

CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA ECONÓMICAS, A.C.



**CONTRAPESOS LATENTES: LOS LÍMITES DE LAS ESTRATEGIAS  
GUBERNAMENTALES DE CONTROL SOBRE LA PRENSA**

**Tesis**

Que para obtener el grado de

Doctor en Políticas Públicas

Presenta

María Grisel Salazar Rebolledo

Director de la tesis: Dr. Andreas Schedler

Ciudad de México

Noviembre, 2016



**DIRECTOR DE TESIS:**

Dr. Andreas Schedler

**COMITÉ DE LECTORES:**

Dr. David Crow

Dra. Alejandra Ríos

Dr. Gilles Serra



## **Resumen**

¿Por qué en algunos lugares se atestiguan constantemente actos violentos, clientelares, judiciales dirigidos a intervenir en los diarios y en otros no?, ¿por qué en algunas circunstancias los medios son silenciados de manera efectiva, y en otras, sobreviven ejemplos de prensa crítica, a pesar de los intentos de cooptación, de las amenazas, y las agresiones? El motor de esta investigación es explorar el funcionamiento de las estrategias que emprenden los gobiernos para influir sobre los contenidos de la prensa, y las condiciones que afectan su intensidad y su efectividad.

La propuesta teórica que aquí se ofrece se funda en dos principios. El primero es que las estrategias para inhibir la crítica encuentran límites derivados, no sólo de las restricciones materiales que enfrenta quien ejecuta la manipulación, sino de las configuraciones particulares de actores políticos, sociales y cívicos, que insertan costos adicionales al despliegue ilimitado de los intentos de manipulación. El segundo es que las mismas estrategias presentan lógicas distintas en contextos distintos, y provocan respuestas distintas en la prensa dependiendo de la presencia de actores que pueden fungir como aliados de los medios y/o como contrapesos de los gobernantes.

Se propone que las estrategias gubernamentales de manipulación sobre la prensa están limitadas, tanto en su intensidad como en su efectividad por la presencia de determinados actores que, al generar reacciones de denuncia, de fiscalización o de apoyo a los diarios, introducen costos indirectos y/o afectan las probabilidades de éxito de las estrategias de manipulación. No es la cantidad de manipulación la que por sí misma inhibe la publicación de contenido crítico, sino las configuraciones contextuales de aliados y contrapesos.

Tomando como referencia empírica la Base de Titulares de Medios Impresos Estatales (Base TiMIE), de elaboración propia, se ponen a prueba estas intuiciones teóricas para las relaciones que existen entre prensa estatal y gobernadores en México para el periodo 2011-2013.



*A mis padres.*



## Agradecimientos

Es frecuente leer que las tesis no son un trabajo individual, sino colectivo. Personalmente, nunca como ahora había entendido esa noción de construcción compartida. Cada uno de los que compartieron de cerca o de lejos, fugaz o intensamente, la escritura de estas páginas fueron indispensables, no sólo para enriquecer su contenido, sino para evitar que me derrumbara a mitad de camino de uno de los procesos más desafiantes que he enfrentado.

Mi primer agradecimiento es para Andreas Schedler. No podría expresar de manera justa mi gratitud por su profunda generosidad académica y personal, y por aceptar dirigir esta tesis aun cuando llegué sin proyecto claro la primera vez que me acerqué a él, nerviosa, hablándole torpemente de “usted” a pesar de sus insistencias. Con enorme paciencia y ecuanimidad, Andreas supo tratar con esa falta de rumbo, con mis limitaciones y mis terquedades, regalándome estos años de aprendizaje intenso e ininterrumpido en todo sentido y ese consejo que me ayudó a mantenerme a flote durante la redacción: correr en las mañanas, y oír música a todo volumen en “los momentos bajos”. Sus ideas y su impronta fluyen a lo largo de esta investigación, explícita e implícitamente, como un privilegio. Andreas, ha sido una fortuna tenerte como asesor; no podría estar más agradecida: de verdad, gracias.

A los profesores que accedieron integrar mi comité de lectores, multidisciplinario y plural, les agradezco su entusiasmo, su lectura atenta y comprometida de las incontables versiones del borrador, sus oportunas observaciones, su disposición a participar en este proyecto y su compromiso invaluable.

A Alejandra Ríos le debo un agradecimiento muy especial, porque durante su Seminario de Rendición de Cuentas, hablando sobre autoritarismos locales y límites a la arbitrariedad de los gobernadores, se empezaron a forjar los intereses que motivarían esta tesis. Gracias también por recordarme que todas las políticas públicas bien asentadas beben de evidencia politológica. Por su disposición a pesar de estar atravesando por complejos y ocupados momentos personales, y por los datos que compartió conmigo, muchas gracias.

A David Crow le agradezco esas eternas mañanas de café, en las que mi falta de pericia para el manejo de datos se cruzaba con las fiestas decembrinas complicando aún más las cosas, pero nunca se apagó su buen humor y su ayuda excepcional. Gracias también por su escepticismo

hacia el enfoque en que elegí basar la tesis, y por llevarme a pensar que las respuestas nunca son contundentes (como lo pretendían mi impaciencia y mi inexperiencia) sino complementariedades que se van sumando.

A Gilles Serra, gracias por darme ese “golpe de realidad” cuando nos conocimos, porque a partir de ahí me convencí de que tenía que poner todo mi empeño en hacer de mi tesis la mejor carta de presentación. Celebro y agradezco su integración al comité, porque, así como sus constantes cuestionamientos eran una invitación a la reflexión y a la reconsideración de argumentos, su optimismo al salir de las revisiones (“eso, en una tarde lo arreglamos”) fueron decisivos para la conclusión de este proyecto.

Gracias también a todos los profesores del Centro de Investigación y Docencia Económicas que, por simple vocación y amabilidad, se sentaron a conversar conmigo en distintos momentos del Doctorado, ayudándome de manera contundente a madurar ideas. A Mauricio Dussauge, por sus consejos académicos y personales y por su calidez sostenida desde que tomé su clase en El Colegio de México; a Mauricio Merino, por su interés en la marcha de mi tesis y por la alegría de volver a ser estudiante suya; a Carlos Bravo, por tantas tardes de libros y discusiones que alimentaron de manera decisiva esta investigación; a Carlos Vilalta, por haberme “asustado” sobre la construcción de mi base empírica y hacerme reflexionar con más cuidado sobre su tratamiento; a Eduardo Villarreal y a David Arellano por todo el respaldo extendido a lo largo del Doctorado y la atención a cada una de mis peticiones de ayuda; a Gabriel Negretto y Ezequiel González, por ordenar mis ideas durante sus cursos; y a Gerardo Maldonado y Julio Ríos-Figueroa, por facilitarme acceso generoso a bases de datos propias. Un agradecimiento muy especial a Guillermo Cejudo por todo el apoyo que me brindó en estos cuatro años, por la confianza que depositó en mí y en el proyecto, por la motivación para potenciar mi investigación, y por tener siempre las puertas de su oficina abiertas para mis preocupaciones y mis inquietudes académicas.

Mi gratitud sincera al CIDE por ser institución estimulante, abierta y atenta con sus estudiantes, y espacio incomparable para el aprendizaje y el intercambio intelectual; y al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología por el apoyo financiero para llevar a buen puerto esta investigación. Un agradecimiento atípico pero insoslayable al lugar que, después de mucho errar, terminó siendo el recinto donde se generó la mayor parte de estas páginas: la Biblioteca Central de la

Universidad Nacional Autónoma de México, generoso lugar público de trabajo y de tránsito, que me admitió como visitante efímera durante un considerable periodo sin pedir nada a cambio. Inevitablemente, estas páginas siempre estarán relacionadas con la Biblioteca y sus vistas a murales y jardines.

A Rosy Rivero, le agradezco por esas largas jornadas de trabajo en la Hemeroteca Nacional, pero más todavía por su amistad. Espero que las pláticas y las risas hayan compensado un poco todo el polvo y el tedio de esos días. Gracias también a Bárbara Zárate, por orientarme con el manejo de datos; y a Rodolfo Sarsfield y Rafael Santiso por su generosidad y su ayuda desde Querétaro.

A mis compañeros de Doctorado, gracias por las charlas y los ánimos sobre la tesis; especialmente a Lizbeth por compartir días de angustia y cansancio, y por su compañía y su solidaridad en complicados momentos personales. Gracias también a mis amigos fuera del CIDE, especialmente a Marcela y a Tanya, por comprender (y soportar) que la mayor parte del tiempo mis pláticas giraran en torno a la tesis, por cancelar reuniones y por volverme ilocalizable por temporadas. A Stalin, por tanto cariño durante tantos años, por el abrazo incondicional y extraordinario, por seguir acompañando mis logros, y por celebrarlos como si fueran propios.

A mis padres y a mi hermano gracias por el amor incondicional y por estar junto a mí todo el tiempo, incluso tras las puertas cerradas, los audífonos puestos o los días completos de ausencia. Sólo por su paciencia y su cariño infinito frente a mis frustraciones y mis desánimos pude terminar este manuscrito. Como cada logro, éste también se los dedico a ustedes, por hacerme ser quien soy y respaldarme en cada decisión que tomo.

Y muchas, muchas gracias a Josafat Cortez por estar siempre aquí, sosteniendo mis caídas, entendiendo mis preocupaciones y mis malos humores. Gracias por ser el motor cuando todo parecía apagarse, por ser mi confianza cuando dejé de creer en mí, por renovar mis fuerzas cuando estuve exhausta. Por contener mis catástrofes y celebrar mis pequeños triunfos cotidianos, por compartir las jornadas de trabajo, por ser cómplice, colega y compañero, gracias.



## Contenido

*Lista de figuras*

*Lista de gráficas*

*Lista de tablas*

1. Domesticando al perro guardián: las razones y las dinámicas para controlar a la prensa	1
1.1. Introducción	1
1.2. Los periódicos: orgullosamente haciendo temblar a los poderosos desde 1605	11
1.2.1. Libertad, pluralismo, objetividad, crítica: ¿qué elemento de la prensa estudiar?	15
1.3. Una teoría para el control de la prensa: las reacciones adversas y los límites del silencio	20
1.3.1. El instrumental para construir una sola realidad: las formas de manipulación de los medios	20
1.3.2. Los agentes de contrapeso afectando las dinámicas de control: las reacciones adversas	26
1.3.3. La disuasión de la crítica como juego estratégico	43
1.3.4. Limitaciones de la propuesta teórica y explicaciones alternativas	52
2. Habermas en Oaxaca: la esfera pública y la prensa local mexicana	59
2.1. Una aproximación histórica a la prensa estatal: diferencias con la prensa nacional	66
2.2. ¿Qué sabemos sobre la prensa que se hace en los estados?	73
2.2.1. Diarios sin lectores y lectores sin diarios: los mercados estatales de prensa escrita	75
2.2.2. Para conocer los contenidos de la prensa estatal: la integración de la Base TiMIE	85
2.3. La historia que cuentan los ceros: los titulares de la prensa estatal	88
2.4. Los rastros de los agentes de reacciones adversas. Algunas pistas	97

3. Clientelismo: comprando lealtad	101
3.1. La intensidad y la efectividad del clientelismo: la prensa como (no) negocio y los cálculos de los gobernadores	109
3.1.1. Pactando para el silencio: la prensa y el gobernador frente a los pactos clientelares	109
3.1.2. La reacción adversa necesaria: la fiscalización de los recursos y las fuentes de financiamiento alternas	115
3.2. El clientelismo en acción: el gasto en publicidad gubernamental como expresión de los pactos clientelares en las entidades federativas	121
3.3. Análisis empírico	127
3.3.1. ¿Qué hay detrás de los niveles de gasto en publicidad oficial?	128
3.3.2. ¿Qué tan efectivo es el gasto en publicidad oficial para acallar la crítica?	141
3.4. Conclusión el peso de la oposición para limitar el clientelismo o los lobos vestidos de ovejas	147
4. Intimidación legal: leyes para el silencio	151
4.1. La ley en manos de pocos: los cálculos sobre la intimidación legal	157
4.1.1. El instrumento de Dracón: el potencial de las leyes para controlar	160
4.1.2. Las reacciones adversas como límites para la intimidación legal	163
4.2. “Con todo el peso de la ley”: la intimidación legal en los estados mexicanos	171
4.3. Análisis empírico	176
4.3.1. ¿Cuántos sentenciados? La intensidad de la intimidación legal	177
4.3.2. “Paralizando” la crítica: la efectividad de la intimidación legal	190
4.4. Conclusiones: aliados con límites	197
5. “Manchas que no son de tinta”: la violencia para someter a la prensa	201
5.1. Calcular la represión: la violencia como operación racional	207
5.1.1. El poder de la violencia para silenciar: querer pedir perdón por escribir	210
5.1.2. La indignación callada y las reacciones adversas que detona la violencia	213

5.2. El campo minado del periodismo: la violencia contra la prensa estatal mexicana	221
5.3. Análisis empírico	228
5.3.1. Detrás de la represión violenta: ¿cuántas agresiones?	229
5.3.2. El poder de la violencia para silenciar o para darse “un balazo en el pie”: la efectividad de la estrategia	242
5.4. Conclusiones: el miedo, instalado en las redacciones	248
6. Reflexiones finales	253
6.1. Las intervenciones estatales para destrabar el control: la relevancia de los aliados	253
6.2. Grietas en la república del silencio: reacciones adversas para destrabar el control	274
<i>Anexo A. Construcción de la Base de Titulares de Medios Impresos Estatales</i>	289
<i>Anexo B. Libro de códigos y notas sobre la confiabilidad del proceso de codificación</i>	297
<i>Anexo C. Resumen de asociaciones entre variables</i>	311
<i>Anexo D. Marco jurídico sobre publicidad oficial en México.</i>	315
<i>Anexo E. Descripción de las principales variables utilizadas en los modelos</i>	321
<i>Bibliografía</i>	329

## **Lista de figuras**

Figura 1.1. Estrategias de manipulación de los medios

Figura 1.2. Severidad de las estrategias de manipulación

Figura 1.3. Crítica y manipulación en un entorno sin agentes de reacciones adversas

Figura 1.4. Efectos de los agentes de reacciones adversas sobre los costos de la estrategia de manipulación

Figura 1.5. Efectos de los agentes de reacciones adversas sobre la efectividad de la estrategia de manipulación

Figura 1.6. Juego extensivo entre gobernadores y prensa en un contexto sin aliados/ agentes de reacciones adversas

Figura 1.7. Juego extensivo entre gobernadores y prensa en un contexto con aliados/ agentes de reacciones adversas

Figura 2.1. Escala de elogio/crítica para analizar el contenido de los titulares estatales

Figura 3.1. Efecto de los agentes de reacciones adversas sobre la intensidad y la efectividad de la estrategia clientelar

Figura 4.1. Efecto de los agentes de reacciones adversas sobre la intensidad y la efectividad de la intimidación legal

Figura 5.1. Efecto de los agentes de reacciones adversas sobre la intensidad y la efectividad de la violencia

## **Lista de gráficas**

Gráfica 2.1. Número de diarios impresos por estado

Gráfica 2.2. Número de periódicos por asociación editorial

Gráfica 2.3. Índice Herfindahl-Hirshman para la concentración de los mercados de diarios estatales

Gráfica 2.5. Diferencial entre número absoluto de diarios y porcentaje de lectores de diarios en la entidad

Gráfica 2.6. Temas preferidos de lectura en los diarios

Gráfica 2.7. Diagrama de codificación de titulares estatales

Gráfica 2.8. Distribución de temas de los titulares por estado

Gráfica 2.9. Distribución del ámbito geográfico de los titulares por estado

Gráfica 2.10. Distribución de los titulares por su sentido y por estado

Gráfica 2.11. Titulares críticos contra el gobierno por destinatario y estado

Gráfica 2.12. Publicación de crítica en distintos contextos

Gráfica 3.1. Gasto en publicidad gubernamental en las entidades federativas (millones de pesos)

Gráfica 3.2. Efectos marginales de los correlativos para aplicar la estrategia de cooptación

Gráfica 3.3. Efectividad de la estrategia clientelar según el tipo de contexto

Gráfica 4.1. Sentenciados por delitos contra el honor

Gráfica 4.2. Distribución de los sentenciados por delitos contra la reputación

Gráfica 4.3. Efectos marginales de los correlativos para aplicar la intimidación legal

Gráfica 4.4. Efectividad de la intimidación legal según el tipo de contexto

Gráfica 5.1. Agresiones contra la prensa 2007-2015 por tipo de agresor

Gráfica 5.2. Agresiones contra la prensa cometidas por funcionarios públicos por estados 2011-2013

Gráfica 5.3. Averiguaciones previas iniciadas por la Feadle por estado

Gráfica 5.4. Distribución de las agresiones contra la prensa cometidas por funcionarios públicos

Gráfica 5.5. Efectos marginales de los correlativos significativos de la represión violenta

Gráfica 5.6. Efectividad de la represión violenta según el tipo de contexto

### **Lista de tablas**

Tabla 3.1 Modelo loglineal para correlativos del gasto en publicidad gubernamental

Tabla 3.2. Modelo logit para la efectividad de la estrategia clientelar sobre la publicación de crítica

Tabla 4.1. Modelo Poisson para correlativos del número de sentenciados por delitos contra el honor

Tabla 4.2. Modelo logit para la efectividad de la intimidación legal sobre la publicación de crítica

Tabla 5.1. Modelo Poisson para correlativos del número de agresiones contra la prensa

Tabla 5.2. Modelo logit para la efectividad de la represión violenta sobre la publicación de crítica

Tabla 6.1. Solicitudes de información sobre asignación de gasto en publicidad oficial

Tabla 6.2. Resumen de problemas públicos derivados de las estrategias de control sobre la prensa y propuestas de política

Tabla A.1. Periódicos estatales que integran la base TiMIE

Tabla A.2. Recopilación de titulares según la fuente de consulta

Tabla B.1. Muestra aleatoria de diarios para desarrollar la prueba piloto del libro de códigos

Tabla B.2. Resultados de la prueba piloto

Tabla B.3. Grado de confiabilidad de las categorías de codificación

Tabla C.1. Variables utilizadas para el análisis de la intensidad de la estrategia de control

Tabla C.2. Variables utilizadas para el análisis de la efectividad de la estrategia de control

# **1. Domesticando al perro guardián: las razones y las dinámicas para capturar a la prensa**

## **1.1 Introducción**

¿Por qué en algunos lugares se atestiguan constantemente actos violentos, clientelares, judiciales dirigidos a intervenir en los contenidos de la prensa y en otros no?, ¿cómo se explica que algunos diarios mantengan una posición crítica, desafiando los intentos de control, mientras que otros son silenciados de manera efectiva? El motor de esta investigación es entender mejor los patrones de interacción que se establecen entre prensa y gobierno: a pesar de que la literatura coincide en señalar la existencia de una prensa libre como una condición básica para la democracia, se sabe poco sobre los elementos que obstaculizan o facilitan a los poderosos desplegar estrategias para manipular a la prensa, y sobre la capacidad de éstas para ejercer un control efectivo.

Desde el campo de la Ciencia Política<sup>1</sup> hay una amplia variedad de trabajos preocupados por el papel de los medios de comunicación, incluyendo la prensa, y su relación con el poder. Además de los estudios clásicos que subrayan la existencia de medios libres como una condición básica de la democracia (*e.g.* Tocqueville 1835; Dahl 1989), están los estudios que abordan la naturaleza de la opinión pública y su influencia sobre las decisiones de los votantes y los hacedores de políticas (Lippmann 2003; Zaller 1992).

También se han generado profusas tipologías y comparaciones de los sistemas de medios de comunicación que se observan en diferentes países, como la que proponen Peterson *et al.* (1963), o más recientemente, Hallin y Mancini (2004, 2012), quienes se ocupan de las similitudes y diferencias de los sistemas de medios, primero en dieciocho democracias avanzadas, y después en nueve regímenes de Asia, América Latina, Europa del Este y África.

Otro conjunto de estudios, de orientación más explicativa que descriptiva, y adoptando un enfoque de agencia primordialmente, se ha ocupado de documentar el surgimiento de nuevos estilos periodísticos y de analizar los factores que propician la aparición de prensas independientes. Waisbord (2000) se propuso explicar la aparición de un periodismo vigilante

---

<sup>1</sup> Un repaso exhaustivo sobre los estudios generados en torno a la prensa necesitaría considerar, además de lo que se ha realizado dentro de la Ciencia Política, las investigaciones realizadas en el campo de la Sociología y los Estudios Comunicacionales. Para aproximarme de manera más ágil y directa al tema que interesa en esta investigación, y por el enfoque que adopto, sólo me concentro en los que se han generado desde los estudios políticos.

(*watchdog* o *muckraking*) en nuevas democracias de América del Sur, subrayando las contribuciones que esta prensa crítica podía hacer para la consolidación de esas democracias en desarrollo. Para Waisbord, las rutinas y culturas organizacionales son la clave para explicar el nacimiento de ese tipo de prensa. Algo muy similar establece Hughes (2006) en su estudio para el surgimiento de, lo que ella denomina, una prensa “cívica” en México, que sólo se entiende por la incorporación de editores, jefes de noticias o empresarios con una visión innovadora dentro de las redacciones, que al diseminar nuevos valores y patrones profesionales impulsan un estilo distinto de investigar y elaborar las notas.

Desde una perspectiva que privilegia más los factores estructurales que el papel de los agentes de innovación para explicar el surgimiento de una medios independientes y plurales figuran los estudios de Lawson (2002) y de Guerrero (2009). El primero, concentrado en la prensa, propone que la liberalización económica, junto con la pluralización del espectro político, son los factores fundamentales para dar cuenta de los cambios en las reglas del quehacer periodístico en México, y la construcción del cuarto poder. Guerrero (2009) considera, además de la prensa, la televisión y la radio, y precisa que, al menos para el caso de México, no hay una coincidencia temporal entre la apertura política y la pluralización de los medios; el elemento fundamental es la liberalización económica, que propicia mayor competencia y, por tanto, la necesidad de responder a las audiencias con nuevos contenidos y nuevos enfoques, incluyendo la elaboración de reportajes de denuncia y crítica, y la cobertura de actores de la oposición política. La importancia de la competencia comercial por las audiencias también ha sido resaltada por Gentzow *et al.* (2004) y Petrova (2011) como un elemento decisivo detrás del surgimiento de una prensa independiente e informativa en Estados Unidos.

Otros estudios se concentran en analizar las contribuciones de la prensa para coordinar o informar procesos de acción colectiva, especialmente durante las transiciones políticas (Hollyer 2015; O’Neil 1998; Stein 2008); o bien, para alimentar los procesos de rendición de cuentas y potenciar las políticas de combate a la corrupción (Adserá, Boix, y Payne 2003; Ahrend 2002; Brunetti y Weder 2003; Camaj 2012; Coronel 2000; Norris 2014; Snyder y Strömberg 2008; Stapenhurst 2000), o la defensa de los derechos humanos (Whitten-Woodring 2009).

Por otro lado, diversos estudios sobre autoritarismos nos dan pistas sobre las dinámicas de la manipulación gubernamental sobre los medios. (Levitsky y Way 2010; Schedler 2002,

2013). Éstos, como elementos fundamentales para influir en la opinión pública e informar el voto, se vuelven una de las arenas que los poderosos querrán intervenir, desplegando sus estrategias para manipular las dinámicas de producción, sus contenidos y consumo (Schedler 2013, 63), para mantener la “cancha inclinada”<sup>2</sup> a su favor (Levitsky y Way 2010, 3).

Finalmente, están quienes que se han ocupado de las causas o las consecuencias del control sobre los medios, sea de manera particular, enfocándose en estrategias específicas, o bien, utilizando indicadores que consideran de manera agrupada todas las estrategias de control sobre la prensa.

Entre los que se han interesado en estrategias precisas, explicar la persistencia de patrones clientelares ha sido una preocupación recurrente que puede encontrarse, por ejemplo, en el trabajo de Hallin y Papathanassopoulos (2002), desde una visión más histórica; o de Besley y Pratt (2006) y Gentzow y Shapiro (2006, 2010), desde un análisis de economía política que subraya las condiciones de los mercados como factor fundamental para limitar o promover las prácticas clientelares. DiTella y Franceschelli (2009) también se suman a esta serie de autores, con su estudio sobre la relación entre los montos que invierte el gobierno en publicidad oficial y la cobertura de escándalos de corrupción en diarios argentinos.

El estudio de Staing (2014), por su parte, es un ejemplo de los trabajos que se han concentrado en el endurecimiento de los marcos jurídicos como estrategia para intimidar periodistas y los efectos que ello tiene para la publicación de crítica<sup>3</sup>.

Por otro lado, Kellam y Stein (2015) proponen una explicación para el control sobre la prensa, basada en la ideología de los poderes ejecutivos y los balances de poder, desde una visión agregada que considera simultáneamente los impedimentos económicos, legales y políticos impuestos a la libertad de prensa, a partir del indicador de *Freedom House*.

Responder cabalmente a las preguntas sobre el funcionamiento de las estrategias que despliega el gobierno para ejercer manipulación sobre la prensa exige una teoría propia, y aunque todos los trabajos mencionados arrojan pistas sobre las relaciones entre prensa y poder, ningún estudio se ha propuesto analizar de manera sistemática todo el rango de estrategias de

---

<sup>2</sup> Ésta y el resto de traducciones son propias, a menos que se indique lo contrario.

<sup>3</sup> La violencia contra los periodistas es otro tema que ha atraído la atención de numerosos académicos, especialmente en los últimos tiempos (Nerone 1990, Waisbord 2002; y para el caso mexicano Ríos 2012 y el libro de Del Palacio 2015), aunque en esos estudios predomina la visión del fenómeno como una consecuencia de las actividades del crimen organizado y no tanto como una estrategia de control emprendida desde el gobierno.

control sobre la prensa de manera disgregada, ni las interacciones entre estos prensa y gobierno a modo de acción y reacción. Salvo excepciones, se omite considerar la posibilidad de que las estrategias de manipulación fracasen, y rara vez la prensa se toma como un actor político, con estrategias y recursos para resistir la manipulación. Los estudios que abordan los efectos de alguna de las estrategias de manipulación asumen que mayor intensidad de las estrategias conducirá a un mayor control de la prensa, y, por tanto, a restringir los contenidos incómodos. Sin embargo, esta suposición es un atajo engañoso. Si la manipulación y el silencio estuvieran inequívocamente relacionados, no podríamos explicar la existencia de plumas contestatarias que, con sus críticas, han desafiado a los regímenes dictatoriales, espoleando a grupos disidentes para organizar movimientos de resistencia, o simplemente, generando apoyos en torno suyo. Algunos ejemplos: durante la dictadura militar brasileña, varios periódicos se atrevieron a desafiar los severos controles gubernamentales publicando columnas combativas. A partir de ello, diversos grupos de activistas políticos voltearon a ver con gran interés la reacción que provocaban estas subversiones escritas. La prensa comenzó a verse como el “canario en la mina”; el barómetro a partir del cual se empezó a probar la tolerancia del régimen ante la provocación por tocar temas “tabú” (Stein 2008). Un caso más actual es el que vivió Ren Zhiqiang, escritor de un blog en China, que recibió reacciones de apoyo sorprendentemente vigorosas después de que criticara al presidente Xi Jinping por exigir lealtad absoluta a los medios de comunicación. Zhiqiang escribió que los medios deberían servir a la gente y no al partido, lo que provocó que el gobierno eliminara una serie de escritos de su autoría. Diversos periodistas, académicos e incluso miembros del partido comunista salieron en defensa de Zhiqiang, de sus escritos y de los medios de comunicación; y las políticas de Xi Jinping han empezado a ser cuestionadas, al grado de que se habla de una carta anónima exigiendo su renuncia (Buckley 2016). Desde una visión que asociara automáticamente manipulación con ausencia de crítica estos casos constituirían excepciones sorprendentes que las suposiciones teóricas no serían capaces de explicar.

Un ejemplo más: distintos indicadores internacionales – *Freedom House*, o los índices del Comité para la Protección de Periodistas – muestran a México como un lugar hostil para la libertad de prensa, especialmente en los últimos años. La violencia que padecen los periodistas, los grandes dispendios en publicidad oficial, y el endurecimiento de las leyes para restringir la libertad de expresión parecen configurar un terreno blindado para publicar contenido

desfavorable al gobierno. Es una idea extendida que la prensa mexicana es una prensa poco crítica. Una “prensa vendida” o “chayotera”, como se grita en las manifestaciones, una prensa que “no ejerce su libertad”, como la calificó ya hace varios años Cosío Villegas (1985, 74), o una prensa “provinciana, periférica, mediocre y aburrida”, como hace no tantos la adjetivó Escalante (2013). También se le concibe como una prensa lastimada, que opera en condiciones de fragilidad profesional, amedrentada por la violencia, ahorcada entre las amenazas del crimen organizado y las de los funcionarios públicos. Sin embargo, con todas las dificultades, y a pesar de todos los obstáculos, hay una parte de la prensa mexicana buscando abrirse camino a empujones para cumplir con su función teórica de vigilante y contrapeso del poder. ¿Cómo es que, a pesar de los intentos de cooptación, de las amenazas, y las agresiones sobreviven ejemplos de prensa crítica en México?

Estas críticas evidencian que las estrategias utilizadas para acallar la crítica encuentran barreras: no pueden desplegarse de manera ilimitada y su efectividad no está garantizada. Sin lugar a dudas, detrás de los casos de crítica hay algo que está frenando la efectividad de los intentos de control. Algo que probablemente estaría ausente en los casos en los que el silencio es la condición más frecuente, donde estas estrategias están logrando su cometido.

Las incógnitas que levantan estos casos justifican la elaboración de una teoría específica para abordar las estrategias de manipulación sobre la prensa. Tomando como referencia las distintas vertientes mencionadas de estudios sobre la prensa, y otros cuerpos de literatura más consolidados que han analizado el control sobre otras instituciones (por ejemplo, sobre las cortes supremas), la propuesta teórica que aquí se ofrece busca ser lo suficientemente comprehensiva como para tender líneas comunes a todas las estrategias de control, pero abordando cada una por separado para dar cuenta de sus particularidades.

Mi propuesta teórica se funda en dos principios. El primero es que los controles para inhibir la crítica no pueden ejercerse de manera absoluta. Los gobernantes están imposibilitados para desplegar sus maniobras de manipulación con toda la intensidad que quisieran, no sólo porque para un gobernante siempre es estratégico presentarse como tolerante y magnánimo, sino porque las configuraciones particulares de actores también insertan costos indirectos al despliegue de los intentos de manipulación, limitando los niveles en que se pueden ejecutar estos intentos

El segundo es que las mismas estrategias presentan lógicas distintas en contextos distintos, y provocan una respuesta distinta en la prensa dependiendo de las configuraciones locales. No es la cantidad de manipulación la que por sí misma inhibe la publicación de contenido crítico, sino las configuraciones contextuales de contrapesos.

De estos dos principios derivó el argumento central que se desarrollará en esta investigación: las estrategias de control están limitadas, tanto en su intensidad como en su efectividad por la presencia de determinados actores que, al generar reacciones de denuncia, de fiscalización o de apoyo a los diarios, introducen costos indirectos y/o afectan las probabilidades de éxito de las estrategias de manipulación.

Una de las ambiciones que se propone esta investigación es mostrar que los juegos de manipulación y desafío entre gobernantes y medios ocurren en toda la gama de sistemas políticos. Las más atroces brutalidades en contra de los medios de comunicación se han cometido en autoritarismos cerrados: los exilios perpetrados durante la dictadura militar argentina, las persecuciones de periodistas durante la dictadura soviética, y la feroz censura cibernética en China. Sin embargo, no podemos asumir automáticamente que en democracias los medios se desempeñan libremente en todo momento, ni que en entornos autoritarios todo el sistema de medios permanece sumiso y leal al régimen. Así, esta investigación busca estudiar cómo varían las estrategias de manipulación a lo largo de dos dimensiones: su intensidad y su efectividad, pero evitando deliberadamente una asociación de ciertos niveles de una y otra con determinado tipo de régimen, pues ello impediría detectar escenarios paradójicos: estrategias de dominación en contextos aparentemente democráticos, y prensa combativa en entornos más cerrados

Para poner a prueba esta teoría, dentro del sistema de medios decidí tomar a la prensa escrita por varias razones. Además de ser la institución por excelencia en la que se manifiesta el dinamismo de la esfera pública, varios autores sostienen que los procesos de liberalización de los medios suelen empezar en este sector (Lawson, 2002; Hughes, 2006). Asimismo, el mercado de los medios impresos admite más variación, tanto en el número de competidores, como en sus características, a diferencia de lo que ocurre, por ejemplo, en el sector televisivo, que suele incluir pocos actores especialmente si se piensa en el escenario estatal. Es también la prensa escrita el hábitat potencial por excelencia del periodismo de “perro guardián” (*watchdog journalism*), porque permite el desarrollo de investigaciones amplias y documentadas, a

diferencia de lo que sucede en la radio y la televisión, donde los espacios están más restringidos. Adicionalmente, para mantener a la prensa escrita a raya es necesario desplegar un repertorio más amplio de estrategias de control: si para el censurar de manera definitiva a una cadena televisiva o radiofónica basta con el retiro de la licencia, para los medios impresos esto no es posible. Además, la estructura menos vertical de la prensa escrita provoca que se deban controlar varios puntos de acceso: por lo menos, las fuentes de información, los reporteros y los mercados. Finalmente, la naturaleza efímera de los contenidos radiofónicos o televisivos dificulta su análisis sistematizado, si bien no es imposible hacerlo.

Como referente empírico se tomaron las relaciones entre la prensa estatal mexicana y los gobernadores. Las razones para ello son las siguientes: en primer lugar, el panorama estatal mexicano es lo suficiente diverso como para abarcar un amplio abanico de regímenes políticos que incluye democracias liberales, democracias electorales y sistemas que clasificarían como “autoritarismos subnacionales”, y observar cómo se desenvuelven las estrategias de manipulación dentro de ellos. La existencia de regiones con diferente grado de libertades, competencia y participación dentro de un mismo país no es nueva. En 1949, Key mostraba cómo existía una “brecha democrática” en la política que se desarrollaba en los estados del sur de Estados Unidos respecto de las políticas nacionales y las políticas del norte de ese país, especialmente en lo referente a aspectos raciales. Dahl alertó cómo “las unidades subnacionales difieren entre sí por las oportunidades que ofrecen para el debate y la participación”, y la necesidad de bajar la mirada a lo local para entender las democracias nacionales (1989, 23). Pero al mismo tiempo, el que esta variedad de regímenes se encuentre inscrito dentro de una misma nación nos permite aislar otras variables, como la cultura política compartida.

Además, los estudios sobre la prensa mexicana se han enfocado, o bien en el ámbito nacional (Guerrero 2009; Hughes 2006a; Lawson 2002; Orme 1997; Trejo Delarbre 2001), o han tomado casos particulares de prensas estatales (Espino y Mendoza 2015; Larrosa 2014) o realizado comparaciones regionales (Del Palacio 2004, 2006, 2009). Así, hay una veta para explorar las manifestaciones que adopta el “juego estratégico” entre gobernadores y prensa desde una óptica panorámica, abarcando toda la variedad de regímenes que coexisten en la esfera local mexicana.

Otra razón es que en México el debilitamiento de la figura hegemónica del presidente y la transición democrática han fortalecido a los gobernadores, que ahora se mueven con mucha

más autonomía. Los estados, constitucionalmente libres y soberanos, se habían mantenido fieles a los designios del presidente durante el dominio priista: “el presidente era el rey y los gobernadores, virreyes, nombrados por el rey” (Pazos 2015). Si los gobernadores antes estaban controlados por los mecanismos discrecionales de la sumisión al presidente, la llegada de los gobiernos divididos incrementó su capacidad de negociación para obtener mayores facultades y mayores bolsas presupuestales, sin que esto se correspondiera con mejores controles políticos, financieros y administrativos: de ser virreyes alineados a la corona, han pasado a ser amos y señores en sus propios reinos. Entre 2000 y 2015 se registraron 71 casos de corrupción cometidos por 41 gobernadores (Casar 2015, 57), prácticamente la totalidad de ellos quedaron impunes; pero además de malos manejos financieros, los gobernadores también han caído en abusos de autoridad, colusión con grupos delincuenciales, y represión de libertades y derechos, incluido el control sobre la prensa. Sin embargo, esto no ha ocurrido en todos los estados ni con todos los gobernadores. Las variaciones son interesantes.

Es necesario reconocer que los regímenes locales tienen la particularidad de que se encuentran sujetos a una lógica mayor, que es la lógica federal. La ausencia de reelección para los gobernadores en México provoca que su principal arena de interés para la prolongación de sus carreras políticas sea el gobierno federal (Ai Camp, 2010, Langston, 2010): ser electos como congresistas, o incluso como candidatos a la presidencia depende en gran medida de la imagen que transmitan a los votantes sobre su gestión como gobernadores y de los resultados de su gobierno. De ahí el interés en que los medios no difundan aspectos negativos sobre ellos. Pero, además, los gobernadores tienen interés en conservar una buena imagen con el centro y con su partido político: garantizar que este último seguirá gobernando la entidad también está relacionada con la percepción que exista sobre la gestión del gobernador saliente y sobre la difusión efectiva de los logros de gobierno. O puede ser que el gobernador desee que el mandato recaiga sobre una figura en particular; de modo que pueda conservar cierto monto de poder dentro de la entidad. Ello también está dado por el grado de críticas o halagos que se emitan sobre su desempeño y el de su círculo cercano dentro de la entidad. La federación impone una capa adicional de restricciones desde afuera de las fronteras estatales, por la posibilidad de intervenciones para contrarrestar o sancionar, en el caso que nos ocupa, las estrategias de control que buscan someter a la prensa (Gibson, 2005, 2012).

De una manera homóloga, aunque no idéntica, los gobiernos nacionales también se encuentran sujetos a enfrentar intervenciones que traspasan sus fronteras cuando se exceden ciertos límites. La posibilidad de enfrentar sanciones impuestas por la comunidad internacional (Gartner y Regan 1996) constituye una situación similar a la que encara un gobernador cuando sus fronteras estatales son intervenidas por la federación.

Estas intervenciones externas, sean federales o internacionales, suponen un riesgo siempre latente y muy costoso para los intereses de los gobernantes, pero que no se activa de manera espontánea, sino siempre y cuando al interior de las fronteras se haya generado suficiente “ruido”. Esta investigación, como se detallará más adelante, está enfocada precisamente en el ruido o en las reacciones que ocurren al interior de los sistemas políticos frente a las estrategias de manipulación. Para el argumento teórico propuesto, las intervenciones se asumen como un elemento exógeno a las lógicas internas, pero siempre en posibilidad de ocurrir, especialmente cuando se han generado reacciones suficientemente llamativas.

En aras de preservar la generalidad del argumento aquí ofrecido, no se elaboran explicaciones particulares para distintos niveles de gobierno, sino que se asume que, tanto a gobernantes locales como nacionales les resulta incómoda la crítica, y todos están tentados a desplegar estrategias de manipulación, pero las configuraciones particulares limitan sus posibilidades para hacerlo y para que éstas resulten efectivas.

Con esta investigación, espero realizar tres contribuciones empíricas al estudio de las relaciones entre prensa y poder. En primer lugar, mi intención es proponer una teoría específica en torno al control gubernamental que se ejerce sobre la prensa, explorando las configuraciones contextuales que intervienen en las estrategias de manipulación y los elementos que limitan su intensidad y efectividad. Con ello, mi intención es contribuir a mejorar el entendimiento de las relaciones de la prensa con el poder.

En segundo lugar, con esta investigación busco presentar una descripción de las características de la prensa estatal en México y del entorno en el que se desempeña. A pesar de que en fechas recientes el interés académico sobre la prensa mexicana ha cobrado importancia (véase, por ejemplo, la compilación realizada por Del Palacio 2015 que reúne a muchos de los nuevos investigadores en el tema), pocos estudios han adoptado una visión comparada entre todos los estados. El panorama estatal sobre audiencias, mercados, contenidos aún es muy incierto, y más allá de los análisis realizados por organizaciones de la sociedad civil (Artículo

XIX y Fundar 2013, 2014, 2015; Freedom House y CASEDE 2015; WAN-IFRA 2012, 2014), prácticamente no se han emprendido investigaciones sistemáticas de todo el repertorio de acciones de control y de las reacciones de la prensa frente a éstas.

En tercer lugar, pretendo contribuir a diseccionar mejor los problemas que enfrenta la prensa. Diversos estudios coinciden en que la libertad de prensa sufre retrocesos a nivel mundial (por ejemplo, los recientes reportes de *Freedom House*, o de Reporteros sin Fronteras), sin embargo, en ese declive yace una multiplicidad de fenómenos que exigen abordarse de manera detallada.

El terreno en el que se mueve la prensa es complejo, y se enfrenta a múltiples amenazas de distinta naturaleza, con lógicas y consecuencias diferentes. Concebirlas como si se tratara de un fenómeno único sólo permite realizar diagnósticos pesimistas e impide avanzar en la propuesta de soluciones precisas. Las estrategias de manipulación, constituyen sólo una de las aristas de las amenazas para la libertad de prensa; sin embargo, sólo distinguiéndolas del resto de los riesgos que enfrenta la prensa (por ejemplo, la acción del crimen organizado) es posible vislumbrar áreas de intervención para contribuir a paliar sus efectos.

En el resto de este capítulo se presenta la propuesta teórica que guía esta tesis. Para entender por qué la prensa constituye una de las arenas típicas del control de los gobernantes, se realiza un repaso de las contribuciones de la prensa para la democracia liberal, en tanto motiva la deliberación pública, marca límites al poder y fortalece procesos para exigir cuentas a los poderosos. Posteriormente, se presenta la teoría específica para explicar la lógica del control gubernamental sobre la prensa: qué elementos limitan el despliegue de la manipulación y en qué circunstancias la prensa desafía los intentos de controlar, y, por tanto, pierden efectividad. Para capturar la noción de que la manipulación varía dependiendo del contexto en el que se lleve a cabo, acudo a la teoría de juegos para presentar al control y la crítica como las tiradas estratégicas de la interacción que se lleva a cabo entre dos actores: prensa y gobernadores. Finalmente, presento una reflexión sobre otros enfoques teóricos, alternativos al de elección racional en que se basa la propuesta teórica de esta investigación, que podrían contribuir a la explicación de los límites de las estrategias de manipulación sobre la prensa.

## 1.2 Los periódicos: orgullosamente haciendo temblar a los poderosos desde 1605.

*The job of the media is to make powerful people tremble.*

Michael Schudson, *Why democracies need an unlovable press.*

La relación entre gobernantes y prensa supone una ambivalencia. Gobernar con medios críticos es como caminar con una piedra en el zapato: es natural querer removerlos y tirarlos lejos; sin embargo, los gobernantes no pueden ejercer su poder sin la existencia de la prensa. Desde que el surgimiento de la imprenta posibilitó la producción en serie de comunicaciones oficiales – y posteriormente, de periódicos<sup>4</sup> – se hizo evidente su utilidad como instrumento para construir Estados. No sólo era necesario comunicar los asuntos relevantes de los reinos: para exigir obediencia a las leyes, éstas necesitaban ser conocidas. Los primeros periódicos, al resolver esa necesidad práctica, también mostraban su contribución al Estado de derecho; y las páginas de los periódicos resultaban un medio idóneo para exhibir a los criminales y hacer notar sobre las terribles consecuencias que enfrentaban quienes quebrantaran la ley. Algo similar sucedía con la difusión del establecimiento de impuestos o con las levas; y aunque es verdad que la mayoría de la gente no sabía leer, los pregoneros se encargaban de difundir las noticias impresas en voz alta. Pronto, los gobernantes comenzaron a preguntarse sobre el poder de la prensa, no sólo para comunicar ideas, sino para “crearlas”: ¿podría la prensa ser un instrumento para forjar, por ejemplo, una identidad patriótica y extenderla a partir de la comunicación positiva de los acontecimientos políticos, las victorias militares o las conquistas territoriales?, ¿podría sembrar en los ciudadanos lealtad hacia el gobierno? (Pettegree 2014, 77).

Aunque estaba clara la utilidad de la prensa para el poder, también desde el inicio se hizo evidente que su sumisión no era automática ni estaba garantizada, porque a la par de las publicaciones oficiales, comenzaron a circular panfletos anónimos, de contenidos subversivos, aunque de aparición esporádica e irregular. También se comenzó a producir publicaciones para el entretenimiento, narraciones ligadas a la vida de la comunidad, caricaturas, sátiras, relatos literarios e incluso contenido propagandístico que comenzó a mostrar el amplio potencial de las publicaciones periódicas en términos comerciales, políticos e incluso de construcción de

---

<sup>4</sup> Se considera que el primer periódico impreso del mundo fue el *Strassburger Relation*, de la imprenta de Johann Carolus, que empezó a circular en 1605, aunque previamente circulaban otros impresos noticiosos: gacetas y notas sueltas sobre un acontecimiento único (*neue zeitung*). El primer periódico de proselitismo político fue el *Mercurius Aulicus*, que apareció en Gran Bretaña en 1643 (Pettegree 2014, 221).

identidades comunitarias y valores compartidos (Anderson 1983; Janowitz 1991; Lippmann 2003; Schudson 2003, 11).

La prensa fue cobrando vida propia, más allá de su papel como instrumento al servicio del poder, demostrando que, “aunque podía servir al príncipe, también lo podía morder” (Pettegree 2014, 76). Parafraseando a Francisco Zarco, la prensa se vuelve odiosa para los poderosos cuando “le arrebatara sus secretos, revela sus absurdos y destruye sus errores” (Zarco 2013, 38). Al mismo tiempo que constituye un elemento insoslayable para el ejercicio del poder, la prensa resulta incómoda hasta para el gobernante más afín al debate público cuando devela y difunde escándalos, cuando cuestiona y denuncia fallas sobre el desempeño de los actores políticos, detonando y alimentando procesos de exigencia de cuentas; o cuando otorga a la oposición información invaluable para el golpeo político.

La influencia del gobierno en los contenidos de las publicaciones a través de las estructuras de propiedad y de la censura previa, comenzó a ponerse seriamente en entredicho por el ideario liberal, que subrayó la discusión de las ideas sin la intervención del gobierno como pilar imprescindible para la vida pública. Desde 1644, John Milton, en su *Aeropagítica*, señaló que la verdad sólo podría emerger en un entorno libre y abierto, sin restricciones para la expresión; y para John Locke (1691) la mejor manera de paliar la ignorancia era exponerse a una multiplicidad de fuentes de información. Edmund Burke (1777), por su parte, además de reconocer el papel de la prensa para contribuir a formar las opiniones de los hombres, encontró en la prensa escrita a un actor capaz de limitar las arbitrariedades de los poderosos, desempeñándose como contrapeso y vigilante.

Posteriormente, tanto John Stuart Mill (1859) como Alexis de Tocqueville (1835) sostenían que la existencia de una prensa libre y plural es indispensable para evitar la tiranía de la opinión de los poderosos y de los gobiernos corruptos; Mill con un enfoque más centrado en la libertad de expresión, y Tocqueville con la preocupación puesta en la defensa de las minorías. Para los teóricos liberales, el grado de libertad de prensa está inversamente relacionado con el grado de interferencia estatal en ella.<sup>5</sup>

Desde entonces, quedó asentada la doble contribución de la prensa para la vida democrática: informar para avivar la arena deliberativa y mejorar los procesos electorales, por un lado; y por otro, para contribuir a controlar el ejercicio del poder y prevenir los abusos.

---

<sup>5</sup> Esta concepción para hablar del grado de libertad de prensa será cuestionada más adelante.

En primer lugar, dentro de la perspectiva de la deliberación, Habermas (1989) concebía a la prensa como institución emblema de la esfera pública, que reflejaba de manera escrita la discusión ciudadana de los asuntos públicos sin el patrocinio ni la intervención del gobierno. La prensa es una extensión del raciocinio del público; una institución de la discusión de los ciudadanos, en cuyo núcleo yace la función crítica. De hecho, para Habermas, el desarrollo de la esfera pública estaba determinado en términos de la confrontación entre gobierno y prensa, como síntoma de la resistencia de la autoridad pública a subordinarse al requisito de la publicidad democrática (Habermas 1989; Schudson 1992, 2003).

Además, el componente irreductible de la democracia, las elecciones libres y competidas, es impensable si los votantes no cuentan con un mínimo de información para discutir y fundamentar sus opiniones, tomar decisiones y elegir a sus representantes. La importancia de la prensa para los procesos democráticos está dada en tanto “los ciudadanos deben tener acceso a diversas fuentes de información, y los candidatos deben competir bajo condiciones mínimamente equitativas. Si los medios dominantes informan sobre un lado, pero no el otro, o si juegan a favor de solo un candidato o partido, se violan normas básicas de la democracia” (Levitsky 2014), y se corroe uno de los eslabones básicos de la cadena de la elección democrática, que es la formación de las preferencias sobre las alternativas disponibles para seleccionar (Schedler 2002, 39).

Así, la prensa desempeña un papel fundamental para proveer de condiciones informativas justas y equitativas para que los contendientes al poder den a conocer sus propuestas a los votantes (Besley y Prat 2006; Moy *et al.* 2006; O’Neil 1998; Stanig 2015; Stein 2013), pero también crucial para alimentar a las elecciones entendidas como un proceso de rendición de cuentas vertical (O’Donnell 1998): la existencia de diarios que informen de manera libre y diversa la decisión del voto es una condición vital para poder premiar o castigar a los gobernantes con el sentido de la elección.

Cercana a esta función deliberativa de la prensa está su contribución para fortalecer los canales de transmisión de información entre ciudadanos, y desde ahí fomentar la acción colectiva. La organización de movimientos de protesta y manifestaciones (Pan 2015), y la calibración del nivel de tolerancia del gobierno hacia la crítica social (Stein 2008) se facilitan considerablemente con la intervención de la prensa. En regímenes no democráticos, la prensa que ha desafiado los controles políticos, dando visibilidad a los activistas y cubriendo las

actividades de los grupos disidentes, ha influido de forma decisiva las transiciones políticas (Johnson 1998; O’Neil 1998; Stein 2008).

Si la primera contribución de la prensa a la democracia es el enriquecimiento del debate público, la segunda contribución es su papel como contrapeso de los poderosos. Abrevando de la noción de la prensa como un cuarto poder, atribuida a Burke, pero originalmente concebida por Thomas Macaulay<sup>6</sup>, esta vertiente se concentra en la capacidad de la prensa para desplegar controles en momentos que van más allá de lo electoral, denunciar actos inadecuados en que incurran los funcionarios, y exigir el cumplimiento de sus mandatos. En ese sentido, la prensa no sólo desempeña una función informativa sobre el desempeño de los funcionarios públicos, sino también una función sustantiva, sujetando a estos últimos a un esquema de monitoreo constante. Teóricamente, si los funcionarios saben que sus acciones van a ser vigiladas, se desempeñarán conforme a la ley, de ahí que la prensa funge como un poder adicional (Francke 1995; Gentzow, Glaeser, y Goldin 2004; Lawson 2002; Waisbord 2000).

La labor de vigilancia de los medios puede alcanzar consecuencias desastrosas para el funcionario involucrado en la crítica. Pérez-Liñán (2007, 64 y ss.) identifica cómo, para los procesos de destitución presidencial en América Latina, la prensa ha representado un rol crucial para revelar escándalos sobre corrupción o fallas en el desempeño gubernamental, que eventualmente han llevado a la remoción de los ejecutivos, especialmente en sistemas presidenciales. Los escándalos constituyen una poderosa arma política para la destruir la popularidad de los funcionarios, y de la que puede hacer uso la oposición para azuzar manifestaciones populares o medidas institucionales que, si la composición de poderes lo favorece, pueden devenir en un proceso formal de destitución. Esto es especialmente marcado en países donde las instituciones políticas de control están sofocadas, o son muy débiles, en los que la prensa – por encima de las instituciones de fiscalización – es el actor que llama a cuentas a los poderosos (Pérez-Liñán 2007, 71; Peruzzotti y Smulovitz 2000; Waisbord 2000). En los seis casos de destitución de presidentes latinoamericanos que estudia Pérez-Liñán (Fernando Collor de Mello, Carlos Andrés Pérez, Ernesto Samper, Abdalá Bucaram, Raúl Cubas y Luis

---

<sup>6</sup> Hay una discusión sobre la autoría de la idea de la prensa como cuarto poder, generalmente atribuida a Edmund Burke. Spilchal (2002:44) sostiene que más bien fue Thomas Macaulay quien se refirió así a la prensa, y que Thomas Carlyle atribuyó la idea erróneamente a Burke. La frase que originó la confusión es la siguiente: “*Burke said that there were Three Estates in Parliament; but, in the Reporter’s Gallery yonder, there sat a Fourth Estate, more important far than they all.*” (Carlyle 2007).

González Macchi) la aparición de una denuncia en la prensa fue un común denominador, lo que está relacionado con la aparición de una nueva forma de ejercer periodismo en América Latina en la década de 1990, (Hughes 2006a, 2006b; Lawson y Hughes 2005; Waisbord 1994, 2000). Los escándalos publicados se referían a acusaciones de corrupción o malos manejos del poder para llevar a cabo su función; y fueron uno de los primeros pasos para la remoción de los presidentes envueltos en ellos.

La función de vigilancia, o de *watchdog*, captura la concepción ideal del rol que debería desempeñar la prensa según los teóricos liberales: “un guardián independiente, surgido de la sociedad civil, que funciona como contrapeso a las ramas de gobierno” (Norris 2014, 521). El gobierno, que siempre está bajo sospecha desde esta perspectiva, tiene que ser vigilado, cuestionado, instado a justificarse para que no se aparte de su mandato; y los periodistas que se guían bajo esta concepción profesional tienden a ser vistos como defensores del interés público y adalides en la denuncia de las injusticias sociales.

Lo cierto es que el periodismo entendido como el guardián de la democracia – noción extraída en gran parte del modelo norteamericano de periodismo que vio la luz a finales del siglo XIX, el *muckraking* –, tiende a exagerar la capacidad de incidencia de los reportajes de denuncia para limitar los abusos de poder, asumiendo un ideal profesional único que no necesariamente todos los periodistas cumplen (Coronel 2000). Sin embargo, diversos estudios demuestran que, si bien los efectos de estos reportajes no se dejan sentir en todas las áreas de política, sí son efectivos para marcar o fortalecer determinadas agendas públicas, al atraer la atención sobre temas puntuales, como las violaciones a libertades y derechos (Whitten-Woodring 2009), o corrupción (Adserá, Boix, y Payne 2003; Ahrend 2002; Brunetti y Weder 2003; Camaj 2012; Chowdhury 2004; Freille, Haque, y Kneller 2007; Stapenhurst 2000); y que incluso pueden catalizar la aplicación de sanciones judiciales (Waisbord 1994, 2000).

### 1.2.1 Libertad, pluralismo, objetividad, crítica: ¿qué elemento de la prensa estudiar?

Para estudiar las relaciones entre prensa y poderosos, y la operación de las estrategias de los segundos para manipular a la primera, es necesario tomar algún elemento puntual de la prensa que ayude a medir si los intentos de manipulación están logrando o no sus objetivos.

Una buena parte de las propuestas teóricas que se utilizan para medir el nivel o la calidad de la democracia liberal alrededor del mundo incluyen en alguna de sus dimensiones la

existencia de una prensa libre como atributo, ya sea de manera explícita (Coppedge 2011; Dahl 1989; Diamond y Morlino 2005; Levitsky y Way 2002), o contenida dentro de la dimensión de las libertades civiles, las elecciones justas o la contestación (Altman y Pérez-Liñán 2002; Collier y Levitsky 1997; Coppedge, Maldonado, y Álvarez 2008; Coppedge 2012).

Del mismo modo, los indicadores internacionales que se utilizan con mayor frecuencia para dar cuenta de la calidad de la democracia (*Freedom House, Polity IV, IDEA, Cingranelli-Richards Human Rights Data Project*) consideran en alguna de sus dimensiones el estado en el que se desenvuelve la prensa, tomando como criterio central, en la mayoría de los casos, el grado de intervención estatal en ella, suponiendo que la libertad de la prensa puede medirse en función de los márgenes de acción que deja el Estado para que ésta decida su estructura de propiedad, su organización y sus contenidos. Sin embargo, es posible que un diario que se mueva prácticamente sin intervención estatal no provea de información útil para la toma de decisiones democrática o la vigilancia del poder. También puede ser que la prensa que cuestiona al poder no sea totalmente “libre” bajo los términos de intervención estatal, que sólo esporádicamente desafíe estos controles estatales, o quizás, que responda a los intereses de otros actores, como la oposición o el sector privado. En todo caso, la libertad de prensa no la determina la existencia de un diario crítico, ni la mina un diario leal al régimen, en tanto es propiedad de todo el sistema de comunicación en conjunto, no de cada uno de sus participantes.

La mayoría de las visiones normativas de la prensa considera la no intervención estatal como un elemento central e irreductible. *Freedom House*, por ejemplo, considera tres esferas en las que la interferencia del Estado lastima la capacidad de la prensa para informar: la promulgación de leyes restrictivas, el grado de control político (incluyendo las estrategias abiertas de censura y la intimidación violenta); y las características del entorno económico (incluyendo las estructuras de propiedad, la facilidad para ingresar al mercado de medios, y la intervención financiera del Estado en las empresas de medios) delimitan el marco de acción dentro del cual la prensa puede moverse más o menos libremente. Desde los estudios teóricos, Brunetti y Weder (2003), además de contemplar el grado de intervención del estado en la labor periodística, también reconocen la intervención de otros actores como obstáculos potenciales para la libertad de prensa. Sus indicadores incluyen la ausencia de leyes y de acciones de represión violenta ejercida desde el Estado para limitar los contenidos, pero también consideran la posibilidad de que la intervención del crimen organizado sea otra fuente de autocensura. Los

estudios que caben en este primer grupo están preocupados particularmente con la intervención de elementos ajenos a la prensa como factores nocivos que afectan el quehacer de ésta. El problema de esta perspectiva es que la intervención estatal no siempre redundará en consecuencias negativas. Por ejemplo, la prensa noruega, subsidiada en su totalidad por el Estado desde 1969, en un inicio por la falta de diarios, es una de las más leídas y más libres del mundo en términos de la diversidad de contenido que publican y su orientación crítica (Höyer 1968; Murschetz 1998; Skogerbø 1997); y el financiamiento público no condiciona en ningún aspecto las líneas editoriales de los diarios: “la prensa se ve a sí misma como crítica del poder” (Andersen 2008). Y aunque el caso noruego no es representativo de las dinámicas que se tienden entre prensa y Estado en todos los lugares, ilustra bien las falencias de acercarnos al estudio de este tema exclusivamente a partir de la interferencia estatal.

Otros estudios están enfocados en la lógica interna de la prensa, en las cualidades que ésta debe mostrar para cumplir con su misión y en los estándares profesionales que debe guardar. La pluralidad ideológica, la independencia, y la objetividad son algunas características – entre otras muchas – que se aluden cuando se habla de “buen periodismo”, y que no están aseguradas cuando sólo se considera la ausencia de intervención del Estado. Si el grado de intervención estatal marca las dimensiones del terreno de juego, estas perspectivas se enfocan en cómo se comporta la prensa *dentro* de las fronteras establecidas; buscando si estas características “deseables” se verifican en los contenidos de las publicaciones. Por ejemplo, los trabajos de Lawson (2002), Hughes (2006) encuentran dos modelos extremos de periodismo: el cívico y el autoritario. El periodismo cívico refleja mayor cobertura de actores de la oposición y de la sociedad civil, tiene un estilo más imparcial para realizar sus reportajes, y cubre con mayor frecuencia temas delicados o sensibles para el gobierno. Cuando los periódicos comienzan a manifestar este estilo, señalan estos autores, es posible empezar a hablar de liberalización de la prensa. Hallin y Papathanassopoulos (2001), Hallin y Mancini (2004), Guerrero (2009) y Márquez (2015), consideran, además de los temas cubiertos por los diarios, aspectos ligados a la práctica del periodismo y los estándares profesionales que rigen esta labor para clasificar los sistemas de medios: las reglas que se establecen dentro de las redacciones, los niveles de circulación, y las estructuras de propiedad de los diarios. Whitten-Woodring (2009, 8-9), por su parte, señala que la prensa debe operar en un ambiente profesional que “impulse a los periodistas

a servir como perros guardianes, monitoreando al gobierno” y que “motive a los medios a servir como el portavoz de los grupos marginados.”

Ambas perspectivas resultan incompletas para estudiar la relación entre prensa y Estado, especialmente en entornos donde las restricciones que impone el gobierno son también objeto de disputa. La primera permite contrastar a los Estados como los “arquitectos” de las canchas donde jugará la prensa: unos son más laxos, otros son más restrictivos, pero en todos los casos la libertad de prensa se define por algo externo a ella. Este enfoque, centrado en la configuración de las normas, adolece de considerar la reacción de la prensa frente a las interferencias que impone el Estado. El establecimiento de las reglas del juego se asume como unilateral e incontestado.

La segunda perspectiva está centrada en lo que se puede hacer la prensa *dentro* de los límites del terreno de juego. Bajo esta óptica, lo que se compara es el ingenio de las prensas para cumplir con su función en el espacio que les deja el Estado; para desempeñarse lo mejor que puedan dentro de él, asumiéndolo como dado. El problema es que, para este enfoque, el desempeño de la prensa es una serie de rutinas internas, sin capacidad de incidencia en su propio espacio de juego o en su relación con el Estado.

Ambas posturas fallan en capturar la disputa por el propio marco institucional (en sus vertientes formal e informal) que se lleva a cabo entre ambos actores. Podríamos afirmar que muchos periódicos y periodistas se colocan más bien en una categoría intermedia, aceptando temporalmente las reglas del juego, pero también luchando por expandir sus márgenes de acción. Esta visión conecta bien con la forma mesurada y realista de entender al periodismo independiente que tenía Julio Scherer cuando se planteaba qué hacer después del golpe al diario *Excélsior* en 1976:

No entendamos mal la palabra independencia cuando hablamos de fundar un diario independiente. En este país toda independencia es relativa. Necesitamos aceptar las reglas del juego del sistema y ejercitar nuestra profesión hasta donde los límites de esas mismas reglas nos permitan. De otro modo corremos el peligro de marginarnos en un periodismo sin peso ni influencia en la sociedad. (Leñero 1978, 355).

Es en esta doble dinámica – por un lado, el desempeño dentro de las reglas del juego, pero también por la expansión de los márgenes de acción – donde se tiende el tironeo entre prensa y poder que interesa para esta investigación. Entonces, parafraseando a Carver, ¿de qué

prensa hablo cuando hablo de la prensa? Hablar de prensa libre, en término de la ausencia de la intervención estatal, remite a la posibilidad de publicar cualquier contenido sin enfrentar consecuencias ni sanciones, de un ejercicio sin cortapisas de la profesión. En ese estadio, donde las reglas del juego hacen posible esta libertad de contenidos, ya no es necesario continuar empujando los márgenes. Hablar de prensa combativa, por otro lado, captura mejor la noción de disputa entre estos actores. La prensa combativa publica contenido, no porque las reglas se lo permitan, sino *a pesar* de las restricciones que impone el Estado, y no gracias a estos. Y es a partir de estas confrontaciones que los márgenes se modifican, ampliándose o endureciéndose más.

Aquí propongo que para estudiar los efectos de las estrategias de control no es suficiente considerar las diferencias en el marco institucional (formal e informal), ni concebir a los diarios como aceptantes automáticos de éste, sino adoptar una perspectiva que logre captar las dinámicas que se tienden entre prensa y gobierno en su lucha no sólo *dentro* de este marco, sino *por* el marco en sí mismo (algo como lo que propone Tsebelis, 1990, con el concepto de juegos anidados). Y esta disputa no se limita a las leyes, también abarca las instituciones informales de las estrategias de manipulación (clientelismo, intimidación, represalias) que pueden resultar incluso más poderosas para regular las relaciones entre estos actores.

Por lo tanto, si se busca captar las dinámicas entre prensa y gobierno, más allá de la mera existencia de las estrategias de intervención o manipulación estatal, y más allá también de los estándares profesionales de la prensa, un elemento que permite calibrar bien la efectividad de la manipulación es el grado de crítica al gobierno que publican los diarios.

El concepto de periodismo crítico implica rebasar la concepción de la prensa como simple registro pasivo de los eventos diarios, para abrazar las funciones de construcción de opinión pública y análisis del desempeño del gobierno para informar las decisiones de los ciudadanos. Norris (2012, 525-526) apunta que la noción del periodismo guardián tiene una función primaria, que es investigar el comportamiento de los poderosos, cuestionando, cuando las haya, las desviaciones en su mandato; y una función secundaria, más difusa y menos frecuente, que es diseminar información que, por el funcionamiento convencional de las instituciones, permanece lejos de la mirada pública (como los debates parlamentarios o las audiencias judiciales). Es a través de estas funciones que la prensa ayuda a “salvaguardar el

interés público, señalando casos de asimetrías de información, incompetencia, corrupción y criminalidad” (Norris 2014, 526).

Aun reconociendo que el modelo de “perro guardián” sólo capta una parte del quehacer periodístico, la emisión de crítica es sin duda central para el interés de esta investigación: la crítica no sólo es un rasgo del ejercicio de la prensa, sino que en muchas circunstancias constituye también la única respuesta racional de este actor en términos estratégicos.

La consideración de los contenidos críticos permite superar las visiones dicotómicas que asocian automáticamente prensa libre con gobiernos democráticos, y prensa cautiva con gobiernos autocráticos, cerrando la posibilidad a escenarios paradójicos que, dicho sea de paso, resulta más interesante analizar. Ninguno de estos aspectos puede ser capturado cuando sólo se toma en cuenta la función informativa de la prensa.

Una frase, generalmente atribuida a George Orwell, define al periodismo como “publicar lo que alguien no quiere que se publique”; y es que es precisamente en la crítica donde se evidencia el rasgo incómodo de la prensa escrita como vigilante del poder.

### **1.3 Una teoría para el control de la prensa: las reacciones adversas y los límites del silencio**

Puesto que el periodismo es una fuerza tan poderosa, ¿sabéis qué hará mi gobierno? Se hará periodista, será la encarnación el periodismo (...). No sólo encomendaré a cierto número de periódicos la tarea de exaltar continuamente la gloria de mi reinado, sino también de responsabilizar a otros gobiernos por los errores de la política europea.

Maurice Joly, *Diálogo en el infierno entre Maquiavelo y Montesquieu*.

#### **1.3.1 El instrumental para construir una sola realidad: las formas de manipulación de los medios**

Las estrategias autoritarias son instrumentos de auto-preservación del poder. Las violaciones a los derechos humanos, y las libertades políticas y civiles son medios que usan los autócratas para neutralizar las amenazas a sus ambiciones políticas (Schedler, 2013:261). Visto el potencial de la prensa para contener y vigilar el poder, de su acompañamiento –cuando no su participación

activa – en transiciones políticas y destituciones de funcionarios, no es de extrañar que todos los gobernantes quisieran controlar la información que llega a los ciudadanos. Ahora bien, hay que empezar diciendo que las noticias son construcciones y no reflejos fieles de lo que ocurre en una sociedad. Son una representación selectiva de ella, creada por actores y organizaciones posibles de identificar (Lippmann 2003; Schudson 2003). Las noticias se producen, se construyen a partir de énfasis y silencios, de concepciones previas de qué es lo que existe y qué es lo que importa, quiénes son los protagonistas obligados y quiénes los personajes secundarios prescindibles, qué es lo que consumen las audiencias y qué es lo que puede provocar represalias. Las noticias se “inventan” (Pettegree 2014), y como invención, son maleables y controlables.

Al desplegar estrategias de manipulación, los gobernantes buscan que prevalezca su propia “línea editorial” de la realidad en dos sentidos. Primero, asegurarse de que exista un flujo constante de mensajes favorables, que puede consistir en comunicar los logros del gobernante, desprestigiar a la oposición o transmitir las concepciones de los problemas públicos que más convengan a los intereses del gobierno. Los gobernantes desean “construir” y transmitir a través de los medios la realidad que les retrate de la manera más favorable: el recuento de sus hazañas y sus logros de gobierno, su capacidad para concretar acuerdos, su presencia generosa para paliar las consecuencias que enfrenta la población estatal por los desastres naturales, o la forma en que los indicadores sociales y económicos han mejorado en su entidad. (Zaller, 1992).

El segundo y más obvio objetivo consiste en inhibir la crítica y suprimir las actividades de los grupos disidentes del radar noticioso. Con estos dos frentes de control, la emisión de mensajes positivos al gobernante y la inhibición de crítica, que se suelen ejercer de manera simultánea, los gobiernos buscan influir en las actitudes políticas de los ciudadanos. (Geddes y Zaller 1989, 319), instalar una sola visión del mundo: *su* visión del mundo, en la que ni la oposición ni los fallos de gobierno existen, el apoyo ciudadano es generalizado, y no hay conflicto lo suficientemente severo como para que el gobierno no le pueda hacer frente.

El control de la prensa es el intento de construir una realidad, y también de clausurar otras (Schedler 2013, 41), y las formas de llevar a cabo este objetivo son múltiples. Desde las variantes más represivas hasta las formas más sutiles de control, todo cabe en el instrumental de manipulación sobre la prensa: detenciones arbitrarias a periodistas, expropiaciones de los medios de producción de los diarios, envenenamientos, golpizas, decomiso de ejemplares, desapariciones, asesinatos, sobornos, creación de diarios fantasmas favorables al régimen,

regalos convencionales y excéntricos, intervenciones directas e infiltraciones dentro de las redacciones, colocación selectiva de la publicidad del Estado, exención de deudas y favores fiscales, reformas legales para criminalizar la crítica y permitir la persecución de periodistas; la lista es tan extensa como el ingenio del autócrata. Como señala Schedler (2002, 41), “los límites de la imaginación autoritaria no son lógicos, sino empíricos”, y en ese sentido, el arsenal para controlar a la prensa no conoce fronteras.

En todas las estrategias es posible distinguir un elemento central de coerción, un instrumento con el que se busca la sumisión de la prensa, que determina el tipo de recursos que debe movilizar para articular su estrategia, los actores con los que debe negociar para acceder a ellos, y las consecuencias que podría enfrentar al ejecutar el control. Por ello, hay estrategias que simplemente no están disponibles para algunos gobernantes, porque enfrentan restricciones para acceder o poner en marcha el instrumento de represión.

A pesar de la gran variedad de estrategias que ejecutan los gobernantes, es posible clasificarlas en tres grupos, con base en el medio a través del que se ejerce la manipulación: los recursos materiales, las leyes o la violencia. Si bien cada tipo de estrategia se describirá a detalle en los capítulos que les corresponden, conviene dar un primer vistazo a sus características principales<sup>7</sup>:

- a. **Clientelismo.** Abarca todas las formas de control cuyo instrumento de coerción es el intercambio de recursos materiales y/o financieros a cambio de apoyo de la prensa, reflejado en su apego a la línea editorial que dicta el gobierno. Los recursos pueden colocarse a manera de incentivos positivos (por ejemplo, el pago de sobornos), o retirarse, como represalia frente a una desviación del pacto clientelar (por ejemplo, la suspensión de un contrato de publicidad). En todos los casos el elemento común es que la crítica se busca inhibir controlando el acceso a algún beneficio material, o a los insumos básicos de producción de los diarios, como el papel.
- b. **Intimidación legal.** El instrumento de coerción es la utilización de las sanciones consignadas en las leyes para desmotivar la publicación de contenidos incómodos. Puede tratarse de leyes de censura, que restringen directamente la discusión de temas puntuales, o bien de previsiones indirectas, como el respeto a la moral o a la

---

<sup>7</sup> Esta clasificación también se aproxima a los elementos que considera *Freedom House* para elaborar su índice, en torno a los impedimentos económicos, legales o políticos para el ejercicio de la labor periodística.

reputación de terceras personas, o incluso disposiciones sobre los requisitos para ser propietario de medios, que se utilicen en un sentido tal que criminalicen la crítica en contra de funcionarios públicos. Destacan especialmente las leyes que contemplan sanciones por difamación, calumnia o injuria, también llamadas leyes de desacato, que proveen un instrumento muy poderoso para desincentivar la crítica contra funcionarios del gobierno. En todos los casos, estas estrategias comparten el rasgo de utilizar las disposiciones consignadas en el marco legal para amenazar o sancionar a la prensa crítica.

- c. **Violencia.** El instrumento de control son las agresiones físicas para lograr la sumisión de la prensa, incluyendo los ataques a las instalaciones de los diarios. La manipulación ocurre por la coerción, llegando incluso al asesinato en su forma extrema, o bien, por las amenazas e intimidaciones. La característica que comparten todas las variedades de la estrategia de control es la represión a través del uso de la fuerza.

Además del medio de control, las estrategias también se diferencian por su relación con el marco legal y su grado de visibilidad pública. La primera dimensión se refiere a que ejecutar la estrategia suponga contravenir las normas, cometiendo un acto ilegal, o, por el contrario, que sean las propias leyes las que lo permitan. La segunda dimensión señala si la estrategia puede consumarse en la opacidad, o, por el contrario, si sus efectos son, por sí mismos muy llamativos, o abiertamente públicos. Ejecutar una estrategia muy visible tiene la ventaja de que sus efectos no sólo se dejan sentir sobre el sujeto de control, sino que imponen un freno a todo el gremio periodístico. La gran desventaja es que son estrategias que pueden volverse demasiado llamativas si no se ejecutan con cuidado y en esa intensidad generar turbulencias públicas y crítica en otras esferas. Por otra parte, ejecutar una estrategia ilegal es sumamente riesgoso, por las sanciones penales que podría implicar, sin embargo, bajo ciertas configuraciones institucionales, el autócrata queda protegido por la misma estructura, y la prensa crítica, paralizada.

En la siguiente figura se muestran algunas de las múltiples manifestaciones que pueden adoptar las estrategias de control. En términos generales, se distinguen tres grandes áreas, que se indican con letras cursivas, y sus manifestaciones. En la zona clientelar, que se encuentra a medio camino entre la legalidad y la ilegalidad, algunos intercambios están regulados, como los

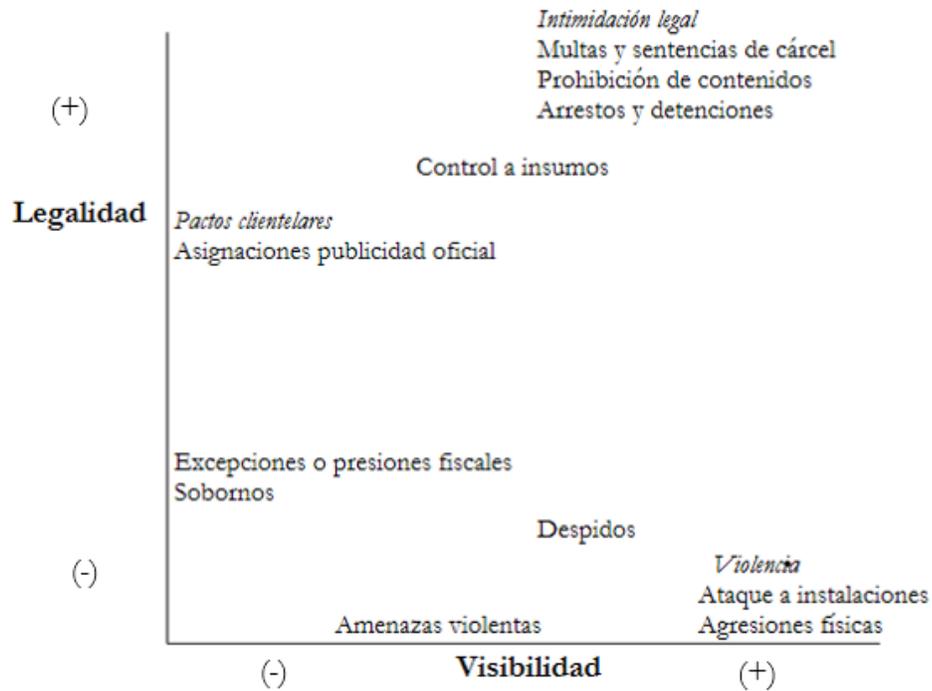
contratos de publicidad oficial, y no violentan ninguna norma. En otros casos, la legalidad del trato es más cuestionable, como las condonaciones de impuestos, o cuando la cadena periodística constituye abiertamente un regalo desde el poder. Estos tratos también suelen ocurrir en una posición alejada de la mirada pública. La mayoría de los pactos clientelares guardan un alto componente de discrecionalidad: las asignaciones de recursos generalmente se suelen definir de manera arbitraria, las negociaciones ocurren en la opacidad, y prácticamente sólo los involucrados en estos intercambios conocen a ciencia cierta las condiciones bajo las que se lleva a cabo.

En la zona superior derecha del mapa se observa el área que corresponde a la intimidación legal. Esta estrategia no sólo no violenta el marco legal, sino que se vale de él para ejercer el control, es por ello que se ubica en un nivel alto de legalidad, en términos del marco jurídico vigente, con las arbitrariedades que pudieran estar incluidas en él. Por la misma razón esta estrategia es altamente visible: para que una ley sea válida, debe ser pública; y los procesos legales de quienes se consideren infractores de ella, también.

Finalmente, en la zona inferior se observan todas las manifestaciones de la estrategia violenta de control. Cualquiera que sea la variante que se use, hacer uso de la violencia para someter a la prensa supone contravenir el marco legal en tanto agresión, aunque su visibilidad es variable: así como un asesinato difícilmente puede esconderse de la mirada pública, la autoría suele ocurrir en la obscuridad.

Considerar estas dimensiones es importante para la teoría que aquí se propone porque a mayor visibilidad e ilegalidad se elevan los costos de las estrategias. Como se verá más adelante, las diferencias en las configuraciones contextuales y la intervención de actores puntuales pueden hacer visible una estrategia que ocurría en la opacidad o llamar la atención sobre la clandestinidad, incrementando con ello los costos de desplegarla.

**Figura 1.1 Estrategias de manipulación de los medios**

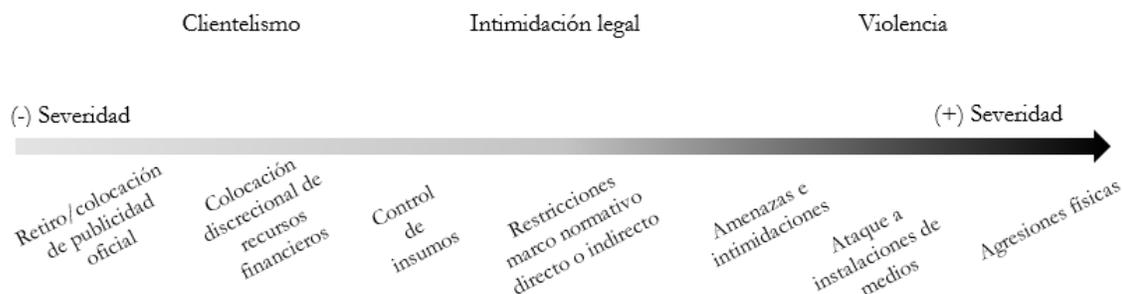


Fuente: Elaboración propia

Una dimensión más que conviene tener en cuenta para el análisis de las estrategias de manipulación es su severidad, definida por el grado de rigor de la estrategia y la irreversibilidad de sus consecuencias. Las estrategias pueden colocarse en un continuo de severidad como el que se muestra en la Figura 1.2.

En la escala de severidad que va de derecha a izquierda se muestran las tres grandes estrategias de control que se analizan en esta tesis. En la parte de abajo se expresan sólo algunas de las manifestaciones de cada una de ellas, a manera de ilustración. Con esta figura no se pretenden soslayar las consecuencias que las estrategias de control de niveles “bajos” de severidad pueden tener para la función crítica de la prensa. Todas, si están dadas las condiciones, pueden lograr su propósito de acallar las notas incómodas; pero, como se verá en el siguiente apartado, la facilidad para destrabar los controles es inversa al grado de severidad de éstos.

**Figura 1.2. Severidad de las estrategias de manipulación**



Fuente: Elaboración propia

### 1.3.2 Los agentes de contrapeso afectando las dinámicas de control: las reacciones adversas

La prensa, como el resto de instituciones que los gobernantes buscan controlar, es arena de disputa, espacio simultáneo de dominación y de contención (Schedler, 2013:74); sin embargo, los medios tienen un estatus particular, que los distingue del resto de las instituciones formales democráticas, y ése es que, aunque cumplen con una función pública, no son criaturas estatales, o no lo son del todo, ni en todos los casos.

Los medios son las únicas instituciones que son requisito para la democracia cuyo diseño no es estatal; y a diferencia de lo que ocurre, por ejemplo, con los órganos judiciales, carecen de instrumentos institucionalizados de interacción con el gobierno (como lo podría ser el sentido de las resoluciones de una controversia constitucional, para el caso de las cortes supremas). Así, el funcionamiento de los medios y su relación con el gobierno son elementos mucho más fluidos y menos previsibles. El control que se puede ejercer sobre los medios es, por lo tanto, más inestable, porque, aunque un diario nazca sometido y silencioso, siempre está latente la posibilidad de que comiencen a responder a intereses distintos a los del gobernante, incluso en entornos autoritarios (Stein 2008).

Cuando un gobernador decide que debe reprimir a la prensa para inhibir el contenido crítico se enfrenta a decisión compleja. No es una cuestión dicotómica de todo o nada, de oprimir un botón y obtener represión. En realidad, es una elección que involucra una serie de aproximaciones para “crear” control. Las características no están dadas de antemano, sino que hasta el gobernador más impulsivo y emocional debe tomarse un tiempo para articular un plan,

una premeditación mínima antes de ejecutar el “arte de la manipulación”. Las primeras decisiones tienen que ver con el objetivo que busca: ¿la manipulación es una señal de advertencia sobre su estilo de gobierno, o es más bien una represalia contra críticas ya publicadas?, ¿el control se busca ejercer disimuladamente sobre un periódico o periodista crítico, o asegurarse que todo el gremio quede controlado indirectamente? Las preguntas que se le imponen después están relacionadas con el instrumento de represión: ¿a qué recursos se tiene acceso?, ¿qué ventajas tiene determinada estrategia sobre otra? Posteriormente, debe pensar sobre la severidad: ¿qué tanto es posible apretar el puño sobre la prensa?, ¿existen actores que obstaculicen la manipulación? Y una vez respondidas esas preguntas, aparecen otras sobre las que sólo es posible especular: ¿qué tan efectiva será la estrategia seleccionada en la intensidad elegida?, ¿es factible que se genere crítica en otros círculos, que la estrategia produzca reacciones de denuncia o protesta, o bien, intervenciones de otras ramas de gobierno, o de otros niveles de gobierno?

Es erróneo asumir que la relación entre controles gubernamentales y complacencia mediática es automática, positiva y lineal. La relación entre la prensa y los gobernantes es mucho más compleja que eso: la intervención gubernamental no necesariamente mina la emisión de crítica en todos los contextos, ni cualquier forma de control logra el mismo éxito en distintas circunstancias. Así, eso nos remite a pensar más en estrategias para alcanzar equilibrios entre silencios y críticas, que en un despliegue lineal de mayor control para fulminar la crítica. Por un lado, las estrategias de manipulación implican relaciones entre poderosos y medios lo suficientemente flexibles y efectivas para permitir el pluralismo y la crítica ocasional sin comprometer el control oficial de la prensa (Lawson, 2002: 26). Es imposible – e indeseable – garantizar la complacencia absoluta de un periódico, y menos aún, de todo el sistema de medios impresos en conjunto si se pretende guardar la apariencia de un mínimo nivel de tolerancia con la libertad de prensa. Por otro lado, para funcionar, el control debe mantenerse libre de reacciones riesgosas; demanda sopesar los beneficios de disminuir el contenido de los periódicos sin desatar críticas mayores en otras esferas. La manipulación de la estructura de medios pretende lograr el “ilusionismo” de medios plurales: con distintas perspectivas ideológicas, pero bajo reglas diferenciadas para el otorgamiento o el retiro de apoyos; con diversidad de contenidos, pero volcados hacia temas no estatales, o incluso hacia temas no políticos, y con silencios selectivos sobre asuntos o actores incómodos para el gobierno; con

críticas intermitentes, pero siempre hacia actores de la oposición o funcionarios menores; y con lenguaje que apela a la objetividad, pero privilegiando la perspectiva oficial.

El sentido común podría indicar que, a mayor grado de manipulación, mayor conformidad de los medios; es decir, se encontraría una relación lineal entre manipulación y complacencia. Sin embargo, los intentos de control tienen límites: las estrategias de manipulación “son costosas, no siempre son efectivas y pueden generar consecuencias contraproducentes” (Schedler 2013, 261). Controlar puede resultar muy caro para el represor (Dahl 1989; Gartner y Regan 1996; Schedler 2002, 2013; Levitsky y Way, 2010). La manipulación siempre supone un intercambio entre el nivel de control que se logra y los riesgos de perder poder. Así, no necesariamente estrategias más intensas resultan más efectivas, en términos del control que son capaces de producir.

Cuando el control se ejerce sobre la arena de los medios, la represión y la censura férreas pueden generar cinismo más que acuerdo con las ideas difundidas (Longerich, 2006, cit. por Schedler, 2013:263); las agresiones contra la prensa, repudio; y la utilización del marco legal, una reconsideración de las normas vigentes, generándose con cualquiera de estas reacciones una erosión en los apoyos al gobernador, más que su difusión como personaje infalible e incontestable; y reacciones de desaprobación, más que la apropiación de la realidad acrítica que pretendía construir. Sin embargo, en otras ocasiones, la manipulación es efectiva y funciona para contener la crítica sin desatar reacciones de terceros actores: si acaso hay reprobación entre la ciudadanía, ésta se vive callada; no hay señalamientos desde las otras ramas de gobierno. No hay una percepción de que el gobernador es “asesino de periodistas”, artífice de leyes draconianas o repartidor de “chayotes”. Simple y sencillamente se asume la situación de una prensa silenciosa, como si ése fuera su estado inicial por naturaleza. El control se ejecutó con maestría y discreción: el gobernador obtuvo todas las ganancias sin enfrentar ningún costo posterior.

Esto nos lleva a pensar que en todos los casos el control es relativo, es una jugada estratégica que depende de los cálculos, los recursos y la habilidad del gobernador para leer la proclividad de provocar reacciones contraproducentes; pero también de las características de los actores presentes en el contexto para reaccionar, para imponer costos u obstaculizar las estrategias, o bien, para facilitarlas. Para los regímenes locales, Gibson (2012) ha señalado que la utilización de las estrategias de manipulación depende del “régimen territorial” que habiten,

en términos del arreglo institucional, pero también, añadiría yo, de la configuración de frenos y contrapesos que existan en ese contexto, y para el caso específico del control sobre la prensa, de la presencia de aliados que pueden mitigar la intensidad y la efectividad del control. De esta configuración contextual dependen los niveles de manipulación que el gobernador puede desplegar (es decir, cuánto dinero destinar a los tratos clientelares, cuántos periodistas sancionar, o cuántas agresiones infligir, en términos de las tres principales estrategias aquí presentadas), y que estos controles sean efectivos, o, por el contrario, que generen reacciones contrarias a los intereses del gobernador.

Si concebimos a las estrategias de control como un juego entre dos actores, podemos decir, de inicio, que tenemos al menos dos escenarios distintos: uno en el que el gobernador es exitoso para controlar, y otro en el que fracasa. Sabemos, además, que cuando un gobierno decide manipular alguna arena (electoral, institucional o mediática), la acción no ocurre en un “vacío político” (Gartner y Regan 1996, 276), sino en un entramado de actores e instituciones que modifica los niveles de manipulación que el gobernante es capaz de desplegar, y sus resultados. La manipulación es un juego que se desdobra de manera distinta ante distintas configuraciones contextuales.

Dentro de la literatura que ha estudiado los límites y los efectos de las estrategias para manipular instituciones (*i.e.*, las reglas electorales, congresos u órganos judiciales) o mantener a raya a actores subversivos, varios autores coinciden en señalar la relevancia de determinados agentes que pueden elevar los costos de la manipulación, y con sus reacciones amortiguar la severidad de la manipulación y afectar la efectividad de estas estrategias de control. En su análisis sobre el uso de represión para sofocar movimientos que amenazan al *status quo* (demandas de mayor representación o denuncias sobre abusos y violaciones a derechos), Gartner y Regan (1996) señalan a la comunidad internacional, jueces independientes, empresarios, grupos sociales o de oposición como actores que pueden imponer sanciones políticas y económicas al represor. El objetivo del gobierno es minimizar los costos impuestos por estos actores, como función del nivel de represión y de la “demanda” de reprimir.

En el mismo sentido, estudios sobre los efectos de los embates de los ejecutivos sobre las cortes supremas señalan a organizaciones de la sociedad civil, asociaciones de litigio, partidos de la oposición, o la opinión pública como actores que pueden constituirse en “aliados” de las instituciones judiciales, documentando abusos, iniciando litigios independientes o

manifestando públicamente su desaprobación ante la represión que las cortes han padecido (Helmke y Staton 2010; Moustafa 2007, 2008; Vanberg 2005); o expresando su desaprobación frente a la represión. Es a partir de la existencia de “redes de apoyo”<sup>8</sup> integradas por uno o más de estos actores que Moustafa (2007, 2008) logra explicar cómo es que el poder judicial en Egipto logró expandirse y mantener su autonomía, incluso bajo gobiernos autoritarios. Por su parte, Helmke y Staton (2010) acuden a la noción de “*public backlashes*”, retomando una noción propuesta por Vanberg (2005) para explicar las situaciones en las que las cortes están dispuestas a desafiar las políticas de los poderes ejecutivos con el sentido de sus decisiones. Estos autores señalan que sólo cuando exista una probabilidad lo suficientemente alta de generar estos *backlashes* (que aquí se traducen como “reacciones adversas”<sup>9</sup>), la corte se atreve a anular las políticas del Ejecutivo, porque en esas situaciones la intervención de terceros actores provoca que ejecutar estrategias de castigo se vuelva muy desgastante para el gobierno.

Si bien las “reacciones adversas” (Helmke y Staton 2011; Vanberg 2005), las “interacciones sinérgicas” de las redes de apoyo social (Moustafa 2007), o los “costos no lineales” de la represión (Gartner y Regan 1996), no son conceptos equivalentes, todos ellos advierten que la decisión de control no es sólo asunto de elegir unilateralmente el nivel que maximiza el nivel de utilidad, sino que implica enfrentar elementos contextuales que pueden afectar considerablemente el resultado final; y aunque el estudio de estas interacciones no se ha trasladado a las que existen entre prensa y poder, considero que constituyen un recurso de gran utilidad para realizar un análisis homólogo. La prensa, como las cortes, puede constituir un actor que rete la visión predominante de los poderes Ejecutivos, desafiando, con crítica y denuncia, sus decisiones de política. Aunque las relaciones entre los gobernadores y la prensa son mucho más fluidas y menos institucionalizadas que las que ocurren entre el poder judicial y los ejecutivos, la noción es útil para capturar que los gobernadores incluyan en sus cálculos la posibilidad de desatar reacciones desfavorables en otras esferas por buscar “desarmar” a un actor, sea capturar a los medios o sea purgar a las cortes. Además, tal y como lo plantean Gartner y Regan (1996), el análisis también puede aplicar para actores que no tienen instrumentos de incidencia directa, como grupos de protesta para el estudio que ellos realizan.

---

<sup>8</sup> El término usado por Moustafa (2008) es *social support networks*.

<sup>9</sup> El término “reacciones adversas” hace referencia al mencionado término *public backlashes* utilizado para referirse a las respuestas que se generan entre los diferentes actores públicos las situaciones de confrontación entre las cortes y los ejecutivos (Helmke y Staton 2010).

Aunque a los gobernadores les gustaría que el control fuera una acción incontestada, en realidad se ve afectada por la presencia o ausencia de estos agentes que pueden actuar como barreras. Si extendemos estos argumentos al control de los medios, podríamos decir que estos actores, al desempeñarse como contrapesos de los gobernadores, como aliados de los medios, o como interesados en la publicación de crítica, reaccionan de manera más o menos rápida, y más o menos intensa a los intentos del gobernador de acallar los contenidos incómodos, afectando los niveles de la estrategia de manipulación y/o minando su efectividad. Su presencia o su ausencia diferencia los contextos relevantes sobre los que se ejerce el control. En esta investigación me refiero a ellos como “agentes de reacciones adversas”, “actores de contrapeso”, o “aliados de la prensa.”

La naturaleza de estos actores es diversa, y sus reacciones son múltiples. Las instituciones que tradicionalmente pueden actuar como contrapesos y los mecanismos formales de control son un ejemplo muy relevante de cómo los actores pueden generar reacciones que afecten las estrategias de manipulación, pero no es el único. Manifestaciones públicas, llamadas sociales a cuentas, apoyo directo o indirecto a los medios agredidos, intervención en los procesos judiciales, provisión de fuentes alternas de financiamiento, cuestionamientos del marco institucional vigente: hay múltiples formas en las que las reacciones de los contrapesos potenciales se dejan sentir.

Las reacciones adversas pueden provenir de la oposición, de instancias judiciales o legislativas, de movimientos sociales, de otros niveles de gobierno, o desde el propio seno de los medios de comunicación, funcionando como un búmeran: son un “resortazo” que latigüea en sentido contrario a los intentos de control del gobernador, haciendo eco de la manipulación sufrida por la prensa estatal<sup>10</sup>. No sólo son consecuencias no deseadas, sino contraproducentes; son reverberaciones que vuelven más visible la manipulación e invierten la utilidad del control: se vuelve más costoso reprimir que tolerar.

Estos actores, con sus reacciones adversas ante la manipulación, insertan costos indirectos a la acción del gobernador, otorgan a la prensa apoyos específicos para resistirla,

---

<sup>10</sup> Desde los estudios históricos, Burkholder (2016), en su análisis del boicot al periódico *Excelsior*, ha sugerido que “una prensa democrática sólo puede surgir si cuenta con lectores dispuestos a defenderla”. Aunque, desde luego, su análisis se emite desde otra disciplina, la noción de una esfera de actores “defendiendo” a la prensa conecta bien con el concepto de agentes de reacciones adversas que se sugiere aquí. Los lectores bien podrían constituir otra fuente de reacciones adversas.

acompañan con sus propias reacciones la labor de los medios críticos; y minan la credibilidad de las amenazas de manipulación: si la prensa se anticipa al cálculo racional que hace el gobernador cuando hay una red de aliados que se activará ante cualquier intento de manipulación, sabe de antemano que la manipulación no se llevará a cabo, pues constituye una amenaza no creíble. En cualquier caso, el resultado final es que, cuando estos aliados insertan costos y se verifica una reacción adversa, el cálculo y el efecto de la manipulación se modifica: se limita la cantidad de manipulación que el gobernador puede intentar emitir, se daña la efectividad de las estrategias para inhibir crítica, y, además, se desata crítica en otras esferas.

Para precisar todo lo dicho: es posible decir que los agentes de reacciones adversas tienen una doble función sobre las estrategias de manipulación: por un lado, limitan su intensidad, al insertar costos indirectos adicionales; y por otro, reducen la probabilidad de que la manipulación sea exitosa, al dañar su efectividad. Cada una de estas funciones se analizará por separado.

*a) La intervención de los agentes de reacciones adversas sobre la intensidad de la estrategia de manipulación.*

La primera área de incidencia de los agentes de reacciones adversas es la intensidad de la estrategia de manipulación. Por “intensidad de la manipulación” me refiero a las “cantidades” observables en que se manifiesta el nivel de la estrategia, de acuerdo con el medio a través del cual se ejerce la manipulación: los montos destinados a los pactos clientelares, el número de sentenciados por haber calumniado o difamado a los poderosos (o como consideran algunos autores, simplemente el número de leyes restrictivas de la libre expresión; véase Stanig 2015); o la cantidad de agresiones registradas en contra de periodistas o periódicos.

Una idea que se ha discutido desde hace tiempo es que, hasta para los gobernantes más autoritarios, los intentos de control llevan aparejados costos que no pueden dejarse de lado antes de optar por un curso de acción (Bonchek y Shepsle 1997). Incluso sin considerar que la estrategia pueda fracasar en su intento de controlar a la prensa, o de que genere efectos contraproducentes en otras esferas, el simple hecho de “producir control” implica incurrir en costos (Dahl 1989, 24; Schedler 2013, 266–267).

Está, por un lado, el cálculo tradicional de las restricciones que impone el acceso a los recursos de control. Estas restricciones marcan el abanico de alternativas que están disponibles a los gobernadores. También está el cálculo de costos directos que implica movilizar y aplicar

estos recursos; el costo de incurrir en actos de manipulación, o de desplegar el aparato represivo. Pero la manipulación lleva otros costos asociados, que, aunque funcionan de una manera más indirecta, tienen un efecto insoslayable para su puesta en marcha.

Los agentes de reacciones adversas también insertan costos a considerar, pero un tipo particular de costos, que no están asociados con los actos mismos de manipulación, sino con las reacciones que estos puedan llevar a cabo, dentro de su rango de acción, para obstaculizar el despliegue de la manipulación. Por ejemplo, los congresos, podrían incrementar sus labores de monitoreo y control sobre los recursos públicos, restringiendo la posibilidad de utilizarlos para acuerdos clientelares. O bien, organizaciones de la sociedad civil pueden emprender tareas independientes de vigilancia sobre el uso de recursos públicos, o de exigencia para transparentarlos. Estas acciones suponen costos adicionales a los que implican el acceso y la movilización propia de los recursos, y aunque no está garantizado que ocurran, la presencia de los actores detrás de ellas, incrementan el riesgo. Todo ello provoca que, mientras más nutrida sea la presencia de estos agentes de reacciones adversas, más se restringirá el gobernador para aplicar las estrategias; es decir, la intensidad de éstas disminuirá.

La propuesta teórica de este trabajo subraya la importancia de distinguir la capacidad de incidencia de los diferentes agentes de reacciones adversas sobre cada una de las distintas estrategias de control. Las reacciones de los aliados tienen distintos efectos dependiendo de la estrategia de que se trate; por ejemplo, mientras las reacciones del poder judicial pueden ser clave para limitar la efectividad de la intimidación legal, su incidencia sobre la estrategia clientelar quizá sea más bien indirecta, y, por lo tanto, no tan significativa. En el mismo sentido, los ejercicios sociales para llamar a cuentas a los gobernadores sobre los manejos clientelares de las finanzas públicas pueden tener efectos más difusos que el proceso formal de aprobación presupuestal ejercido por el congreso del estado, y en ese sentido representar un costo menos significativo que el que inserta este segundo actor.

La idea de fondo es que los contrapesos funcionan de manera diferente frente a cada una de las estrategias de control, pudiendo restringir la implementación de algunas, pero no de todas. En ese sentido, los costos que los aliados pueden insertar a las estrategias de control en función de sus instrumentos y su capacidad de incidencia varían de estrategia a estrategia. Así, el gobernador limitará sus niveles de manipulación si están activos los contrapesos “clave” para limitar la estrategia de que se trate.

Hay que decir que desde esta propuesta teórica se concibe a las estrategias de manipulación como una jugada preventiva, más que reactiva; es decir, los gobernadores valoran más desplegar sus controles como una señal para mantener la crítica a raya, que como un castigo a los diarios críticos. Las estrategias de control constituyen entonces una forma de mandar un mensaje indirecto a la prensa sobre los niveles de tolerancia del gobierno.

Aunque las limitaciones de los datos<sup>11</sup> con los que probamos esta concepción preventiva del control en los capítulos respectivos no nos permiten afirmar con contundencia que esto ocurra en todos los casos, no es difícil concebir a los gobernadores ejecutando acciones que representen una advertencia sobre las consecuencias que pueden enfrentar quienes lo desafíen, una señal sobre su nivel de tolerancia o intolerancia.

Para mantener la ventaja competitiva sobre sus oponentes, los gobernadores suelen desplegar acciones de captura, de manipulación o de intimidación sobre otras ramas de gobierno, candidatos de oposición, activistas, movimientos sociales, voces disidentes que se hacen oír en las redes sociales, y por supuesto, sobre la prensa. Cuando los gobernadores ejercer una estrategia represiva para sancionar a determinado grupo crítico, con ello también están enviando una señal de advertencia al resto de actores que tenían la intención (o el simple potencial) de manifestar sus propias críticas contra el gobernador. Sin necesidad de aplicar la sanción sobre todos los sospechosos de desafiar al gobernador, se lanza un mensaje muy claro sobre el nivel de tolerancia a la crítica y la disposición del gobernador a reprimir a actores incómodos.

Reprimir o manipular a un grupo para alinear a otros a través de la advertencia es una estrategia muy utilizada por los gobernadores en México. Algunos ejemplos recientes: el 17 de mayo de 2012, el *Diario del Itsmo* llevaba como titular “Sin riesgo, periodistas en Veracruz”. Curiosamente, en esa misma portada, se incluía una nota titulada “Formal prisión a twitteros veracruzanos por terrorismo.” Si el gobernador estaba dispuesto a encarcelar a plumas virtuales, nada hacía pensar que los periodistas críticos estuvieran fuera de la mira.

En 2014, en Puebla, se aprobó la polémica “Ley Bala”, propuesta por el gobernador Rafael Moreno Valle, que permitía el uso de armas de fuego para dispersar manifestantes y desarticular protestas. En ambos casos, aunque la manipulación no iba dirigida directamente

---

<sup>11</sup> La carencia de datos sobre el gasto en publicidad oficial en los estados (como *proxy* del clientelismo) y sobre sentenciados por delitos contra el honor (como *proxy* de la intimidación legal) para años posteriores a 2013 provoca que sólo se pudieran probar estadísticamente sus determinantes para 2012 y 2013 con una muestra de n=62 (estado-año).

contra periodistas, al tener como objetivo otros sectores críticos, también lograba poner en alerta a los miembros del gremio que estuvieran considerando la elaboración de piezas de cuestionamiento o denuncia lanzando una señal sobre el bajo nivel de tolerancia de Moreno Valle hacia la expresión de crítica. Un ejemplo más: a mediados de 2015 el gobernador de Veracruz, Javier Duarte, convocó a un encuentro con periodistas en el que se destacó su petición de “portarse bien”. Duarte advirtió: “Vamos a sacudir fuertemente el árbol. Pórtense bien. Todos sabemos quiénes andan en malos pasos (...) pero antes de hacerlo quería platicar con ustedes para que supieran y pusieran las cosas en su lugar y no se sorprendieran” (Informador 2015). La advertencia tenía como destinatarios a aquellos periodistas que tuvieran vínculos con el narcotráfico, sin embargo, al dirigirse al gremio en general, se logró un efecto de intimidación (y también de indignación) de todos los asistentes, dejando abierta la posibilidad de que, bajo la sospecha de colusión con criminales, se podía perseguir a periodistas. Esta estrategia de enviar mensajes entre líneas busca lograr un efecto dominó en el que aplicando presión sobre un sector crítico se logre la disuasión del resto.

A partir de lo aquí propuesto, es posible establecer la siguiente hipótesis general para todas las estrategias de manipulación:

Hipótesis general A. A mayor presencia de agentes potenciales de reacciones adversas, mayores los costos indirectos de aplicación de las estrategias de manipulación, por lo tanto, éstas se aplican en menor intensidad.

*b) La intervención de los aliados sobre la efectividad de la estrategia de manipulación*

El nivel de crítica que publican los periódicos puede concebirse como el resultado de un juego, en términos estratégicos, que se tiende entre dos actores, el gobernador y la prensa. Es la reacción de la prensa ante la acción previa del gobernador; y habla del nivel *efectivo* de captura de la prensa; constituye la medida de éxito de las estrategias de manipulación. Este tramo es el más interesante de la estrategia, pues es en donde se revelan los límites de la manipulación, donde se evidencian las disputas entre diarios y poderosos, y donde el control puede revertirse y acabar mordiendo su propia cola.

El nivel de crítica *visible* en los diarios es la manifestación de un gran número de cálculos y reacciones previas en los periodistas y en las redacciones, que para el espectador resultan inobservables. Podría ser reflejo, por un lado, de decisiones puramente editoriales: la inclinación

ideológica del diario, el enmarque para sus noticias, la consideración de lo que es relevante o no publicar (Schudson 2003); pero también es una reacción frente a los controles y la manipulación ejercida. El que un diario decida publicar crítica habla de su perfil editorial, pero también de su resistencia frente a la manipulación. Muchas líneas críticas se quedan en el tintero, taponadas por el corcho de los controles gubernamentales exitosos, pero otras logran traspasarlo, abrirse paso por huecos y vetas que, por mínimos que parezcan, acaban manchando al gobernador. Así, el nivel de crítica que efectivamente vemos es una buena forma de aproximarnos a medir qué tan exitosas han resultado las estrategias del gobernador (Stanig 2015).

¿En qué circunstancias la prensa se atreve a desafiar los intentos de manipulación? Siguiendo con la propuesta teórica ofrecida en esta investigación, la respuesta reside en la presencia de los actores que se desempeñan como aliados de la prensa, proveyendo, con sus reacciones, de algún tipo de respaldo institucional o social que la animan a sortear los controles.

Sin embargo, la capacidad de los aliados de incidir en la efectividad del control es relativa a dos elementos: el tipo de estrategia de control que enfrente la prensa, y el grado de severidad de ésta. Por un lado, subvertir la efectividad de las diferentes estrategias de manipulación demanda de diferentes actores que logren incidir en las lógicas específicas de cada una. He insistido en que no todos los actores son capaces de dañar la efectividad de todas las estrategias, o al menos no de la misma manera.

Como había mencionado, los medios de comunicación desafiarán la manipulación del gobernador siempre y cuando estén presentes los agentes específicos capaces de generar reacciones de denuncia o respaldo en contra de la estrategia que enfrente la prensa. Sin ellos, aunque existan otros aliados presentes, es muy posible que las estrategias de control sean efectivas en su intento de acallar la crítica. Por ejemplo, cuando el gobernador está encarcelando periodistas como estrategia de intimidación legal, aunque existan protestas y denuncias sociales, es muy probable que la lógica de intimidación persista hasta que no se impulse una reforma legislativa que derogue el marco normativo que le da sustento. Es decir, la reacción adversa clave para minar la efectividad requiere provenir del poder legislativo, de otro modo, la estrategia puede ser cuestionada, pero nunca al grado de perder efectividad.

Además, considero que la severidad de la estrategia de manipulación afecta la capacidad de que los aliados para minar su efectividad. La excepcionalidad de las circunstancias en las que la prensa desafía los controles se debe, en gran medida, a que estrategias más severas (según lo

descrito en la Figura 1.2) exigen una red más densa de aliados. No todos los aliados son capaces de proveer suficiente soporte para que la prensa continúe publicando crítica una vez que ha sufrido los embates del control. La prensa, aún la más contestaría, recula cuando ha sido víctima de agresiones severas; y para empoderarse y recuperar su función crítica requiere de mayores apoyos mientras más severa haya sido la estrategia de control.

En los testimonios que Artículo XIX ha recopilado para sus informes anuales sobre las agresiones a la prensa mexicana, se evidencia que pocos periodistas que han sido víctimas de violencia, la más severa de las estrategias de manipulación, pueden reincorporarse de lleno a sus tareas (Artículo XIX 2014, 22). Las estrategias más severas dejan huellas irreparables que dificultan – aunque no imposibilitan – que sus víctimas recuperen las agallas para publicar crítica. Por ello, a medida que se escala en el grado de severidad, se requiere de una red más densa de aliados que ayude a amortiguar los golpes sufridos y a retomar la capacidad crítica. En términos concretos, si para desafiar la estrategia clientelar a la prensa la basta con contar con el respaldo de un grupo de actores (*i.e.*, la oposición parlamentaria), para enfrentar la intimidación legal necesitaría aliados que se sumaran al primer grupo (*i.e.*, la oposición parlamentaria y cortes independientes); y para plantar cara a las agresiones violentas, de la red de actores de mayor densidad, con aliados provenientes de prácticamente todas las esferas de contrapesos potenciales (*i.e.*, de organizaciones de la sociedad civil, además de los dos anteriores).

Es posible proponer una hipótesis general para el efecto que tienen las reacciones adversas sobre la efectividad de las estrategias de manipulación sobre la prensa, si bien las particularidades para cada una de las tres que se analizan en este trabajo se detallarán en sus capítulos correspondientes. La hipótesis es la siguiente:

Hipótesis general B1. Una estrategia de manipulación sobre la prensa es efectiva para reducir la crítica cuando en el estado están ausentes los aliados capaces de articular reacciones adversas que interfieren en la dinámica de control.

Hipótesis general B2. Una estrategia de manipulación sobre la prensa pierde efectividad para reducir la crítica cuando están presentes los aliados capaces de llevar a cabo reacciones adversas que denuncian, amortiguan o contrarrestan la manipulación.

Es posible representar gráficamente el doble efecto que, desde el punto de vista del gobernador, tienen los agentes de reacciones adversas sobre las dinámicas de manipulación. En la Figura 1.3 se muestra lo que sucede cuando estos agentes están ausentes. En el eje  $x$  se expresa la intensidad de la estrategia de control, y en el eje  $y$ , los costos que enfrenta el gobernador, sean por desplegar la estrategia, o bien, por ser criticado en la prensa. Con una línea recta se representan los costos que implica ejecutar distintos niveles de la estrategia. Para facilidad de interpretación, se asume una relación creciente y constante entre la cantidad de manipulación que se ejerce y los costos que implica hacerlo; es decir, a mayor intensidad de manipulación, mayores costos de ejecución. Con una línea cóncava se representa el comportamiento de la crítica publicada por la prensa a diferentes niveles de manipulación. Si bien se asume una relación inversa entre crítica y manipulación (la primera disminuye en mayor presencia de la segunda), esta relación no es lineal. Cuando la manipulación es nula, el nivel de crítica que emiten los periódicos está determinado simplemente por su estrategia comercial, su línea editorial o cualquier otra decisión de contenidos vinculada estrictamente con el diario. El nivel inicial de crítica marca un determinado costo para el gobernador (reflejado en el eje  $y$ ), por el daño que sufre su imagen, la pérdida de apoyos electorales o en torno a algún proyecto específico, los obstáculos a sus ambiciones políticas, etc. Sin embargo, cuando la manipulación comienza a ejecutarse, la crítica comienza a descender, y con ello, también descienden los costos que la crítica impone al gobernador. El descenso de la crítica, sin embargo, ocurre en una tasa decreciente, lo que hace que la función de manipulación sea cóncava, reflejando que la manipulación de la prensa tiene rendimientos decrecientes. Ahora bien, incluso en ausencia de agentes de reacciones adversas, los gobernadores no continuarán desplegando manipulación hasta el infinito, precisamente por la naturaleza de los rendimientos. El que manipular tenga asociados costos crecientes y rendimientos decrecientes marca una primera limitante que contiene a los gobernadores.

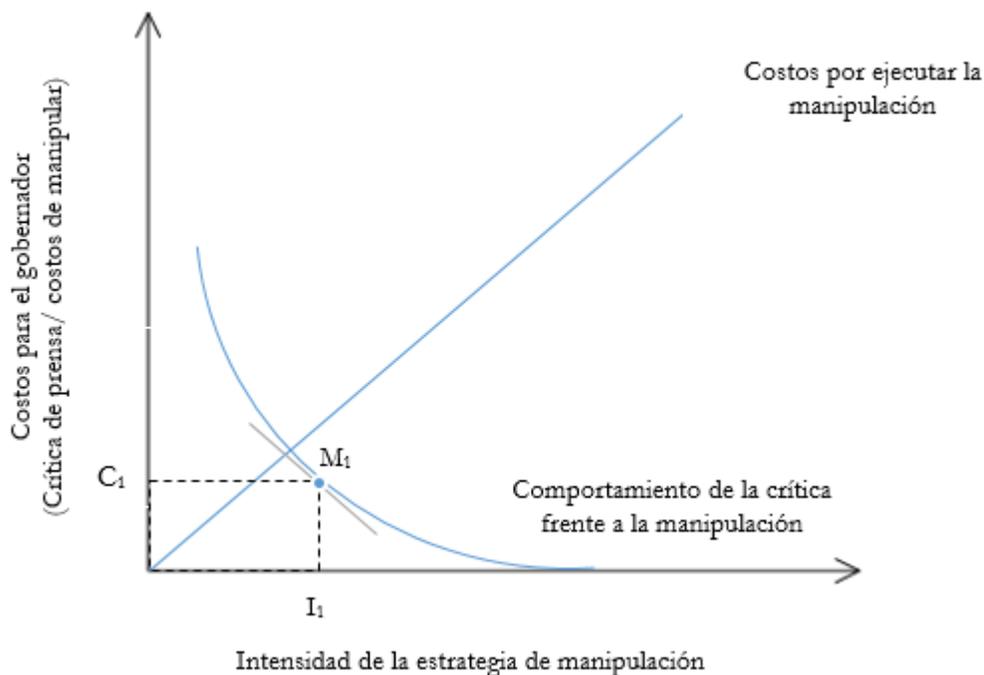
Si se toma como referencia la teoría microeconómica, se sabe que existe un punto después del cual los costos marginales de continuar ejerciendo manipulación exceden a sus beneficios marginales. Este punto está ubicado en donde la pendiente de la recta de costos es igual a la pendiente de la curva de crítica. Pasado ese punto, no tiene caso continuar ejerciendo manipulación porque, aunque la crítica de la prensa puede continuar disminuyendo hasta llegar a cero, los costos de continuar manipulando exceden a los beneficios de contener la crítica.

Para ubicar visualmente este punto de manera más sencilla, y dada la forma de ambas líneas, se traza una línea con la misma pendiente que la que presenta la recta de costos, pero en dirección inversa. En el punto en que la recta inversa de los costos hace tangencia con la curva de crítica, encontramos el punto límite de la manipulación en términos estratégicos,  $M_1$ . Esto equivale a decir que el punto “óptimo” de manipulación se encuentra donde:

$$\frac{\partial(\text{Costo de manipular})}{\partial(\text{Manipulación})} = - \frac{\partial(\text{Nivel de crítica})}{\partial(\text{Manipulación})}$$

Esta igualdad es homóloga a la condición de optimalidad para el productor, que establece que donde los costos marginales igualen los beneficios marginales se encuentra el punto óptimo de producción; en este caso, de “producir manipulación”. El beneficio marginal, para el caso aquí presentado, se refiere a lo que “gana” el gobernador por reducir el nivel de crítica, y la derivada se expresa con signo negativo para capturar la noción de la “pendiente inversa” de la curva que representa el comportamiento de la crítica. En ese ejemplo, el gobernador no ejerce manipulación más allá de  $I_1$ , y la prensa emitirá una cantidad de crítica equivalente a  $C_1$ , que también representa la cantidad de costo que enfrenta el gobernador. Todo lo anterior se muestra en la Figura 1.3

**Figura 1.3. Crítica y manipulación en un entorno sin agentes de reacciones adversas**



Fuente: Elaboración propia

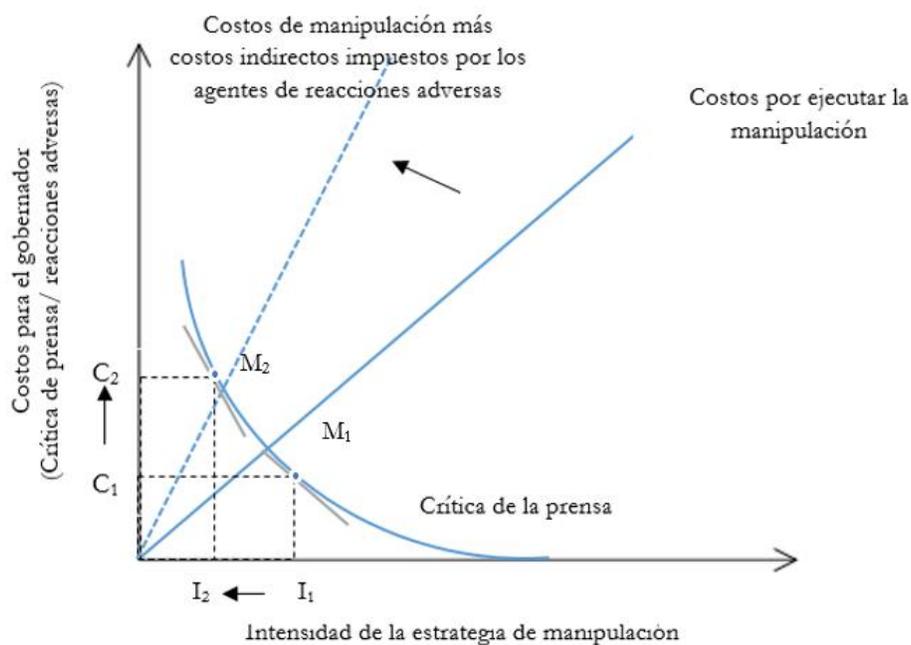
Ahora bien, en las siguientes dos figuras se muestra lo que ocurre cuando están presentes los agentes de reacciones adversas, y el doble efecto que insertan a las estrategias de manipulación: sobre su intensidad y sobre su efectividad. Aunque los efectos pueden llevarse a cabo de manera simultánea, cada uno se grafica por separado para ubicarlo mejor.

En la Figura 1.4 se representa cómo los agentes de reacciones adversas generan costos indirectos adicionales. Gráficamente, éstos se incorporan a la función de costos que enfrenta el gobernador, aumentando su pendiente. Ahora el gobernador no sólo considera los costos directos de los actos mismos de manipulación (recta continua), sino que a éstos se suman los costos indirectos que provienen de las reacciones de parte de estos agentes (recta punteada, que representa la suma de ambos costos). Bajo la situación original, la recta inicial de costos, que sólo considera los costos directos de manipulación, indica que el óptimo se ubica en  $M_1$ , donde se ejercerá un nivel de manipulación igual a  $I_1$ , y la prensa emitirá un nivel de crítica igual a  $C_1$ . Cuando los agentes de reacciones adversas entran a escena, ocurre un efecto “pivote” sobre la recta de costos, cuya pendiente aumenta. En esta situación, y sin que ocurra ningún cambio

sobre la curva de crítica de la prensa, el punto óptimo se ubica ahora en  $M_2$ , donde se ejercerá menos manipulación que en la situación anterior, al pasar de un nivel de manipulación  $I_1$  a  $I_2$ , y la crítica de la prensa incrementará, al pasar de  $C_1$  a  $C_2$ , reflejando también un incremento de costos para el gobernador.

Como en el caso anterior, para localizar los puntos óptimos se toma el punto donde la curva de crítica hace tangencia con la inversa de la recta de costos, marcada con una línea de tamaño menor; es decir donde el beneficio marginal (de reducir la crítica) es igual a los costos marginales, directos e indirectos, que implica manipular, se ubica el punto óptimo.

**Figura 1.4. Efectos de los agentes de reacciones adversas sobre los costos de la estrategia de manipulación**



Fuente: Elaboración propia

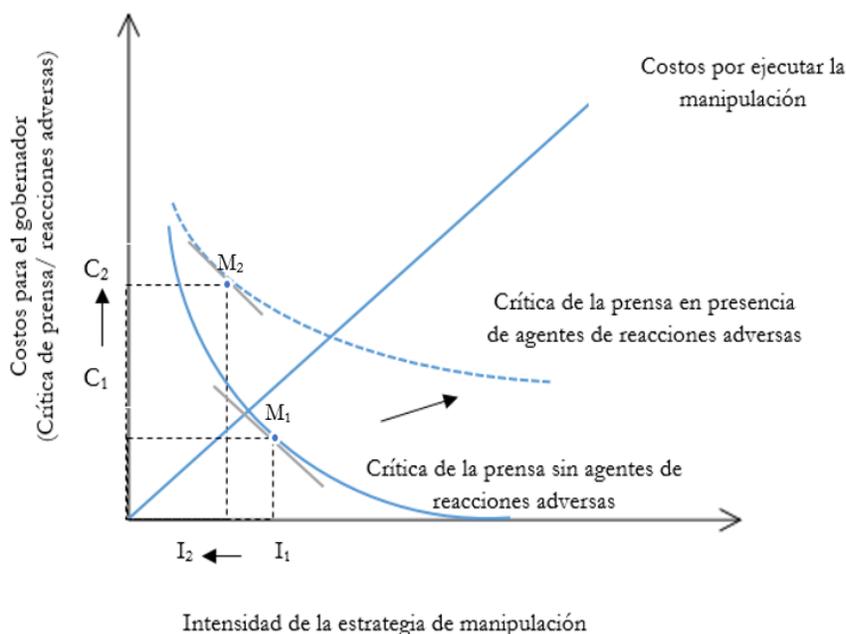
En la Figura 1.5 se muestra el segundo efecto que ejercen los agentes de reacciones adversas: reducir la posibilidad de éxito de la estrategia de manipulación, al dañar su efectividad. Según las propuestas teóricas, se ha dicho que los agentes de reacciones adversas pueden provocar que la prensa sea más resistente ante las estrategias de manipulación, al proveerle de

distintos recursos de apoyo: fuentes alternativas de financiamiento, asesoría jurídica, defensa legal, manifestaciones y pronunciamientos sociales, etc. Este apoyo provoca que los diarios se sientan menos amedrentados con los actos de manipulación, y que la crítica continúe publicándose, o al menos, que se reduzca en menor proporción que en situaciones donde los aliados están ausentes.

En la Figura 1.5 se muestra con una curva de línea sólida el comportamiento de la crítica frente a la manipulación sin agentes de reacciones están ausentes. Cuando éstos están presentes, la curva de crítica disminuye su pendiente, como se muestra en la curva punteada, que busca capturar el efecto de una prensa con aliados, más resistente a los embates de la manipulación. En el primer caso, con la línea de crítica original, el punto óptimo se ubica en  $M_1$ , donde se ejercerá un nivel de manipulación igual a  $I_1$ , y la prensa emitirá un nivel de crítica igual a  $C_1$ . Cuando la curva de crítica se “aplana” por la acción de los aliados, el punto óptimo se ubica en  $M_2$ , donde la prensa emitirá un nivel de crítica igual a  $C_2$ , superior al original,  $C_1$ . En esta gráfica se mantiene constante la recta de costos.

En todos los casos se asume que, para que los efectos se lleven a cabo, estén presentes los agentes de reacciones adversas “clave” en términos de la naturaleza de la estrategia y de su severidad. Como se ha dicho, no todos los agentes son capaces de afectar cualquier estrategia, sino que su incidencia está determinada por sus recursos y de su acción. Asimismo, hay que insistir que estrategias más severas exigen de una red más densa de aliados, sin los cuales su afectividad no se verá afectada.

**Figura 1.5. Efectos de los agentes de reacciones adversas sobre la efectividad de la estrategia de manipulación**



Fuente: Elaboración propia

### 1.3.3 La disuasión de la crítica como juego estratégico

Para probar teóricamente las hipótesis establecidas, acudo a la teoría de juegos, que nos permite capturar bien la idea de que las relaciones de dominación y desafío entre gobernadores y prensa constituye una interacción estratégica entre ambos actores, y que las reacciones de cada uno dependen de la configuración de actores presente en el contexto.

La principal diferencia respecto de la interpretación “de optimización” descrita en el apartado anterior es que mientras la primera permite una interpretación continua de lo que sucede con la crítica a diferentes niveles de manipulación, en la teoría de juegos se asume una situación dicotómica: en ausencia (total) de agentes de reacciones adversas o con presencia de ellos. Otra diferencia es que, mientras el modelo de optimización se concentra en el punto de vista de un solo actor, que es el gobernador, el modelo estratégico de teoría de juegos permite capturar la interacción entre gobernador y prensa. Una limitación, sin embargo, del modelo estratégico es que asume que en todo caso las estrategias de manipulación son de naturaleza preventiva, sin embargo, los datos no permiten confirmar que esto siempre sea así. En todo caso,

aunque reconozco que tanto el modelo de optimización descrito más arriba, como el modelo estratégico son estilizaciones de la realidad, lo que se busca ilustrar con ellos es que terceros actores, agentes de reacciones adversas, efectivamente son capaces de interferir en las dinámicas de manipulación. Como se verá enseguida, ambos modelos apuntan al mismo resultado: cuando los agentes de reacciones adversas están presentes, la intensidad y la efectividad de las estrategias de manipulación para silenciar la crítica son menores que las que se experimentan en escenarios en los que estos agentes están ausentes. La expectativa es comprobar empíricamente estas intuiciones con el análisis estadístico que se llevará a cabo en los capítulos dedicados a cada una de las estrategias de control.

Para proponer los juegos estratégicos, asumimos que tenemos dos jugadores, con dos estrategias cada uno. El primer jugador es el gobernador, cuyo conjunto de estrategias,  $S_G$ , está definido como  $S_G = \{Manipulador, No Manipulador\}$ <sup>12</sup>. Estas estrategias, más que una tirada eventual, nos hablan de un “estilo” de gobernar, un nivel de tolerancia como el que se describió más arriba, que puede ser ejercido en contra de la prensa, pero también en contra de otros actores, como manifestantes, activistas, e incluso usuarios de redes sociales virtuales. La intención de mostrarse como un gobernador que ejerce manipulación es lanzar una señal de advertencia sobre el bajo nivel de tolerancia y la alta disposición a desplegar recursos en contra de cualquier actor que lance provocaciones.

El segundo jugador es la prensa estatal, cuyo conjunto de estrategias,  $S_D$ , está definido como  $S_D = \{Criticar, No criticar\}$ , que simplemente indica si el contenido que se está publicando incluye algún aspecto desfavorable sobre la gestión o la trayectoria del gobernador.

Por simplicidad, se establece un juego secuencial, de dos tiradas, con información completa, que se desarrolla de la siguiente manera:

1. El gobernador elige un estilo de gobierno *Manipulador, No Manipulador*.
2. La prensa observa el estilo de gobernador frente al que está (porque ha visto si reprime o no reprime a otros actores) y decide qué tipo de contenido publicar, *Criticar, No criticar*.

Los pagos de los jugadores están dados por las configuraciones contextuales en el que se lleve a cabo el juego, que dependen de la presencia o de la ausencia de actores que

---

<sup>12</sup> Por generalidad, se evita utilizar el término “Represor” para abarcar la lógica de las tres estrategias de control y se optó por “Manipulador” para referirme a los gobernadores que deciden desplegar una estrategia de manipulación.

potencialmente desaten reacciones adversas capaces de mitigar el nivel y la efectividad de la manipulación, desempeñándose como aliados de la prensa. Los pagos para cada jugador se describen a continuación:

Comencemos por lo más obvio: la crítica le genera costos al gobernador, que se representarán con la letra  $k$ . Ser exhibido por fracasos de política pública, irregularidades cometidas en su gestión, actos personales escandalosos, o abiertos ilícitos siempre resulta en un golpe político que, en última instancia afecta su carrera y sus aspiraciones. La crítica es incómoda e indeseable para los gobernadores precisamente por sus costos asociados; es por ello que el gobernador busca inhibir estos contenidos a través de la manipulación.

Sin embargo, como se había señalado más arriba, ejercer manipulación no es gratuito, ni siquiera para el gobernador más autoritario: acceder y movilizar recursos, negociar con otros actores de gobierno o con el mismo diario, tener respaldos para ejecutar la manipulación; todo ello es necesario para ejecutar las estrategias de control e implica costos directos,  $c$ . Hay que aclarar que  $c$  sólo considera los costos “tradicionales” de ejecutar la estrategia de control. Se establece como supuesto que  $k > c$ ; es decir, que el costo que impone la crítica siempre es mayor al costo que genera desplegar la manipulación. El gobernador sólo incurre en los costos de manipulación cuando se enfrenta a periódicos que lo desafían, independientemente de que haya mostrado un estilo represivo en contra de otros actores; es decir, el gobernador no incurre en el costo de la manipulación si los diarios no lo critican, aunque tenga un estilo represivo con otros actores.

Finalmente, los costos indirectos adicionales que, según nuestra propuesta teórica, generan las reacciones adversas se representan con la letra  $v$ , y se refieren a los obstáculos extra que se imponen al gobernador para desplegar su estrategia de control: crítica de terceros actores, monitoreos sociales o parlamentarios adicionales, manifestaciones callejeras o incluso sanciones administrativas o penales. El gobernador sólo enfrenta estos costos cuando están presentes los agentes potenciales de reacciones adversas; de otro modo, su función de costos y la efectividad de su estrategia permanecen intactas.

Con respecto a los pagos de los diarios, éstos obtienen ganancias por publicar contenido crítico. Diversos estudios sostienen que incluir crítica, especialmente si es llamativa, y si ocupa los espacios principales de los diarios, incrementa las ventas de los ejemplares (Schudson 2003, 100 y ss., Greenslade 2007). Hay, además, evidencia de que los lectores esperan encontrar crítica

y denuncia en los diarios; es el contenido que se ajusta mejor a las expectativas sobre la función de la prensa (Jebril 2013, 2–4).

Pero además de los incentivos comerciales, la publicación de crítica está ligada con la “razón de ser” profesional de los diarios. Por un lado, aumenta su prestigio, en tanto la denuncia esté basada en investigaciones propias (Lawson 2002, 152–55; Waisbord 2000); y los posiciona como publicaciones serias y objetivas. También, como decíamos más arriba, la publicación de crítica está relacionada con ejercer su función como contrapeso democrático. Difícilmente la simple labor informativa puede completar la función del periodismo en las democracias: la labor del perro guardián, ejercida a través de las piezas de investigación y denuncia, yace en el corazón de misión del periodismo, especialmente en los países con democracias en consolidación (Norris 2014, 530); así, practicar este tipo de periodismo supone una satisfacción profesional adicional. Hay una orientación casi natural a articular las piezas periodísticas en torno a algo que denunciar. Como alguna vez señaló Henry Luce, editor de la revista *Time*: “*Good news isn’t news. Bad news is news.*” Y finalmente, la crítica constituye una herramienta estratégica para los diarios, constituye una moneda de cambio (y hasta de chantaje) frente al gobierno, que les da elementos para negociar, cuando existe la posibilidad. Las ganancias para el diario por publicar crítica se representarán con la letra  $s$ .

Como es de suponerse, criticar no está exento de costos para el diario; las críticas son lo que desata la ira del gobernador y son la razón detrás de las represalias. Lo que arriesga un diario que critica es muy variable: perder un jugoso contrato de publicidad oficial, enfrentar consecuencias legales, o, en el extremo, que sus instalaciones sean atacadas, o sus periodistas, agredidos. La letra  $r$  representa el costo que impone a un diario la manipulación. Se establece como supuesto que  $r > s$ ; es decir, que las pérdidas que sufre el diario por la manipulación son mayores a las ganancias que obtiene por realizar reportajes críticos.

Adicionalmente, se considera la idea de que en algunos escenarios existen actores capaces de fungir como aliados de los diarios, o agentes de reacciones adversas, interviniendo directa o indirectamente en las relaciones de control para amortiguar los golpes y limitar la efectividad del control, al prestar recursos propios, iniciar procesos institucionales o manifestarse a favor de los diarios. Donde están presentes estos actores con capacidad de generar reacciones adversas al gobernador, los diarios tienen una ganancia adicional, que se representa con  $a$ , que captura el apoyo brindado por los aliados para resistir la crítica, y también otras

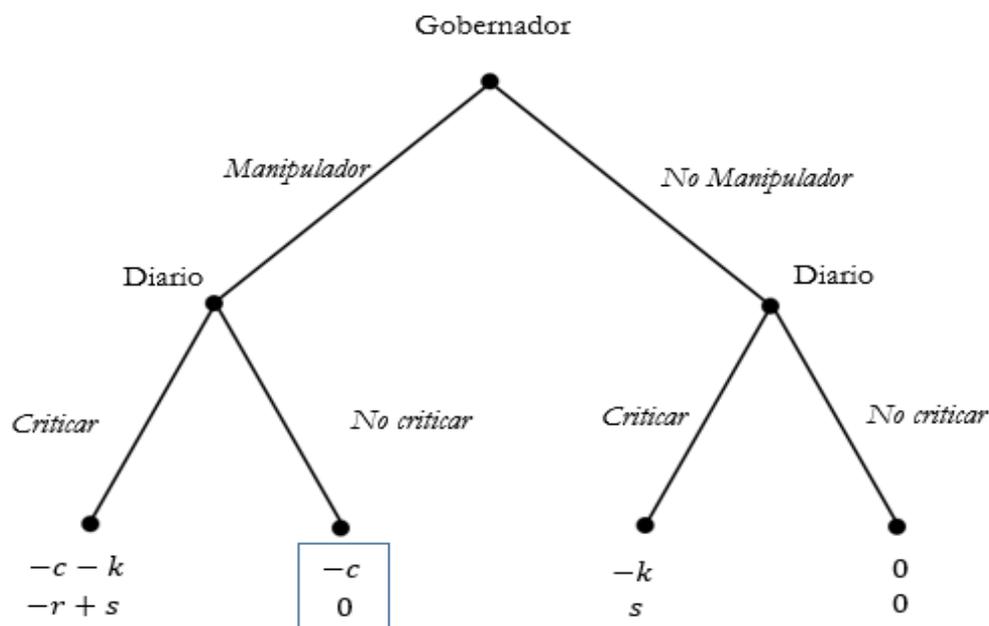
ganancias adicionales, como la visibilidad que adquieren los diarios que son respaldados y continúan con su labor crítica. Un ejemplo es el diario *Noroeste*, de Sinaloa, que ha padecido repetidos intentos de manipulación por parte de las autoridades, además de su indiferencia ante las denuncias del diario por ataques cometidos por el crimen organizado. *Noroeste* ha padecido amenazas virtuales y reales, intimidación a periodistas, ataques a las instalaciones de la redacción, y agresiones físicas contra su director general<sup>13</sup>, pero también ha atraído la atención de varias organizaciones dentro y fuera de Sinaloa e incluso fuera de México que han manifestado abiertamente su apoyo. El diario ha ganado fama como uno de los pocos periódicos críticos en esa entidad. Se establece como supuesto que  $a > r - s$ .

La propuesta es que, para cada uno de estos dos contextos, con aliados y sin aliados, se establecen juegos distintos, con resultados distintos, que se representan enseguida de manera extensiva. El primer juego captura la relación entre gobernadores y prensa estatal en un contexto en el que están ausentes los actores clave para desatar reacciones adversas.

---

<sup>13</sup> El propio *Noroeste* ha realizado un recuento de las agresiones que ha padecido (<http://www.noroeste.com.mx/publicaciones.php?id=938689>). Diversos editorialistas fuera de Sinaloa han mostrado su apoyo al periódico, e incluso el caso ha sido condenado por organismos internacionales como *PEN International* y la red de organizaciones *Ifex*.

**Figura 1.6. Juego extensivo entre gobernadores y prensa en un contexto sin aliados/agentes de reacciones adversas**



Fuente: Elaboración propia

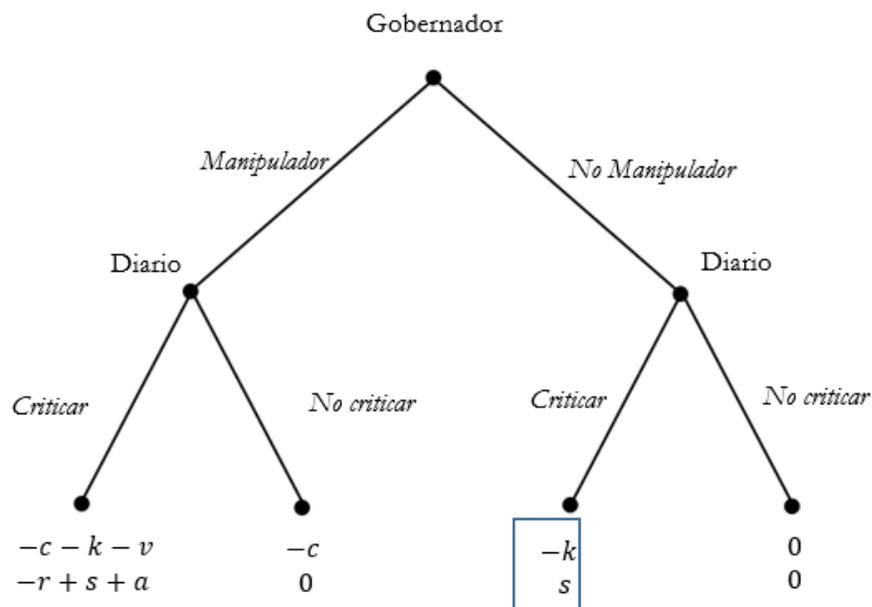
Siguiendo la inducción hacia atrás, se observa que, en un contexto donde no hay aliados/agentes de reacciones adversas que amortigüen el rigor de la manipulación, el diario prefiere *No Criticar* cuando el gobernador es *Manipulador*. Puesto que  $r > s$ , entonces  $-r + s < 0$ ; es decir, el pago que el diario recibe al *Criticar* es menor que el que recibe al elegir *No Criticar*, y por ello prefiere racionalmente adoptar una posición sumisa. Haciendo la misma operación cuando el gobernador es *No Represor*, el diario preferiría *Criticar*, en tanto  $s > 0$ . Sin embargo, anticipando racionalmente los movimientos del diario, el gobernador elige ser *Manipulador*, puesto que  $k > c$ . El equilibrio en un juego como éste se alcanza en *Manipulador, No Criticar*, lo que arroja pagos de  $(-c, 0)$  para gobernador y diarios respectivamente.

Este resultado es interesante: en este escenario, el gobernador sólo incurre en el costo de aplicar el control, que como se estableció anteriormente, es menos doloroso que el daño que inflige un reportaje de denuncia. En realidad, esta situación es bastante plausible: sin contrapesos activos, es relativamente sencillo para los gobernadores acceder a instrumentos de manipulación. En este escenario, el periódico termina con una ganancia de cero. Al adoptar una

actitud retraída no obtiene nada adicional, pero tampoco incurre en los costos que el gobernador es capaz de hacerle padecer a través de la manipulación. Esta postura conservadora y adversa al riesgo es la alternativa más racional en contextos en los que no existen contrapesos capaces de actuar como aliados de los diarios, y en los que los gobernadores tienen acceso fácil a los recursos de control.

Si se observa, en cambio, el juego que se establece en un contexto con aliados capaces de desatar reacciones adversas, el resultado es radicalmente distinto.

**Figura 1.7. Juego extensivo entre gobernadores y prensa en un contexto con aliados/agentes de reacciones adversas**



Fuente: Elaboración propia

Utilizando la inducción hacia atrás puede verse que entre *Criticar*, *No Criticar*, el diario elige *Criticar* sea cual sea la estrategia del gobernador, dado que, en cualquiera de los dos escenarios, la ganancia que obtiene el diario al *Criticar* es mayor que cero. A diferencia de lo que sucedía en el primer escenario, en contextos con aliados el diario enfrenta menores costos cuando es reprimido por criticar; la presencia de aliados logra amortiguar el costo de la manipulación, interviniendo directa o indirectamente con acciones que dan soporte al diario (financiamiento alternativo, litigio independiente, manifestaciones, protestas, etcétera). Así,

dado que  $a > r - s$ , el diario preferirá *Criticar* incluso cuando el gobernador elija ser *Manipulador*. En este escenario, el gobernador, sabiendo que el diario elige *Criticar* bajo cualquier circunstancia, elige *No Manipulador* al contrastar los pagos  $c - k - v < -k$ . En este juego, el equilibrio se alcanza en *No Manipulador, Criticar*, lo que arroja pagos de  $(-k, s)$  para gobernador y diario, respectivamente. Esto supone una elección muy racional desde el punto de vista del gobernador: si los diarios, respaldados por los aliados, de cualquier manera, van a criticar, ¿para qué desgastarse desplegando recursos de manipulación? En esos escenarios el gobernador muestra tolerancia y deja de ejercer actos de manipulación.

Es interesante notar que entre este escenario y el primero que se presentó la única variación es la intervención de los aliados, lo que es suficiente para alterar los equilibrios y llevarnos a un equilibrio final totalmente distinto.

Hay que aclarar que, para mantener la simplicidad del juego, asumimos que cuando  $a$  está presente, están implícito el supuesto de que se trata del tipo de aliados/agentes de reacciones adversas “clave” para destrabar la estrategia de manipulación, considerando su tipo y su severidad.

Ahora bien, ¿cómo podrían explicarse los escenarios empíricos en los que vemos crítica y manipulación? Si concebimos estos juegos desde una perspectiva dinámica, concediendo que para alcanzar los equilibrios los actores deben atravesar por un proceso de exploración y aprendizaje, es posible observar comportamientos fuera del equilibrio. Por un error de juego, una intención de mostrar señales iniciales de tolerancia, cambios en la correlación de fuerzas o del partido en el gobierno, entre otras causas, podemos encontrar este tipo de comportamientos, que llevan a escenarios de acomodo o reacomodo entre los jugadores y que describen trayectorias que los van acercando al equilibrio final.

Respecto de las hipótesis generales establecidas, los juegos anteriores revelan lo siguiente:

- a. Retomando la Hipótesis general B1, vemos que, en entornos sin contrapesos (primer juego), la manipulación efectivamente logra disminuir la crítica de los diarios. Si en estos contextos el gobernador pasa de *No Manipulador* a *Manipulador*, vemos que el diario responde pasando de *Criticar* a *No Criticar*. Esta respuesta, concebida en el tiempo implica que el diario va disminuyendo paulatinamente su crítica hasta llegar a hacerla nula.

- b. Retomado la Hipótesis general B2, vemos que, en entornos con contrapesos (segundo juego) los diarios critican ante cualquier estrategia que adopte el gobernador. No importa que, por aprendizaje o experiencia, el gobernador abandone un estilo no represivo de gobierno y comience a reprimir, o viceversa: si los diarios cuentan con el respaldo de los aliados y sus reacciones adversas, *Criticar* será una estrategia que permanecerá constante.
- c. Retomando la Hipótesis general A, vemos que cuando los agentes de reacciones adversas están presentes (segundo juego), el gobernador enfrenta mayores costos para desplegar sus estrategias de control, y decide no ejercer manipulación. Cuando ocurre una alteración en la composición de los contrapesos locales, y se transita de un estado sin aliados a uno donde están presentes los aliados clave, la función de costos del gobernador se modifica, y el gobernador pasa de ser *Manipulador* a ser *No Manipulador*. Nuevamente, conforme se alcanza ese nuevo equilibrio, veremos una reducción paulatina de la intensidad de la estrategia de manipulación desplegada (o en el caso inverso, en el que los contrapesos se ausenten del estado, un aumento en la severidad represiva).

Si bien la teoría de juegos me ha permitido comprobar teóricamente las hipótesis generales planteadas, la segunda parte de la investigación estará dedicada a contrastarlas con los datos empíricos que ofrece el panorama estatal de las relaciones entre prensa y gobernadores. La expectativa es que la teoría sea lo suficientemente general como alcanzar a explicar cada una de las estrategias de control incluidas en esta investigación, pero lo suficientemente flexible como para contener las precisiones que la naturaleza de cada estrategia requiere introducir.

En los modelos empíricos se incluye, además de los efectos que la presencia de los agentes potenciales de reacciones adversas ejerce sobre la magnitud y la efectividad de las estrategias de control sobre la prensa, variables que se derivan de las restricciones que los gobernadores enfrentan para ejecutar cada una de las estrategias de manipulación, tales como los recursos financieros, políticos y violentos de los que dispone o no el gobernador, y que afectan el menú de las alternativas disponibles para inhibir la crítica de los diarios. Cada estrategia basa su funcionamiento en recursos particulares que, de no encontrarse a disposición del manejo de los gobernadores, imposibilitan poner en marcha la estrategia.

#### 1.3.4 Limitaciones de la propuesta teórica y explicaciones alternativas

La propuesta teórica que se presenta en esta investigación, basada en los efectos que tienen las reacciones adversas de distintos actores para la intensidad y la efectividad de las estrategias de control, parte de una perspectiva racional-utilitaria de costos y beneficios, según la cual las reacciones adversas insertan costos indirectos a la propia aplicación de la estrategia de manipulación, o bien, reducen su efectividad, lo que equivale a decir que dañan los beneficios que el gobernador espera de ella. Es precisamente este cálculo de utilidad lo que determina que un gobernador decida o no manipular a la prensa, y en qué nivel hacerlo. La presencia de agentes potenciales de reacciones adversas, en tanto elementos que, indirectamente, elevan los costos de la manipulación, son el elemento clave para contenerla.

El supuesto implícito que subyace a esta propuesta es que todos los gobernadores son adversos a la crítica, y, por lo tanto, siempre querrán disminuirla, con los instrumentos que estén a su alcance. Es decir, se asume una homogeneidad de preferencias por limitar la crítica (que no por extinguirla por completo, por la imagen de represión e intransigencia que ello crea). Este supuesto de homogeneidad posee la ventaja de que permite llegar a conclusiones parsimoniosas: actores que comparten preferencias, realizarán cálculos semejantes, y se comportarán de manera similar bajo configuraciones contextuales similares de costos y beneficios.

Sin embargo, es necesario reconocer que podría haber otras explicaciones alternativas para dar cuenta de las relaciones entre gobernadores y prensa, o bien, complementar las que aquí se ofrecen. Perspectivas teóricas que no necesariamente coloquen los cálculos y decisiones del individuo en el centro de la explicación, sino la estructura; o bien que reconozcan heterogeneidad en las preferencias de los actores, o el peso de elementos adicionales a la utilidad material, como los valores o la cultura política predominante.

Para sopesar la importancia de estos enfoques, en los análisis empíricos se incluirán variables derivadas de dos explicaciones alternas:

- a. Explicaciones estructurales.** Adoptando una perspectiva estructural, derivada de la conocida teoría de la modernización, se esperaría que los correlativos del desarrollo económico y de los procesos de modernización -- mejores niveles de ingreso, urbanización, educación -- promovieran actitudes “más democráticas”, y por ende, una mayor tolerancia hacia la crítica (Geddes 2007). El trabajo paradigmático de Lipset (1959) respecto de los factores que promueven la democratización (dentro de

la que podríamos considerar la existencia de una prensa libre de manipulación, propone que la democracia es “la punta de un iceberg compuesto de los grandes procesos estructurales que se desenvuelven dentro de una sociedad” (Teorell 2010, 17). Las variables que hacen referencia al enfoque estructuralista son eminentemente distintas de la que sugiere la teoría de las reacciones adversas propuesta en esta investigación en el sentido de que las primeras son exógenas a la acción inmediata de los agentes (Teorell 2010, 18), mientras que las segundas se asume que surgen precisamente de los actores de contrapeso.

**b. Preferencias y actitudes “normativas” de los gobernadores hacia la democracia.**

Podría alegarse que no todos los gobernadores comparten las mismas preferencias, tal y como lo asume el enfoque racional. Más allá de una maximización en sentido utilitario, al argumento basado en las preferencias normativas establecería que el comportamiento de los actores se explica por sus creencias sobre cuál es “el mejor tipo de régimen”, independientemente de que ello satisfaga sus intereses materiales y el resto de sus preferencias políticas (Mainwaring y Pérez-Liñán 2014, 61–63). En términos simples, las preferencias normativas dividen a los actores políticos entre aquellos con actitudes pro-demócratas y aquéllos que poseen preferencias más afines a los regímenes autoritarios. De ahí, podría extenderse el argumento, proponiendo que los gobernadores presentan dos grandes tipos de actitudes hacia la prensa: aquellos que tienen un compromiso normativo con la libertad de crítica (y mostrarían una actitud más tolerante hacia la prensa); y los que consideran a la prensa un obstáculo, o incluso, algo superfluo. Rosario Robles, Secretaria de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano del gobierno federal mexicano, al declarar que “los periódicos sólo sirven para limpiar vidrios y matar moscas” (Villalpando 2016) sería una representante cabal de este último grupo.

Medir las preferencias normativas es una tarea compleja<sup>14</sup>. Un atajo posible, que se utiliza para poner a prueba este enfoque alternativo, es poner atención en el partido al que pertenece el gobernador. Aunque es una medida inexacta, por las diferencias que existen en las configuraciones estatales de los mismos partidos, se puede

---

<sup>14</sup> Véase, por ejemplo, el proceso que llevan a cabo Mainwaring y Pérez-Liñán 2014, 92 y ss. para reconstruir las preferencias normativas de los actores, uno de los tres pilares de su teoría sobre la estabilidad de los regímenes políticos.

proponer que los gobernadores del Partido Revolucionario Institucional (PRI), por pertenecer al antiguo partido hegemónico, serían potencialmente actores más proclives a las preferencias autoritarias, incluido un control más férreo sobre la prensa. Por el contrario, los gobernadores que surgen de procesos de alternancia presentarían una actitud más tolerante hacia la competencia política y contestación, y, por lo tanto, hacia la crítica publicada por los periódicos<sup>15</sup>.

Además de estos dos enfoques, es pertinente reconocer la existencia de dos explicaciones alternativas más, que por limitaciones temporales y por el reto que implica su operacionalización, se dejaron fuera de los modelos empíricos, pero que deben reconocerse como opciones que abren la puerta para complementar las explicaciones aquí ofrecidas o elaborar nuevas.

La primera de ellas es el enfoque psicológico, según el cual los rasgos de la personalidad de los líderes políticos son cruciales para explicar su comportamiento político. El estudio seminal que inaugura este grupo de explicaciones es *La personalidad autoritaria*, de Adorno *et al.* (1950), en el que, abrevando de la psicología y la antropología, se propone que las experiencias de la infancia dan origen a tipos de personalidades más o menos afines con los valores autoritarios. Estudios posteriores, como los de Feldman y Stenner (1997) sostienen que la personalidad autoritaria está relacionada con el concepto que los individuos desarrollan sobre la naturaleza humana. Otros estudios más recientes, como el de Barr *et al.* (2006) muestran evidencia sobre la relación que existe entre actitudes antidemocráticas de las élites políticas y el apoyo de la ciudadanía a políticas autoritarias, para países de América Latina. Dentro de esa investigación, los autores retoman la afirmación de Altemeyer (1996, 8) sobre el efecto de intimidación que la personalidad autoritaria puede ejercer sobre periodistas que, en otras circunstancias, se opondrían a la represión.

Generalmente, los estudios que se basan en la perspectiva psicológica echan mano de encuestas sobre valores, entrevistas o piezas de evidencia histórica que permiten observar rasgos

---

<sup>15</sup> Esta intuición también ha sido sugerida en el trabajo de Cortés *et al.* (2015), en el que se estudia “el retorno del PRI y sus viejas pautas de control” para el caso concreto de la prensa jalisciense, especialmente en lo que se refiere a estrategias clientelares, y también por Stanig (2015) para el estudio de los patrones de intimidación legal como estrategia de control sobre la prensa estatal mexicana. Según este autor, los gobernadores priistas suelen incurrir más que los de cualquier otro partido en endurecer las normatividades estatales para silenciar la prensa.

de la personalidad de los líderes. Estos rasgos se asumen constantes a lo largo del tiempo, a diferencia de las preferencias normativas, que pueden cambiar a lo largo del tiempo, por algún choque exógeno, por la influencia de otros líderes, o por fenómenos de difusión internacional de ideas (Mainwaring y Pérez-Liñán 2014, 34, 92–106).

Trasladado al tema que aquí atañe, la personalidad de los gobernadores los hace más o menos proclives a ejercer manipulación sobre la prensa, a diferencia del supuesto racional de homogeneidad de preferencias, según el cual, como se ha dicho más arriba, todos buscarían limitar la crítica de la prensa en tanto les fuera posible. El enfoque psicológico sostendría en cambio que los niveles de manipulación se explican por la propensión personal del gobernador a reprimir, de acuerdo con la variación en los perfiles psicológicos. Es interesante señalar que el enfoque psicológico no está necesariamente contrapuesto a la perspectiva racional que sustenta el argumento de esta investigación, pues podría decirse que actuar en contra de las creencias que dictan los rasgos de determinada personalidad modifica los costos de la represión. Un gobernador autoritario “padecería” la tolerancia, mientras que uno democrático sufriría al manipular. La diferencia es que, mientras las reacciones adversas suponen un costo indirecto, impuesto de manera externa, los costos por contravenir la propia personalidad provienen del interior.

Finalmente, es valioso considerar la influencia de la cultura cívica como otro elemento que podría explicar, alternativamente, los patrones de manipulación sobre la prensa. Siguiendo las suposiciones básicas del estudio de Almond y Verba (1963), esta teoría sostiene que la democracia se ve afectada poderosamente por las actitudes y actitudes que poseen los individuos respecto del sistema político y su influencia dentro de él. Sociedades en las que predominan actitudes cívicas y creencias positivas sobre las instituciones políticas y sobre los otros individuos – confianza interpersonal, satisfacción con el propio nivel de vida, aceptación de las instituciones, por ejemplo – tienden a presentar sistemas democráticos más consolidados, estables y duraderos (Muller y Seligson 1994, 636). En sociedades de este tipo, la crítica mediática forma parte de los elementos cotidianos, y la manipulación de los diarios no constituye una respuesta “culturalmente aceptada”. Los gobernadores que toleran las críticas no lo hacen por un sentido de lo correcto, como sostendría la teoría de las actitudes normativas, ni porque tengan una personalidad democrática, como lo explicaría el enfoque psicológico, sino

porque actuar de modo distinto, limitando a los medios, supondría una alternativa implausible, un choque cultural.

Nuevamente, el enfoque cultural no es incompatible con un cálculo de costos, si bien los mecanismos causales son otros. A diferencia del cálculo utilitario que contempla la perspectiva racional, la explicación cultural asumiría que el gobernador que decidiera ir en contra de los valores predominantes, o tuviera un desempeño distinto de lo socialmente aceptado, enfrentaría el costo de una sanción social, como lo demuestran Kelley y Simmons (2015) para la presión que imponen los indicadores internacionales, en forma de vergüenza (“*name and shame*”), sobre aquellos funcionarios responsables de áreas de política que no están alcanzando las “calificaciones” que se consideran admisibles. Los costos no están impuestos por una lógica de utilidad, sino por el señalamiento público.

Como se dijo, en esta investigación no se realiza de manera empírica el descarte de estos dos enfoques. Si bien el objetivo de esta tesis es llevar al argumento racional sobre reacciones adversas a sus límites explicativos, no puede dejar de reconocerse la relevancia de estas otras explicaciones alternativas que, en ocasiones se tocan con los argumentos aquí propuestos. Por ejemplo, la presencia o ausencia de agentes capaces de desatar reacciones adversas, desde mi argumento, se toma como un elemento dado por el entorno, y los alcances de este trabajo no se proponen explorar estas variaciones. Sin embargo, estos enfoques alternativos podrían ayudar a explicar por qué en algunos contextos hay mayor activismo de estos agentes, mientras que en otros aparecen dormidos.

Así, en los siguientes capítulos, se muestra la utilidad, y también las limitaciones de la teoría sobre las reacciones adversas al utilizarla para intentar explicar las relaciones entre los gobernadores y la prensa estatal en México para el periodo comprendido entre 2011 y 2013. Comienzo, en el segundo capítulo, realizando una revisión histórica de la prensa en los estados en México. El objetivo de ese capítulo es hacer evidente que las prensas locales responden a dinámicas propias, dadas las diferencias materiales, históricas y de propósito que existen entre ellas, y respecto a la prensa nacional. En este capítulo también se presenta la fisonomía actual de la prensa que dejé ver la Base de Titulares de Medios Impresos Estatales, y que constituye el principal material empírico que se utilizó en esta investigación. Posteriormente, se presenta el análisis de cada una de las estrategias de control sobre la prensa estatal en México: el capítulo tercero está dedicado a estudiar el control clientelar de la prensa; el cuarto, a la intimidación

legal, y el quinto, a la manipulación violenta. Cada uno de ellos está organizado en torno a una estructura similar: las particularidades que tiene la estrategia. Posteriormente, presento una primera aproximación a los incentivos y los costos de cada estrategia para su implementación, y las fuentes potenciales de reacciones adversas, para después entrar al análisis de la estrategia en acción: describiendo primero las manifestaciones visibles de las estrategias, y después analizando de manera inferencial las dinámicas de la manipulación sobre la prensa. Para todos los casos, el análisis estadístico se presenta en dos partes, siguiendo con la idea de las dos áreas de incidencia de los agentes de reacciones adversas, según se ha descrito en la propuesta teórica: los análisis inician con los cálculos del gobernador sobre la intensidad de la estrategia: ¿cómo se decide determinado nivel de manipulación dados las configuraciones contextuales estatales? El segundo tramo busca arrojar luz sobre la reacción de la prensa; es decir, sobre la efectividad de la estrategia: ¿cómo actúa la prensa frente a la estrategia de control dada la probabilidad de que se desaten reacciones adversas?, ¿la manipulación es efectiva para limitar la crítica? Una vez realizados estos análisis para las tres estrategias de control, se presentan reflexiones finales, incluyendo propuestas de política pública para hacer frente a las estrategias de manipulación.

Antes de concluir este capítulo es necesario reconocer algunas limitaciones de esta propuesta teórica. Se podría señalar, y con razón, que los gobernadores no son los únicos agentes que emprenden estrategias para intervenir en los contenidos de la prensa. Cualquier funcionario público que se vea señalado puede sentirse tentado a ejercer acciones de cooptación o represión para acallar a sus críticos. Aunque se reconoce que tanto miembros de los gobiernos municipales como otros funcionarios estatales, distintos del gobernador, bien pueden ejecutar sus propias estrategias de manipulación sobre la prensa, en esta investigación el interés está puesto en los gobernadores por diversas razones.

En primer lugar, como cabezas de los gobiernos estatales, los gobernadores también son responsables indirectos de la manipulación ejercida por otros funcionarios estatales o municipales. El desvío de recursos del estado para limitar la crítica, el uso intimidatorio de las leyes estatales para cohibir a los periodistas críticos, o las agresiones, cometidas en ocasiones valiéndose de los mandos policíacos, suceden y proliferan por omisión o por abierta complicidad de los gobernadores<sup>16</sup>. Los gobernadores también son responsables de los fallos de política de

---

<sup>16</sup> Por supuesto, también los políticos de oposición podrían ejecutar estrategias de manipulación, sin embargo, su lógica es distinta, empezando porque no están activadas por recursos del estado. Su posible intervención se toca en el capítulo dedicado a la estrategia clientelar.

nivel municipal que puedan denunciarse en los periódicos, y constituyen la cabeza más visible en eventuales procesos de rendición de cuentas, para los que la información publicada en los periódicos es crucial.

Finalmente, frente a los desfalcos, endeudamientos, y expresiones autoritarias de numerosos gobernadores mexicanos en años recientes es imposible no preguntarse por qué los diarios estatales no han hecho eco de estas acciones, o no en todos los casos. Es evidente que hay algo que subyace a esos silencios que merece ser explorado.

Asimismo, desde ahora se adelanta que presentar de manera separada cada una de las estrategias de control, tal y como se hace en esta investigación, no significa que sean mutuamente excluyentes. Los gobernadores están ejerciendo todas las estrategias todo el tiempo en diferente proporción. Saben bien que los efectos de las estrategias de manipulación funcionan de manera combinada, complementaria o sustitutiva: como ninjas en combate saben alternar ágilmente entre sus armas disponibles, sin perder el ritmo de la disputa. Sin embargo, las herramientas analíticas se mueven a una velocidad diferente: necesitamos mirar imágenes en pausa repetidamente, fotografías fijas, para intentar entender la complejidad del combate en conjunto, diseccionar sus partes, y sólo entonces empezar a detectar los puntos vulnerables y los candados del control. Todas las voces coinciden, con mucha razón, en que la prensa local mexicana atraviesa por momentos álgidos; sin embargo, sirve de poco concebir a la manipulación como una vorágine que va a destruir todo a su paso. Analíticamente, considero que es más útil presentar imágenes fijas para ir penetrando en el complejo fenómeno del control de la prensa local en México, por muy esquemáticas que a veces sean. Sirvan entonces estos negativos como contribución para comenzar a entenderlo.

## 2. Habermas en Oaxaca: la esfera pública y la prensa local mexicana

Es una prensa libre que no usa su libertad. (...) Más todavía: convencida, como ha de estar, de su debilidad frente a la sociedad y frente al gobierno, jamás se ha preocupado de modificar aquellas circunstancias que más la sujetan; simplemente ha aceptado la idea de la sujeción, se ha acomodado a ella y se ha dedicado a sacar las ventajas transitorias posibles sin importarle el destino final propio, el del país y ni siquiera el de la libertad de prensa, a cuya salvaguarda se supone estar consagrada en cuerpo y alma.

Daniel Cosío-Villegas, *La prensa y la libertad responsable en México*.

¿Hubo algún momento en el que en México se ejercieran las virtudes de juicio, argumentación, elocuencia, crítica, sentido común, e ingenio para la deliberación sobre los asuntos públicos con que se identifica a la prensa, como institución emblema de la esfera pública? (Habermas 1989). Quienes han estudiado el largo proceso de gestación de la opinión pública en nuestro país, coinciden en que la segunda mitad del siglo XIX, posterior a la promulgación de las leyes de reforma, vio florecer un sinnúmero de asociaciones y clubes literarios, publicaciones periódicas y casas editoriales que hace pensar que el periodo de la reforma fue la época dorada para la esfera pública, y el ejercicio de la libertad de imprenta y pensamiento. Toussaint (2006, 598) afirma que en durante esos años la crítica se instaló en la prensa como un derecho inalienable; Forment (2003) señala que la proliferación de asociaciones literarias, musicales, filarmónicas y caritativas sostenían una vigorosa esfera pública<sup>17</sup>; las obras de Manuel Payno, Francisco Zarco, Ignacio Altamirano, Vicente Riva Palacio, entre otros intelectuales que, a la par de su producción literaria alimentaron notablemente el debate sobre los asuntos públicos, dan cuenta de esto; y el abrupto cambio que sufrió la esfera pública durante el porfiriato lo confirma: se sustituyó la tiranía de la opinión con la opinión del tirano (Piccato 2010).

Remontarnos a esos lejanos años para hablar de la prensa actual no es ocioso. Aunque los argumentos teóricos que se ofrecen en este trabajo no están anclados en la historia, muchos de los patrones de manipulación que ha vivido la prensa estatal en México continúan asombrosamente vigentes; y además varias de las publicaciones estatales que permanecen activas hasta el día de hoy –*El Siglo de Torreón*, de Coahuila; *El Informador*, de Jalisco; y *El*

---

<sup>17</sup> Esta idea ha sido cuestionada por Fernando Escalante, entre otras razones, porque la vida de esas asociaciones era breve, y su integración escasa (Escalante 2006).

*Dictamen*, de Veracruz – son hijas del periodo que siguió al endurecimiento de la postura del gobierno contra la prensa a finales del siglo XIX, de las clausuras y los encarcelamientos de editores y periodistas.

La prensa mexicana del siglo XIX se transformó, de medio literario y cultural, a tribuna de combate ideológico; y comenzó a mostrar su potencial como arma política (Del Palacio 2006, 30; Toussaint 2006). En esa época, la principal herramienta para mantener a raya los contenidos subversivos eran los instrumentos jurídicos. Es por ello que gran parte de ese siglo se distinguió por un desfile de decretos y reformas que regulaban el contenido de la prensa en contenidos contrarios. La Ley Lares, de 1853, que imponía severos controles previos a la publicación, también incluía una serie de requisitos económicos para establecer un diario, y se definían las sanciones para los diferentes delitos contra el honor definidos: la subversión, sedición, la inmoralidad, la injuria y la calumnia.

En el otro extremo, la Ley Zarco, de 1861, eliminaba la censura previa, derogaba la confiscación de los instrumentos de producción de los diarios como sanción, y establecía los jurados de imprenta, como una instancia mediadora entre los periodistas y los denunciantes. La Ley Zarco estaba fundada en la necesidad de la crítica para la vida pública y dificultaba el encarcelamiento de los periodistas. (Toussaint 2006; Zarco 2013).

En 1882, Porfirio Díaz, con el respaldo de la reforma constitucional que anuló la Ley Zarco y que tenía como objetivo “evitar los abusos de la prensa”, emprendió una cacería de periodistas. El mecanismo fue asignar a los jueces penales ordinarios, nombrados por el Ejecutivo, la resolución de los casos relativos a los abusos de prensa; y simultáneamente, reformar el artículo 129, que prohibía al Ejecutivo intervenir en los asuntos del judicial, lo que daba a Díaz la excusa idónea para no intervenir “cuando las esposas y los hijos de los periodistas encarcelados se dirigían a él pidiéndole alguna compasión” (Cosío-Villegas 1985, 120). Con esa maniobra, Díaz cerraba la pinza de la intimidación legal y de la criminalización del discurso opositor, que llevó a la cárcel a más de una centena de activistas y periodistas, incluidos Joaquín Clausell, los hermanos Flores Magón y Filomeno Mata (Cosío-Villegas 1985, 116).

A decir de Piccato (2010), el endurecimiento del marco normativo provocó una persecución más sistemática pero menos sangrienta de los periodistas. Con ello, aunque las leyes inhibieron la expresión escrita de grandes plumas, la crítica se abrió paso a través de la caricatura.

El periodo de la Revolución estuvo marcado por altibajos para la libertad de prensa. Madero, si bien se cuidó de sobornar a los medios para conseguir su respaldo, impulsó a un buen número de periódicos nacientes, de ideas afines a las suyas (Garcíadiego 1995, 73–75). Carranza, por su parte, redujo el pluralismo informativo, para construir una visión unificada sobre la revolución, y expulsó del país a los periodistas afines a Victoriano Huerta. Muchos periódicos se clausuraron, buscando conservar únicamente a aquéllos que eran afines al dominio político militar (Garcíadiego 1995; Toussaint 1989, 21).

A partir de ahí, comenzó a consolidarse el modelo de manipulación clientelar de la prensa que predominaría durante la mayor parte del siglo XX en el país. El periodo posrevolucionario estuvo caracterizado por la construcción de un sistema de medios operado por empresarios cercanos al gobierno, con lo que se aseguraba la difusión de los mensajes que buscaba el régimen. La Organización Editorial Mexicana (OEM), anteriormente conocida como cadena García Valseca, es producto de esa época, y de los patrones de subvención estatal. Por supuesto, la prensa dejó de ser el foro de la esfera pública en términos habermasianos, y la expresión de las opiniones quedó relegada a charlas y espacios informales (Cosío-Villegas 1985, 151–52).

Entre 1940 y hasta la primera mitad de la década de los cincuentas fue una época marcada por el desarrollo económico como principal meta política, que se volvía la “única ocupación y preocupación del Estado y aun de todos los mexicanos. Una meta tan levantada, y cuyo logro iba a beneficiarlos por parejo, no podía admitir un rechazo y ni siquiera vacilación (...) Cualquier voz disidente hubiera sonado a grito destemplado.” (Cosío-Villegas 1985, 155). El reflejo en la prensa era el mismo: la docilidad y el apoyo incondicional al gran proyecto nacional del desarrollo.

Entre los años sesenta y setenta, la prensa mexicana era “extremadamente cuidadosa con los asuntos públicos y se encontraba mayoritariamente dominada por la crónica de sucesos (...). La información de ese campo era cubierta casi con pinzas, con temerosa meticulosidad, para no lastimar susceptibilidades en el poder político” (Trejo Delarbre 2001, 160–61). Los periodistas críticos se valían del uso de metáforas, y alusiones indirectas para “opinar con decoro [sin] poner en riesgo la tribuna que tenían.” (Trejo Delarbre 2001, 161) A veces, estos artificios llegaban a buen puerto; otras, no lograban ser lo suficientemente sutiles como para escamotear las represalias. Un ejemplo de lo último lo provee el *Diario de México*, que en 1966 publicó dos

fotografías: en la primera, se mostraba a un par de monos, sentados en sus jaulas del zoológico de Chapultepec; en la segunda, al presidente Díaz Ordaz presidiendo una convención con miembros de la Confederación Nacional de Organizaciones Populares del PRI. Hasta ahí, todo entraba dentro de los cauces normales. El problema fue que, por un verdadero error, o por un intento deliberado de hacer una mofa casi infantil, el *Diario de México* publicó los pies de página intercambiados. Así, en la foto de los monos se leía: “Convención de Gasolineros”, y la que mostraba al presidente se describía como: “Se enriquece el zoológico: algunos de los nuevos ejemplares adquiridos para divertimento de los capitalinos.” Díaz Ordaz montó en cólera, y el *Diario de México* fue clausurado días después de la aparición de las fotos.

La prensa mexicana de esos años rara vez fue el foro de los debates sobre los grandes asuntos nacionales. Por un lado, tropezaba con la falta de confianza y el escepticismo de los lectores, que no ignoraban la falta de independencia de los periódicos y su tendencia a escribir “lo que se quiere leer” para incrementar sus ventas (Cosío-Villegas 1985, 73). Y, por otro lado, la versión oficialista se imponía a cualquier otra explicación. El relato del 2 de octubre de 1968 que se publicó en las páginas de los diarios, por ejemplo, correspondía a una interpretación autoritaria, que no fue debatida ni puesta en duda por ninguna publicación (Cosío-Villegas 1985, 151). El Estado, habiendo hecho gala de su potencial represivo, también logró amedrentar a la prensa, aun sin haber aplicado los controles directamente sobre ella.

Había también una tendencia a cubrir con mayor énfasis los asuntos internacionales: muchos de los periodistas de esa época se formaron como corresponsales cubriendo eventos en el extranjero, como las guerrillas centroamericanas (Riva-Palacio 1997). Relatar lo que sucediera fuera del país era una manera relativamente libre de riesgo de ejercitar la pluma sin provocar represalias desde el poder. Pero en la mayoría de los casos, el control que desde el gobierno priista se ejercía sobre la prensa era bastante sutil, sobre todo si se le compara con lo que en esos años sucedía en otras latitudes latinoamericanas. En general, los controles se basaban en pactos clientelares y en la intervención sobre los recursos materiales y humanos de los diarios. Así operó el emblemático boicot que en 1976 fraguó Echeverría en contra de *Excélsior*, un diario “en donde la diversidad de opiniones (no absoluta, pero sí llamativa en comparación con otros periódicos) había causado frecuentes fricciones con el poder político” (Trejo Delarbre 2001, 165). Restringiendo la publicidad gubernamental, influyendo a otros anunciantes a retirar sus contratos publicitarios e infiltrándose entre los miembros de la

cooperativa que sustentaba la organización de *Excélsior*, Echeverría logró ahorcar las finanzas del diario y aumentar la conflictividad interna a tal grado que Julio Scherer, el director, y su grupo más cercano, integrado por periodistas de prestigio, dejaron el diario para fundar, años después, varias de las publicaciones críticas que marcarían la década de los ochenta y noventa: *Proceso y unomasuno*; y posteriormente, *La Jornada*. (Leñero 1978).

La noción más extendida es que el control de la prensa en el México de la hegemonía priista se basaba en acuerdos tácitos de cooperación, en profundos arreglos clientelares de muy diversa naturaleza que hacían innecesaria la utilización de otras estrategias más severas. Si los dueños de las mayores cadenas informativas pertenecían a la gran familia política parecía innecesario ir más allá. Lo mismo sucedía con los reporteros, asistentes asiduos a los viajes, cenas y reuniones de los círculos políticos, y destinatarios de cheques, becas y otras prebendas para garantizar la complacencia en sus escritos. El subsidio gubernamental indirecto de los periódicos parecía blindar el contenido de los diarios sin necesidad de caer en abiertas prácticas de manipulación. La falta de crítica, en todo caso, era producto de la cooptación de los dueños de las cadenas periodísticas, de la voluntad de acceder a los pactos clientelares, y no de una intimidación violenta ejercida desde el poder. Para Cosío Villegas, la prensa mexicana del siglo XX era “una prensa libre que no usa su libertad” (1985,74), y para Riva Palacio (1997) y Orme (1997), se regía por una “cultura de la colusión.” Era una “relación umbilical que no sólo involucra[ba] a los propietarios y directores de los medios informativos, sino, con algunas excepciones, a reporteros, columnistas y editorialistas” (Singer 1993, 24).

Sin embargo, es imposible sostener con certeza que no se acudiera en ningún caso a otras estrategias de control. Entre 1984 y 1995 el Comité para la Protección de los Periodistas (CPJ por sus siglas en inglés) documentó 21 casos asesinatos de periodistas, diez de los cuales guardaban relación directa con su labor. En 1991, *La Jornada* publicó un suplemento denunciando las frágiles condiciones en que los periodistas se desempeñaban, incluyendo, no sólo la precariedad económica, que los hacía proclives a acceder a los pactos clientelares, sino los riesgos que enfrentaban si cubrían temas delicados, como los vínculos entre poderosos y narcotraficantes. Leticia Singer, recopiló en 1993 un volumen con testimonios de periodistas que habían sufrido alguna represalia por su labor. Desde feroces campañas de desprestigio emprendidas contra periodistas incómodos hasta el emblemático asesinato de Manuel Buendía, pasando por el envenenamiento del locutor Francisco Huerta: las evidencias parecen mostrar

que el abanico de manipulación sobre los medios no terminaba (ni comenzaba) en una estrategia clientelar. Sin embargo, más allá de reportes aislados, no existen datos sistemáticos, verosímiles, sobre los periodistas que fueron víctimas de represalias gubernamentales durante esos años.

Desde principios de la década de 1990 las dinámicas entre el gobierno y la prensa comenzaron a cambiar. Bajo el gobierno de Carlos Salinas se cancelaron, al menos de manera formal, dos fuentes de dominio material sobre la prensa: el pago de viáticos de los reporteros asignados a cubrir la información de la fuente presidencial y el monopolio de la producción de papel periódico controlado por la paraestatal PIPSA. Pero estas medidas, lejos de terminar con el control clientelar de la prensa, propiciaron el surgimiento de nuevas y más sofisticadas formas de soborno (Lawson 2002, 36). Sin embargo, diversos cambios en otras esferas influyeron en la prensa, y también se vieron influidas por ella. Las reformas económicas que buscaron liberalizar los mercados se tradujeron, para los medios de comunicación, en un mayor grado de competencia, y en la necesidad de modernizar las publicaciones y las redacciones (Guerrero 2009; Hughes 2006a; Lawson 2002; Riva-Palacio 1997). También se comenzó a depender menos de las fuentes gubernamentales, pues los flujos de información comenzaron a hacerse más dinámicos; y se establecieron nuevas prácticas que buscaban profesionalizar a las redacciones, y alejarlas de las prácticas clientelares (Márquez 2015; Turati 2016).

Otros autores (Hallin y Mancini 2012; Lawson y Hughes 2005; Lawson 2002) explican desde la liberalización política los cambios que atravesaron a la prensa a finales del siglo XX. La aparición de nuevos personajes en las páginas de los periódicos – partidos de oposición, empresarios, sociedad civil –; nuevos temas –cuestionamiento al modelo económico, historias del narcotráfico, fraude electoral, los primeros gobiernos de alternancia–; y nuevos acontecimientos que cubrir – asesinatos de personajes políticos, el levantamiento zapatista – colocaron a la prensa en un furor informativo e ímpetu de competencia sin precedentes, pero también mostraron sus limitaciones para realizar investigaciones y desarrollar reportajes profesionales y objetivos (Riva-Palacio 1997, 27–28).<sup>18</sup>

---

<sup>18</sup> Por ejemplo, para los acontecimientos de Chiapas, un buen número de periodistas, seducidos por los zapatistas, y “acostumbrados a reportar declaraciones y no hechos, volvieron cada declaración en historia. Los reporteros citaban a cualquiera sin molestarse en determinar la confiabilidad de las fuentes (...). Ansiosos por ganarse un nombre propio, no sólo fueron intrépidos, sino irresponsables. Se negaban a revisar los datos (...), publicaban información contradictoria (...) y se instaló un periodismo anti-gobierno, totalmente sesgado del lado de las guerrillas. Los mismos defectos estructurales fueron evidentes en el reportaje del asesinato de Colosio (...). Las teorías de la conspiración se multiplicaban. Como el resto de la sociedad, la prensa se ahogaba en la confusión...” (Riva-Palacio 1997, 28).

Con la llegada de Ernesto Zedillo a la presidencia, creció la sensación de que había un nuevo clima para ejercer una prensa más libre, y tocar temas que antes eran causa automática de represalias. Las masacres de Acteal y Aguas Blancas fueron cubiertas por varios medios con un tono crítico que no se conocía hasta ese momento (Orme 1997, 16–17). Posteriormente, con el arribo del Partido Acción Nacional (PAN) al gobierno, el presidente perdió para siempre su aura intocable, y se volvió sujeto recurrente de críticas en los medios, muchas de corte más satírico que realmente informativo.

La puesta en marcha de políticas de transparencia y acceso a la información pública bajo el gobierno de Vicente Fox facilitó la obtención de datos que antes sólo podían obtener los periodistas a través de filtraciones o de riesgosas negociaciones, motivando el periodismo de investigación, y la posibilidad de realizar cuestionamientos al poder a partir de datos. Además, la eliminación de los delitos contra el honor del Código Federal bajo el gobierno de Felipe Calderón clausuraba la posibilidad de utilizar las leyes como herramienta de intimidación para la prensa, al menos en el ámbito nacional. Parecían tiempos favorables para el dinamismo de la esfera y el debate públicos que, sin las trabas de antes, cobraban nueva vida.

Sin embargo, de manera paralela a este clima optimista, se levantaba una nueva amenaza, terrible: la creciente presencia del crimen organizado, ejecutando represalias de una violencia inusitada para los reporteros que se aventuraban a cubrir sus actividades; y los enfrentamientos entre éste y las fuerzas de seguridad, transformando varias corresponsalías en verdaderos campos de batalla.

Los muertes accidentales y asesinatos de periodistas comenzaron a hacerse frecuentes en las ciudades fronterizas desde mediados de la década de 1980, pero conforme las actividades de los cárteles iban ocupando más plazas, la violencia que sufría la prensa también se extendía. Sobra decir que la mayoría de los ataques quedaba impune y sin esclarecer. Esta es una de las principales razones por las que la posición de México ha caído en los diferentes índices mundiales de libertad de prensa en los últimos años. Por ejemplo, para *Freedom House*, de haber ocupado el lugar número 36 en el año 2004, descendió hasta el lugar número 63 para el reporte de 2015. Desde 2011, México clasifica como país “no libre”, la peor de las categorías consideradas por la metodología utilizada por esta organización. Para Reporteros sin Fronteras, el mejor año para la libertad de prensa en México fue el 2003, en el que ocupó el lugar 74 de

158. Diez años después, en 2013, cayó hasta el lugar 153 de 178, del que no ha logrado recuperarse.

Además del territorio minado que se ha tendido para la prensa en los territorios donde se ha incrementado la conflictividad por el crimen organizado, hay que mencionar que, desde el gobierno, también se ha aprendido a escamotear las trabas puestas al control sobre la prensa. Justificándolos como gasto en comunicación social, las dependencias gubernamentales ejercen recursos millonarios para intervenir en los contenidos de los diarios y comprar posturas favorables; bajo el argumento de endurecer la lucha contra el narcotráfico se han aprobado leyes que desincentivan la investigación periodística y sancionan la publicación de contenidos delicados; y al amparo de los cambios administrativos que han incrementado las facultades de los poderes locales, se han ejercido abusos y restricciones ilegales sobre periódicos y periodistas. Aunque se haya terminado por decreto con los pagos a periodistas, y los delitos contra el honor hayan dejado de ser elementos de amenaza, los instrumentos de inhibición de la crítica periodista utilizados desde el poder están lejos de extinguirse.

## **2.1 Una aproximación histórica a la prensa estatal: diferencias con la prensa nacional**

Aunque podría pensarse que la prensa estatal es un reflejo de lo que ocurre a la prensa nacional, en realidad, cada una tiene funciones diferenciadas, e historias y lógicas propias que reclaman su estudio por separado. Desde el siglo XIX, Tocqueville (1835) y Bryce (1889) hablaban del papel preponderante de los periódicos locales para la cohesión de las comunidades, para “conectar” a los individuos brindándoles sentido de pertenencia e identificación, y para propiciar la acción colectiva a través del discurso de los asuntos relevantes para esa comunidad. La prensa estatal es la prensa de los asuntos que se viven en carne propia, más allá de los grandes temas nacionales, con la que los individuos rápidamente se enganchan, porque no se centra – o no únicamente– en los sucesos de las lejanas metrópolis, sino que les habla directamente, con una voz familiar y cercana. Para Anderson (1983), la prensa local es un elemento preponderante en la creación del sentimiento de comunidad.

A pesar de que difícilmente podemos hablar de una única prensa, la historia de la prensa en México se cuenta generalmente desde el centro, negando con ello las diferencias que la propia

historia imprime en el desarrollo de la prensa como empresa comercial e informativa, y hasta en la propia concepción que se tiene de ella en las diferentes regiones. Los marcados desfases en la llegada de la imprenta a los estados del país, y en el inicio de la actividad periodística, nos habla ya de los distintos derroteros de las prensas estatales, de las formas de organizar las empresas y de las variaciones en el público. Las imprentas y las prensas locales son, como dice Del Palacio, “relojes funcionando al mismo tiempo, pero en horas distintas” (Del Palacio 2004, 167), y también, añadiría yo, movidos por maquinarias diferentes. Por ejemplo, mientras que en Veracruz el motor de la imprenta era la importancia del comercio portuario y de los negocios, en Jalisco la razón de ser de las publicaciones estaba dado, primero por su carácter religioso, y después, por su vinculación al quehacer de la Universidad; mientras que en Yucatán la imprenta fue estimulada por la difusión de las ideas liberales en el siglo XIX (Del Palacio 2004, 172).

El establecimiento de las imprentas siempre es un proyecto vinculado a élites de algún tipo: económicas, políticas o religiosas (Pettegree 2014, 76–77). Establecer un taller de impresión no es empresa barata; es por ello que, en muchos casos, las imprentas necesitaron de la subvención gubernamental para subsistir. En esos casos, las publicaciones, financiadas con dinero público, y con escritores vinculados a los círculos del poder, tenían que mantenerse cerca de la línea oficial: “si querían mantenerse abiertas, debían tener cuidado en reportar solamente a través de la voz del príncipe, sus victorias y sus hazañas, y no las derrotas que pudieran lastimar su autoridad y su reputación (Pettegree 2014, 76). En otros casos, las imprentas eran proyecto de empresarios con capital propio, emprendedores individuales que gozaban de mayor independencia para poner en marcha sus publicaciones, aunque siempre sujetos a la vigilancia de los órganos de censura. En cualquier caso, es interesante pensar que las prensas estatales<sup>19</sup> tienen una historia propia y un desarrollo particular, ligados a sus propios ambientes políticos y económicos, y al papel que las regiones han desempeñado a lo largo de la historia.

Aunque no es el objetivo de este trabajo realizar un repaso histórico de las prensas regionales, vale la pena considerar, por ejemplo, que, después de la Ciudad de México, fue en Veracruz donde, en 1804, se imprimió el primer periódico, el *Correo Mercantil*, posteriormente llamado *Jornal Económico Mercantil de Veracruz*, que impuso un modelo de formatos,

---

<sup>19</sup> O prensas regionales, para seguir con la idea de Del Palacio (2004, 2006, 2009), según la cual las fronteras estatales son fluidas y porosas, permitiendo que las prensas instaladas en un estado influyeran y fueran influidas por las vecinas. Además, siguiendo con las nociones ancladas en la historia, hay que recordar que los límites estatales han ido cambiando con el paso del tiempo.

contenidos y distribución para muchos periódicos de la región y tuvo gran influencia incluso fuera del estado. Veracruz se distinguió, además, por la proliferación de periódicos locales – rasgo que persiste hasta la fecha–, y por introducir prácticas novedosas (como el diarismo) que en otros estados se adoptarían hasta el siglo XX. Cabe señalar, además, que mientras que en varias ciudades veracruzanas ya se publicaban diarios, impulsados también por la efervescente actividad comercial del estado, en otras regiones del país, ni siquiera se habían instalado imprentas. En Chiapas, por mencionar uno de los casos más tardíos, el primer diario se publicaría más de un siglo después, en 1912; y la ausencia de emprendedores independientes ocasionó que se generara una prensa íntimamente ligada al gobierno por las subvenciones estatales otorgadas para la fundación de los periódicos, y por ello, oficialista (Del Palacio 2009).

Es difícil hablar de cómo se experimentaron en las regiones las estrategias de manipulación sobre la prensa que se distinguieron en el apartado anterior porque cada prensa tuvo un desarrollo propio y una relación particular con el poder. Sabemos, por ejemplo, que en las regiones donde existían élites más ilustradas y fuertes, la prensa asumió un papel más provocador frente al poder. En Jalisco y Yucatán, por ejemplo, las discusiones sobre las ideas liberales, las formas de gobierno y los principios constitucionales eran temas de aparición frecuente en los diarios, cosa que no ocurría en Veracruz, Oaxaca o Michoacán, donde además de que los índices de analfabetismo eran mayores, parecían predominar intereses comerciales o la comunicación de los actos de gobierno (Del Palacio 2004, 183).

En los últimos años del porfiriato y durante todo el movimiento revolucionario, además de los diarios nacidos en la ciudad de México – *El Demócrata* y los *Ahuizotes* –, surgieron en los estados diversas publicaciones críticas del gobierno, vinculadas a los clubes liberales y a los nodos del movimiento armado: *La Voz de Juárez* (Chihuahua), *El Demófilo* (San Luis Potosí), *El Informador* (Jalisco), *La Opinión* (Coahuila), entre otros.

La gran mayoría de esas publicaciones desapareció, pues no pudo sobrevivir a los vaivenes de los cambios en el grupo en el poder. Además, las brechas tecnológicas y en el nivel de alfabetismo de las entidades hacían que gran parte de los periódicos estatales careciera de calidad.

Durante las décadas de 1930 y 1940 se forjó la construcción de la cadena García Valseca, encabezada por José García Valseca, ex coronel de la Revolución, cercano a Maximino Ávila Camacho, gobernador de Puebla y hermano del entonces presidente Manuel Ávila Camacho, a

través de quien la cadena gozó de importantes apoyos financieros. Para 1949, García Valseca tenía presencia en prácticamente todos los estados del país, con excepción de Nuevo León, en donde los empresarios del Grupo Monterrey habían impulsado la creación de los periódicos *El Norte* y *El Porvenir*, que contaban con un amplio margen de maniobra financiera respecto del gobierno. En la década de 1970, la cadena García Valseca pasó a manos de Mario Vázquez Raña, consolidándose la OEM, emporio constituido actualmente por más de 60 periódicos estatales, los *Soles* y los *Heraldos* que circulan en prácticamente todas las entidades del país, y que se distinguen por una línea editorial conservadora y cercana a los intereses del gobierno.

En 1954, Cosío Villegas realizaba un retrato muy crítico de la prensa local: “la gran mayoría de los diarios de provincia son de escasas cuatro o seis páginas, burdamente impresos y con informaciones locales rutinarias, presentadas sin novedad e imaginación; contienen pocas noticias de la República; sus comentarios son pobres. Se necesita llegar a las ciudades provincianas más importantes, Monterrey, Guadalajara o Puebla, para ver diarios con mayor riqueza material y mejores servicios informativos” (Cosío-Villegas 1985, 73). Salvo notorias excepciones, en gran medida el comentario sigue vigente.

Aunque la relación entre gobernadores y prensa estatal durante los años de la hegemonía priista está eclipsada por las estrategias de control que se ejercían desde el nivel nacional, hay algunos indicios de que había algunas diferencias notables respecto de lo que ocurría con la prensa federal, en donde la preeminencia de las estrategias informales mantenía al sistema en relativo equilibrio, permitiendo la aparición de la crítica ocasional sin comprometer el control gubernamental de los contenidos. Esto le daba flexibilidad y sustentabilidad a la relación entre medios y gobierno, y permitía dotar al régimen de cierta legitimidad al mostrar su tolerancia, siempre y cuando no se atacara a las figuras intocables: el partido y el presidente (Lawson, 2002). Los controles estaban puestos más bien en el flujo de la información, en la manipulación de las concesiones y en el otorgamiento de beneficios económicos y fiscales de manera discrecional. Como veíamos en el apartado anterior, más que ejercer formas violentas de control, el sistema se basaba en estrategias que promovían la auto-censura. En muchos casos, los gobernadores reprodujeron los esquemas clientelares para mantener a raya a la prensa. La proliferación de periódicos “fantasma”, creados y financiados desde el gobierno para difundir los mensajes oficiales, fue y continúa siendo una práctica habitual que se corrobora con la inconsistencia entre el número de lectores y el número de periódicos por entidad.

Sin embargo, en otros estados los gobernadores establecían controles más duros hacia los medios críticos dentro de sus demarcaciones. “Los gobernadores que eran represivos y hábiles, podían extraer rentas considerables de los medios críticos e inflexibles” (Lawson 2002, 44). Eran usuales las auditorías arbitrarias y repetidas, la presión sobre los anunciantes y la manipulación de las leyes relativas a los medios, pero también formas más agresivas de control, como ataques físicos o levantones. La prensa local no sólo vivía un “clientelismo aún mayor que el de la capital [sino que] los cacicazgos –municipales, sindicales, policiacos, patronales o incluso narcodominantes – han combatido de manera violenta, a veces hasta el asesinato, a algunos periodistas”(Trejo Delarbre 2001, 177). La razón de ello es que los gobernadores, como emisarios del presidente, responsables de la estabilidad y la paz estatales, gozaban de ciertos márgenes de maniobra y discrecionalidad siempre y cuando se cumplieran los objetivos nacionales: “esas encomiendas exigían dotar a los mandatarios de la autonomía suficiente para controlar grupos políticos y de interés, grupos opositores, atender peticiones, repartir beneficios y solucionar los problemas que se presentaran” (Hernández 2003, 797). Dentro de estas tareas de control, los gobernadores estaban comisionados a mantener a raya a la prensa, utilizando para ello los medios que creyeran más convenientes, con la complicidad del gobierno federal.

Conforme el gobierno central comenzó a perder el control sobre los poderes locales, también se abrían aún mayores márgenes para la dominación de la prensa. Libres de las ataduras centrales y de la lealtad jurada al partido y al presidente, los gobernadores intensificaron las estrategias de control, pero ya no para inhibir las críticas al presidente, sino las que se pronunciaran contra su propia figura. Como señalan Espino y Mendoza (2015, 174-175) en su estudio sobre las relaciones de la prensa queretana con los gobernadores, éstos “suelen crear en torno suyo un aura de culto”, y cuando hablan con la prensa, lo hacen con los aires de “un soberano que desciende al espacio de los reporteros.”

Así, mientras en la década de 1990 comenzaban a liberarse las trabas formales sobre la prensa nacional, y nuevos temas y protagonistas se asomaban en las páginas de los diarios de circulación nacional, en los estados la prensa padecía agresiones brutales. Arreola y Gómez (1993) documentaron los ataques sufridos por periodistas y medios durante 1992, en los que figuran el asesinato de Ignacio Mendoza, periodista de Quintana Roo, que había denunciado al gobernador Borge por desviar los fondos de ayuda por los desastres provocados por el huracán “Gilberto”; el inhumano ataque al columnista de *Objetivo*, del Estado de México, Jesús Núñez,

fracturado de piernas y brazos y lanzado desde la ventana de las oficinas de su periódico; o el asesinato a golpes del periodista oaxaqueño Nicandro López por hacer comentarios despectivos sobre las aspiraciones políticas de un funcionario del ejido de Santo Domingo, que ejecutó personalmente el ataque.

Con el crecimiento de las facultades políticas, financieras y administrativas de los gobernadores, también incrementaron sus recursos para disponer de las instituciones locales, administrar justicia a modo, manipular las leyes, consumir alianzas, y ejercer controles sobre la prensa a título propio. Pero en otros casos, han sido los mismos cambios en los balances de poder lo que ha restringido a los gobernadores para controlar a la prensa: el incremento en el nivel de competencia política, la presencia de nuevas fuerzas y las alteraciones en la composición de los congresos locales marcan límites que los gobernadores de la hegemonía priista no tuvieron que enfrentar.

Y así como los entornos locales imponen obstáculos a los controles sobre la prensa que pueden ejercer los gobernadores, los mercados estatales de medios han experimentado cambios que alteran las interacciones entre prensa y gobernadores. Primero, es notable cómo ha sido desde los estados que se han introducido nuevas prácticas profesionales para la prensa. *El Diario de Yucatán*, uno de los periódicos más antiguos del estado, vinculado a las élites conservadoras panistas, comenzó a emprender un nuevo modelo de negocio basado en las alianzas con empresarios estatales, que ampliaron su base de anunciantes para incrementar su rentabilidad. En Nuevo León, la renovación de *El Norte*, emprendida por Alejandro Junco, incluyó una serie de estímulos salariales y profesionales para evitar que los reporteros aceptaran regalos y sobornos de los funcionarios públicos, además de innovaciones en los formatos y las secciones para atraer, no sólo a nuevos lectores, sino a un mayor número de anunciantes privados. En la década de 1990, Junco consolidó el Grupo Reforma, del que saldría el periódico del mismo nombre para la Ciudad de México, y más tarde, el *Mural* para Guadalajara, ambos regidos por prácticas profesionales innovadoras, que darían inicio al modelo “cívico” de periodismo identificado por Hughes (2003).<sup>20</sup> El periódico *A.M.* de Guanajuato también marcó un hito estatal al impulsar un código de ética entre sus periodistas, prohibiéndoles aceptar regalos o

---

<sup>20</sup> El Grupo Reforma también tiene alianzas estratégicas con otros periódicos estatales: *A.M.* de León; *Pulso*, de Durango; *Norte*, de Ciudad Juárez; y *AL* de Puebla.

dinero, para terminar con la práctica del “chayote” (pagos de las dependencias gubernamentales que cubrían, que se entregaban mensualmente en sobres cerrados) (WAN-IFRA 2014, 30) .

La prensa local se vio reanimada por la creciente competencia comercial, y comenzaron a formarse, además del Grupo Reforma y de la añeja OEM, nuevos consorcios de cobertura “multiestatal”, por ejemplo, *Milenio* y *La Jornada*, que vieron como estrategia redituable “la expansión de sus negocios por el país a través de filiales o sucursales” (Larrosa 2014, 46)<sup>21</sup>.

Varios periodistas coinciden<sup>22</sup> en que fue desde los estados que se impulsó un nuevo modelo de hacer periodismo. En opinión de Javier Garza, periodista de *El Siglo de Torreón*, “la más grande aportación a la transición democrática en el país ha venido de la llamada prensa provinciana [que abrió] espacios a candidatos opositores, desafiando intentos de control político porque tenían bases económicas sólidas, ancladas en sus comunidades” (Garza 2016). Además de *El Norte*, destacan por sus innovaciones en la estructura de negocios o en sus contenidos el *A.M.*, de León; *El Siglo de Torreón*, de Coahuila; el *Noroeste*, de Sinaloa; el *Mañana*, de Tamaulipas; el *Siglo 21*, de Jalisco; y semanarios como *Zeta*, entre otras publicaciones (Hughes 2003, 97; Márquez 2015, 33).

Fue en el seno de los periódicos que fomentaron la profesionalización de sus redacciones y la modernización de sus esquemas financieros que se gestaron piezas de periodismo “vigilante” o de investigación (Márquez 2015, 35). El *A.M.*, por ejemplo, realizó un reportaje sobre corrupción entre diputados federales y alcaldes del Partido Acción Nacional, que apareció publicado en marzo de 2014, y le valió el Premio Alemán de Periodismo Walter Reuters, y el Premio Latinoamericano de Periodismo de Investigación en 2015<sup>23</sup>. Este diario cuenta con una unidad de investigaciones, responsable de la elaboración de otras piezas del mismo corte. Otros casos emblemáticos los encontramos en Jalisco, con la cobertura que hizo *Siglo 21* de las dramáticas explosiones de gasoductos en Guadalajara, en 1992, provocadas por negligencia y

---

<sup>21</sup> Sin embargo, la nacionalización de las estructuras de propiedad también introduce cambios en los contenidos de los periódicos, especialmente, el desvanecimiento de las fronteras estatales, y la preeminencia de contenidos nacionales o extraestatales en los periódicos que pertenecen a estos consorcios. En un análisis de los últimos años de la prensa en Jalisco, Larrosa (2014) nota una marcada disminución de los periódicos de capital estatal, que han ido perdiendo terreno frente a las cadenas multiestatales. En Guadalajara, el establecimiento del *Mural* y *Milenio*, de origen neoleonés, y de *La Jornada Jalisco*, con capital michoacano, ha ido en detrimento de los periódicos de empresarios jaliscienses, que han perdido lectores y presencia en el mercado.

<sup>22</sup> Ver las entrevistas realizadas por el sitio [horizontal.mx](http://horizontal.mx) a diversos periodistas y comunicadores mexicanos, reunidas en la serie “El presente del periodismo”: <http://horizontal.mx/category/comunidad/cuestionario-periodismo-comunidad/>.

<sup>23</sup> El reportaje puede ser consultado en <http://treff3.net/wp-content/uploads/2014/12/moches.pdf>

corrupción del gobierno estatal; o los reportajes sobre colusión entre autoridades locales y narcotraficantes que ha elaborado el semanario *Zeta*. Sin embargo, lejos de que el periodismo crítico se haya instalado en las prensas estatales, estos ejemplos más bien constituyen una excepción aislada a la norma del silencio que impera en gran parte de los periódicos locales. No se debe a una “estructura mediática o una cultura periodística generalizada que lo fomente”, ni a una “verdadera y consistente distancia del poder” (Márquez 2015, 35). Pareciera que los casos en los que los periodistas se aventuran a formular críticas, aún bajo las estrategias de manipulación de los gobernadores, se explican por condiciones coyunturales, o apoyos puntuales, más que por cambios estructurales. ¿Cuáles son estas condiciones que animan a los periódicos a anteponer su espíritu crítico a las lógicas de dominación? O, para decirlo en los términos de esta investigación, ¿bajo qué circunstancias el control pierde su efectividad para controlar los contenidos desfavorables?

## 2.2 ¿Qué sabemos sobre la prensa que se hace en los estados?

Los periódicos son el primer borrador de la historia.

Paul Preston, *Idealistas bajo las balas: Corresponsales extranjeros en la guerra de España*.

El estado de la prensa local nos habla mucho sobre el valor que se otorga a la función periodística, y del papel que desempeña, no sólo para la democracia, sino para la construcción de la historia de una localidad.

Mientras se construía la base empírica para esta investigación, la exploración de los periódicos estatales desdobló una inmensa variedad de concepciones y funciones de estos “borradores de la historia”. Primero, cuando se integró el universo de casos, encontré estados en los que la función de la prensa se concibe como desechable y perecedera: los periódicos de hoy se tirarán mañana, nada se preserva; no existen archivos físicos, mucho menos electrónicos: la idea de querer consultar periódicos de hace cuatro o cinco años parecía a las casas editoriales descabellada e incomprensible. Pero también hubo casos en los que di con editoriales muy preocupadas por preservar la memoria de sus diarios, archivados en hemerotecas digitales sumamente funcionales (por ejemplo, *El Informador*, de Jalisco, que conserva registros

completos desde 1917; o *El Siglo de Torreón*, de Coahuila, que permite consultar sus ejemplares desde 1922).

Después, al analizar los periódicos, encontré estados en los que la realidad se cuenta a partir de la voz oficial – localidades siempre de tonos rosas, en las que cualquier problema sería resuelto de la mano omnipotente del gobernador, siempre sonriente y siempre dispuesto – ; estados en los que lo verdaderamente importante sucede afuera del estado: el acontecer nacional, o incluso el internacional se antepone a los sucesos estatales, que rara vez merecen ocupar los titulares; estados en los que el tablero político parece estar poblado por un número limitado y constante de actores, donde, según nos relatan los diarios, la sociedad civil sólo se manifiesta para ocasionar perturbaciones y desorden; estados en los que las actividades atribuidas al crimen organizado son la única noticia, o bien, estados apolitizados, en los que los deportes, los espectáculos o los fenómenos meteorológicos eclipsan cualquier otro suceso; estados en los que el círculo político se retrata de manera equivalente a los actos de la realeza que aparece en las “revistas del corazón”. Otros diarios nos hablan de estados en los que las cosas no van bien, pero la culpa es de los municipios, – siempre ineficientes y despilfarradores –, o del gobierno federal –siempre con otras prioridades, y tacaño con la asignación de recursos–; estados en los que se libran batallas entre funcionarios y ex funcionarios, o entre los grupos parlamentarios. Y también hay algunos diarios que hablan de estados en los que los gobiernos fallan, y en los que la historia se cuenta a varias voces, y no de manera armoniosa.

Igual de diversas son las condiciones materiales en las que se desenvuelven estos periódicos, confirmando la idea de que, no sólo en términos históricos y de contenido, es necesario hablar de varias prensas en México. Para seguir con la idea de Del Palacio (2004, 167): diferentes relojes, impulsados por maquinarias distintas y marcando horas disímiles para lectores distintos.

A principios del siglo XX, Max Weber propuso a la Sociedad Alemana de Sociología un proyecto para realizar estudios sobre la prensa, como una de las instituciones clave de la opinión pública e indispensable para el conocimiento de los “grandes problemas civilizatorios”.<sup>24</sup> Aunque el proyecto de investigación nunca se llevó a cabo, Weber llamó la atención sobre dos aspectos fundamentales para entender a la prensa: por un lado, las características del negocio de

---

<sup>24</sup> Una traducción al español del “Reporte preliminar acerca del levantamiento propuesto sobre la sociología de la prensa” fue realizada por Álvaro Morcillo, y apareció en el número 50 de la revista *Istor* en 2012 (Weber 2012).

la prensa; y por otro, las tendencias en el contenido de los diarios. El proyecto de Weber buscaba conocer a fondo el estado de la prensa alemana en ese momento, diagnosticar sus debilidades y contrastarla con las más efervescentes prensas de esos días: la neoyorquina, la parisina y la londinense. Sobre el negocio de la prensa, proponía explorar las sujeciones materiales y financieras de los propietarios de los diarios, los costos de los insumos y de producción, las ganancias obtenidas por las ventas, el grado de concentración del mercado, quiénes se anuncian en las páginas de los diarios y con qué montos. Además, incluía un cuestionario para conocer detalles del periodismo como profesión. Sobre los contenidos, Weber proponía conocer las inclinaciones de los diarios, los protagonistas de las páginas de los periódicos, los otros objetos de lectura que le compiten, el modo de expresarse, y la posible influencia que ejerce sobre sus lectores, entre otros aspectos.

Sin intentar seguir el ambicioso plan de investigación de Weber (cuyas dificultades él mismo reconoce), se retomaron las dos vertientes que propone en su Reporte para acercarnos al estado de la prensa estatal: las condiciones materiales (o el negocio de la prensa), y la orientación de su contenido.

### 2.2.1 Diarios sin lectores y lectores sin diarios: los mercados estatales de prensa escrita

La semana que entra va a estar preciosa. Lo bueno es que casi nadie lee periódicos. Andrés Becerril, periodista, a Kamel Nacif, implicado en la articulación de una red de pederastia, junto con el ex gobernador de Puebla, Mario Marín.

Antes de explorar las condiciones de la prensa estatal como negocio, es necesario insistir en un punto que se menciona en varias partes de este texto: en México, y especialmente en los estados, el oficio de la información, paradójicamente, está marcado por la ausencia de datos confiables sobre su propia labor. Dado que los periódicos, como empresas privadas, no tienen ninguna obligación de reportar su rendimiento económico, y que las instituciones públicas producen poca información sobre las industrias culturales, muchos datos quedan en la incertidumbre; otros se difunden con sesgos o imprecisiones graves, como el caso de los tirajes, que se suelen reportar inflados, para atraer anunciantes o inversionistas (Luévano 2006, 263; Riva-Palacio 1997; Trejo Delarbre 2001).

Notando estas ausencias, Fenton (2014) ha propuesto una agenda de investigación sobre todos los elementos que hace falta saber sobre los medios mexicanos en general, o sobre los que sólo tenemos datos aislados y de confiabilidad dudosa. Datos tan básicos como la concentración de los mercados, el tipo de financiamiento, las estructuras de propiedad, los patrones y actitudes de consumo son difíciles de recopilar para todos los estados, y aun cuando se cuente con ellos, son imposibles de verificar.

Dicho lo anterior, reconozco que varios de los datos que aquí se presentan sólo pueden tomarse como aproximaciones del verdadero estado de la prensa estatal como negocio. Se consideran cuatro aspectos principales para bosquejar los contornos comerciales de las prensas en los estados: 1) composición y concentración de los mercados; 2) tirajes de los diarios; 3) asociaciones de editores; y 4) audiencias potenciales. Son datos básicos, oferta y demanda, que buscan mostrar cómo, para el mercado de diarios, la alta intervención del gobierno hace que estas relaciones aparezcan distorsionadas (Oates, 2007): hay estados en los que ni la lógica económica – y ni siquiera la demográfica – alcanza a explicar el alto número de diarios; mientras que otros, de población lectora considerable, presentan una oferta muy limitada de publicaciones en circulación.

Lo primero: saber cuántos diarios existen por estado. Aunque es ingenuo considerar que un mayor número de diarios habla de mayor competencia o pluralismo mediático – se pueden tener cien diarios, pero todos con la misma línea editorial –, contar el número de periódicos que existe en cada estado es el primer paso para conocer las prensas estatales.

Para esta medida, se tomó como fuente el Padrón Nacional de Medios Impresos (PNMI) que integra la Secretaría de Gobernación. Aunque es un recurso electrónico de fácil consulta, que incluye, entre otros datos, el año de fundación de la publicación, la periodicidad de su aparición, su tiraje y su domicilio, adolece de varias limitaciones: al ser un registro de autoempadronamiento, aparecen exclusivamente las publicaciones que han solicitado su filiación, y es imposible saber cuántas y cuáles quedan fuera. Además, se integra con los datos que los propios medios proporcionan; no existen mecánicas para verificar la veracidad de la información que se proporciona, lo cual deviene en serias imprecisiones, como el volumen de los tirajes. Por ello mismo, es información de naturaleza muy variable: los datos cambian constantemente, dependiendo de las actualizaciones que hagan los afiliados. En todo caso, aunque existen algunos otros sitios independientes que se centran en algún aspecto en particular

de los medios, el PNMI es, hasta el momento el único repositorio oficial de información general sobre prensa escrita. Para esta investigación, me centro en los periódicos de publicación diaria, por constituir el medio clásico de la prensa escrita<sup>25</sup>.

En números absolutos, existen 320 publicaciones diarias estatales, según el PNMI<sup>26</sup>. La cantidad de periódicos estatales que se imprimen de manera diaria va desde dos diarios (Tlaxcala) hasta 28 (Veracruz). En promedio, cada entidad federativa cuenta con 10.3 periódicos que se publican diariamente. Estas cifras podrían sonar bastante altas, e incluso optimistas: un veracruzano cuenta casi con 30 (!) fuentes distintas para informarse sobre los asuntos públicos; y un chiapaneco, con 14. Diversas razones explican la proliferación de diarios: la geografía es una de ellas. Históricamente, en Veracruz siempre ha existido un gran número de periódicos, en gran medida porque la profunda regionalización del estado y la accidentada orografía provoca que sea difícil para los editores de un periódico cubrir eficientemente todos los municipios, de tal modo que se ha optado por instalar imprentas en distintas partes del estado.

Otra explicación para estos números, menos optimista y quizás más realista, es que en varios estados hay una abundancia de diarios “fantasma”, financiados oficialmente, cuya orientación suele ser favorable al gobierno (Lawson, 2002). Estos diarios surgen, no porque se propongan colmar un verdadero hueco en la demanda de diarios en el estado, sino para neutralizar, con su sola presencia en los puestos de revistas, los contenidos negativos de otras publicaciones. Sin tener una base sólida de lectores o de anunciantes, ni calidad en sus contenidos, continúan circulando diario, difundiendo la realidad construida desde el gobierno.

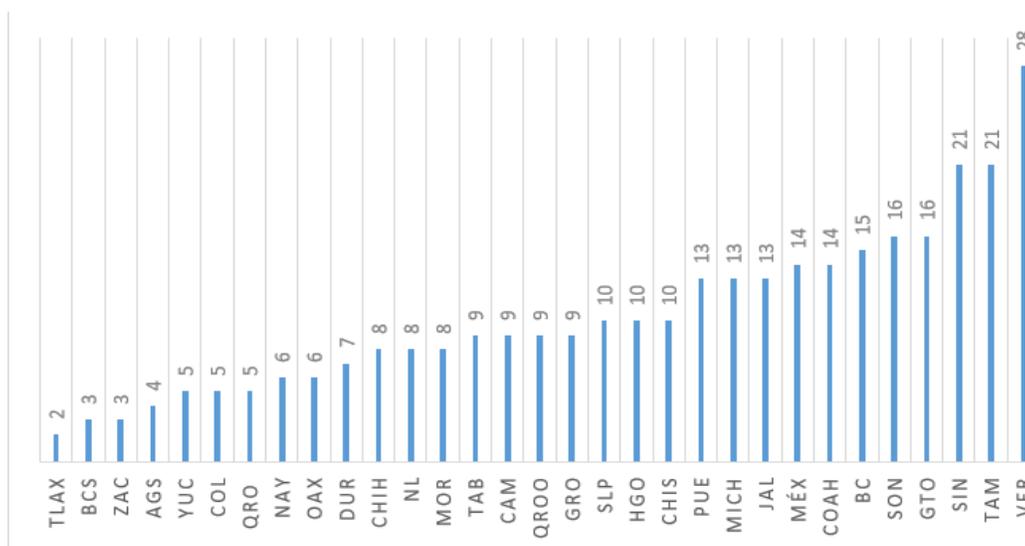
El número de diarios por estado se puede ver en la siguiente gráfica

---

<sup>25</sup> Otras publicaciones periódicas como los semanarios funcionan bajo lógicas diferenciadas: atienden a un público distinto, con intereses más especializados en temas políticos, lo que no necesariamente ocurre para la audiencia amplia de los periódicos diarios, que se acerca a ellos por una diversidad de intereses, como se verá en la sección sobre audiencias. Además, los semanarios tienen prácticas profesionales distintas; la más obvia, al no responder a la presión de tener que generar contenido diario cuentan con más tiempo para invertir recursos a la investigación y a la generación de reportajes de mayor alcance.

<sup>26</sup> Este dato corresponde al número de diarios reportados para enero de 2015. Por las mecánicas de su integración, las cifras del PNMI están en constante, aunque ligera, variación.

**Gráfica 2.1. Número de diarios impresos por estado**

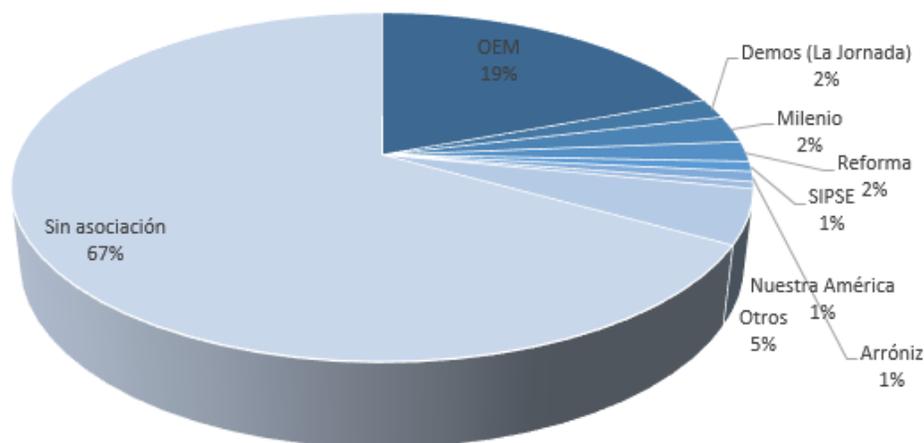


Fuente: Elaboración propia con datos del Padrón Nacional de Medios Impresos.

Según los datos del PNMI, los 320 diarios estatales se agrupan en siete principales consorcios editoriales, que editan diversas publicaciones. Destaca la OEM, que edita el 20% de los diarios estatales, 61, que cubren 23 distintos estados del país<sup>27</sup>. Milenio, con ocho diarios en ocho estados, es el lejano segundo grupo en importancia; siguen Reforma y Demos, que edita *La Jornada* en sus distintas versiones estatales, responsables de seis publicaciones cada uno. Grupo SIPSE, publica tres diarios en los estados de la península de Yucatán; Arróniz y Nuestra América son las siguientes casas en importancia, que editan tres y dos diarios respectivamente, el primero para Puebla y Veracruz, y el segundo para Quintana Roo y Yucatán. Los 215 diarios restantes no pertenecen a ningún consorcio editorial. Hay que enfatizar que los diarios que pertenecen a consorcios suelen tener mayor tiraje, y por ello mayor presencia en las prensas estatales.

<sup>27</sup> Además de otros periódicos deportivos y de nota roja que no se consideran para este estudio.

**Gráfica 2.2. Número de periódicos por asociación editorial**



Fuente: Elaboración propia con datos del PNMI.

El tamaño de los periódicos, medido en términos de su circulación, es muy variable; por ello, para tener una noción más clara de la integración de los mercados de diarios estatales es necesario considerar, no sólo el número de periódicos en circulación, sino la presencia de cada uno dentro del mercado. Para calcularla, se acudió al número de ejemplares que cada periódico emite diariamente, como porcentaje de la circulación total de periódicos del estado. El obstáculo que se impone es que las cifras reportadas sobre tirajes en el PNMI son muy inexactas. Trejo (2014) señala que, aunque el PNMI exija que los ejemplares reportados lleven el sello de alguna casa auditora que corrobore las cifras, en los hechos esto no constituye ninguna garantía, pues no existen auditores oficiales. Una práctica recurrente es imprimir un exceso de ejemplares el día que acude la casa auditora a verificar los tirajes, con lo que se registra un número muy superior al que realmente circula. Trejo calculó para los periódicos de la Ciudad de México el diferencial entre las cifras reportadas en 1990 y lo que él consideraba la estimación de la circulación real de esos mismos diarios (Riva-Palacio 1997, 22): de los casi 3 millones de copias reportadas, Trejo calculó que únicamente 731 mil circulaban en realidad (Trejo Delarbre 1995). Riva Palacio (1997, 32) presenta una lista confidencial utilizada por los anunciantes del gobierno para estimar los tirajes reales de los periódicos de circulación nacional. En promedio, los diarios inflaron sus cifras en un 226% en el momento de reportar el número de ejemplares diarios. Aunque es difícil conocer con exactitud las imprecisiones con las que las editoriales estatales reportan sus cifras, baste lo anterior para tomar con pinzas los datos sobre circulación

de ejemplares que reporta el PNMI. Aun así, constituye la única fuente oficial para acercarnos a esta información.

Para conocer la integración de los mercados de diarios estatales se ensayaron dos medidas: la primera fue calculando el Índice de Herfindahl-Hirschman (IHH), que es la forma típicamente utilizada por los economistas para conocer el nivel de competencia de los mercados, ponderando el tamaño de cada una de las firmas con relación a la industria y sumándolas. La segunda es la adaptación de la típica medida de competencia política, el número efectivo de partidos, adaptada a los periódicos, según su presencia en el mercado.

El IHH va de 0 a 10 mil, en donde 0 indica competencia perfecta y 10 mil un mercado totalmente monopolístico, en el que una sola firma abarca la totalidad del mercado. Hablando de diarios esto supondría que un solo diario concentra el total de la circulación de la entidad.<sup>28</sup> Aunque los márgenes varían, se considera que un IHH menor a 1000 es indicativo de un mercado no concentrado; entre 1000 y 1800 de un grado moderado de concentración, y más de 1800 indica un mercado concentrado. Ambos valores se marcan con una línea horizontal en la gráfica.

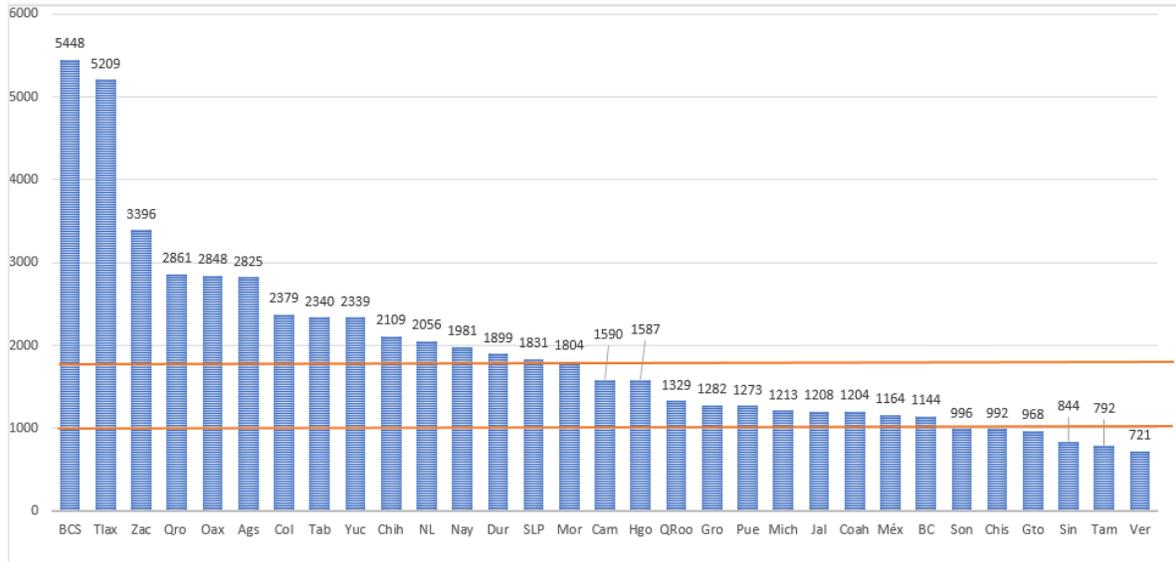
Para los mercados de periódicos estatales, el IHH indica que Baja California Sur presenta la mayor concentración de diarios, con un índice de 5448, mientras que el mercado más competido se encuentra en Veracruz, donde el índice suma 721 puntos. En promedio, el IHH tiene un valor de 1924 puntos, lo que sugiere que, en general, los mercados de periódicos estatales están concentrados en pocos periódicos, que abarcan la mayor parte de los ejemplares en circulación; o, dicho de otra manera, en promedio los mercados de diarios estatales son poco competidos. Bajo esta medición, sólo seis estados presentan un mercado de diarios competido (Sonora, Chiapas, Guanajuato, Sinaloa, Tampico y Veracruz); y 10 estados, una concentración moderada del mercado. La mitad restante de los mercados de periódicos estatales se encuentra altamente concentrado en pocos competidores (IHH>1800).

Este panorama es sustancialmente distinto al que se veía inicialmente con el número absoluto de periódicos por estado.

---

<sup>28</sup> El IHH se define como:  $IHH = \sum_{i=1}^N s_i^2$ , es decir, la suma de la presencia de mercado al cuadrado de las N empresas que componen dicho mercado. Para calcular el IHH del mercado de diarios estatales se calculó la cuota de mercado de cada uno como la proporción de la circulación total de diarios en la entidad. Cada una de esas cuotas se elevó al cuadrado, y finalmente se sumaron los resultados.

**Gráfica 2.3. Índice Herfindahl-Hirshman para la concentración de los mercados de diarios estatales**



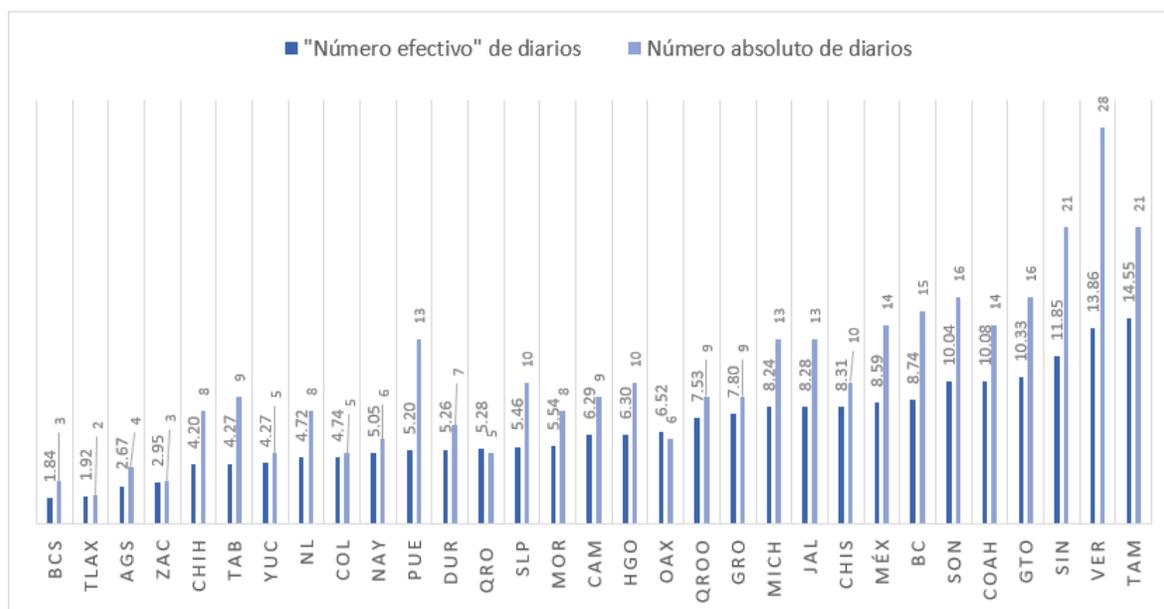
Fuente: Elaboración propia con datos del PNMI.

Si usamos otra medida para aproximarnos a la integración de diarios estatales, el resultado es similar. Se construyó un indicador para saber cuál es el “número efectivo de diarios” (NED) en una entidad, a partir de la fórmula que típicamente se utiliza para saber el número efectivo de partidos en un congreso (Laakso y Taagepera 1979), y que está definida de la siguiente manera:

$$NED = 1 / \sum_{i=1}^N s_i^2$$

A partir de este cálculo se encontró un diferencial interesante respecto del número absoluto de diarios. El promedio estatal es de 6.8 diarios por estado. Bajo el NED el estado que tiene menos diarios es Baja California Sur, con 1.8 diarios; y el estado con mayor NED es Tamaulipas, con 14.5 diarios. Veracruz, que es el estado con más diarios en términos absolutos, pasa de 28 diarios a 13.8 cuando se calcula el NED. Puebla es el estado que presenta una reducción más dramática, que, de tener 13 diarios en términos absolutos, queda con 5.2.

**Gráfica 2.4. Número absoluto y número “efectivo” de diarios por estado**



Fuente: Elaboración propia con datos del PNMI.

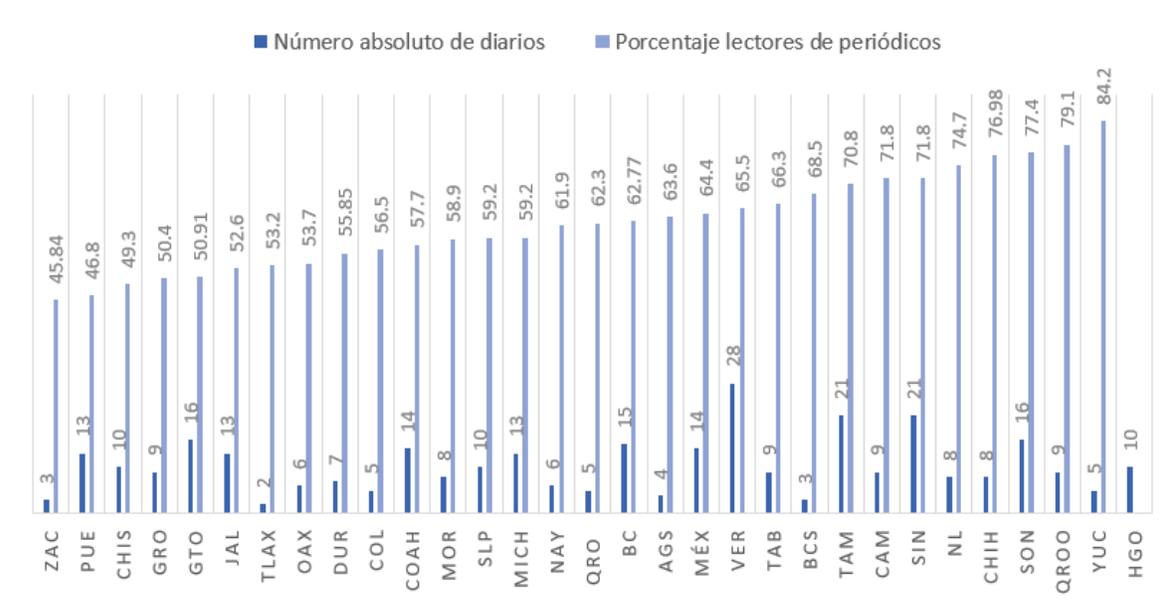
Pasando del lado de la demanda de diarios, ¿quiénes son los públicos y qué buscan leer? Desafortunadamente, también se carece de datos precisos sobre los lectores de diarios. Una de las pocas medidas nacionales disponibles es la Encuesta Nacional de Hábitos, Prácticas y Consumos Culturales (ENHPyCC) aplicada por la Secretaría de Educación Pública, a través del antiguo Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (Conaculta), que, en sus 158 preguntas, dedica sólo cuatro a conocer los hábitos de lectura de periódicos.

A pesar de sus limitaciones, la ENHPyCC nos permite dimensionar, de manera más o menos aproximada, el público potencial de los lectores de periódicos por entidad, a partir de quienes afirmaron leer por lo menos una vez por semana algún diario. En promedio, el 62.4% de las personas pertenecen a esta categoría. El estado donde menos se leen periódicos es Zacatecas, donde sólo el 45.84% de los encuestados dicen leerlos por lo menos una vez a la semana. En cambio, en Yucatán, 84.2% de los encuestados dio esta respuesta. Los hábitos de lectura de diarios están significativamente correlacionados con el nivel de alfabetismo de las entidades ( $R=0.36$ ;  $p=0.04$ ).

Si se contrastan estos datos con el número de diarios que existe en una entidad, corroboramos que no hay ninguna relación entre oferta y demanda. El porcentaje de lectores no está significativamente correlacionado con el número de diarios, ni en su versión absoluta

( $R=0.07$ ;  $p=0.68$ ), ni en su versión “efectiva” ( $R=0.09$ ;  $p=0.61$ ). Gráficamente, esta brecha se hace muy notoria. Cabe señalar que la ENHPyCC no presenta información para Hidalgo.

**Gráfica 2.5. Diferencial entre número absoluto de diarios y porcentaje de lectores de diarios en la entidad**



Fuente: Elaboración propia con datos de la ENHPyCC y del PNMI.

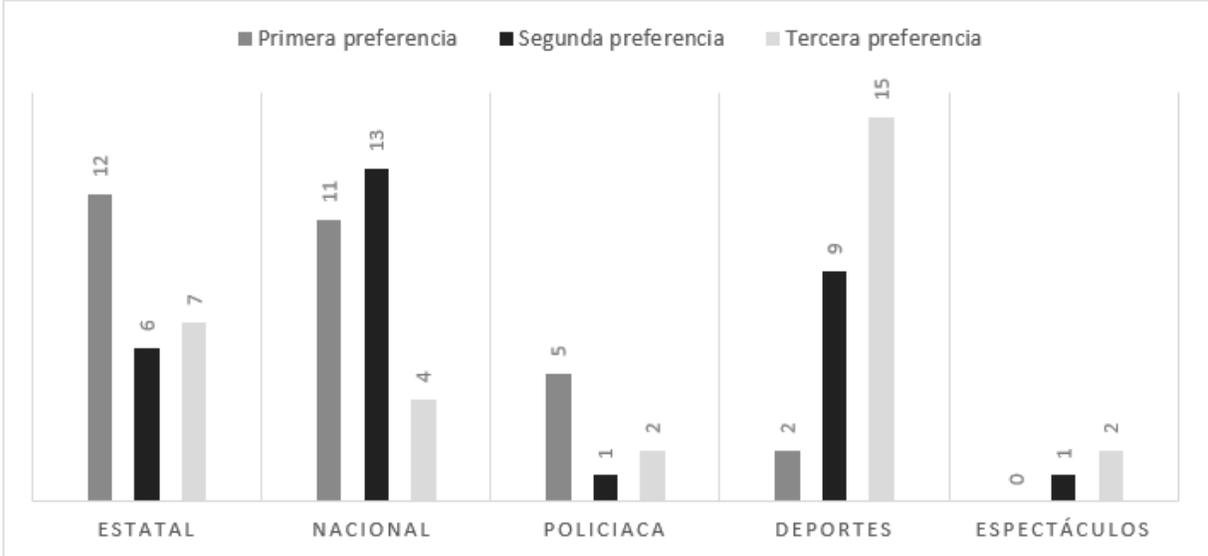
Las otras tres preguntas dedicadas a los diarios que se incluyen en esta encuesta nos permiten aproximarnos a los temas que los lectores prefieren consultar cuando leen el periódico. Las preferencias son muy variadas. Cuando se le pregunta a los encuestados sobre el tema que leen primero en el diario, se revela que en la mayoría de los casos (12 entidades) se prefiere leer sobre temas estatales. En 11 entidades, los temas favoritos son los nacionales. Llama la atención que en 5 estados la sección favorita es la policiaca, y en 2 (Tlaxcala y Puebla), los entrevistados leen la sección deportiva antes que ninguna otra.

Cuando se pregunta a los encuestados cuál es la segunda sección que prefieren leer, sobresalen las notas que refieren a temas nacionales (13 estados), seguida de las notas deportivas (9 estados). Las notas estatales son la segunda sección más leída para 6 estados, y las policiacas o los espectáculos son las segundas favoritas para una entidad, respectivamente. Cuando se

pregunta a los lectores sobre su tercera sección favorita, destacan los deportes, con casi la mitad de los entrevistados.

Estos datos revelan que, aunque las personas prefieren leer las notas de su estado, en realidad los diarios se consultan por muy distintas razones. Es especialmente llamativo que en siete entidades (Sinaloa, Durango, Nayarit, Aguascalientes, Baja California Sur, Puebla y Tlaxcala), la gente lea los diarios para saber sobre temas no políticos (nota roja o deportes).

**Gráfica 2.6. Temas preferidos de lectura en los diarios**



Fuente: Elaboración propia con datos de la ENPHyCC.

Hasta aquí los datos sobre los mercados de diarios estatales. En realidad, hace falta mucho por saber y lo que se presenta aquí sólo puede considerarse como un vistazo aproximado a las dinámicas comerciales de las prensas. Aun así, podemos identificar tres rasgos identitarios de los mercados de diarios estatales: el primero, es la falta de correspondencia entre oferta y demanda: un mayor número de diarios no necesariamente es respuesta a un mayor número de lectores potenciales, sino que hace sospechar sobre otras motivaciones, de corte clientelar. Segundo, en general, hay poca competencia en los mercados de diarios. Las publicaciones se encuentran concentradas en pocas firmas que dominan, no sólo los estados, sino regiones enteras, lo que mina la pluralidad de los contenidos, porque, además de que todos los diarios de un mismo consorcio se rigen bajo la misma línea editorial, las notas suelen reproducirse en todas

las publicaciones hermanadas. Negociando los contenidos de un diario se logra controlar prácticamente toda la cadena editorial.

Finalmente, los datos disponibles sobre hábitos de lectura nos hablan de una población que suele leer periódicos y que, en general, está interesada en asuntos políticos, sean estatales o nacionales. Sin embargo, el público que se acerca a los diarios para leer sobre deportes, nota roja o espectáculos no es despreciable.

### 2.2.2 Para conocer los contenidos de la prensa estatal: la integración de la Base TiMIE

Los periódicos sí se leen. Al menos los titulares.

Roberto Bolaño, 2666.

Uno de los primeros y mayores retos que se impusieron al realizar esta investigación fue cómo aproximarnos a los contenidos de la prensa estatal: ¿qué temas cubren?, ¿qué tanta afinidad guardan sus contenidos con la agenda de gobierno?, ¿qué personajes aparecen?, ¿qué tanta investigación se realiza?, ¿existe crítica en las páginas estatales?; todo ello para saber, en última instancia, cómo están colaborando a la construcción de la esfera pública, cómo están proveyendo a los ciudadanos de ese insumo fundamental para la democracia que es la información, y sobre todo, cómo se ven afectados por las estrategias de manipulación. Existen algunos estudios sobre los contenidos de los periódicos de circulación nacional (Lawson, 2002; Hughes, 2006; Merino y Ramírez, 2014), sin embargo, la ausencia de datos sistemáticos y comparables sobre el contenido de los medios estatales dejaba clara la necesidad de integrar una base de datos original, que incluyera a los 31 estados, para tener el panorama completo de las variaciones a lo largo de todo el país<sup>29</sup>.

Así fue como nació la Base de Titulares de Medios Impresos Estatales (Base TiMIE), integrada por los dos periódicos de mayor circulación diaria para cada una de las 31 entidades federativas, de tal modo que se tomaron los principales 62 periódicos estatales en términos de su tiraje: los que cuentan con mayor presencia y mayor probabilidad de ser leídos<sup>30</sup>.

---

<sup>29</sup> Se dejó fuera a los periódicos que se publican en la Ciudad de México, puesto que la gran parte de ellos son de circulación nacional y priorizan los temas nacionales por encima de los locales. Además, consideramos que las dinámicas a las que responde el Jefe de Gobierno de la Ciudad de México no son comparables a las que se establecen entre gobernadores y medios estatales.

<sup>30</sup> Estos periódicos pueden consultarse en el Anexo A “Construcción de la Base de Titulares de Medios Impresos Estatales”.

Para captar de manera significativa la esencia del contenido de los periódicos locales de se tomaron las técnicas de muestreo propuestas por Fico *et al.* (2005). Estos autores han señalado que, para estudiar publicaciones de circulación diaria, el análisis de una semana construida de forma aleatoria resulta estadísticamente significativa para inferir el contenido anual de esa publicación (Fico *et al.*, 2005: 114). Ésta es la técnica utilizada por Stanig (2015) en su estudio sobre los medios locales mexicanos y la sensibilidad de sus contenidos a las sanciones contempladas por las leyes de libertad de expresión.

La Base TiMIE incluye el periodo comprendido entre 2011 y 2013. Para cada año, se reconstruyó una semana de manera aleatoria, de tal modo que se extrajeron 21 fechas para cada uno de los 62 diarios; es decir, un lunes, un martes, un miércoles, un jueves, un viernes, un sábado y un domingo elegidos al azar para cada diario para cada uno de los tres años<sup>31</sup>. Para garantizar la validez estadística, hay que asegurarse que las fechas sorteadas no resulten consecutivas, evitando con ello que los contenidos de un día estén condicionados por los del día anterior, a causa de la continuidad de las historias reportadas. En las ocasiones que sucedió esto, se sorteó una segunda fecha.

En total, la Base TiMIE quedó integrada por un total de 1302 fechas de ejemplares de diarios estatales a revisar, de los cuales fue imposible localizar 85, de modo que finalmente se estudiaron 1217 ejemplares.

La siguiente cuestión a resolver fue qué espacio analizar para cada uno de los ejemplares seleccionados. Algunos estudios previos proporcionaban pistas: el análisis llevado a cabo por Stanig (2015) para la prensa de las entidades federativas se basa en la revisión completa de 54 diarios elegidos de manera aleatoria para encontrar el nivel de cobertura de escándalos de corrupción. Por otra parte, Lawson (2002) centra una parte de su análisis sobre la liberalización de la prensa mexicana en el contenido de las editoriales de dos publicaciones de circulación nacional: *La Jornada* y *Proceso*. Merino y Ramírez (2014), por su parte, realizan una evaluación de la calidad del periodismo a partir del análisis de las portadas de seis diarios de circulación nacional, distinguiendo entre las notas que se basan únicamente en declaraciones, y las que surgen como producto de un proceso de investigación periodística. DiTella y Franceschelli

---

<sup>31</sup> Para sortear estos días me auxilié de la herramienta en línea *Random.org*, que permite extraer fechas de manera aleatoria para un periodo determinado (<http://www.random.org/calendar-dates/>)

(2009) utilizan los titulares de diarios argentinos para estudiar la relación entre el nivel de publicidad contratada por el gobierno y la publicación de escándalos de corrupción.

En esta investigación también se optó por tomar los titulares de los periódicos estatales. Ese espacio es central por varias razones: supone un elemento estratégico de actuación de los medios impresos, pues exhibe una línea editorial determinada; es una referencia que suele ser retomada por otros medios impresos y no impresos (por ejemplo, en el recuento radiofónico o televisivo de los titulares del día); es el recurso principal para atraer la atención de lectores que podrían comprar el diario; y es el elemento que cualquier lector que se tope con la publicación, independientemente de que compre o no la versión impresa, leerá (es posible que el diario escriba una editorial muy agresiva o muy provocadora, pero habrá quienes no la lean, incluso entre aquéllos que hayan adquirido el diario).

El titular del diario representa un elemento decisorio central. En su minuciosa descripción sobre la construcción de la portada diaria del *New York Times*, Wiedeman (2015) transmite vívidamente el peso estratégico de cada nota, imagen y tipografía que integran la primera plana. Dentro de estos elementos, el titular es “una oportunidad de un tiro único”, en el que el diario no sólo se juega su capacidad de enganchar a las audiencias, sino también su reputación, su prestigio y sus alianzas. En cierta medida, el titular de los periódicos se parece mucho a la cara de los mensajeros encargados de transmitir las noticias de reino a reino en los años previos a la imprenta. La “palabra” del mensajero dicha frente a frente era la fuente primigenia de la credibilidad y la confianza. Los mensajeros se jugaban su reputación profesional cada vez que fungían como correo. La forma de comunicar una noticia podía granjearles el afecto o el repudio del remitente o del destinatario, y potenciar su carrera o terminar con ella, incluso trágicamente (Pettegree 2014).

Algo similar sucede con la “cara” de los periódicos. El titular es uno, y es finito; y sólo una es la oportunidad que tienen cada día para transmitir aquélla que consideran la noticia más relevante, no sólo en términos periodísticos – y aquí está lo verdaderamente interesante – sino también en términos comerciales y políticos. Los diarios pueden decidir utilizar su espacio principal para darle difusión a las actividades del gobernador y a las políticas que implementa, o bien para criticarlas. O bien, pueden decidir abrir ese espacio para difundir las actividades que realizan otros actores, sea en sentido positivo o negativo. Los titulares son como un tablero de ajedrez, reflejo del tablero de la correlación de fuerzas local. En algunos diarios, los jaques

mutuos se perciben constantes, mientras que en otros parece que sólo jugaran las piezas de un color, o incluso, que la única pieza presente fuera la del rey-gobernador.

Además de estas motivaciones teóricas, una razón práctica también contribuyó a que decidiera centrar el análisis en torno a los titulares. Como estaba claro que se quería captar la variación nacional para realizar comparaciones entre estados, tenían que entrar en el análisis los 1217 titulares de los periódicos estatales. Este enfoque transversal requería eficiencia en términos de tiempo-cobertura espacial. Analizar los ejemplares completos parecía inviable, especialmente por las dificultades materiales para recopilar los ejemplares anteriores en muchos estados; en cambio tomar la parte principal de cada ejemplar – los titulares – resultó más plausible<sup>32</sup>.

### **2.3 La historia que cuentan los cerros: los titulares de la prensa estatal**

Contaré el número de periódicos que representen lo que vos llamáis la oposición.

Si hay diez por la oposición, yo tendré veinte a favor del gobierno;  
si veinte, cuarenta; si ellos cuarenta, yo ochenta.

Maurice Joly, *Diálogo en el infierno entre Maquiavelo y Montesquieu*.

En las primeras versiones del libro de códigos que utilizaría para organizar los titulares de la Base TiMIE incluí, inspirada por los estudios sobre democracia y periodismo en democracias consolidadas, categorías que aspiraban a diseccionar de manera detallada los contenidos de las críticas que supuse encontraría en los diarios: por ejemplo, si la nota era producto de investigaciones del propio diario, de agencias internacionales o de filtraciones; si el gobernador era acusado de transgredir poderes, vulnerar derechos electorales o libertades civiles; o si cuando se denunciaban violaciones a la libertad de expresión la víctima había sido el mismo diario que publicaba la nota o hacía eco de una afrenta sufrida por algún otro medio. Sin embargo, al integrar la Base TiMIE, la mayor parte de estas categorías quedaron codificadas como cerros. Una pasmosa abundancia de cerros. Incluso en versiones menos ambiciosas, los cerros seguían poblando las columnas que correspondían a las categorías de la crítica.

---

<sup>32</sup> Sobre la técnica de recopilación de los titulares y su disponibilidad, ver el Anexo A “Construcción de la Base de Titulares de Medios Impresos Estatales”.

Es importante hacer el recuento de esta historia, no sólo como un acto de honestidad, sino porque todo lo que en un primer momento pareció desconcertante (o incluso abiertamente frustrante), pronto empezó a perfilarse como un hallazgo en sí mismo. En general, pocos diarios estatales en México ejercen las funciones teóricas de crítica, denuncia e investigación que según la teoría deberían ejercer: de un universo de 1217 titulares, 95 denuncian algún mal funcionamiento del gobierno estatal, y sólo 9 realizan algún tipo de crítica contra el gobernador. Esto no levantaría ninguna sospecha si los gobiernos estatales estuvieran marcados por abusos de poder, endeudamientos sin control, prácticas de corrupción y opacidad financiera y hasta colusión con grupos delictivos. En los últimos años, los gobernadores, sin importar su partido político, parecen estar “fuera de control” (Aparicio 2013), y los estados han atestiguado un muestrario de prácticas autoritarias de todo tipo, pero los contenidos de la prensa estatal no lo reflejan así.

La excepcionalidad de la crítica puede atribuirse a un sinnúmero de causas. Escalante (2013), en un artículo muy duro sobre la prensa nacional, aludía a la desidia y a la “mezquindad” como las principales razones de que los diarios no cumplieran con su función periodística teórica y de que la prensa siga siendo “provinciana, periférica, mediocre y aburrida”:

Ningún periódico mexicano se ha planteado nunca la posibilidad de convertirse en un equivalente del *New York Times*, de *Le Monde* o *El País*. Quiero decir, convertirse en un periódico que tuviera verdadero interés para el resto del mundo, fuera de México, un periódico con información propia, nueva, importante, digna de crédito, un periódico serio. No es una novedad, nadie lo encuentra extraño. De hecho, la idea misma parece un poco ridícula, nadie se imagina algo así: es un buen indicador del fracaso de nuestra clase empresarial y del fracaso de nuestras élites en general.

Hay, por supuesto, otras razones que también podríamos considerar. Los recursos, las dinámicas y las condiciones del propio oficio a las que están sujetos los periodistas; las características del mercado o las exigencias y los gustos de los propios lectores están detrás de la decisión sobre el contenido de los titulares.

Pero la crítica como hecho excepcional también habla sobre las relaciones entre prensa y medios. Es imposible determinar a ciencia cierta qué diferencia a un cero de otro, pero lo cierto es que detrás de muchos de ellos se esconden ejercicios de autocensura, lograda a base de

amenazas e intimidaciones, o simplemente de negociaciones convenientes: son las estrategias de control sobre la prensa haciendo gala de toda su efectividad para acallar la crítica.

Así, frente a todo esto, el reto que nos lanzó la Base TiMIE no fue diseccionar la crítica, sino la falta de ella, y averiguar, si no teníamos un periodismo crítico en el sentido teórico tradicional, qué era lo que teníamos enfrente, qué era lo que se nos revelaba a través de los titulares, y que, al final de cuentas, también estaba detonando reacciones de control por parte de los gobernadores directa o indirectamente, con su complicidad.

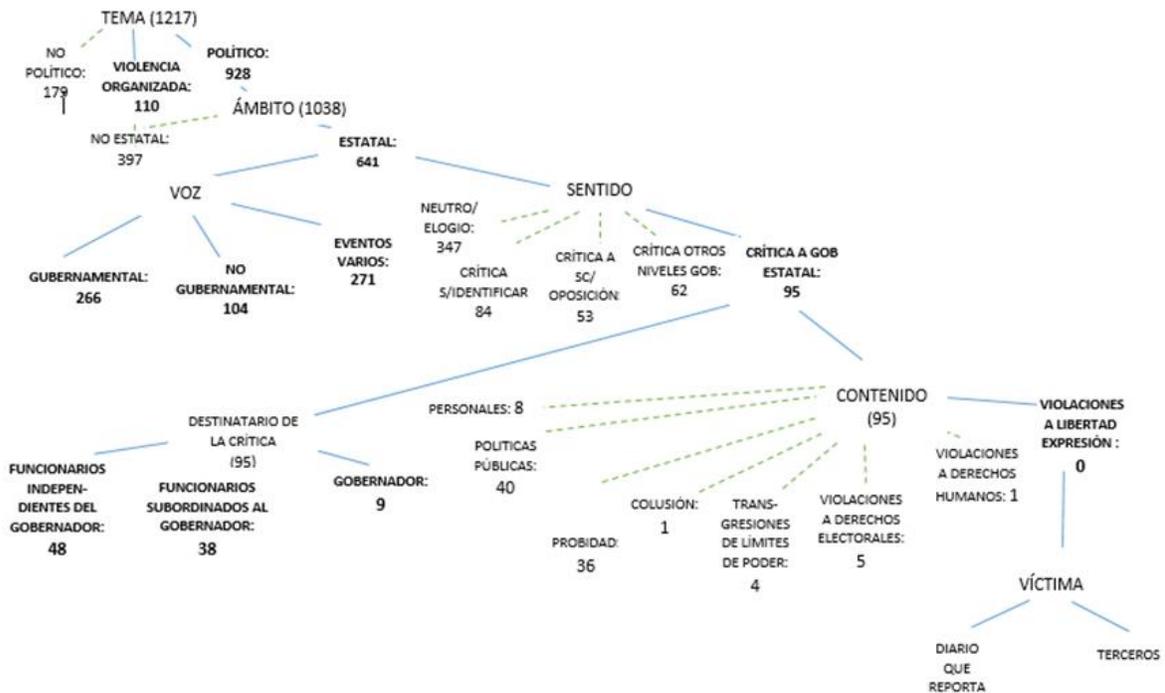
Para ello, se establecieron seis categorías de análisis: 1) el tema del titular; 2) el ámbito geográfico al que hace referencia; 3) el sentido del titular; 4) el destinatario de las críticas emitidas; 5) el contenido de la crítica; y, además, 6) si se reproduce textualmente la declaración de algún actor<sup>33</sup>.

Hay que señalar que como el interés del análisis está puesto en los titulares críticos contra el gobierno estatal del periódico de referencia, las primeras tres categorías marcan condiciones para descartar la nota; por ejemplo, si la nota no se refiere a temas de política, se descarta y se detiene su codificación; lo mismo sucede si no refiere a la entidad federativa del periódico, o si son titulares no críticos. En el siguiente esquema se indica con una línea punteada las categorías que se descartan, y con negrita se indican las que se continúan codificando y que conducen a categorías posteriores. Los números indican el número de titulares codificados en cada categoría.

---

<sup>33</sup> El libro de códigos puede consultarse en el Anexo A “Construcción de la Base de Titulares de Medios Impresos Estatales”.

**Gráfica 2.7. Diagrama de codificación de titulares estatales**

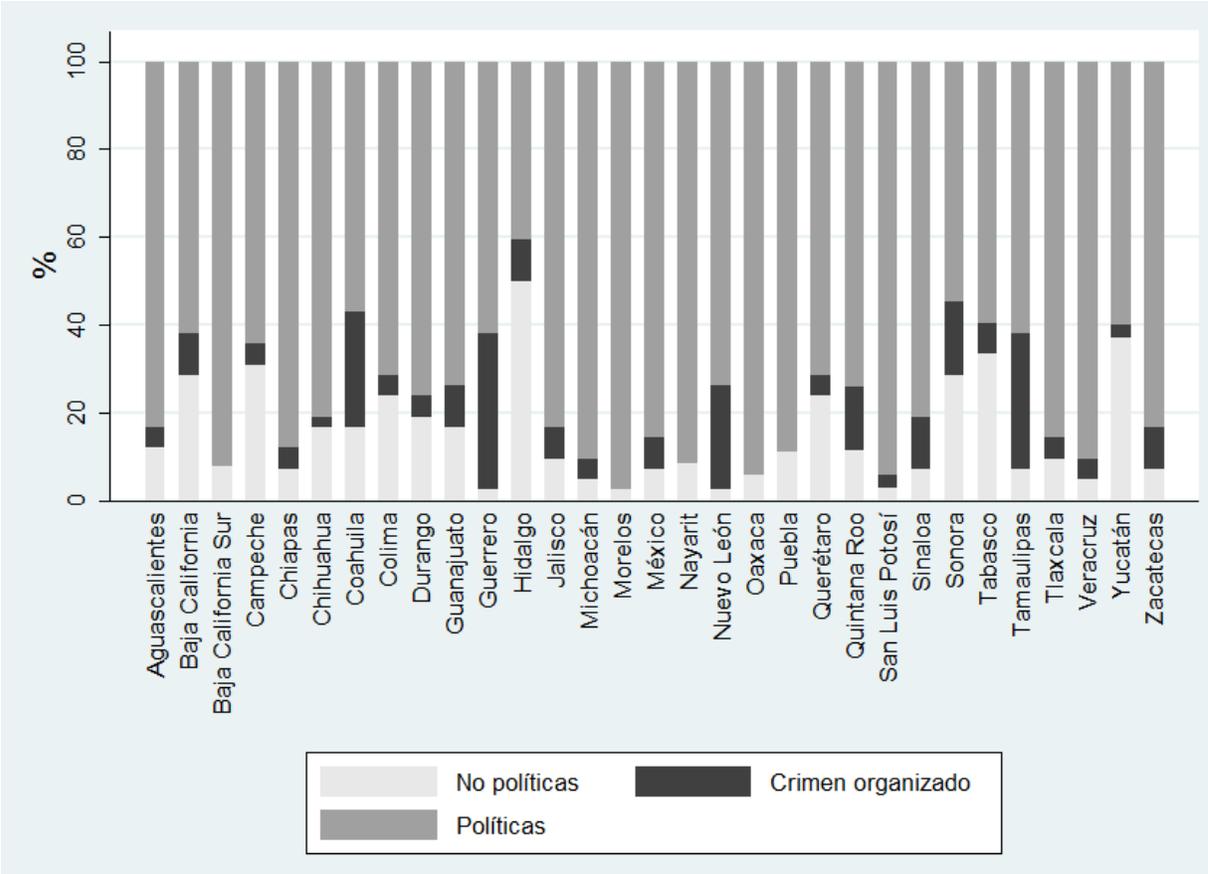


Fuente: Elaboración propia con datos de la Base TiMIE

A partir de la codificación, se encontró que, con respecto a los temas que tocan, el 76% de los titulares hablan de política en cualquier nivel, lo que coincide con las preferencias de los lectores, según se mostraba en la ENHPyCC. Se codificaron aparte los titulares que refieren a temas de crimen organizado. En total, 9% se refieren a estos temas, pero llama la atención que el año en el que aparecen más es 2011, en el que se encontró 55 titulares. En 2012 se redujeron a 28, y para 2013, a 27. Esto no es producto de que la violencia y el crimen organizado hayan dejado de ser temas relevantes para el panorama estatal: todo lo contrario. Más bien, la reducción en los titulares que tocan estos temas puede responder a una estrategia deliberada de la autocensura como protección ante el incremento de la violencia contra periodistas, o al cambio en la estrategia de comunicación del presidente Peña, que llegó a la presidencia en 2012, y, contrario a Calderón, prefirió guardar el mayor silencio posible sobre estos temas. Dado que los periódicos suelen replicar las declaraciones y los boletines gubernamentales, hay un reflejo directo del estilo comunicacional del gobierno en los contenidos de los diarios. El 14% restante de los titulares habla de temas no políticos: deportes, espectáculos, condiciones climatológicas, etcétera.

Si hacemos el análisis por estado, puede verse que el lugar menos politizado es Hidalgo, en donde la mitad de las notas hablan de temas no políticos. En contraste, en Morelos el 91% de los titulares se referían a temas políticos. El estado en el que más se habló de crimen organizado fue Guerrero, donde este tema ocupó el 33.3% de los titulares.

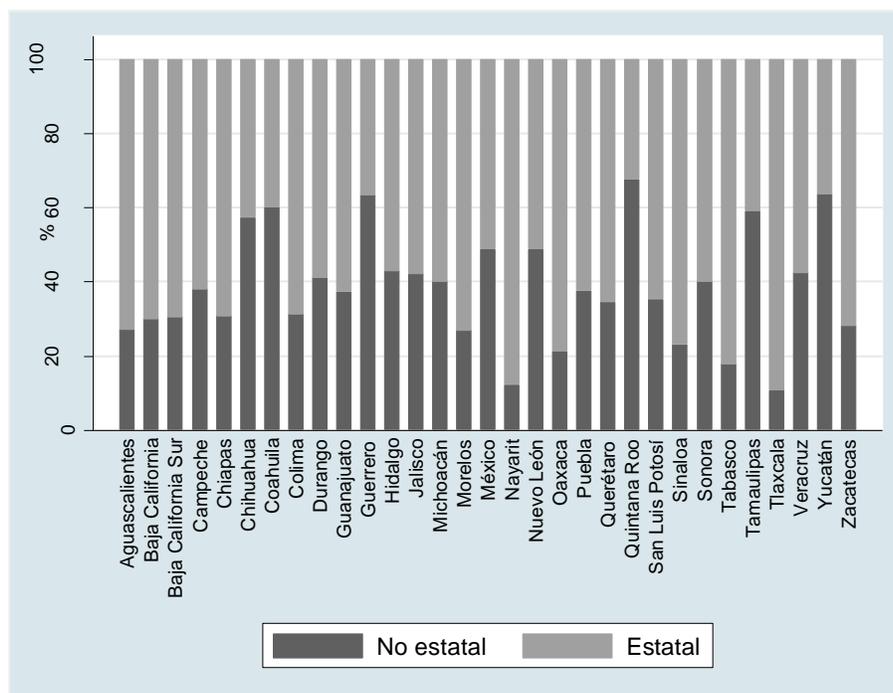
**Gráfica 2.8. Distribución de temas de los titulares por estado**



Fuente: Elaboración propia con datos de la Base TiMIE

Con relación al foco geográfico de los titulares, el 61% de los titulares se refieren a algún suceso de la entidad de referencia. Destaca Tlaxcala, en donde sólo el 11% de los titulares (4) se refieren a algún tema extra estatal. En el polo opuesto se encuentran Coahuila, Guerrero, Quintana Roo, Tamaulipas y Yucatán, estados donde las notas nacionales o internacionales predominan sobre las estatales. En el resto de las entidades, los titulares privilegian los sucesos del propio estado.

**Gráfica 2.9. Distribución del ámbito geográfico de los titulares por estado**



Fuente: Elaboración propia con datos de la Base TiMIE

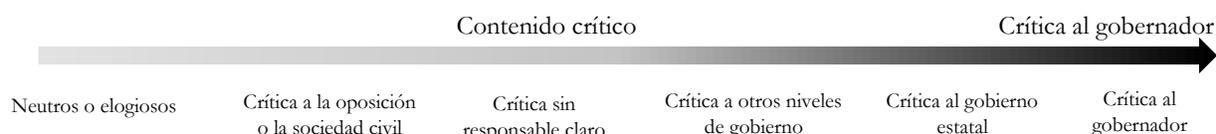
Antes de aproximarnos al contenido de los diarios, conviene tener en cuenta que en las prensas estatales la ventriloquia es un arte muy extendido. Sólo una minoría de diarios habla en sus titulares con voz propia: más de la mitad de los titulares incluidos en la Base TiMIE (57.7%) reproducen textualmente lo que otro actor expresó. Los periódicos estatales – y en general la prensa mexicana<sup>34</sup> – han solido adoptar una función de portavoces. Dejando que otros hablen a través suyo, los diarios no sólo eluden riesgos, responsabilidades y represalias; también toman el camino más corto de la función periodística. Son otros los que verifican los hechos, otros los que investigan el estado de las cosas y otros los que las juzgan; los diarios cubren fuentes, no sucesos, y mucho menos emiten opiniones a título propio (Merino y Ramírez 2014; Trejo Delarbre 2001). La función periodística se limita entonces a contribuir a una guerra de declaraciones donde los hechos sólo cobran valor en función de quien los enuncia. La mayor parte de los titulares no críticos cae en esta categoría: los diarios hacen un recuento de las hazañas del gobernador en voz de él mismo (60% de los titulares no críticos), pero también, una

<sup>34</sup> Al respecto, véase el análisis de Merino y Ramírez (2014) sobre la preeminencia de los “dichos” sobre los hechos en las portadas de la prensa nacional. El fenómeno no es nuevo; ya desde mediados del siglo XX, Cosío Villegas (1985) había señalado ese vicio en los periódicos de la época.

buena parte de la crítica (43%<sup>35</sup>) se realiza en voz de otros. Fulano dice que las cosas funcionan mal, o perengano acusa al gobernador de ser ineficiente. Con esas reservas en mente debemos aproximarnos al contenido de los titulares de prensa estatal.

Para analizar el sentido de los titulares, se realizó una escala de crítica, que inicia en las notas no críticas (titulares neutros o elogiosos sobre la gestión del gobierno) y termina con la crítica al desempeño del gobernador. Entre estos extremos se encuentran otros cuatro niveles, dependiendo del actor involucrado en el titular.

**Figura 2.1. Escala de elogio/crítica para analizar el contenido de los titulares estatales**



Fuente: Elaboración propia

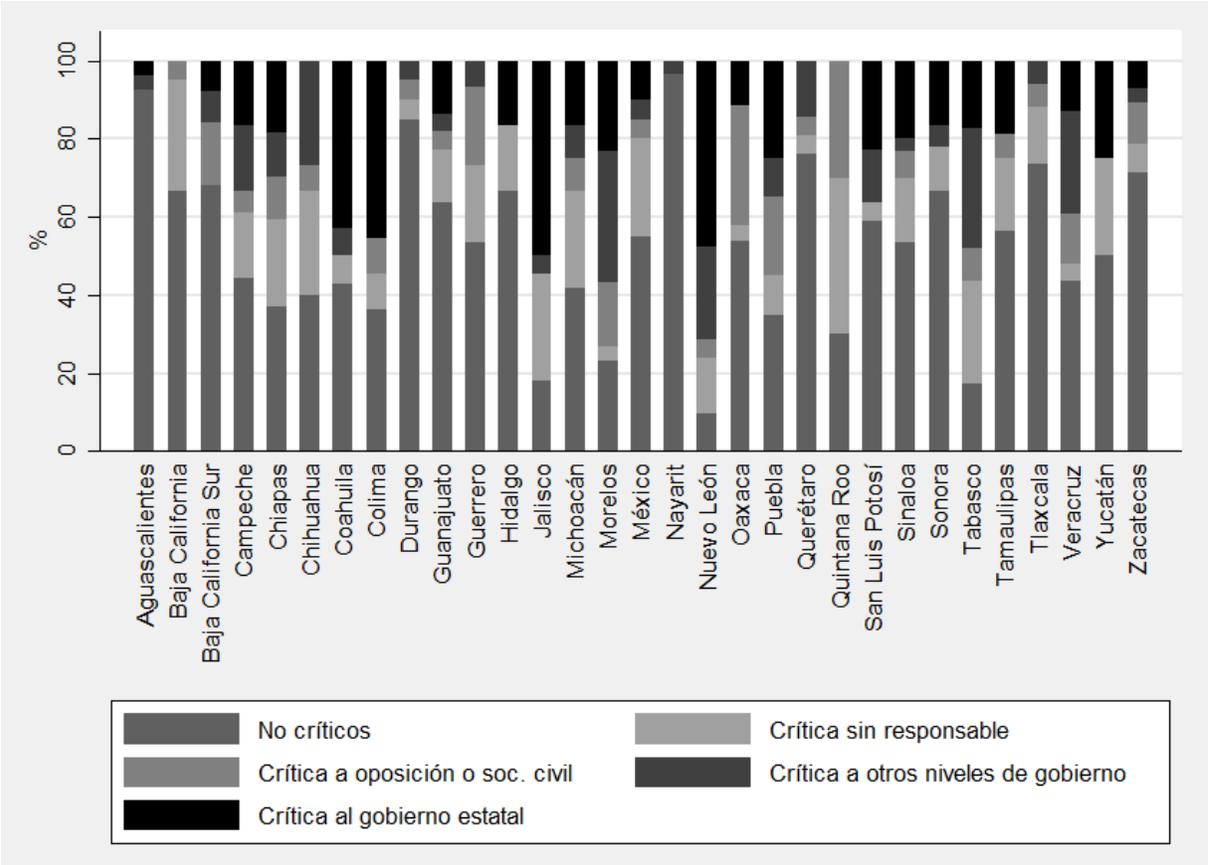
Usando las primeras cinco categorías para clasificar los titulares de la Base TiMIE que se referían a algún tema de política estatal (aún sin diferenciar por la crítica al gobernador), se encuentra que más de la mitad de ellos (el 54.2%) no realizan ningún tipo de crítica. En un remoto segundo lugar, la crítica al gobierno estatal aparece con el 14% de los titulares. Dentro de estos, se incluyen tanto las críticas realizadas contra cualquier funcionario u órgano de gobierno como los nueve titulares que critican al gobernador.

La siguiente categoría más recurrida (13% de los titulares) es la crítica en la que no se identifica ningún responsable: se menciona el problema, pero no se dice quién está detrás. Es una prensa controlada, que busca dar una apariencia de hacer denuncia, pero que en realidad “baila con los grilletos puestos” (Schudson 2003, 179) para eludir las represalias que podría enfrentar por mencionar nombres y responsabilidades. La cuarta categoría es la crítica a otros niveles de gobierno (9.6% de los titulares). Si las cosas no marchan bien, la culpa es de alguien más: los municipios, siempre ineficientes; o la federación, que siempre olvida las necesidades

<sup>35</sup> Respecto de los 105 titulares críticos contra el gobierno, contra otros niveles de gobierno o sin identificar responsable.

del estado. El sentido nuevamente es reconocer que hay problemas, pero la responsabilidad no se achaca al gobierno estatal. La última categoría es la crítica contra la oposición o la sociedad civil, que sólo ocupa el 8% del total de titulares; sin embargo, en esta categoría destaca Oaxaca, donde titulares de ese tipo constituyen el 30% del total.

**Gráfica 2.10. Distribución de los titulares por su sentido y por estado**



Fuente: Elaboración propia con datos de la Base TiMIE

La distribución del sentido de los titulares por estado muestra que donde se realiza menos crítica es Nayarit, donde sólo el 4% de los titulares incluye algún tipo de apreciación negativa, y éstas se emiten contra otros niveles de gobierno. En contraste, Nuevo León es la entidad donde se encuentra más crítica contra el gobierno del estado (47% de los titulares clasificados como políticos); de hecho, esta entidad es donde se registran menos titulares no críticos (sólo el 10%).

Es interesante señalar que en todos los casos los periódicos optan por la estrategia menos riesgosa: de aquéllos que se atreven a publicar críticas contra el gobierno estatal, en la mayoría

de los casos tocan temas de baja gravedad. Sólo un titular denuncia violación a derechos humanos y uno más, colusión de las autoridades con grupos delictivos. La gran mayoría (42% de los titulares críticos contra el gobierno estatal) lanza sus dardos sobre temas de políticas públicas, que constituye una zona relativamente segura para emitir crítica. El 37% señala algún problema de probidad en el manejo de recursos financieros; 8.4%, se refiere a las capacidades (o incapacidades) personales de los funcionarios para desempeñar su labor; y 5% a algún conflicto vinculado con violaciones a derechos electorales.

De los titulares críticos contra el gobierno (95 titulares), distinguí a quién iban dirigidos los señalamientos: a funcionarios o instituciones de gobierno independientes al gobernador (otras ramas de poder y órganos autónomos); a funcionarios o instituciones de gobierno subordinados al gobernador (rama ejecutiva) o directamente al gobernador. En ocho entidades, los diarios no publican ningún tipo de crítica contra el gobierno en sus titulares: Baja California, Chihuahua, Durango, Guerrero, Nayarit, Querétaro, Quintana Roo y Tlaxcala. En el resto, más de la mitad de los titulares críticos (50.5% de esta categoría) apuntan a funcionarios o instituciones independientes del gobernador. El 40% de los 95 titulares críticos están dirigidos contra actores subordinados al gobernador, y el 9% de ellos contra el propio gobernador. Sin embargo, en términos globales de los 1217 titulares incluidos en la Base TiMIE, esto representa apenas el 3.1% y el 0.7% respectivamente del total.

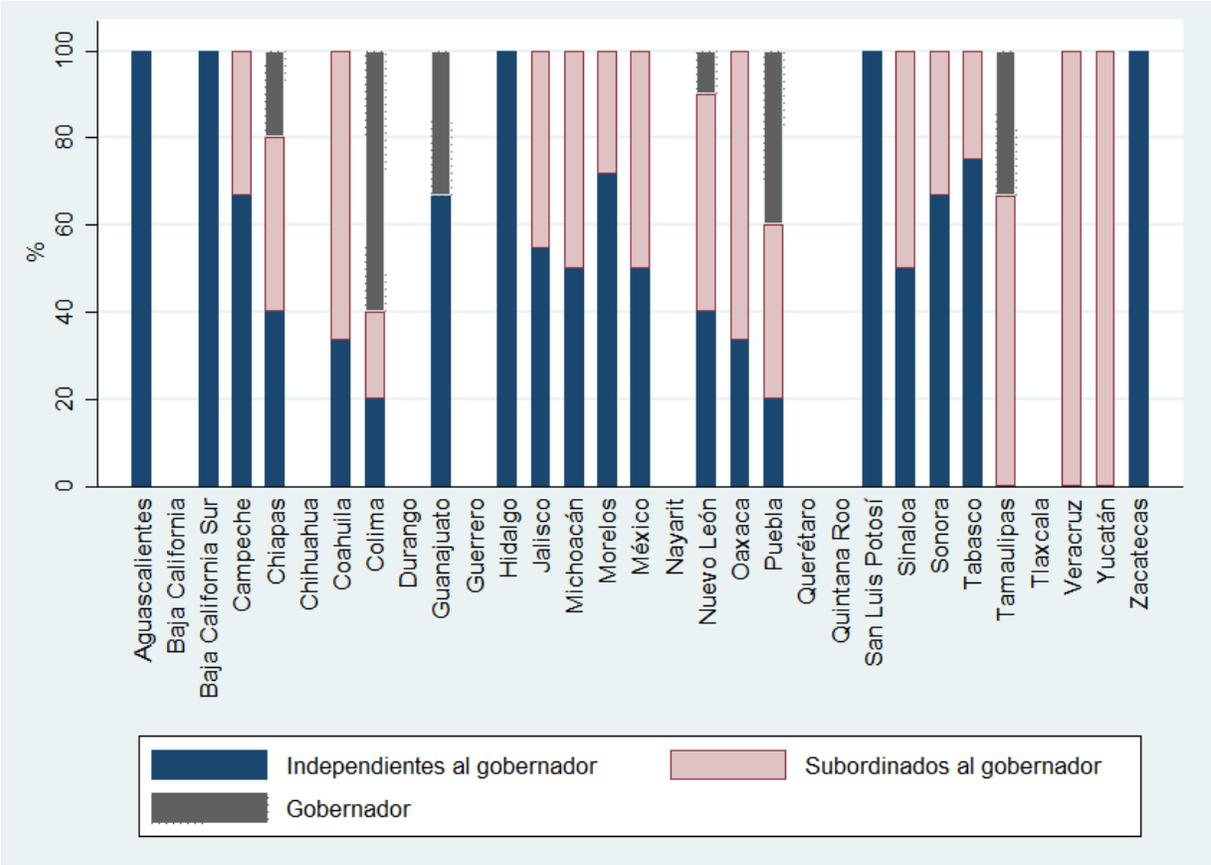
Ahora bien, incluso los 9 titulares críticos contra el gobernador<sup>36</sup> deben tomarse con reservas. Son críticas sutiles, realizadas en casi todos los casos a través de la voz de otros actores: la “sociedad”, los ediles, la oposición; y no a título propio del periódico – una estrategia común para evitar represalias– ; en ocasiones, provienen del mismo diario (lo que puede hacer sospechar sobre estrategias de cooptación ejercidas por otros actores; por ejemplo, el Partido de la Revolución Democrática (PRD) en el caso de Colima, de quien el *Diario del Colima* funge como vocero en dos ocasiones); o incluyen atenuantes que, aunque la nota señale al gobernador, inmediatamente después (en un subtítulo o en las primeras líneas) lo hacen ver preocupado,

---

<sup>36</sup> Los titulares críticos contra el gobernador son los siguientes: “Abandonadas, rutas de evacuación del Popo: ediles del área (culpan al gobernador)”, *La Jornada de Oriente* (Puebla); “Acusa el tricolor a Moreno Valle de 18 ilícitos electorales”, *La Jornada de Oriente* (Puebla); “Deficiente servicio en el Hospital Regional”; *El Orbe* (Chiapas); “Claman maestros: que pague el estado”; *El Norte* (Nuevo León), “Asunto de puentes confirma la incapacidad de Mario”; *Diario de Colima* (Colima) ; “PRD: grupos al interior del gobierno rebasan a Mario”, *Diario de Colima* (Colima); “PRD: Que pueblo decida la permanencia o renuncia de Mario”, *Diario de Colima* (Colima); “Utilizan "fantasma" para facturar en DIF”, *A.M. León* (Guanajuato); “Sociedad exige acciones enérgicas al gobernador”, *El Sol de Tampico* (Tamaulipas).

atento a los problemas del estado, y más importante aún, capaz de resolverlos. En estos 9 titulares destaca el que publica el *A.M.*, que revela que la hija del gobernador, con complicidad de su padre, estableció una empresa “fantasma” para emitir facturas. Este titular, además de no hablar en nombre de ningún actor, no utiliza ningún recurso para suavizar la crítica, y hace referencia a una investigación propia del periódico.

**Gráfica 2.11. Titulares críticos contra el gobierno por destinatario y estado**



Fuente: Elaboración propia con datos de la Base TiMIE

**2.4 Los rastros de los agentes de reacciones adversas. Algunas pistas.**

Éste es el retrato de la esfera pública en los estados, reflejada en sus prensas, concentradas, como están, en pocas manos; desconectadas de sus audiencias, y poco arriesgadas en sus contenidos. Es cierto que quizás he puesto los estándares muy altos: no sólo el foco de la investigación está colocado sobre los contenidos críticos, sino que, para ser considerados, tendrían que aparecer con todas sus letras en primera plana. Reconozco que es una exigencia severa, pero el papel

teórico que desempeña la prensa no es menor: en un entorno en el que los despilfarros, los actos de manipulación y la arbitrariedad son la norma que rige el comportamiento de los gobernadores, sin distinción de partido político, el reto que se impone a la prensa como dispositivo central de denuncia es igual de exigente. Bajo esas circunstancias, es difícil informar sin aludir a algún aspecto negativo de los gobiernos. El repertorio de abusos y fallas de gobierno es vasto, y sin embargo, no hay reflejo en la prensa. ¿Una crítica disimulada en los interiores de los diarios sería suficiente para considerar que la prensa ejerce su función? Honestamente, me parece que no. Al menos no en todos los casos.

Encontramos prensas estatales anteponiendo la función de vocería a la investigación y los pronunciamientos propios, soslayando los problemas graves que se sufren en los estados, lanzando críticas fáciles, que, en ocasiones acaban siendo un guiño para que el gobernador posicione temas en la agenda pública; o dispersando responsabilidades sobre los problemas estatales. Y, sin embargo, no podemos decir que no existe variación en los titulares. Esas interminables columnas de ceros en las categorías críticas tienen diferentes orígenes: algunos nacen de la conformidad de las audiencias, que no exigen mejores contenidos; otros, de la lógica intervenida de los mercados de diarios en los que la supervivencia no es la del más apto, sino del mejor protegido; y bajo la cual, la “mezquindad” que denuncia Escalante (2006) se vuelve una jugada perfectamente racional; y otros más son producto del miedo: reflejo de una prensa congelada por el temor a las represalias, que prefiere moverse en un terreno seguro y sin arriesgarse a criticar.

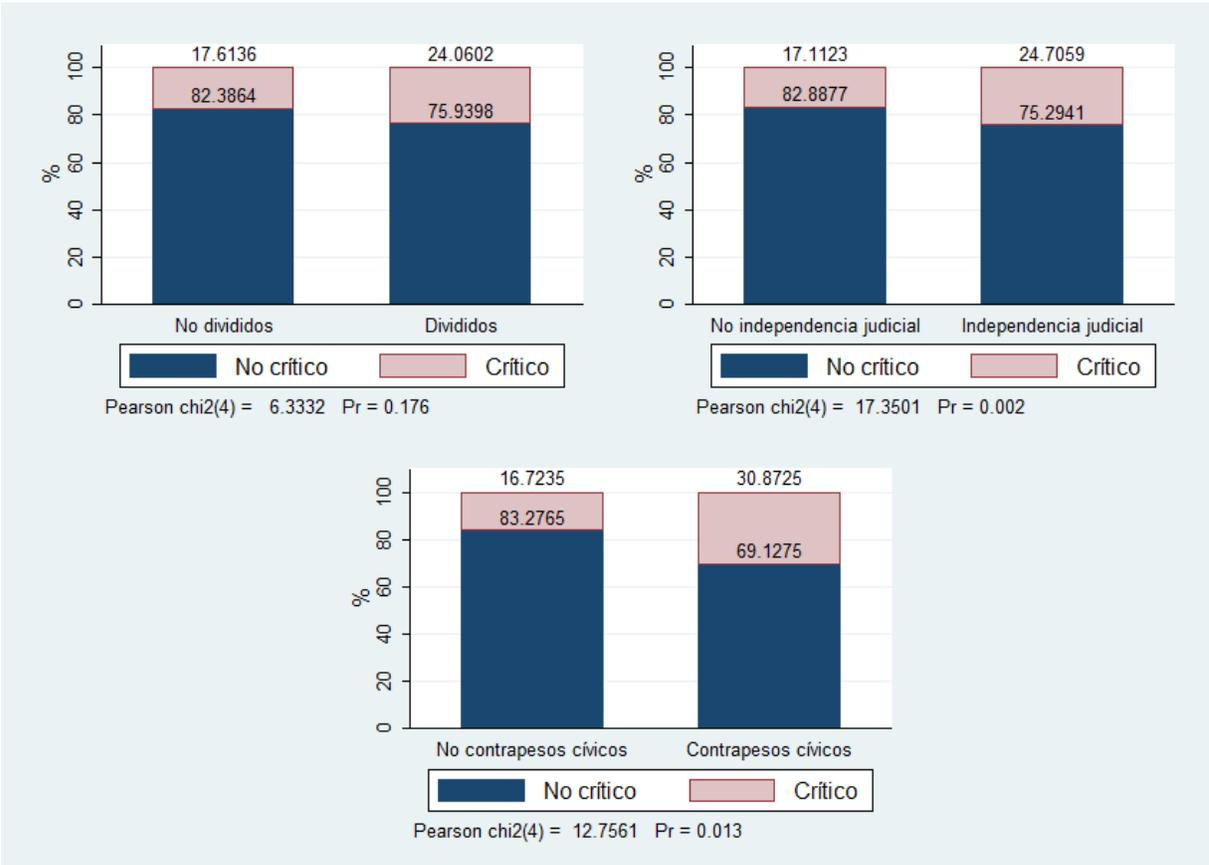
Habrá quien diga que, para funcionar, la prensa requiere de una democracia consolidada que garantice, entre otras libertades, la de publicar cualquier contenido sin sufrir consecuencias. Pero cobra sentido pensar que sin prensa crítica también es imposible construir democracias (Stein 2008). El gobierno influye a la prensa, pero ésta también destraba nudos autoritarios: en realidad, la prensa y los procesos de democratización interactúan y se entrelazan, reforzándose mutuamente (Lawson 2002).

Las excepciones a las cadenas de ceros, que en sí mismas justifican indagar sobre la efectividad de los controles que se ejercen sobre la prensa, confirmaban la intuición teórica de que la manipulación nunca puede ser total. ¿Cuándo la prensa se atreve a desafiar estas lógicas perversas?, ¿dónde el carácter contestatario del periodismo se abre paso y dónde logra

asomarse?, ¿es posible que donde la prensa sorte los controles que buscan inhibirla existan agentes que en los contextos del silencio no?

Si miramos las condiciones legislativas, judiciales y cívicas en las que se publicaron titulares críticos, podemos ver que son distintas de aquéllas en las que la prensa es silenciosa. Gráficamente, en las columnas de la derecha, que corresponden a entornos donde están presentes actores que pueden desempeñarse como contrapeso a los gobernadores –congresos divididos, poderes judiciales independientes o sociedad civil activa—la proporción de titulares críticos contra el gobierno es mayor (área marrón). El área azul agrupa el resto de las categorías de titulares que no se dirigen directamente contra el gobierno.

**Gráfica 2.12. Publicación de crítica en distintos contextos**



Fuente: Elaboración propia con datos de la Base TiMIE

Parece que la presencia de contrapesos legislativos<sup>37</sup>, judiciales, y ciudadanos proveen de algunos elementos que motivan a la prensa a publicar crítica. En todos los casos donde existían congresos divididos, poderes judiciales independientes, y mayor capital social, la prensa ejerce con más vigor su función crítica contra el gobierno estatal, lo que abre una vía para explorar a más detalle cómo es que en diferentes contextos de contrapesos se tienden distintos juegos estratégicos entre la prensa y gobierno estatal, y por ende, funcionan de manera distinta los controles que buscan inhibir la crítica. Así, una primera mirada, descriptiva y general, a los datos sobre la prensa estatal en México, parece empezar a confirmar las intuiciones teóricas que ofrecí en el capítulo anterior: la efectividad del control, medida con la propensión del diario a publicar crítica depende de las configuraciones contextuales de actores capaces de desatar reacciones adversas.

---

<sup>37</sup> Para los contrapesos legislativos, la asociación no es estadísticamente significativa. En el resto de los casos, la prueba de chi cuadrado arroja significancia estadística. Entre paréntesis se indican los grados de libertad, que corresponden a las categorías consideradas para la variable “Sentido”: 1) titulares neutros o elogiosos, 2) críticos sin identificar responsable, 3) críticos contra la sociedad civil o la oposición, 4) críticos contra otros niveles de gobierno y 5) críticos contra el gobierno estatal. Es sobre ésta última categoría que se analiza la variación en este Gráfico.

### 3. Clientelismo: comprando lealtad

Desde que un periódico es pagado pierde su importancia, es la degradación de la prensa y se convierte en un adulator vil de los hombres que rigen los destinos del país. Asalariar a la prensa es lo mismo que reprimirla.

Francisco Zarco, *Escritos sobre la libertad de imprenta*

La Organización Editorial Mexicana es dueña de 70 periódicos de circulación estatal y nacional, 24 estaciones de radio en 12 estados, y 44 sitios de internet. También posee una agencia de noticias, y múltiples pantallas espectaculares para difusión de noticias en avenidas transitadas de las mayores ciudades del país (Luévano 2015; OEM 2015). Es la mayor cadena de publicaciones impresas del país y una de las más grandes de América Latina.

Su historia se remonta a finales de la década de 1930 y a la amistad entre Maximino Ávila Camacho, político que sería el gobernador de Puebla, conocido por su temperamento autoritario y violento; y José García Valseca, coronel durante el periodo revolucionario y cercano al círculo que manejó el poder en esa entidad hasta la década de los setenta (Navas 2007). La cadena, llamada originalmente Periodística García Valseca, fue expandiéndose desde Puebla hacia varios estados del norte y del bajío, al cobijo de los créditos blandos otorgados por los presidentes en turno para la compra de insumos a la empresa paraestatal Productora e Importadora de Papel, S.A. (PIPSA), única distribuidora de papel periódico en el país. Para 1950, la Cadena García Valseca tenía presencia en prácticamente todos los estados con sus casi 40 diarios de circulación estatal, un diario deportivo de circulación nacional y dos ediciones diarias de *El Sol de México*. Por supuesto, Ávila Camacho, se valía de las publicaciones de García Valseca para enviar los mensajes que convenían a sus intereses como gobernador, destruir la reputación de cualquier voz opositora que obstaculizara su propósito de aislar a Puebla de cualquier influencia izquierdista durante el gobierno de Lázaro Cárdenas, y fortalecer su carrera política, que continuaría en el gobierno federal años más tarde.

El financiamiento de la floreciente cadena era particular: “la venta de periódicos era una parte menor de los ingresos. El dinero venía por otros conductos(...): adulación al aparato político, habilidad para negociar la compra de adhesiones y las ocho columnas” (Luévano 2006, 260).

Cuando García Valseca comenzó a ser demasiado independiente a los ojos de la élite política, y a acercarse a personajes que no eran bien vistos por ella (como los grupos empresariales de Monterrey), sus patrocinadores políticos simplemente dejaron de anunciarse en sus publicaciones, y la cadena empezó a ahogarse en sus propias deudas. El gobierno federal intervino la cadena periodística para rescatarla de la quiebra y finalmente la cedió a Mario Vázquez Raña, empresario leal al círculo del presidente Echeverría, quien la manejó hasta el final de sus días. Bajo la dirección de Vázquez Raña el consorcio adoptó el nombre de Organización Editorial Mexicana, y en esencia siguió la misma estrategia inicial de García Valseca: publicaciones de línea conservadora que dieran voz a los intereses de los gobernadores – o en ocasiones del presidente, o de los candidatos favoritos – en sus planas principales, financiadas con favores del grupo en el poder, con quien Vázquez Raña cultivó una cercana relación.

El gigante de los medios impresos en nuestro país fue el premio que recibieron, cada uno en su momento, dos de los empresarios más cercanos a los círculos de poder estatales; y su operación constituye un botón de muestra muy ilustrativo de la manera en que estos han logrado manipular los contenidos de la prensa, sin necesidad de expropiaciones violentas, o intervenciones directas, sino a través de intercambios materiales: publicidad, condonaciones fiscales, o acceso privilegiado a insumos básicos de producción, como el papel.

La cesión de privilegios como estrategia para el control de la prensa está tan presente en las publicaciones actuales como lo estaba en años de García Valseca, si bien bajo manifestaciones distintas, y sigue resultando tan atractiva para los gobernadores como en ese momento lo era para Ávila Camacho.

En este capítulo se presenta una exploración de la lógica detrás del clientelismo como instrumento de control de los diarios, y los límites de su efectividad para sofocar la emisión de contenidos que resultan incómodos a los gobernadores.

El control clientelar sobre la prensa incluye todas las estrategias que están basadas en el intercambio de beneficios materiales a cambio de la manipulación de sus contenidos. El nombre del juego es “comprar complacencia” – para usar el título de uno de los últimos estudios dedicados a la denuncia de la opacidad de las políticas de gasto en comunicación social en México (WAN-IFRA 2014). Comprar complacencia no sólo supone la supresión de contenidos críticos, a modo de una autocensura consciente y deliberada, sino también estructurar campañas

para posicionar temas en la agenda pública, el “asesinato” de oponentes políticos, o bien, su simple desaparición del radar público; la difusión de logros de gobierno, la invención de problemas públicos, o incluso el reparto de responsabilidades. La lista es larga, y depende de los intereses coyunturales del gobernador, e incluso de los alcances de su creatividad, como también depende de ello la forma que adopte esta estrategia, que denominaremos “clientelar”.

Desde los estudios electorales, las relaciones clientelares se han definido como el otorgamiento de favores materiales a cambio de apoyo (electoral), o bien, de la subordinación política, donde el criterio de asignación de los beneficios es precisamente el haber contado con ese apoyo, o esperar tenerlo en el futuro (Kitschelt y Wilkinson 2007a, 2007b; Kitschelt 2000; Schedler 2004, 57; Stokes 2007, 605). Las relaciones clientelares crean vínculos individuales y directos entre quien otorga el beneficio y quien lo recibe; y por ello constituyen una forma asimétrica de relación social, en la que el acceso a determinados recursos no está definido por criterios universales o equitativos, sino a partir de la lealtad (Hallin y Papathanassopoulos 2002, 15).

Un rasgo llamativo de ello es que, en términos generales, el clientelismo no contraviene los marcos legales establecidos (Kitschelt y Wilkinson 2007b, 4; Kitschelt 2000, 849), sino que opera en los márgenes de la norma, aprovechando lagunas o resquicios que permiten al agente maniobrar de tal modo que construya los mecanismos de vinculación sobre el “cliente”.

La operación de intercambio puede ser observable o inobservable, y los bienes involucrados en ella son múltiples (Kitschelt y Wilkinson 2007a; Scott 1972; Stokes 2007), pero siempre comparten la característica de ser excluyentes respecto de quienes no aceptan ingresar en el juego de los apoyos (Kitschelt 2000; Stokes 2007). El clientelismo electoral supone la ausencia de vínculos programáticos entre los candidatos y los votantes, y una cierta precariedad del sujeto que está dispuesto a aceptar el pacto clientelar. Esto hace del clientelismo una relación muy particular, en la que, si bien hay un elemento de explotación y subordinación, los vínculos que se tienden pueden llegar a ser sumamente fugaces y contingentes, y también por ello, frágiles.

Trasladando lo anterior desde la arena electoral hasta la relación entre gobernantes y prensa, podemos decir que el control clientelar está cimentado en la ausencia de vínculos entre los diarios y sus audiencias, para más bien ajustar el contenido de los primeros a las agendas de los grupos de poder, y no a la demanda de los lectores. El clientelismo sobre la prensa es un

acuerdo para el silencio, una utilización de los medios para fines políticos, distorsionando la razón de ser informativa de éstos, con todo y sus sesgos inherentes. Los poderosos ofrecen desde bolsas financieras o privilegios fiscales, por mencionar las formas más convencionales de beneficios, hasta taxis, licencias de bares y restaurantes o puestos políticos (Espino y Mendoza 2015; Gentzow *et al.* 2004; Hallin y Papathanassopoulos 2002; Hughes 2006; Lawson 2002; Singer 1993; Trejo Delabre 2001; Waisbord 2000). Dentro del amplio abanico de las estrategias clientelares, también encontramos prácticas institucionalizadas, como el esquema de transferencias a reporteros que cubrían las actividades del presidente, vigente en México hasta finales del siglo XX, los llamados “chayotes” (Lawson 2002); las asignaciones discrecionales del gasto en publicidad gubernamental o la inclusión de los periodistas en las nóminas del gobierno, pago de becas o regalos sofisticados; todo entra dentro del inmenso mundo de la manipulación clientelar. Cenas caras, viajes, condonación de impuestos y colegiaturas; licencias de bares y placas de transporte público: la próxima vez que viaje en un taxi, piense que puede ir a bordo de una noticia censurada.

Por los vínculos de lealtad jerárquica que implican estos pactos, el clientelismo no sólo tiene consecuencias sobre la función individual de los medios, sino que además erosiona las relaciones entre ellos: se rompe la solidaridad gremial (al tener que responder a lógicas políticas y partidistas) y se imposibilita compartir una visión sobre el papel que desempeña el conjunto de medios como un todo dentro de la vida pública. (Hallin y Papathanassopoulos 2002, 13).

Los pactos clientelares tienen dos características que los distinguen del resto de estrategias de control que nos ocupan en esta investigación. La primera es que, en determinadas circunstancias, implican un beneficio material para el diario que es sujeto de control, cuando se le concibe como el otorgamiento de recursos. La intimidación por vía de las leyes restrictivas de la libertad de expresión o las agresiones tienen un claro elemento de perjuicio e imponen costos muy altos sobre los medios de comunicación que padecen estas prácticas, afectando sus contenidos a modo de incentivos negativos. Por el contrario, la estrategia clientelar incluye un componente positivo, que, si bien no es el único, hace de ésta la única estrategia bifronte. Aunque podría alegarse que genera costos en cuanto a su prestigio profesional, los medios que acceden al intercambio clientelar reciben beneficios económicos, lo que conduce, en muchas ocasiones, a que sea el diario, y no el gobierno, el que busque la realización o el mantenimiento del pacto.

El clientelismo, pensado como incentivo positivo<sup>38</sup>, involucra en algún momento la aceptación de la otra parte, y elementos de complicidad y cooperación, más que en el conflicto y en la confrontación, que son rasgos esenciales de la intimidación normativa o la violencia. En los esquemas clientelares, los dueños de los medios sometidos no sólo se benefician por los favores concedidos por el régimen, sino que, en muchos casos, el medio es el propio favor: otorgar los recursos para fundar un periódico, o traspasar la propiedad de uno ya existente puede constituir el pago a algún actor leal al gobierno, pero además supone un elemento adicional muy atractivo, que es fundar un periódico afín a las preferencias de quien facilita los dineros, lo que asegura que los flujos monetarios se mantengan constantes. A pesar de ello, la complacencia de los medios no está garantizada. El clientelismo es, en última instancia, una jugada en la incertidumbre, es una apuesta sobre el comportamiento del otro actor, cuya lealtad depende de que los beneficios materiales continúen siendo atractivos.

La segunda característica de las estrategias clientelares es que, a diferencia de la legislación restrictiva o de la violencia, ocurren en la opacidad. La aprobación de una norma, por muy restrictiva que sea, es un acto que necesariamente tiene que hacerse público para que cobre validez; y las agresiones a la prensa son sucesos que han encontrado eco, con mayor o menor detalle, en los reportes elaborados por organizaciones sociales sobre el estado de la libertad de prensa; o bien, en las páginas de los propios medios, haciendo denuncia o demandando la intervención de las autoridades. Con los acuerdos clientelares ocurre lo contrario; el clientelismo es un juego que se practica en la obscuridad, y además es ilógico pensar que los periódicos denunciarán hechos que los haría quedar en evidencia a ellos mismos como actores involucrados en el intercambio. De hecho, incluso en las manifestaciones menos contingentes del clientelismo entre gobierno y medios— los insertos pagados, las columnas por encargo o los contratos de publicidad oficial — es difícil calcular con exactitud la intensidad real de los intercambios, y la efectividad de los tratos. Los únicos que los conocen son los implicados, y para el resto todo es incertidumbre. Así, a pesar de su base material, los intercambios clientelares no son relaciones lineales de compra de silencios y venta de elogios impresos, sino subastas plagadas de vacíos de información.

---

<sup>38</sup> Por supuesto, el clientelismo también puede concebirse como un incentivo negativo y como represalia si lo pensamos como el retiro de los contratos en publicidad oficial, lo que supone pérdidas cuantiosas para el diario que superan, en casi todos los casos, los ingresos por venta de ejemplares.

No sólo por la traición latente que implican (Stokes 2007, 611), sino por la opacidad en que transcurren, los escenarios paradójicos son abundantes en entornos que presumiblemente se mueven bajo tratos clientelares. Una concepción lineal del control –cuyas limitaciones se discutieron en el segundo capítulo—implicaría que, a mayores recursos invertidos en manipulación corresponde un mayor grado de complacencia de los medios: así, la crítica sólo se encontraría en sitios donde las dinámicas democráticas y de mercado imposibiliten el clientelismo o lo reduzcan a su mínima expresión, mientras que en contextos de tradición clientelar la complacencia sería la norma. Sin embargo, el panorama estatal en México provee de una extensa lista de ejemplos que salen de estas intuiciones: diarios silentes en estados donde se destinan relativamente pocos recursos al clientelismo; publicaciones que desafían al gobernador, a pesar de las amenazas de retirar contratos en publicidad; periódicos jóvenes, en mercados favorables, pero con contenidos sumisos; o periódicos históricamente sometidos que súbitamente cambian su línea editorial.

El clientelismo como estrategia de intervención sobre la prensa es una práctica tan común que, desde una de las clasificaciones para los medios más utilizada en el campo de los estudios comunicacionales, Hallin y Papathanassopoulos (2002) no han encontrado mejor denominación para arreglos mediáticos como el mexicano que “sistema clientelar”. A diferencia de aquéllos clasificados como liberales, los sistemas clientelares cuentan con un grado muy bajo de autonomía, pues su contenido depende de los recursos cedidos desde el poder y no de su labor informativa, y por esta misma razón, se caracterizan por un estilo militante (*advocacy reporting*).

Son sistemas en los que las divisiones entre la clase gobernante y los propietarios de los medios son prácticamente imperceptibles. Las alianzas entre ambos grupos son históricas y profundas, o bien, se trata de los mismos individuos: políticos que son propietarios de medios, o propietarios de medios que deciden ingresar a la política, armados de la ventaja competitiva que ello les otorga (Boas, 2012; Hallin y Mancini 2004, 2012; Hallin y Papathanassopoulos 2002; Oates 2007; Pérez-Liñán 2007; Waisbord 2000).

Los grandes consorcios mediáticos “florecieron al amparo de los gobiernos autoritarios que, lejos de concebirlos como enemigos, posicionaron al puñado de familias concesionarias como sus aliados estratégicos (...). Por ello, los gobiernos autoritarios no tuvieron necesidad ni de intervenir formalmente en los medios (...); mucho menos, de hacerse de un sistema de medios

estatal y gubernamental (...). La connivencia surgida a partir del clientelismo hacía el trabajo sola.” (Márquez 2015, 26–27).

Behrend (2011:155-157), para su análisis de regímenes subnacionales, ha señalado que en donde “el poder político, económico, mediático y simbólico está concentrado en las manos de unas cuantas familias” proliferan las relaciones clientelares. La lealtad de estos actores se mantiene a partir de concesiones ventajosas, beneficios fiscales, acceso preferencial a oportunidades de negocios, y reparto de puestos públicos. Así, desde esta óptica de los juegos cerrados, es a través de la red de intercambios y favores que sistemas autoritarismos se sostienen, pues todos los frenos y contrapesos al poder (medios incluidos) se encuentran copados por miembros de la “familia política”. Las relaciones clientelares aseguran que se cierren filas en torno al gobernador y sus intereses, neutralizando a la oposición, y de ser posible, a los embates que provengan de la federación.

Como arreglos que surgen de acuerdos mutuos, al cobijo de la complicidad del sujeto de control, el clientelismo es una estrategia muy atractiva. La estrategia clientelar permite, por un lado, influir en el contenido de los medios, y por otro, facilita guardar las apariencias frente a los ejercicios de fiscalización externa. Las opacidades en el gasto público y las debilidades de las políticas locales de acceso a la información proveen un cobijo ideal para escamotear los controles federales: la captura de los órganos estatales de transparencia fortalece el bloqueo de fronteras locales y profundiza las prácticas de informar mal y a medias sobre el gasto que se ejerce en comunicación gubernamental; eso, aunado al sometimiento de las instituciones estatales de fiscalización, abre enormes boquetes para los dispendios discrecionales e injustificados. En un ejercicio de usuario simulado realizado por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), se solicitaba el desglose del gasto en publicidad oficial ejercido por el titular del ejecutivo de cada estado entre 2011 y 2013. Sólo 10 estados entregaron información, y de ellos, sólo Baja California presentó información completa y clara (CIDE 2014). El resto, presentaba datos incompletos, o respuestas perdidas entre excesivas fundamentaciones y motivaciones jurídicas que volvían a los datos confusos o poco entendibles. Aunque el gasto en publicidad oficial sólo es una entre las múltiples variantes del control gubernamental sobre la prensa, esto da pistas reveladoras sobre la laxitud con que se manejan los recursos financieros al interior de los estados, sin enfrentar controles reales, al menos en términos de transparencia.

Por otro lado, la proliferación de “periódicos fantasmas”, fundados con recursos facilitados por el gobernador o por inversionistas cercanos a él, altera las condiciones del mercado, posicionando periódicos que buscan afectar la competitividad de otros diarios, al jugar en condiciones ventajosas, o bien, abiertamente atrayendo a reporteros de otros diarios con incentivos económicos, para debilitar el capital humano de otros periódicos. El *Despertar*, fundado en Oaxaca, durante los conflictos magisteriales de 2006, provino de una estrategia similar a la que se utilizó 50 años antes para consolidar a la cadena García Valseca. Cuando el diario oaxaqueño *Noticias* comenzó a publicar críticas en contra del gobernador Ulises Ruiz por el manejo del conflicto magisterial de 2006, Ruiz inició una campaña de desprestigio e intentó clausurarlo mediante una huelga ficticia. Bajo el clima de agitación que se vivió en Oaxaca, en 2006, hubo varias manifestaciones ciudadanas a favor de este diario, que logró permanecer abierto. Sin embargo, Ruiz adoptó una estrategia más amplia de control, que consistió en la creación de un diario “propio”, el *Despertar*, con recursos de inversionistas cercanos al exgobernador José Murat, y colocando a funcionarios leales en la dirección editorial, y atrayendo reporteros de otros diarios con incentivos económicos, con lo que se debilitaba el capital humano de un buen número de periódicos locales, cuyos reporteros se pasaron a las filas del *Despertar*, incluido el diario *Noticias* (Figuroa 2011; Tello 2011).

Sabemos poco sobre las decisiones estratégicas detrás de los pactos clientelares, y menos aún sobre las condiciones que favorecen u obstaculizan su efectividad. La ambición de este capítulo es doble: por un lado, concebir al nivel de clientelismo como una decisión estratégica, en la que el gobernador sopesa costos y beneficios de optar por esta herramienta de control; y, por otro lado, aproximarnos a los factores que limitan o potencian su efectividad como instrumento de contención de crítica.

### **3.1 La intensidad y la efectividad del clientelismo: la prensa como (no) negocio y los cálculos de los gobernadores**

Como todos los periódicos grandes de aquel país oligárquico, maestro de los precios subsidiados y del control político del mercado, la salud de las finanzas de *La República* no residía en la venta de su producto, sino en la publicidad. El precio del diario en la calle era menor que su costo industrial.

Héctor Aguilar Camín, *La guerra de Galio*.

¿Qué está detrás de la proliferación de los pactos clientelares?, ¿por qué la prensa accede a ellos? Desde la propuesta teórica de esta investigación, todas las estrategias de control implican una acción y una reacción; y tanto la intensidad como el grado de efectividad de las estrategias de manipulación es una decisión que depende de las reacciones adversas que emprendan los actores a los que me he referido como aliados o contrapesos potenciales.

Sin excluir que hay escenarios en los que los diarios pueden verse acorralados (por ejemplo, cuando el control se ejerce recortando el acceso a recursos o retirando contratos en publicidad oficial), la efectividad del clientelismo está dada por una decisión explícita y manifiesta de ofrecer y aceptar. Es decir, el clientelismo ocurre porque un actor – el gobernador – tiene algo que resulta atractivo a la contraparte, que accede: sólo así se lleva a cabo el pacto. Así, “la presencia del control de los medios, o de la captura de los medios, depende tanto de la «demanda por la captura», *i.e.*, los incentivos de los políticos para controlar a los medios, como de la «oferta de captura», *i.e.*, la disposición de los medios para ajustar sus contenidos a cambio de favores clientelares.” (Petrova 2015, 20). Por ello, para entender las razones que llevan a la prensa a involucrarse en un pacto clientelar es indispensable considerar las condiciones materiales en las que opera.

#### **3.1.1 Pactando para el silencio: la prensa y el gobernador frente a los pactos clientelares**

¿Por qué la prensa accede a los pactos clientelares?, ¿por qué es relativamente sencillo acorralarla mediante la amenaza de retirar contratos de publicidad oficial? La proliferación de las prácticas clientelares nos dice mucho sobre las condiciones en las que opera la prensa, en tanto las posibilitan y las alimentan. La decisión estratégica que enfrentan los diarios consiste en sopesar los beneficios de los tratos clientelares contra los beneficios que se obtienen de la venta de ejemplares (Besley y Prat 2006), y/o contra los costos por perder circulación por

proveer noticias sesgadas, o intervenidas por los intereses del gobernador (Gentzow *et al.* 2004, 189). Desde un cálculo racional simple, en el panorama de la prensa mexicana es mucho más rentable para los propietarios y para los periodistas ceder frente a las negociaciones con el gobierno que buscar la subsistencia por la venta de ejemplares. Toda relación clientelar produce distorsiones de mercado (Kitschelt 2000): así, los periódicos “no leales” encuentran muy difícil su subsistencia financiera en esta dinámica intervenida.

La prensa en México es una empresa osada, incluso si sólo pensamos en su faceta comercial. Según la Encuesta de Hábitos Prácticas y Consumo Cultural (ENHPyCC) realizada en 2010<sup>39</sup> por el Conaculta, el 54% de los mexicanos no lee periódicos o los lee de manera ocasional; y sólo el 10% los lee 5 días de la semana o más. Con estos datos es fácil entender por qué la venta de ejemplares por sí misma no provee la viabilidad financiera necesaria para que los diarios sobrevivan sin los beneficios de la colusión con el gobierno (Besley y Prat 2006). Aunado a esto, como ya había señalado en el capítulo anterior, en una cuarta parte de las entidades de nuestro país, las secciones más leídas son nota roja o deportes (ENHPyCC, 2010), lo que desincentiva aún más que el diario invierta recursos en la generación de artículos de investigación política.

El éxito de periódicos importantes, como *El Sol de Aguascalientes*, o de cualquier otro perteneciente a la OEM, no se basó en la venta de periódicos, sino en las dádivas que su propietario obtenía del grupo en el poder; y, sobre todo, en los insertos publicitarios. Al respecto, Luévano (2006, 263-264) escribe:

La clave del éxito de *El Sol* está en la publicidad. Desde el primer número [en 1945], el diario buscó darles espacios a los anuncios. En sus iniciales 12 planas se incluyeron 30 anuncios de diverso tamaño para felicitar al periódico por su puesta en marcha. Desde el gobernador y el presidente municipal hasta los principales comercios anunciaron sus buenos deseos para *El Sol* (...). Simplemente, con el anuncio de felicitación del gobernador, que ocupó una plana entera, *El Sol* obtuvo por lo menos 250 pesos. Era evidente de dónde iban a provenir las ganancias.

En el mismo sentido, y casi 70 años después, Ricardo Junco, director comercial del Consorcio Interamericano de Comunicación, señaló, que de las ventas del periódico *Mural*, de Guadalajara, “no esperan el gran negocio”, dejando implícito que los ingresos provendrían de

---

<sup>39</sup> Es revelador (y lamentable) que después de 2010 el Conaculta no volvió a aplicar ninguna encuesta sobre los hábitos de lectura de periódicos en el país.

la publicidad (Rico 2011). A decir de Daniel Moreno, director del portal de noticias *Animal Político*: “hoy un medio no tiene por qué preocuparse en conseguir lectores o credibilidad, su prioridad es mantener una buena relación con el poder.” (Moreno 2016). En realidad, la vinculación de la prensa con el poder existe desde su propio origen: la instalación de diarios no es una empresa barata, y como tal siempre ha necesitado del apoyo de grandes capitales, que muchas veces provienen del grupo en el poder, con todas las condicionantes que ello implica.

La baja rentabilidad de los periódicos como empresa comercial se traslada a las condiciones laborales de los reporteros, que se convierten en presa fácil de las estrategias clientelares de los poderosos. A principio de la década de 1990, los corresponsales de *La Jornada* realizaron un recuento sobre las remuneraciones y dinámicas profesionales de los periodistas, y concluyeron que sólo tres diarios estatales – *El Norte*, *El Diario de Yucatán* y el ahora extinto *Diario 29* – ofrecían “posibilidades de una vida digna y un ejercicio honesto de la profesión” (Singer 1993, 25). Las jornadas extenuantes a las que están sometidos, la obligación de producir notas “a destajo”, y los bajos salarios colocan a los periodistas en escenarios muy desfavorables para ejercer investigación o crítica bajo criterios de profesionalismo. Hay evidencia de que reporteros que elaboran más de veinte notas a la semana, cubriendo una docena de fuentes, reciben salarios inferiores a los diez mil pesos mensuales, mientras que por dos horas al aire un conductor de radio puede ganar un millón de dólares al año, no por su labor informativa, sino por comisiones de publicidad (Moreno 2016). Así, no debería sorprender que la mayor parte de los periodistas estén tentados a acceder a pactos clientelares. Es, en realidad, una estrategia de supervivencia.

Durante mucho tiempo, la práctica clientelar por excelencia hacia los reporteros eran los llamados “chayotes”. Éstos, en muchas ocasiones, superaban los montos de los propios salarios (Lawson 2002, 35; Márquez 2015; Orme 1997; Rodríguez-Castañeda 1993; Trejo Delarbre 2001). Los “chayotes” creaban, además, una especie de distinción entre los periodistas, por su importancia y por su grado de lealtad al régimen. Como señalaba una periodista en 1993:

[S]i perteneces a un medio pequeño te dan un millón de pesos, si a un medio regular te dan tres millones y si eres de un medio importante, pues te tocan cinco. ¡Ah!, pero si eres columnista de un diario nacional y amigo del funcionario te tocan 8 o 10 millones mensuales. (...) A mí ya no me ofrecen dinero porque me conocen. He pensado en volverme corrupta, pero ya no puedo, es demasiado tarde, ya nadie me ofrece «chayote». (Singer 1993, 106).

En suma: las dificultades inherentes a la prensa como negocio; la vulnerabilidad del trabajo periodístico y los hábitos de consumo de las audiencias provoca que el clientelismo no sea una alternativa residual, sino la normalidad que se impone al trabajo de un gran número de diarios estatales. El intercambio de favores puede colocar a los dueños de diarios y a los periodistas en un equilibrio muy cómodo del que no tienen incentivos para salir. De hecho, sería posible decir que no en pocos casos los tejidos clientelares se hicieron tan densos que trastocaron las preferencias de los medios: ante la precariedad de las condiciones de mercado, los periódicos (o al menos cierto tipo de ellos) no están buscando una libertad sin cortapisas para informar, sino mantener los privilegios derivados del pacto clientelar, aunque ello signifique sacrificar su autonomía, que se antoja secundaria en un mercado en el que los beneficios no provienen del ejercicio periodístico más profesional, sino de las mejores capacidades de negociación para concretar pactos clientelares.

Sin embargo, aceptar voluntariamente la cooptación no está libre de riesgos. Para Estados Unidos, hay evidencia de que las audiencias prefieren contenidos con menos sesgo ideológico (Besley y Prat 2006; Gentzow y Shapiro 2006), y aunque no es claro que este argumento pueda ser extendido a la esfera estatal mexicana<sup>40</sup>, en términos comerciales, resultan más llamativos los contenidos críticos y de denuncia, lo que puede redundar en mayores beneficios financieros, que se pierden cuando se accede a los pactos clientelares (Schudson 2003).

Cuando el diario *Siglo 21*, de Jalisco, publicó un reportaje crítico sobre las explosiones de gasoductos en Guadalajara en las que el gobierno tenía responsabilidad, no sólo aumentó su prestigio, sino que sus ventas se incrementaron en un 600% (Melgoza y Sánchez 2015). Un periódico que opera bajo controles clientelares difícilmente podría haber elaborado una pieza similar. El principal costo del clientelismo, y probablemente el más dramático, es que los diarios renuncian a su razón de ser: informar libremente, con su propia línea editorial como única directriz. El clientelismo, en cambio, supone vender esa libertad, sacrificar reputaciones y carreras que pueden quedar señalados para siempre por las audiencias y el resto de los diarios.

Los periódicos que acceden a subordinar sus contenidos a las líneas marcadas por el gobernador son vistos en mayor o menor medida como poco profesionales. Las audiencias los

---

<sup>40</sup> En una versión anterior de su artículo de 2015, Stanig sugiere que “en estados donde existe alto apoyo al PRI, es posible que los lectores estén menos interesados en leer sobre corrupción” (Stanig 2008, 19).

acusan de “periódicos chayoteros” o “prensa vendida”, y aunque los pactos clientelares se lleven a cabo en la obscuridad, y se ignoren todos los detalles sobre los montos intercambiados y las condiciones, el clientelismo se revela en los contenidos. A diferencia de la intimidación normativa o la violencia, la naturaleza selectiva de los intercambios permite identificar más fácil a los diarios o a los periodistas que sucumben a él.

Buscando blindarse de los costos profesionales del clientelismo, destaca la experiencia del *Grupo Reforma*, que desde su fundación marcó distancia con el poder. Este consorcio, que tiene presencia en varios estados con periódicos de contenido regional (*Mural* y *El Norte*), se distinguió en sus inicios por la incorporación de prácticas profesionales extraídas del modelo norteamericano y un nuevo modelo de negocios, apostando por contenidos distintos y más piezas de investigación (Hughes 2006a; Lawson 2002). Incluso, armó su propia red de voceadores, al margen de la Unión de Expendedores y Voceadores de México, y prohibió a sus periodistas recibir regalos de funcionarios o fuentes. Organizacionalmente se aseguró de que la sección editorial estuviera separada de la sección de ventas, para que los reporteros no pudieran incluir notas pagadas (Turati 2016). Otro proyecto que buscó estar libre de toda influencia política fue el *Siglo 21* de Guadalajara, fundado en 1991, con innovaciones gráficas y de formato, incluyendo diversos suplementos culturales e investigaciones periodísticas de alta calidad. Una práctica destacable fue el establecimiento de salarios atractivos para los reporteros y editores, buscando evitar que recurrieran a otras fuentes de ingresos para blindar al periódico de intervenciones gubernamentales; y aunque en un inicio padeció serias dificultades financieras, la publicación de reportajes críticos, como la pieza de Alejandra Xanic sobre la responsabilidad del gobierno en la explosión sobre los gasoductos a la que ya me he referido, mostró que había audiencias interesadas en leerlos, y que podían dar oxígeno al diario en términos financieros.

Aun así, lo cierto es que pocos diarios estatales han buscado eludir los costos del clientelismo, prefiriendo fortalecer su vinculación con las fuentes de privilegios económicos, y mantener los patrones que mantienen sus contenidos.

En lo que respecta al gobernador, el clientelismo posee varias ventajas que lo hacen una de las alternativas favoritas frente a otras estrategias más agresivas. La posibilidad de neutralizar o contener la crítica a través de una estrategia relativamente poco llamativa, discreta y dentro

de los márgenes de la ley hace que el clientelismo sea una de las estrategias de control de los medios más utilizada.

En primer lugar, es una estrategia sumamente versátil; las infinitas manifestaciones de la manipulación clientelar permiten que el gobernador pueda echar mano de prácticamente cualquier elemento que tenga al alcance, dentro de su repositorio de recursos discrecionales, para ofrecerlo en prenda; mientras el dueño del diario o el reportero estén interesados, el intercambio puede llevarse a cabo. Además, a diferencia de otras estrategias, se negocia algo muy concreto a cambio de publicar o no publicar determinados contenidos; así, se realiza un acuerdo explícito entre ambas partes, personal y directo. Esto no sucede, por ejemplo, cuando se ejerce el control por vía de la intimidación normativa, donde la amenaza se ejerce sobre los reporteros y la prensa estatal en su conjunto.

Los pactos clientelares constituyen una estrategia más flexible: los beneficios pueden entregarse frente a coyunturas muy puntuales, y sus efectos son más o menos inmediatos; todo lo contrario de lo que sucede, por ejemplo, cuando se busca poner en marcha legislación restrictiva de la libertad de expresión, que implica un procedimiento legislativo, largo y difuso. Los intercambios pueden otorgarse, suspenderse o retomarse en cualquier momento, lo que los hace, hasta cierto punto, reversibles, en contraste con las consecuencias de la estrategia violenta, especialmente en sus versiones más duras. Además, el clientelismo controla los dos momentos de la decisión de los diarios: *ex ante*, cuando se firman contratos de publicidad gubernamental, o se pactan apoyos más informales, y se generan expectativas más precisas sobre las reacciones de los diarios; y *ex post*, cuando el retiro o la suspensión de estos beneficios se utilizan como represalia frente a la publicación de contenidos desfavorable.

Finalmente, otro de los elementos que hacen atractivo controlar a la prensa por vía clientelar es la posibilidad de excluir de los beneficios a los diarios que no se alinean a las preferencias del gobernador. Esto no sólo significa poder privar a los diarios “no alineados” de condiciones ventajosas y ponerlos en aprietos, sino también construir un cuerpo de diarios afines, capaces de dominar el panorama noticioso de la entidad, auto reforzando su versión de la realidad, y relegando a los diarios críticos a un lugar marginal.

### 3.1.2 La reacción adversa necesaria: la fiscalización de los recursos y las fuentes de financiamiento alternas

Retomando la propuesta teórica descrita en el primer capítulo, los agentes de reacciones adversas tienen una doble función: por un lado, afectan el nivel de manipulación que el gobernador puede ejercer, al insertar costos indirectos adicionales; y por el otro, son capaces de minar la efectividad de la estrategia, al desempeñarse como aliados de la prensa. En este apartado esbozaré la manera en la que los efectos de estas reacciones adversas se dejan sentir sobre la estrategia clientelar.

La particularidad de la estrategia clientelar es que, al ocurrir bajo el velo de la opacidad, se mueve en la incertidumbre: es difícil desenmascarar la manipulación, y, por ende, reaccionar a ella. Aunque sea un secreto a voces que cierto periódico se ha vendido, no es fácil tener pruebas contundentes de que lo haya hecho, porque el clientelismo se instala a medio camino entre la legalidad, la ilegalidad, entre el contrato y el secreto. Es difícil distinguir con certeza en qué escenarios las transferencias constituyen prácticas clientelares, y en qué otros suponen expresiones de políticas legítimas de comunicación social. La complicidad mutua de quienes participan en el intercambio nubla aún más las distinciones.

Es por esta razón que los agentes de reacciones adversas sólo se activan cuando los niveles de manipulación clientelar han alcanzado niveles considerables que hacen que se descarte una utilización de los recursos materiales para actividades legítimas (por ejemplo, actividades de comunicación social) y más bien se sospeche que se están destinando para negociar la lealtad de los diarios. En otras palabras, no se esperan encontrar reacciones adversas acaloradas a niveles bajos de manipulación clientelar, sino cuando se ha rebasado un determinado umbral de dispendio, o de opacidad.

Los agentes de reacciones adversas logran incidir en la intensidad de la estrategia cuando tienen la posibilidad de monitorear los procesos de acceso y asignación de los recursos clientelares, e insertar trabas al gobernador en la manera en que dispone de dichos recursos. Como contrapesos potenciales, los agentes de reacciones adversas entorpecen las negociaciones clientelares: pueden acusar la falta de transparencia en el gasto público o los grandes dispendios que se destinan a políticas de comunicación social, exigiendo mejores controles financieros, o auditando directamente los procesos de manejo financiero, llamando a cuentas a los gobernadores. Cualquiera que sea la forma que tomen las reacciones adversas, éstas suponen

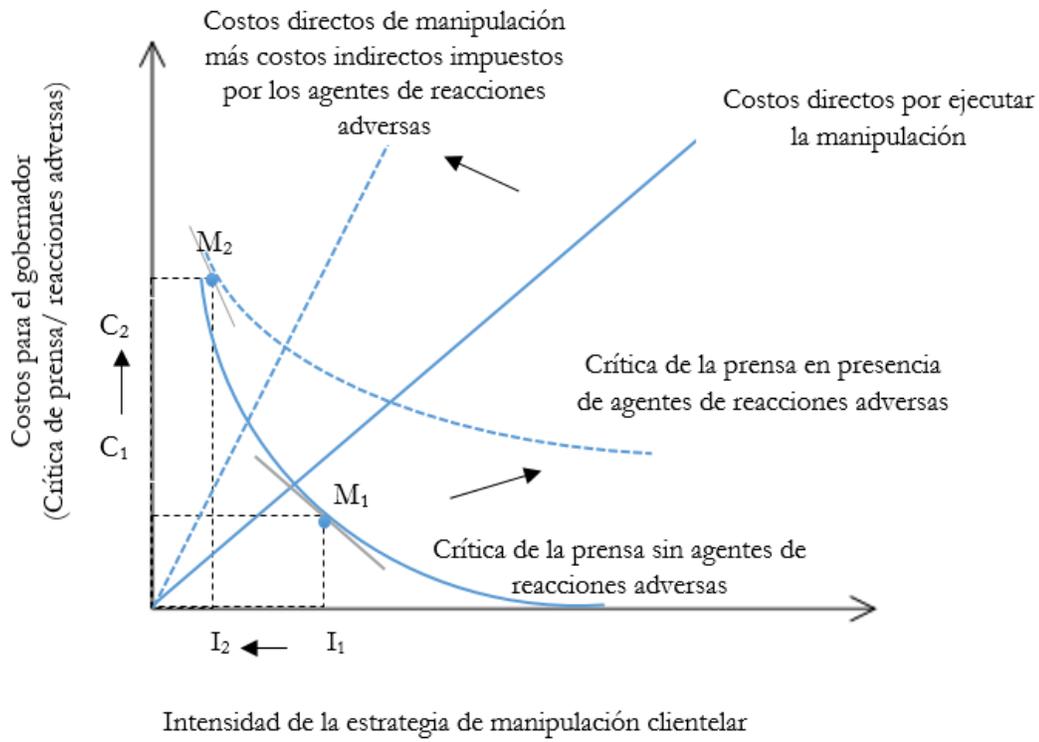
costos adicionales para el gobernador que haya decidido optar por una estrategia clientelar para acallar los contenidos incómodos publicados en la prensa, que limitan los niveles en los que esta estrategia puede ejecutarse.

Por el otro lado, en lo que respecta a la efectividad, los agentes de reacciones adversas pueden intervenir directamente en la probabilidad de éxito de la captura clientelar, ofreciendo fuentes de financiamiento alternativas para los diarios o denunciando la captura clientelar. La idea de fondo es que, una vez que el gobernador ha desplegado su estrategia, estos actores o bien pueden levantar la voz sobre dispendios excesivos o injustificados, o bien ellos mismos ofrecer a los diarios de respaldo financiero, que los haga menos dependientes de lo que reciben de los gobernadores. En cualquier caso, cuando estos actores se desempeñan como aliados estratégicos de la prensa, ésta se libera de la captura clientelar en tanto y en cuanto ganen mayor independencia financiera. El resultado será que los contenidos publicados dejarán de estar condicionados a las transferencias del gobernador: el clientelismo habrá perdido efectividad para limitar la crítica.

Si retomamos la representación gráfica de la relación entre el despliegue de la manipulación y la aparición de reacciones adversas, encontraríamos una situación como la que se describe en la Figura 3.1.

La crítica publicada, que se representa con la línea curva, desciende a medida que se comienza a ejercer el control clientelar. Una interpretación es que, mientras más generoso es el pacto clientelar, el periódico admite omitir más artículos críticos. Otra es que el gobernador podría estar retirando recursos como forma de manipulación: mientras más se ejerza presión financiera sobre el diario, se inhibirá más la emisión de crítica. En la gráfica también se muestra una representación de la función de costos que enfrenta el gobernador por aplicar actos de manipulación. De la misma manera en que se mostraba en el Capítulo 1, las líneas continuas representan la situación en ausencia de agentes de reacciones adversas, y las punteadas, lo que sucede cuando éstos se encuentran presentes.

**Figura 3.1. Efecto de los agentes de reacciones adversas sobre la intensidad y la efectividad de la estrategia clientelar**



Fuente: Elaboración propia

Sin agentes de reacciones adversas, la línea de costos tiene una pendiente menor, lo que representa que el gobernador sólo considera los costos directos de ejecutar la manipulación. La pendiente se incrementa cuando los agentes están presentes, por la incorporación de costos indirectos. También puede verse que, sin agentes de reacciones adversas, el descenso de la crítica es más marcado que cuando éstos están presentes, lo que representa su intervención, paliando la efectividad de la estrategia clientelar. El punto  $M_1$  identifica la intensidad de la manipulación clientelar y de la cantidad de crítica en situaciones sin agentes de reacciones adversas, y el punto  $M_2$ , en situaciones donde éstos están presentes. Según las intuiciones descritas en el Capítulo 1, el gobernador que se empeñe en seguir incrementando los controles clientelares una vez rebasados los puntos “óptimos” entrará en un desgaste en el que sus costos, directos e indirectos, superan los beneficios de seguir destinando recursos a los pactos clientelares.

En 2013, en Baja California, los diarios *La Crónica* y *Frontera* publicaron una serie de reportajes sobre 33 lujosas propiedades que adquirió el gobernador Francisco Vega, de dimensiones apabullantes (más de 70 mil metros cuadrados en conjunto), con fondos de origen opaco y sobre las que el funcionario se negó a declarar. Estos diarios sufrieron una campaña mediática de desprestigio, incluyendo un boicot comercial: el gobierno estatal retiró todos sus contratos en publicidad e invitando a varios alcaldes del estado a hacer lo mismo. El caso fue retomado por diversos medios de comunicación nacionales (*Excélsior*, *Animal Político*, entre otros) y señalado por la Sociedad Interamericana de Prensa (EFE 2015). Adicionalmente, se presentó al congreso estatal una iniciativa ciudadana en la que se exigían procedimientos transparentes para la asignación y contratación de publicidad oficial, para dar certeza tanto a lectores como a medios de comunicación sobre las condiciones de los contratos. Así, Vega quedó señalado por varios frentes, no sólo por los turbios orígenes de sus propiedades, sino por sus indignantes represalias contra los diarios que pusieron el tema en la agenda pública. Las turbulencias desatadas en diferentes esferas políticas, sociales y mediáticas hacen preguntarse si el control desplegado contra estos diarios habrá valido la pena.

Sintetizando lo dicho, se puede proponer que la estrategia clientelar está limitada en su intensidad por los actores que inserten costos adicionales a la disposición y colocación de los recursos materiales; y en su efectividad, por los actores que incrementen la vigilancia del uso de recursos públicos, denuncien prácticas clientelares y/o provean de fuentes de financiamiento adicional.

¿Qué agentes son capaces de desempeñar estas funciones? Podríamos pensar en varias opciones. Por ejemplo, organizaciones de sociedad civil que hayan implementado ejercicios de monitoreo ciudadano de las finanzas públicas, o que exijan probidad en el manejo de los recursos estatales. También podríamos pensar en reacciones que provengan desde la misma esfera de prensa: diarios que, excluidos de las prácticas clientelares, denuncien a otros diarios, o que dificulten la negociación clientelar con el gobernador.

Sin soslayar la incidencia que estos potenciales agentes de contrapeso podrían ejercer sobre la estrategia clientelar, es necesario considerar que la función de fiscalización reside naturalmente en el congreso, que institucionalmente tendría una considerable capacidad de incidencia sobre las dinámicas de asignación discrecional de recursos que sustentan las prácticas clientelares.

Del mismo modo que sucedió en ámbito federal, los congresos estatales en México constituyeron por mucho tiempo instituciones de respaldo y no de contrapeso a los poderes Ejecutivos. Las decisiones que tomara el gobernador se asumían como un hecho dado, y la única función de los congresos era preservarlas de manera irrestricta, sin colocar ninguna traba. (Lujambio 2002; Patrón y Pérez 2012; Reveles 2011). Cuando se empezó a experimentar la alternancia en el poder en los gobiernos estatales esto empezó a cambiar: los congresos ya no avalarían invariablemente las políticas del Ejecutivo, sino que también podían ser fuente potencial de reacciones adversas. La gran parte de los gobernadores de partidos distintos al PRI enfrentaron contrapesos legislativos vigorosos que llevaron a dismantelar los pactos clientelares que habían regido las relaciones de los mandatarios con la prensa; y algunos gobernadores priistas también tuvieron que enfrentar nacientes congresos de oposición. La eliminación de las partidas presupuestarias destinadas a pagar los viáticos de los reporteros que cubrían las actividades del Ejecutivo, o los recortes a los montos en publicidad oficial fueron algunas de las restricciones que se impusieron a los primeros gobernadores de alternancia, que enfrentados en la mayoría de los casos a congresos mayoritariamente priistas, vieron una alteración sustancial de las relaciones que hasta ese momento se habían establecido con la prensa estatal (Espino y Mendoza 2015; De León y Hernández 2015). Por ejemplo, en su estudio sobre la persistencia del clientelismo mediático en los estados, WAN-IFRA sostiene, con evidencia provista por entrevistas, que en Guanajuato “el chayote desapareció cuando por primera vez hubo alternancia política en el estado” (WAN-IFRA 2014, 30).

La incidencia de la oposición parlamentaria en la manipulación clientelar es especialmente relevante, porque el Congreso supondría el contrapeso fundamental para exigir un manejo transparente y justificado de los dineros públicos. Dado que reside en el núcleo del control parlamentario la función de aprobación y vigilancia de los presupuestos, poniendo trabas al despilfarro o llevando a cabo procesos de auditoría, calibrar las posibles reacciones del legislativo constituiría una operación estratégica fundamental para la aplicación de una estrategia clientelar. Las legislaturas, contrapesos y límites teóricos fundamentales para la ambición del ejecutivo por poseer el poder de la bolsa, “son actores clave en los procesos de formulación de políticas donde la división de poderes es efectiva” (Patrón y Pérez 2012), y potencialmente producen consecuencias en la decisión y la implementación de políticas públicas (Pérez-Liñán, Morgenstern, y Negri 2008; Scartscini 2008). Así, en contextos donde la

oposición parlamentaria se encuentra debilitada, o imposibilitada para limitar el dispendio de los recursos estatales, fiscalizar su utilización y exigir cuentas sobre las bolsas financieras, se facilita que el gobernador opte por el control de la prensa estatal a partir de la asignación de recursos materiales sin enfrentar reacciones adversas. Por el contrario, en contextos donde existe la posibilidad de que los controles parlamentarios sean vigorosos, el gobernador será más cauto en la utilización de los recursos públicos para el control de la prensa por vía clientelar. La idea detrás es que cuando existe una oposición política vigorosa, ésta inserta costos indirectos *ex ante* en la estrategia, que, al ser considerados por el gobernador, se traducirán en menores niveles de recursos destinados a la cooptación clientelar.

En lo que respecta a la efectividad de la estrategia, la oposición parlamentaria también desempeña un papel fundamental de respaldo directo a los diarios a constituir una fuente de financiamiento alternativo para los medios que puede destrabar, en mayor o menor medida, la dominación clientelar ejercida desde la gubernatura: mientras más presencia tiene la oposición asumimos que cuenta con mayores recursos para contratar publicidad en los periódicos, de tal modo que, si el gobernador retira sus contratos como represalia a la crítica, el diario no enfrenta aprietos tan severos en tanto pueda obtener recursos formales o informales de parte de la oposición. La oposición constituye una de las audiencias más receptivas y más interesadas en que se publique crítica contra el gobierno, de tal modo que la probabilidad de que en su seno se detonen reacciones adversas por el control de la prensa es muy alto.

Hay que decir que las reacciones que se generen en el seno de la institución parlamentaria no son altruistas o desinteresadas: desde una óptica estratégica, la oposición obtiene ventajas muy puntuales de que la prensa denuncie el mal desempeño del gobierno en turno; la competencia política se considera un detonador crucial para la publicación de escándalos que involucran al Ejecutivo, para hacer eco de ellos y motivar su seguimiento, en la medida en la que la oposición pueda capitalizar el escándalo en términos políticos (Balán 2011; Hochstetler 2006; Larreguy *et al.* 2014; Pérez-Liñán 2007).

En suma: en contextos donde no existen actores que puedan fungir como contrapesos importantes para el manejo financiero, el gobernador enfrenta pocas probabilidades de reacciones adversas por el control clientelar de la prensa; por el contrario, en estados donde las instituciones parlamentarias están más fragmentadas es más probable que se desaten reacciones

contraproducentes que reduzcan la efectividad de la estrategia clientelar para controlar la crítica de los diarios.

### **3.2 El clientelismo en acción: el gasto en publicidad gubernamental como expresión de los pactos clientelares en las entidades federativas**

Las plumas a modo, sólo basta que estén la nómina para que aplaudan como focas. Cuando no hay nómina fabrican todos los días calumnias.

Graco Ramírez, gobernador de Morelos, agosto de 2015.

Desde una perspectiva clásica del estudio de la esfera pública—y de la prensa, como la institución eminentemente derivada de ésta —, Jürgen Habermas (1989) había alertado sobre los riesgos que implicaba la inclusión de insertos publicitarios como potencial elemento de manipulación de los contenidos de los diarios. La prensa, consolidada comercialmente a principios del siglo XX, deja de ser vista como empresa literaria para concebirse como una innegable herramienta de poder, en la que tanto actores públicos como privados quieren influir, buscando proyectar sus intereses como intereses comunes. Esto, nos dice Habermas, no es muy distinto de la manera en la que funcionaban los comunicados feudales: se refuerzan las posiciones privilegiadas sin ser sometidas a discusión pública, para hacerlas prevalecer. Aunque su preocupación está centrada en la influencia de los intereses privados privilegiados, lo cierto es que, lo que él llama la “re-feudalización de la esfera pública” bien puede aplicar para cualquier actor que transfiera recursos económicos a los diarios para intervenir en sus contenidos (Habermas 1989, 213–27).

Podría alegarse – con razón– que los recursos de los intercambios clientelares no siempre provienen de las partidas que siguen el proceso de aprobación presupuestaria formal, como las que sustentan el gasto en publicidad gubernamental, sin embargo, al analizar la disponibilidad de recursos de que goza el gobernador, se encontró que tanto el componente formal como el informal están relacionados de manera significativa.

Se parte de la idea de que todos los pactos clientelares están cimentados sobre la distribución discrecional de recursos públicos, que en última instancia constituye una aproximación a la disponibilidad financiera del estado. En el erario estatal mexicano, encontramos dos grandes “bolsas”, que se diferencian por los esquemas de fiscalización a las

que están sujetas. La primera bolsa está integrada por las aportaciones federales, vigilada por la federación, a través de la Auditoría Superior. La segunda bolsa está compuesta por los ingresos estatales propios, es decir, lo que se obtiene por vía de la recaudación o por endeudamiento, aunado a las participaciones federales. En ninguno de estos últimos ingresos la federación puede intervenir de manera directa, y el monitoreo del ejercicio del gasto queda al arbitrio de las auditorías estatales, cuya independencia, dicho sea de paso, suele estar minada por la injerencia informal del gobernador (IMCO-CUCEA 2013). Además, a diferencia de las aportaciones, ninguno de estos recursos está “etiquetados” de antemano para su utilización.

El hecho de que la federación no “meta las manos” en esta segunda bolsa, la vuelve un repositorio de oportunidades para el ejercicio de prácticas clientelares discrecionales. Por supuesto, estos recursos pueden destinarse a una amplia diversidad de fines, dentro de los que las transferencias monetarias a los diarios son sólo una opción, sin embargo, su intensidad nos da una idea sobre los recursos disponibles para prácticas clientelares.

Es interesante constatar que estas bolsas discrecionales están significativamente relacionadas con los montos invertidos en publicidad gubernamental ( $R=0.193$ ;  $p=0.09$ ). Sin llegar a decir que son medidas equivalentes de las estrategias clientelares, ambas representan una forma de aproximarnos a la disponibilidad de recursos con que cuenta el gobernador. En realidad, ambas están sujetas a una lógica de restricciones similar: así como los presupuestos “formales” dependen de la aprobación de la legislatura estatal, ésta también incide sobre las bolsas discrecionales, pues de los congresos depende que éstas sean auditadas y fiscalizadas. Así, en cualquier caso, la consideración de los contrapesos parlamentarios es fundamental para desplegar estrategias de control de los medios basadas en recursos clientelares, sean más fluidos o más institucionalizados.

Dado lo anterior, en esta investigación se optó por utilizar el gasto que se destina a la publicidad gubernamental como indicador de la estrategia clientelar. Como toda medición, tiene diversas limitaciones: los montos aprobados por las legislaturas con frecuencia se rebasan, o simplemente no se reportan; y no existen estándares homologados para establecer pisos mínimos en lo que se refiere a la manera en que los gobiernos estatales integran la información relativa al gasto. Adicionalmente, la publicidad bien puede formar parte de la política pública de comunicación social. La línea divisoria entre el ejercicio legítimo de la facultad estatal de

difusión de mensajes y el uso clientelar de los recursos que se desprenden de ésta es muy borrosa (CIDH-OEA 2011).

A pesar de sus limitaciones, el gasto en publicidad constituye, como una punta de iceberg, la parte más visible (cuando no la única) de los arreglos clientelares; y sin dejar de reconocer que subyacen a ella estructuras ocultas, de muy diversa forma e intensidad – todos los pactos clientelares que se concretan al margen de la contratación de insertos publicitarios –, asumimos que la publicidad bien puede fungir como *proxy* para darnos pistas sobre las negociaciones que se llevan a cabo entre gobernadores y prensa en las entidades federativas, especialmente si consideramos que está estadísticamente relacionada con las bolsas discrecionales a disposición del gobernador.

Además, hay otras razones para considerar el gasto en publicidad gubernamental como indicador. Aunque las cifras son variables, en promedio el 80% de los ingresos de los periódicos provienen de publicidad de instituciones de gobierno (Artículo XIX y Fundar 2013, 52; Orme 1997; Shudson 2008; Singer 1993); ello hace que las finanzas de un diario sean altamente sensibles a la colocación o el retiro de anuncios; y aunque los espacios publicitarios pueden venderse tanto al gobierno como a la iniciativa privada, hay evidencia de que los principales ingresos provienen del primero (Waisbord 2000); incluso hay diarios que establecen precios más elevados para los espacios cuando los clientes son instituciones gubernamentales (Hughes 2006a).

Una razón más para centrar el análisis del control clientelar de los medios en torno a la publicidad gubernamental es que, por estar regulado, al menos en parte, por contratos, constituye una de las estrategias clientelares menos contingentes, y supone la típica moneda de cambio para cimentar negociaciones que trascienden los cambios de partido en el gobierno, o que incluso se intensifican cuando éstos ocurren.

Asimismo, los contratos funcionan como evidencia de las denuncias por la asignación o retiro de manera arbitraria de los anuncios oficiales como represalia. Un ejemplo de ello es la cancelación del contrato en publicidad que mantenía el gobierno de Guanajuato con el periódico *A.M.*, de León, Guanajuato, después de que éste publicara en 2007 un reportaje que vinculaba al Partido Acción Nacional con la organización de ultraderecha “El Yunque” (Artículo XIX y Fundar 2013, 40), lo que puso en serios aprietos financieros al diario.

A pesar de que ha habido de manera reiterada acuerdos gubernamentales para transparentar el uso de los recursos públicos destinados al gasto en publicidad, la opacidad y la incertidumbre siguen primando (WAN-IFRA 2014). Como los periódicos no son sujetos obligados por las normas mexicanas para reportar esta información, y los gobiernos suelen reportar cifras inexactas o incompletas (son frecuentes los sobre- ejercicios presupuestarios, por ejemplo), siempre queda la sensación de que hay una brecha infranqueable entre los datos que salen a la luz y lo que en realidad se gasta y cómo se gasta.

El Estado de derecho, señala Whitehead (2002), es la última vacuna para el uso abusivo del dinero en las democracias, sin embargo, para el caso de la publicidad oficial no hay un marco normativo sólido que logre prevenir su utilización como control clientelar. Por la falta de controles fiscales y de transparencia sobre los recursos que se destina a publicar anuncios “oficiales”, los montos que los gobiernos locales están invirtiendo en ella se han disparado de manera sustantiva en los últimos años. En Chihuahua, el gasto que realizó el gobierno en publicidad oficial en 2011 fue equivalente al 50% de lo que invirtió en el programa de asistencia social *Seguro Popular* (Artículo XIX y Fundar 2013, 50); en Puebla, la dependencia de los diarios respecto de los anuncios gubernamentales es tan grande que se habla de la estrategia deliberada de llevar a la quiebra a ciertos periódicos con el simple retiro de la publicidad estatal, municipal y de la universidad estatal (Artículo XIX 2015, 63 y ss.); y en Nuevo León, el gasto en publicidad oficial ha aumentado de un año a otro en casi el 120% (Artículo XIX y Fundar 2014). Estos dispendios, aunados a la ausencia una reglamentación clara que sea capaz de transparentar el gasto, justifican en sí mismos el estudio de las asignaciones a publicidad oficial. El marco normativo en el que ésta se mueve es sumamente laxo (WAN-IFRA 2014), y se encuentra disperso en, por lo menos, ocho instrumentos normativos<sup>41</sup>. Desde 2012 se han introducido seis iniciativas de ley buscado incrementar la transparencia sobre las asignaciones

---

<sup>41</sup> Estos instrumentos, que se detallan en el Anexo D, son: la Constitución Política, la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (artículo 70), la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (artículos 209, 242, 449), la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión (artículos 89, 237 y 251); la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (artículo 38); la Ley General de Contabilidad Gubernamental (artículo 61); la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (artículo 27); y el recientemente aprobado Acuerdo por el que se establecen los lineamientos generales para las campañas de comunicación social de las dependencias y entidades de la administración pública federal (artículo 56).

de contratos en publicidad oficial; ninguna de ellas ha logrado concretarse en un instrumento preciso (Artículo XIX y Fundar 2015, 10).

A nivel estatal las condiciones no son mejores; no hay un criterio único sobre el manejo de los recursos destinados a publicidad, ni en la instancia responsable del manejo y el control de la comunicación social (Artículo XIX y Fundar 2014). Sobra decir que la forma en la que se integra la información relativa al gasto es sumamente heterogénea, lo que la blindo respecto del escrutinio público, y mina la confiabilidad de las cifras reportadas, y que los órganos estatales de transparencia no han logrado impulsar mejoras en la integración y publicación de estos datos.

Diversas organizaciones nacionales e internacionales – la Asociación Mundial de Periódicos y Editores de Noticias, Artículo XIX, Fundar, entre otras – han realizado esfuerzos para dimensionar los dispendios en este rubro y alertar sobre su uso potencial para prácticas de clientelismo y censura, a través del cruce de solicitudes de información pública. Si bien los informes no están exentos de limitaciones por las dificultades señaladas, arrojan luz sobre la oscura caja de la publicidad oficial. A partir de 2011, Fundar y Artículo XIX, como un ejercicio de contraloría ciudadana, comenzaron a integrar una base de datos que, a la fecha prácticamente constituye la única fuente de información sobre publicidad oficial

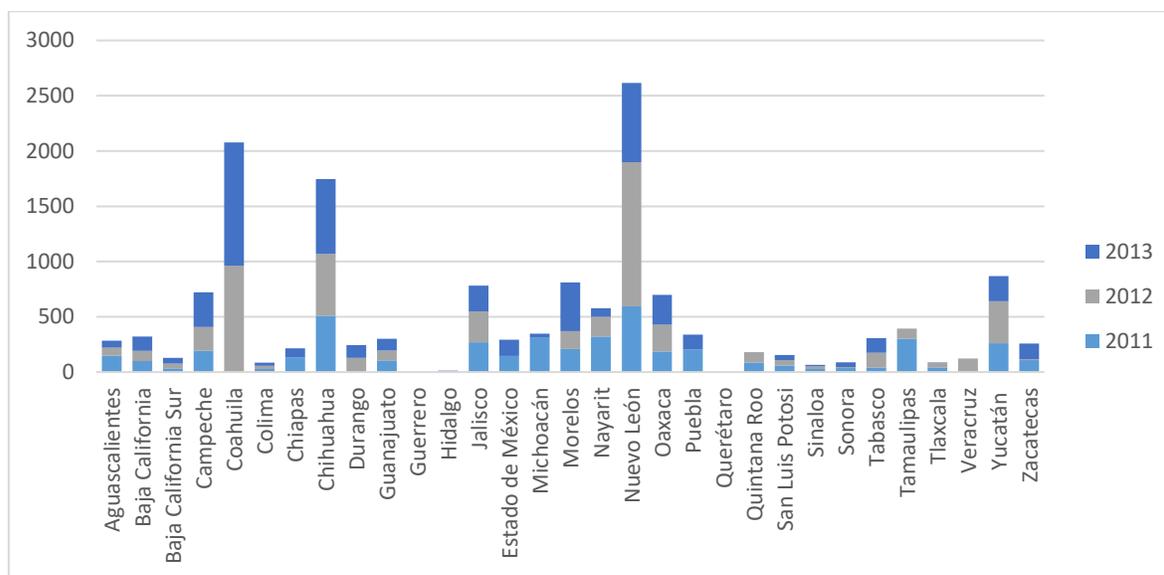
Según los datos reportados en los informes de estas organizaciones, la asignación del gasto aparece volátil e inestable. Los cambios súbitos de un año a otro refutan la idea de que, lo que se gasta sea parte de una política más amplia de comunicación social, confirmando que más bien se trata de una estrategia deliberada para el control de los medios. Los datos evidencian falta de planeación, improvisación constante que se hace patente en los sobre-ejercicios, y ninguna correspondencia entre las audiencias y lo que se invierte. Es decir, son las negociaciones las que están determinando los criterios de gasto, y no las necesidades reales de comunicación. Aunado a esto, rara vez existe evaluación del impacto de las campañas de comunicación social, y cuando se hace, se enfoca en que “la imagen del gobernador sea excelente”<sup>42</sup>, según lo reportado por las propias oficinas de comunicación, lo que de ningún modo puede ser la finalidad de una campaña, y contraviene, dicho sea de paso, lo contenido en el artículo 132 constitucional. (Artículo XIX y Fundar 2015, 41 y ss.) En suma, parecería que los dispendios en publicidad oficial no se guían bajo ninguna racionalidad técnica, lo que nos hace sospechar

---

<sup>42</sup> Esa frase resumía el diagnóstico de la evaluación realizada por una compañía contratada por el gobierno de Guanajuato para medir el impacto de las campañas de publicidad oficial, y con ello se respondió la solicitud de información realizada por Artículo XIX y Fundar (2015, 43).

que, en efecto, lo que gasta el gobierno en publicidad constituye un buen *proxy* de las prácticas clientelares para el control de la prensa. La distribución estatal en el gasto en este rubro entre 2011 y 2013 puede observarse en la siguiente gráfica:

**Gráfica 3.1. Gasto en publicidad gubernamental en las entidades federativas (millones de pesos)**



Nota: Se carece de datos para Guerrero y Querétaro.  
Fuente: Artículo XIX y Fundar, 2015.

Según los datos más recientes de Fundar y Artículo XIX (2015, 36), el 23% del gasto en publicidad oficial ejercido en 2013 se destinó a medios impresos, el 18% a la televisión; un 20% se reparte entre radio, internet y otros; pero desconocemos el destino del 39% de los recursos. Si se toman únicamente los recursos cuyo destino se conoce, la prensa escrita concentra el 37% del gasto total, que equivale a casi mil 300 millones de pesos, cifra muy superior a los 541 millones de pesos que recibió en 2012, y a los casi 400 millones de pesos de 2011 (Artículo XIX y Fundar 2015). La ausencia de información de más de 10 entidades federativas<sup>43</sup> respecto de los medios receptores del gasto permite realizar sólo conclusiones parciales (razón por la cual para el análisis empírico tomé la cifra global del gasto en publicidad, sin diferenciar destinatarios), sin embargo, es indudable que, a pesar de la expansión de los medios electrónicos, la prensa escrita sigue siendo el actor clave con el que se negocian los contratos publicitarios.

<sup>43</sup> Estas entidades son: Aguascalientes, Chiapas, Chihuahua, Guerrero, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Nuevo León, Querétaro, Quintana Roo, Tamaulipas, Veracruz y Yucatán (Artículo XIX y Fundar 2013, 2014, 2015).

De hecho, aunque las versiones en línea de los periódicos cuentan con un nutrido grupo de lectores en las zonas urbanas del país, la publicidad que se contrata en internet continúa siendo marginal, sumando aproximadamente el 5% del total (Artículo XIX y Fundar 2015).

### **3.3 Análisis empírico**

Para dar cuenta de cómo funcionan la manipulación clientelar sobre la prensa estatal mexicana, en este apartado se presenta una aproximación empírica para las dos esferas de incidencia de las reacciones adversas: la intensidad de los pactos clientelares y su efectividad.

En la primera parte del análisis, buscaré abordar el efecto que generan las reacciones adversas potenciales sobre el nivel de clientelismo que el gobernador decide desplegar. De acuerdo con los supuestos teóricos, la cantidad de recursos que se pueden destinar a los pactos clientelares no son ilimitados, sino que se ve afectada por los costos de fiscalización que generan los agentes de reacciones adversas. Así, esa primera parte del análisis empírico busca arrojar luz sobre las variaciones en los niveles clientelares presentes de estado a estado. Dado que el gasto en publicidad se utilizará como indicador del clientelismo, un objetivo adicional de esta primera fase es comprobar si las diferencias en el gasto pueden explicarse a partir de las necesidades de comunicación social, o bien, de las características de los públicos potenciales. Por la disponibilidad de datos, sólo es posible aproximarnos al cálculo de costos que enfrenta el gobernador. Como se carece de información precisa sobre qué diarios reciben qué cantidades en publicidad, hay lagunas importantes para realizar el balance de utilidad que realizan los medios antes de aceptar o no un pacto clientelar, sin embargo, parte de este cálculo queda capturado en algunas de las variables de control que hablan sobre las audiencias.

La segunda parte del análisis empírico está dedicado a analizar la efectividad del clientelismo como estrategia de contención de crítica. Según las líneas teóricas propuestas para la efectividad del control clientelar, el análisis busca mostrar cómo en entornos de alta probabilidad de reacciones adversas el clientelismo pierde su efectividad, mientras que en entidades donde esta probabilidad es baja, la crítica se extingue, tal y como se lo propone la estrategia de control clientelar.

### 3.3.1 ¿Qué hay detrás del gasto en publicidad oficial? La intensidad del pacto clientelar

La primera parte del análisis estadístico de este capítulo está dedicada a explorar los correlativos del gasto en publicidad oficial, tomado como una forma de aproximarnos al nivel de negociaciones clientelares que se llevan a cabo entre gobernadores y periódicos estatales.

Siguiendo con las ideas expresadas más arriba, la hipótesis central para explicar la intensidad de los recursos destinados a la cooptación de la prensa está estructurada en torno a los costos indirectos adicionales que imponen los agentes estatales de reacciones adversas sobre los procesos de acceso y colocación de los recursos clientelares. Consideramos tres actores que potencialmente afectarían la intensidad de la estrategia clientelar: la oposición parlamentaria, las organizaciones de la sociedad civil y los propios diarios estatales. La suposición es que mientras haya una mayor presencia de estos actores habrá una mayor probabilidad de que existan limitaciones institucionales, sociales o de negociación para acceder y colocar los recursos discrecionales. Estas reacciones, que ocurren más allá del ámbito prensa-Ejecutivo, suponen costos adicionales a considerar, y, por tanto, provocan que la intensidad de la estrategia disminuya, desde un cálculo racional. Cuando la presencia de estos actores es débil, el gobernador prácticamente tiene vía libre para desplegar la estrategia clientelar sin enfrentar reacciones adversas.

Hay que reconocer que es complicado asumir que la simple presencia de estos actores es suficiente para desatar reacciones adversas, especialmente en escenarios como el que se vislumbra en los estados mexicanos, donde es dudoso hablar de que la fragmentación política efectivamente refleje la capacidad de los congresos para limitar a los gobernadores. Los supuestos de disciplina partidista no se cumplen necesariamente, como tampoco basta con suponer que un mayor número de diarios refleja un mercado más competido, teóricamente favorable para la libertad de expresión, o que las organizaciones de la sociedad civil actúan de manera independiente y combativa. Sin embargo, aunque las reacciones adversas no están garantizadas de ningún modo por la presencia de estos agentes, la probabilidad de que ocurran sin duda será mayor de la que se exhibe en escenarios donde ninguno de estos actores esté presente.

Además de la presencia de los agentes de reacciones adversas, en el análisis estadístico para explorar la intensidad de los pactos clientelares se incluyen dos elementos. El primero es el nivel de crítica publicada por los diarios. Calibrar qué tan combativa es la prensa local

constituye una medida de los “beneficios” de controlar, que el gobernador puede tomar en cuenta para decidir qué tantos recursos invertir en manipulación.

El elemento restante remite a las restricciones materiales que hacen que la estrategia esté o no disponible dentro del abanico de opciones de manipulación. Para el caso concreto de la estrategia clientelar, tomaré en cuenta la disponibilidad de acceso del gobernador a recursos financieros “discrecionales”, y los recursos políticos de que disponga.

Estos tres elementos – agentes de reacciones adversas, nivel de crítica emitida por los diarios y restricciones para desplegar la estrategia – constituyen el núcleo de las variables que se pondrán a prueba para cada una de las tres formas de manipulación incluidas en esta investigación<sup>44</sup>, si bien, con consideraciones particulares para cada una, asumiendo el papel diferenciado de los agentes de reacciones adversas, y las distintas restricciones que implica cada estrategia. La operacionalización de las variables para estudiar la intensidad de la estrategia clientelar se describe a continuación.

*Variable dependiente: la intensidad de los pactos clientelares*

La intensidad de los pactos clientelares se operacionalizó como los montos que gastan los gobiernos en publicidad oficial como proporción del producto interno bruto (PIB) estatal<sup>45</sup>. Esta variable se construyó a partir de las cifras reportadas en los informes de Artículo XIX y Fundar para 2011, 2012 y 2013. Estas cifras, como se había mencionado, provienen de las respuestas a la solicitud de información sobre el presupuesto para el pago de publicidad oficial del año del que se trate.

Específicamente, se tomó la cifra deflactada del presupuesto ejercido en publicidad oficial para cada año. Se consideró que, dada la frecuencia con que ocurren los sobre-ejercicios, los presupuestos aprobados no son tan reveladores como los montos que las dependencias afirman haber ejercido. En todo esto, hay varios supuestos, pues al carecer de otra fuente de información de verificación<sup>46</sup>, dependemos de lo que las propias dependencias reportan. Así, en

---

<sup>44</sup> Una síntesis de las variables consideradas para cada estrategia de manipulación puede consultarse en el Anexo C.

<sup>45</sup> Sin incluir ingresos petroleros.

<sup>46</sup> Para la federación, existe la base de datos COMSOC, manejada por la Secretaría de la Función Pública, que concentra información sobre los gastos en comunicación social de las instancias de ese nivel de gobierno. Al momento de escribir esta investigación, y por lo menos desde mayo de 2015, la página se mantenía fuera de línea, con todos los enlaces caídos (<http://sfpweb.funcionpublica.gob.mx/DGACS/1.4comsoc.dll/>). Para los gastos que se realizan por los gobiernos estatales no existe ningún repositorio oficial de información.

realidad las cifras hablan más de cómo se clasifica y se reporta el gasto que realmente de cómo se ejerce: puede ser que las dependencias solicitadas hayan incurrido en un aprendizaje negativo, para escamotear las obligaciones de transparencia (Artículo XIX y Fundar 2015).

Como la disponibilidad y la calidad de la información respecto de los desgloses por tipo de medios y proveedores es muy variable, se tomaron las cifras globales que los gobiernos destinaron a todos los medios de comunicación. Esto, reconozco, introduce inexactitudes, sin embargo, como ya se dijo en el apartado anterior, en general la prensa ocupa la proporción mayor del gasto reportado bajo el rubro de comunicación social.

Hay que enfatizar que no sólo por las limitaciones prácticas de los datos, sino también por razones teóricas, tomamos el gasto en publicidad oficial sólo como una forma de aproximarnos a la intensidad de las operaciones clientelares que se llevan a cabo entre medios y gobernadores. En otras palabras, sin soslayar la importancia del gasto que ejercen los gobiernos estatales en publicidad, las ambiciones empíricas de este capítulo no están limitados a él, sino a capturar, aun si es de manera aproximada, las dinámicas clientelares, que sobrepasan por mucho los recursos ejercidos en publicidad.

La razón por la cual se decidió ponderar el gasto en publicidad oficial por el PIB estatal, es porque la intensidad de lo que se gasta pesa de manera diferente en los distintos entornos socioeconómicos del panorama estatal. El gasto en publicidad oficial reportada presenta una muy alta dispersión, variando entre los 1,304.83 millones de pesos (Nuevo León en 2012) y 1.96 millones (Hidalgo en 2013), con una desviación estándar de 246 millones de pesos. Sin embargo, los más de 1,300 millones de Nuevo León, una de las entidades con mayores niveles de ingresos, no pueden equipararse a los 320 millones ejercidos por Nayarit en 2011, o a los 310 millones que Michoacán gastó en el mismo año, por las profundas diferencias demográficas y socioeconómicas, y por las distintas necesidades de comunicación social de cada una de las tres entidades. Por la dispersión de los datos, se tomó la versión logarítmica del gasto en publicidad oficial como porcentaje del PIB.

### *Variables independientes*

#### 1) Los agentes de reacciones adversas

El primer agente de reacciones adversas que se considera es el nivel de oposición presente en la institución parlamentaria. En general, se asume que cuando el ejecutivo cuenta con mayor

número de asientos en las legislaturas se cuestionan menos las acciones de éste, se reduce la rendición de cuentas (Alemán y Tsebelis 2005; Negretto 2006; Patrón y Pérez 2012; Kellam y Stein 2015), y por ende, se facilitan las estrategias de manipulación. Trasladando esto a los pactos clientelares, podemos asumir que, por las herramientas institucionales con que cuentan, y los incentivos políticos con que se mueven, los controles parlamentarios pueden restringir acceso del gobernador a los recursos clientelares y elevar los costos de la manipulación, mediante la aplicación de instrumentos de fiscalización y auditoría.

Mientras más apoyos legislativos tenga el gobernador, será más probable que acceda a mayores bolsas para destinar a la contratación de publicidad oficial o al despliegue de otras prácticas clientelares. Le resultará menos costoso, por ejemplo, contraer deuda o que se aprueben sus presupuestos para comunicación social sin que se apliquen auditorías o se fiscalicen de manera minuciosa los gastos. Se asume además que cuando existe un tablero político más unificado y menos competido, habrá una mayor convergencia de intereses sobre los temas cuya aparición en los periódicos se busca restringir o impulsar a través del ejercicio de las prácticas clientelares, lo que supone un incentivo extra para que en el congreso no se generen inician procesos de fiscalización costosos al gobierno. Por el contrario, se propone que mayor presencia de partidos de oposición en el congreso incrementa la posibilidad de que se fiscalicen las políticas públicas y el manejo financiero, lo que elevará los costos del ejercicio de la estrategia clientelar. Lo anterior, lleva a establecer la siguiente hipótesis:

H1a: A mayor presencia de la oposición en el congreso, el gobernador enfrenta mayores costos para acceder a recursos presupuestarios y la posibilidad de experimentar procesos de auditorías; por lo tanto, se reducen los montos destinados al control clientelar de los diarios.

Para operacionalizar la presencia de agentes de reacciones adversas en el congreso estatal se calculó la distancia que separa al partido del gobernador de la mitad de los escaños disponibles en el congreso estatal, asumiendo que contar con mayorías más holgadas supone un acceso más cómodo a los recursos para el intercambio clientelar y menor probabilidad de enfrentar procesos de fiscalización y menos obstáculos para la colocación discrecional de los recursos.

El segundo agente de reacciones adversas lo constituye la sociedad civil. Aunque el gasto en comunicación gubernamental sigue siendo una caja negra, ejercicios de investigación y denuncia como el que realizaron Artículo XIX y Fundar a partir de solicitudes de información, pueden iniciar reacciones de exigencias de cuentas financieras desfavorables para el gobernador. La presencia de organizaciones de la sociedad civil implica mayores puntos de control y monitoreo elevando el costo de la manipulación clientelar. Así, la hipótesis que se establece es la siguiente:

H1b: En entornos donde existen más organizaciones de la sociedad civil, el gobernador enfrenta mayores puntos de revisión financiera lo que inserta costos indirectos a la utilización de los recursos públicos; por lo tanto, se reducen los montos destinados al control clientelar de los diarios.

Para operacionalizar los costos sociales, y asumiendo que es importante diferenciar a las organizaciones por la naturaleza de su labor, se tomó el número de organizaciones sociales dedicadas a la defensa y promoción de derechos humanos por estado, según la base de datos integrada por el Centro Mexicano para la Filantropía (Cemefi 2015). El supuesto es que organizaciones preocupadas por la libertad de expresión tendrán un interés especial en la denuncia de gastos arbitrarios en propaganda gubernamental.

El tercer agente de reacciones adversas potenciales lo constituye la propia esfera de la prensa estatal y el mercado de diarios. En general, la literatura sobre medios apunta a que las condiciones de competencia son favorables para la libertad de prensa (Besley y Prat 2006; Boas 2012; Gentzow, Glaeser y Goldin 2004; Gentzow y Shapiro 2006; Guerrero 2009; Hallin y Mancini 2004; Hughes 2006; Petrova 2015). Mercados más competidos propician mayor variedad en el contenido de los diarios, es decir, mayor pluralismo, pero además, un mayor número de competidores incrementa los costos de transacción para la realización de pactos clientelares (Besley y Prat 2006; Boas 2012; Hallin y Papathanassopoulos 2002), porque ello implicaría confeccionar una multiplicidad de arreglos y mayores costos de monitoreo. En cambio, cuando el mercado está dominado por pocos actores, el gobernador sólo tiene que negociar y asignar beneficios a un número limitado de interlocutores, lo que facilita llegar a acuerdos y mantener la relación clientelar. Un escenario cercano al ideal, con costos de

transacción que tienden a cero, es uno como el que se había configurado en Puebla con la cadena García Valseca. No sólo el consorcio había surgido directamente de los fondos a disposición del gobernador, sino que al dominar éste todo el mercado noticioso de la región, sin competencia, los costos para negociar los pactos con la prensa estatal eran cercanos a cero: un solo actor, leal a los intereses del círculo del poder, y con presencia monopólica en el estado. Por el contrario, cuando el mercado informativo está constituido por una multiplicidad de competidores, se vuelve más difícil negociar y verificar que, el pacto efectivamente se esté cumpliendo; habrá incentivos a desviarse de los acuerdos y también se incrementa el riesgo de que diarios que no participen de los pactos clientelares realicen denuncias. Mientras más sólido es el mercado, más costoso será para el gobernador concretar los intercambios (Besley y Prat 2006; Gentzow, Glaeser y Goldin 2004; Márquez 2015). La hipótesis que se desprende de esto es la siguiente:

H1c: En entornos donde existen mercados más competidos, el gobernador enfrenta mayores costos de transacción para consumir los pactos clientelares; por lo tanto, se reducen los montos destinados al control clientelar de los diarios.

Para operacionalizar el grado de competencia de los mercados estatales de diarios se calculó lo que llamamos el “número efectivo de diarios”. Como se dijo en el Capítulo 2, el número absoluto de diarios en circulación por entidad no es muy revelador de las condiciones del mercado, por la proliferación de diarios pequeños (muchos financiados desde el poder), que subsisten únicamente por publicidad. Así, considerando el porcentaje de mercado que controla cada uno de los diarios en una entidad, y tomando la fórmula utilizada para calcular el número efectivo de partidos legislativos, se calculó:

$$\text{Número Efectivo de Diarios} = 1 / \sum (\text{porcentaje de mercado que abarca cada diario estatal})^2$$

## 2) El beneficio de controlar la crítica

El siguiente elemento que se propone que interviene en la decisión del gobernador sobre cuántos recursos destinar a la manipulación clientelar es la orientación crítica de los diarios. En realidad, la manipulación de los gobernadores y la crítica de los diarios son dos elementos estrechamente vinculados, ocurriendo de manera cíclica, a modo de relaciones de acción y reacción que se

sucedan secuencialmente. Uno difícilmente se entiende sin el otro, y aunque se considere teóricamente que la manipulación es una estrategia eminentemente preventiva, la importancia de considerar el nivel de crítica emitida es que éste equivale a una medida del beneficio que arrojaría la manipulación, de resultar exitosa, eliminándola. En esta parte del análisis se pretende poner a prueba hasta qué nivel considera el gobernador la crítica de los medios para decidir la intensidad de la manipulación.

Desde la óptica del gobernador, el nivel de crítica que se publica en los medios también representa una medida inversa de los beneficios que le traería el despliegue del control. Mientras más enojosa resulte la prensa, mayores los costos que ésta genera a las ambiciones del gobernador, y, por lo tanto, mayores ganancias por contrarrestarla. La hipótesis que se desprende de esto es la siguiente:

H2: En entornos donde exista una prensa más crítica, mayores los beneficios por silenciarla, por lo tanto, se registrarán mayores niveles de manipulación clientelar.

Para operacionalizar el nivel de crítica, acudí a la Base TiMIE y tomé el número de titulares críticos que aludían al gobierno o a algún aspecto de la política estatal por año y por entidad. Dada la endogenidad que hay entre manipulación y crítica, se tomó la versión “retrasada” (*lagged*) de esta variable, asumiendo que las acciones presentes del gobernador consideran la crítica publicada en el pasado.

### 3) Las restricciones

A pesar del aparente amplio margen de maniobra con que cuentan los gobernadores, la movilización y colocación de recursos lleva implícita una serie de restricciones que no se pueden eludir para optar por esta estrategia. En primer lugar, el acceso de los gobernadores a los recursos financieros no es irrestricto: “los políticos deben identificar qué recursos pueden extraer para ofrecer a los “clientes” como intercambio por sus favores” (Kitschelt y Wilkinson 2007a, 8), lo cual no tiene una respuesta única ni directa: la cuestión a resolver es de cuánto dinero “fácil” se dispone y dónde colocarlo. Como el control se articula en torno a la transferencia de recursos, lo crucial es, por un lado, la disponibilidad de dichos recursos, y por otro, la posibilidad o la imposibilidad de movilizar dichos recursos sin que ello imponga costos al gobernador. Para que

se lleve a cabo la captura de los medios a través de los pactos clientelares no sólo se necesita que existan recursos disponibles, sino que éstos estén libres del escrutinio federal, para reducir los costos que provengan de la posibilidad de poner en evidencia al gobernador a través de una intervención federal. Los gobernadores preferirán entonces destinar a los pactos clientelares aquellos recursos cuya vigilancia sólo esté sujeta a la esfera estatal, donde cuentan con mayores márgenes de maniobra, y la utilización de los recursos es menos riesgosa. Así, la intensidad de los pactos clientelares está sujeta a la disponibilidad de estos recursos no vigilados desde la federación, lo que nos lleva a proponer la siguiente hipótesis:

H3a: En contextos donde hay una mayor cantidad de recursos discrecionales a disposición del gobernador, es más plausible que se destinen montos más cuantiosos al control clientelar de los diarios.

La manera en que se operacionaliza la cantidad de recursos discrecionales disponibles para el uso clientelar es con la suma de los recursos no fiscalizados por la federación dividida entre el PIB estatal para cada uno de los tres años comprendidos entre 2011 y 2013; es decir:

$$\text{Recursos discrecionales} = \frac{\text{Deuda estatal} + \text{impuestos estatales} + \text{participaciones federales}}{\text{PIB estatal}}$$

La segunda restricción que se impone a los gobernadores que opten por la estrategia clientelar es la libertad de acción política que posean para acceder y disponer de estos recursos discrecionales. Gobernadores con un mayor grado de dominación política no sólo tendrán menores obstáculos para manejar estos recursos, sino también mayor capacidad de controlar las eventuales reacciones adversas que provengan de los agentes de contrapeso. La hipótesis que se articula al respecto de esta restricción es la siguiente:

H3b: A mayor grado de dominación política, el gobernador dispone de mayor libertad para hacer uso discrecional de los recursos públicos, por lo tanto, la intensidad de la estrategia clientelar será mayor.

La forma en que se operacionaliza la dominación política es tomando el margen de victoria con el que el gobernador llegó a su cargo. Asumimos que victorias más holgadas hablan de gobernadores más cómodos para ejercer su poder sin las restricciones que pueda imponer la competencia política para el manejo de los recursos y para un eventual control de las reacciones adversas que genere la manipulación.

#### *Variables de control*

Para aislar de mejor manera los costos que provienen de los distintos elementos señalados, y probar el efecto de explicaciones teóricas alternativas se incluyeron variables de control, relacionadas con las condiciones contextuales de los estados.

Las primeras tres buscan poner a prueba la explicación estructural: los años de escolaridad promedio en el estado (PNUD, 2012), el porcentaje de personas en la entidad que afirman leer diarios más de una vez a la semana (Conaculta, 2013), y el producto interno bruto estatal *per cápita*. Al incluir estas variables, mi intención es controlar las diferencias potenciales en el gasto en publicidad gubernamental impuestas por las variaciones en los niveles de desarrollo socioeconómico de los estados.

También se busca poner a prueba el efecto que tiene el gobierno del antiguo partido hegemónico para aquellas entidades gobernadas por el PRI. Sin pretender que todos los gobernadores priistas se rigen por las mismas dinámicas, con esta variable, busco capturar el posible efecto que tiene un “estilo de gobierno” y posibles las alianzas clientelares con este partido. Como señala un periodista entrevistado por Cortés *et al.* (2015, 220): “si algo me queda claro que sabe hacer el PRI es mantener relaciones plácidas con los medios a base de billetazos.”

#### *Modelo y resultados*

Se corrió un modelo log lineal, corrigiendo por autocorrelación espacial a través de la técnica de ajuste de errores por clústeres (*cluster adjusted standard errors*). Se realizan pruebas de una sola cola, para concentrarnos en la direccionalidad que toman las variables según las hipótesis.

Por la disponibilidad de la información sobre gasto en publicidad oficial, el modelo sólo incluye datos para 2012 y 2013.

**Tabla 3.1 Modelo loglineal para correlativos del gasto en publicidad gubernamental**

**Variable dependiente:  
Logaritmo natural del porcentaje del PIB que se destina a publicidad gubernamental**

		<i>Coefficiente</i>	<i>p</i>
<i>Agentes potenciales de reacciones adversas</i>	<b>Contrapesos parlamentarios</b>	-.0446*** (.0125)	0.000
	<b>Organizaciones de defensa de derechos humanos</b>	-.0021 (.0121)	0.429
	<b>Número “efectivo” de diarios en el estado</b>	-.1770*** (.0435)	0.000
<i>Crítica</i>	<b>Crítica emitida por los diarios (retrasada)</b>	.0741* (.0694)	0.147
<i>Restricciones</i>	<b>Margen de victoria del gobernador</b>	1.5884*** (.6537)	0.011
	<b>Recursos financieros discrecionales</b>	.0157 (.0512)	0.380
<i>Controles</i>	<b>PIB per cápita estatal</b>	.0096*** (.0055)	0.047
	<b>Nivel de escolaridad</b>	.0826 (.3595)	0.410
	<b>Porcentaje de lectores de periódicos</b>	.0069 (.0172)	0.344
	<b>Gobierno priista</b>	.0290 (.4958)	0.477
	<b>Constante</b>	-4.700*** (2.745)	0.049
	<b>Clústeres por ajuste de errores estándar</b>	28	
	<b>R<sup>2</sup></b>	0.4603	
	<b>N</b>	47	

Por la dispersión de los datos se utiliza la versión logarítmica del porcentaje del gasto del PIB que se destina a publicidad gubernamental (sin considerar ingresos provenientes del petróleo).

Esta variable se distribuye entre -7.151757 y -1.308636, con una desviación estándar de 1.309767.

N=47 por la información faltante sobre el gasto en publicidad gubernamental para Michoacán, Chiapas, Puebla, Estado de México, Querétaro y Guerrero (2012) y para Veracruz, Quintana Roo, Tamaulipas, Guerrero y Querétaro (2013), y para porcentaje de lectores para Hidalgo.

Entre paréntesis se expresan los errores estándar robustos.

Niveles de significancia considerados: \*\*\*  $p \leq 0.05$ ; \*\*  $p \leq 0.10$ ; \*  $p \leq 0.15$ ).

El modelo presenta respaldo para la mayoría de las hipótesis elaboradas en torno a los determinantes de la intensidad de la estrategia clientelar. Primero, sobre los agentes de reacciones adversas, se encontró que los tres actores considerados – oposición parlamentaria, organizaciones sociales y otros diarios – imprimen un efecto en el sentido esperado: a mayor

presencia de éstos, el gasto en publicidad gubernamental se limita. Específicamente, por cada asiento adicional que ocupe la oposición, el gasto en publicidad se reduce en 4.4%, y por cada diario “efectivo” extra que exista en la entidad, según la fórmula que hemos calculado para número efectivo de diarios, el gasto se reduce en 17.7%. Este resultado respalda la idea de que tanto las reacciones de la oposición parlamentaria como de los otros diarios es muy relevante para dar cuenta de las diferencias en el gasto en publicidad oficial. Por un lado, los congresos de oposición efectivamente están insertando controles que limitan al gobernador para colocar recursos financieros. En entidades donde el gobernador cuenta con congresos de mayoría, y por lo tanto los contrapesos parlamentarios están ausentes, las probabilidades de desencadenar reacciones adversas son escasas y, por lo tanto, el gobernador no encuentra obstáculos significativos para disponer de los recursos clientelares. Realizando la transformación logarítmica a escala lineal, vemos que en los estados que presentan la mayor presencia de legisladores de oposición, que podrían fungir como aliados potenciales, el modelo predice los menores montos de gasto destinado a publicidad oficial. Sinaloa, por ejemplo, con un congreso donde los partidos de oposición suman el 70% de los asientos, lo que se gasta en publicidad es menor al .005% del PIB estatal. En el otro extremo vemos el caso de Coahuila, uno de los estados que mayor nivel de gasto presenta, con más de \$1, 100 millones, lo que equivale al .2% de su PIB.

Por otro lado, se encontró que en entidades donde hay un mayor número de diarios, al gobernador le resulta más complicado negociar acuerdos clientelares: hay más puntos de desacuerdo y también un mayor número de actores que monitorear; los mercados integrados por un mayor número de actores representan mayores costos de transacción para la ejecución de los tratos clientelares (Besley y Prat 2006). Realizando la transformación logarítmica, y calculando las probabilidades marginales para el modelo estadístico, vemos que estados cuyos mercados tienden al monopolio, como Zacatecas (2 diarios efectivos), presentan niveles muy altos de gasto (.1% de su PIB, \$141 millones). En el otro extremo, se ubica Sonora, con un mercado relativamente competido de diarios (10 diarios “efectivos”), y un gasto de .001% de su PIB.

El clientelismo crea vínculos efímeros entre gobernadores y prensa, que sólo se sostienen si prevalecen los intercambios entre ellos; “todos los días hay un refrendo de esos frágiles vínculos que pueden cambiar tanto y tan rápido como el monto de las cuentas bancarias en que se sostienen” (Merino 2014). Esta renovación de los pactos se complica cuando hay una

multiplicidad de actores con los que negociar: el riesgo de una reacción adversa en forma de traición o de denuncia se eleva. Esta relación también confirma que el gasto en publicidad no responde a una política de comunicación social, pues en ese caso esperaríamos encontrar que el gasto se ajustara de manera directa al número de medios.

El coeficiente de las organizaciones sociales, aunque opera en la dirección esperada no resulta significativo. Aunque podría pensarse que la presencia de organizaciones especializadas podría desincentivar la utilización del control clientelar, su influencia es más bien difusa. Una posible explicación a esto es que el clientelismo, como práctica que ocurre en la obscuridad y de mutuo acuerdo entre autoridades y periódicos, dificulta que las organizaciones incidan en él, porque, en términos generales, los montos disponibles para los intercambios se negocian desde la esfera pública, y muchas veces a través de acuerdos informales.

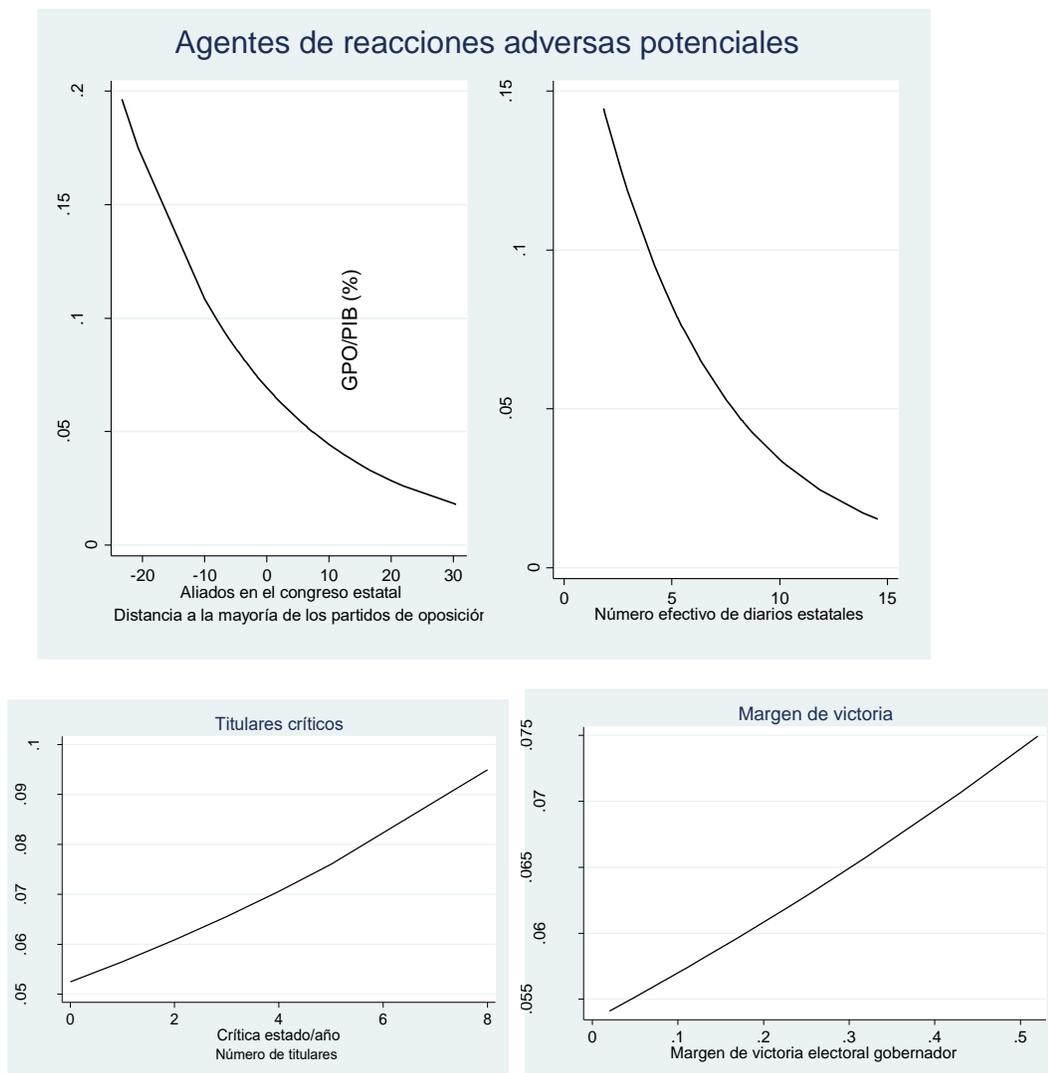
Segundo, con respecto a la crítica emitida por los diarios, puede verse que sí hay un efecto significativo y en la dirección esperada: por cada titular crítico que se haya publicado en el año anterior, el gobernador incrementó el gasto en publicidad en 7.4%. Esta relación confirma la idea de una retroalimentación cíclica entre crítica y control. Realizando la retrotransformación logarítmica, y tomando como referencia las estimaciones marginales para esta variable, vemos que en estados donde el año anterior se emitió el mayor número de críticas (8), también encontramos niveles altos de gasto (cercaos al .1% de los PIB estatales respectivos).

Tercero, respecto a las restricciones para la estrategia, se muestra que el grado de libertad política de que goza el gobernador para actuar efectivamente le permite manipular sin cortapisas los recursos financieros para consumir pactos clientelares. Estados donde el gobernador obtuvo victorias reñidas también muestran los menores gastos en publicidad. Realizando las estimaciones marginales, vemos que para victorias menores al 10% sobre el segundo lugar, el gobernador gasta .05% del PIB. En cambio, en lugares donde el gobernador ha ganado holgadamente la elección, como márgenes de 40 puntos, el gasto puede llegar hasta representar el .07% del PIB.

El que los recursos considerados como “discrecionales” no muestren una relación significativa con los niveles de gasto en publicidad gubernamental puede ser señal de que, en realidad, los gobernadores hacen uso de cualquier bolsa a su disposición, y no únicamente de estos recursos no fiscalizados por la federación.

Lo anterior puede verse de manera gráfica a continuación:

**Gráfica 3.2. Efectos marginales de los correlativos para aplicar la estrategia de cooptación clientelar**



Fuente: Elaboración propia

Con respecto a los controles introducidos, vemos que únicamente la variable de PIB *per cápita* estatal muestra una relación estadísticamente significativa con el gasto en publicidad. Esta variable, útil para complementar el panorama provisto por las variables de reacciones adversas, nos muestra que la estrategia clientelar ocurre primordialmente en entornos de alto desarrollo socioeconómico, quizás porque, siguiendo los supuestos de las teorías de la modernización, sitios con mejores condiciones de desarrollo son contrarias al despliegue de estrategias de manipulación más llamativas y más severas; en ese sentido, el clientelismo

aparece como una estrategia sumamente atractiva para los gobernadores que deben guardar las apariencias, pues puede escamotearse entre los gastos destinados para comunicación social y no implica componentes violentos o represivos, aunque sus efectos resulten igual de devastadores para la libertad de prensa.

Los coeficientes para porcentaje de lectores de diarios en la entidad y escolaridad no son estadísticamente significativos, aunque operan en la dirección esperada (positiva). Lo mismo sucede para la variable de gobiernos priistas.

### 3.3.2 ¿Qué tan efectivo es el gasto en publicidad oficial para acallar la crítica? La influencia de las reacciones adversas

Esta segunda parte del análisis empírico busca entender cómo se modifica la efectividad del clientelismo para sofocar la crítica bajo distintas probabilidades de reacciones adversas. Para aislar el efecto que tiene la interacción del clientelismo con la probabilidad de las reacciones sobre la publicación de crítica, dividimos la muestra total de la Base TiMIE en dos mundos, a partir de la composición de los congresos estatales, institución cuya capacidad de reacción es decisiva para retraer o no la efectividad de esta estrategia de control, según lo que se ha expuesto más arriba.

Así, el primer universo lo constituyen los estados con baja probabilidad de reacciones adversas por tener congresos dominados por el partido del gobernador; y el segundo los estados en donde las reacciones adversas son más probables por tener congresos divididos o dominados por la oposición. La propuesta es que éste es el agente de reacciones adversas que puede desempeñarse como aliado de la prensa dañando la efectividad de la estrategia clientelar al proveer incentivos para mantener la crítica y fuentes de financiamiento alternas que disminuyan la presión que puede ejercer el uso clientelar de los contratos publicitarios del gobernador. Dado que, en la escala de severidad, el clientelismo figura como la estrategia de manipulación menos severa, la red de aliados necesaria para dañar su efectividad también debería de ser la menos densa.

La expectativa teórica es encontrar distintos efectos en el grado de crítica publicada por los periódicos estatales entre los dos grupos, es decir, diferentes grados de efectividad de la estrategia clientelar para contener la crítica. De acuerdo con las intuiciones plasmadas en la Figura 3.1, se espera encontrar un descenso mucho más marcado de la crítica en el grupo de

entidades donde el gobernador domina el congreso estatal, y una pendiente menor en el grupo donde el gobernador carece de mayorías, acusando menos efectividad del clientelismo.

#### *Variable dependiente*

A partir de la Base TiMIE, se construyó una variable dicotómica para la emisión de crítica. Como titulares críticos se consideraron: los que publican información desfavorable del gobernador, del gobierno estatal en general, o los que señalan algún problema en la entidad de referencia sin señalar responsables de manera explícita. El resto de titulares, incluyendo aquéllos que no hablan de política o de la entidad de referencia, se codificaron como 0.

#### *Variable independiente*

La variable independiente de interés es precisamente el gasto en publicidad gubernamental, ponderado por el PIB estatal, utilizando los mismos datos que para el modelo anterior. La expectativa teórica es que, en aquellas entidades donde el gobernador goza de mayoría en el congreso local, hay una baja probabilidad de que se generen reacciones adversas en contra del control ejercido por el gobernador, y por ende el clientelismo será más eficaz para limitar la crítica de la prensa; por el contrario, en los estados en los que la oposición domine el congreso, la estrategia clientelar será menos efectiva, porque es mayor la probabilidad de que miembros de partidos de oposición denuncien el control clientelar o funjan como aliados de los diarios estatales, haciendo eco de la manipulación que sufren, o bien, proveyendo de fuentes adicionales de financiamiento.

H1: En contextos donde el gobernador carezca de mayoría parlamentaria habrá reacciones adversas, y el gasto en publicidad oficial será menos efectivo para disminuir la publicación de crítica. En contextos donde el gobernador cuente con mayorías parlamentarias, las reacciones adversas no se presentarán, y el gasto en publicidad será efectivo como estrategia de control para disminuir la publicación de titulares críticos.

#### *Variables de control*

Adicionalmente, se insertaron como controles otras variables que pueden estar relacionadas con la publicación de contenido crítico. En primer lugar, la presencia de otros actores que también podrían figurar como agentes de reacciones adversas, al desempeñarse como red de apoyo social para los diarios: organizaciones civiles dedicadas a la promoción de derechos humanos, como

aliadas o transmisoras de la crítica; y otros diarios realizando eco de la crítica o de la manipulación. También variables de desarrollo económico, siguiendo los supuestos estructuralistas según los cuales un mayor nivel de desarrollo propiciará medios más libres – o menos cautivos—por la existencia de audiencias más atentas y críticas, y también de mejores condiciones materiales y mayores alternativas financieras para la subsistencia independiente de los diarios (Hallin y Papathanassopoulos 2002, 14–17). Esto se operacionalizó a través del PIB per cápita estatal<sup>47</sup>. En segundo lugar, la influencia de las características del mercado de diarios, medido a través del porcentaje de lectores de diarios en la entidad, asumiendo que una mayor audiencia motivaría la emisión de contenido crítico. En tercer lugar, las características propias del diario, para controlar el efecto que las diferencias entre diarios provocan en el tipo de contenido que publican: el porcentaje de mercado estatal que abarca su circulación, y su pertenencia a asociaciones periodísticas nacionales. Esto, porque hay evidencia de que los diarios que forman parte de los grandes consorcios, como la OEM, suelen omitir notas críticas (Stanig 2015) por su cercanía con el círculo en el poder. El último control busca capturar el efecto de la violencia atribuida al crimen organizado en la entidad. Los medios de comunicación, como transmisores de los acontecimientos, se ven profundamente afectados en sus contenidos por los enfrentamientos, muertes, detenciones y otros sucesos derivados de la denominada “guerra contra el narcotráfico” que se vive de manera cruenta en varias entidades del país, y que también se ha asumido como factor de autocensura de los diarios (Artículo XIX 2015, Freedom House 2015).

### *Modelo y resultados*

Se utilizó un modelo logístico estratificado en dos contextos: uno en el que la oposición domina el congreso estatal, y otro en el que el gobernador cuenta con la mitad o más de las curules en su entidad. Nuevamente, se realizan pruebas de una sola cola y se realizan ajustes de autocorrelación espacial por clústeres de errores estándar. Los resultados son los siguientes:

---

<sup>47</sup> Sin considerar ingresos petroleros.

**Tabla 3.2. Modelo logit para la efectividad de la estrategia clientelar sobre la publicación de crítica**

**Variable dependiente: publicación de titulares críticos**

	Ausencia de contrapesos legislativos			Presencia de contrapesos legislativos		
	<i>Razón de momios</i>	<i>Coefficiente</i>	<i>p</i>	<i>Razón de momios</i>	<i>Coefficiente</i>	<i>p</i>
<b>Gasto en publicidad gubernamental/ PIB (mdp)</b>	.0201*** (.0450)	-3.905*** (2.239)	0.040	1.803 (3.483)	.0589 (.1931)	0.380
<b>Organizaciones de defensa de derechos humanos</b>	1.017*** (.0063)	.0174*** (.0062)	0.002	1.009* (.0089)	.0096* (.0088)	0.137
<b>Número “efectivo” de diarios en el estado</b>	1.037 (.0453)	.0369 (.0436)	0.198	1.006 (.1063)	.0069 (.1056)	0.474
<b>PIB per cápita</b>	1.001 (.0025)	.0016 (.0025)	0.250	.9996 (.0021)	-.0003 (.0021)	0.438
<b>Porcentaje de lectores de periódicos</b>	1.012* (.0117)	.0126* (.0116)	0.138	.9755*** (.0145)	-.0248*** (.0149)	0.048
<b>Porcentaje del mercado que capta el diario</b>	1.007 (.0214)	.0079 (.0212)	0.354	.9847 (.0278)	-.0153 (.0282)	0.293
<b>Pertenencia a asociaciones de editores</b>	2.334*** (.7771)	.8479*** (.3328)	0.005	.7713 (.2658)	-.2596 (.3446)	0.225
<b>Ejecuciones atribuidas al narcotráfico</b>	.9973 (.0003)	-.0002 (.0003)	0.216	1.0091** * (.0002)	.0009*** (.0002)	0.000
<b>Constante</b>	.0171*** (.0231)	-4.068*** (1.352)	0.001	.9795 (1.481)	-.0207 (1.5126)	0.494
<b>Clústeres por ajuste de errores estándar</b>	15			17		
<b>Pseudo R<sup>2</sup></b>	0.0424			0.0517		
<b>N</b>	407			560		

Como titulares críticos se consideraron: los que publican información desfavorable del gobernador, del gobierno estatal en general, o los que señalan algún problema en la entidad de referencia sin señalar responsables de manera explícita. Para facilidad de la interpretación de los coeficientes, el indicador del gasto en publicidad oficial está definido como: (Gasto en publicidad oficial x 100)/PIB estatal. Entre paréntesis se expresan los errores estándar robustos. (\*\*\*)  $p \leq 0.05$ ; (\*\*)  $p \leq 0.10$ ; (\*)  $p \leq 0.15$ )

El modelo confirma nuestra hipótesis: cuando no existen agentes parlamentarios de reacciones adversas, es decir, cuando el gobernador cuenta con mayoría en el congreso estatal, hay una reducción estadísticamente significativa en la publicación de titulares críticos. Específicamente, la probabilidad de encontrar titulares críticos se reduce en 98 por ciento por cada punto porcentual del PIB estatal que represente el gasto en publicidad oficial.

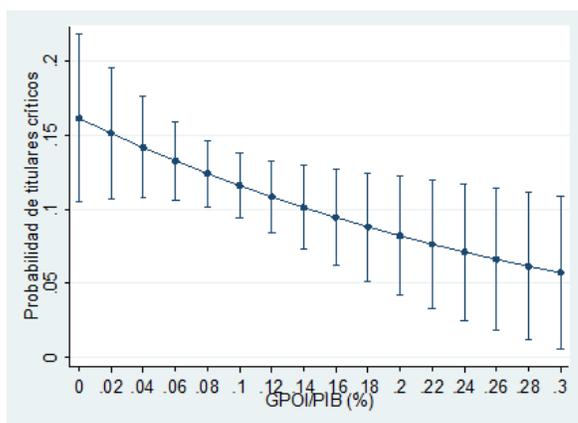
En cambio, cuando la oposición domina el congreso estatal y el riesgo de enfrentar reacciones adversas aumenta, el gasto en publicidad gubernamental no tiene efecto significativo sobre la publicación de titulares críticos. En realidad, el coeficiente indica que, en contextos donde los agentes de reacciones adversas están activos, la crítica aumenta, aunque la relación no es estadísticamente significativa.

En la expresión gráfica del cálculo de estimaciones marginales, vemos que para los contextos donde la probabilidad de desatar reacciones adversas es baja, la publicación de titulares críticos desciende significativamente conforme aumenta el gasto en publicidad, según se muestra en la sección de la izquierda. Por el contrario, en donde la probabilidad de reacciones es alta, la línea de los titulares críticos se mantiene prácticamente constante, respaldando las expectativas teóricas de las gráficas cruzadas de crítica y reacciones adversas, según se ve en la figura del lado derecho. Estas estimaciones son consistentes con las intuiciones plasmadas en las Figuras 1.3 y 3.1, en las que suponíamos una pendiente menor para el descenso de la crítica en situaciones donde la prensa cuenta con aliados, y una mucho más pronunciada donde esto no sucede.

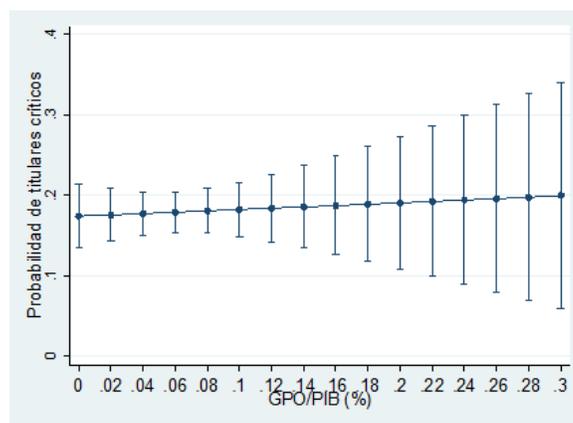
Según el modelo estadístico, donde los agentes de reacciones adversas están activos, la probabilidad de encontrar titulares críticos se mantiene constante alrededor del 20% para todos los niveles del gasto registrados; en contraste, donde éstos están ausentes, la probabilidad pasa del 15% para los niveles iniciales de gasto, hasta únicamente el 5% en los estados donde se presentan los mayores niveles de recursos destinados a publicidad oficial (como Nayarit en el 2011, en donde el gasto en publicidad representó poco más del .3% de su PIB estatal y ese año no se registró ningún titular crítico dentro de la Base TiMIE).

### Gráfica 3.3. Efectividad de la estrategia clientelar según el tipo de contexto

a) Clientelismo exitoso: baja probabilidad de reacciones adversas



b) Clientelismo no exitoso: alta probabilidad de reacciones adversas



Fuente: Elaboración propia

Llevado a los modelos estratégicos propuestos en el primer capítulo, el primer escenario, en donde la prensa carece de los aliados de la oposición parlamentaria, el equilibrio se alcanza en donde el gobernador elige ser *Manipulador* y el diario se va moviendo hacia *No Criticar*, lo que explica el movimiento descendente de la probabilidades marginales de crítica. En cambio, en el segundo escenario, donde el periódico cuenta con las reacciones que se desatan en el seno de la oposición parlamentaria, el diario elige *Criticar*, y esta decisión se mantiene constante independientemente de la elección del gobernador.

Con respecto a los controles incluidos, notamos que, en ambos contextos, la presencia de organizaciones de derechos humanos incrementa la probabilidad de que se publique crítica. El número efectivo de diarios no muestra incidencia significativa para explicar el desafío a la estrategia de manipulación clientelar. También es interesante ver que la violencia incrementa ligeramente la probabilidad de publicación de crítica (0.009% por cada muerte adicional atribuida al narco), pero ello sólo ocurre cuando los contrapesos parlamentarios están presentes en la entidad.

En los dos casos hay que señalar, sin embargo, que los intervalos de confianza se abren más en los valores superiores del gasto en publicidad oficial, indicando menor nivel de predicción del modelo.

### 3.4 Conclusión: el peso de la oposición para limitar el clientelismo o los lobos vestidos de ovejas

Mi negocio es administrar la reputación de los políticos. Ése es mi negocio.

Arturo Rueda, Director del periódico *CAMBIO* (Puebla).

Hay señalar que, si realizamos la división de los contextos con base en la presencia o ausencia de otros actores que podrían desempeñarse como contrapesos cívicos o sociales, ninguno de ellos parece afectar la efectividad del clientelismo<sup>48</sup> para reducir la crítica, puesto que no hay diferencias estadísticamente significativas entre contar con ellos o no; en cualquier escenario el clientelismo es efectivo para lograr silencio. Tampoco hay diferencias si realizamos la división tomando como referencia la media del número efectivo de diarios en la entidad. Esto confirma la idea de que es difícil que otros actores tengan injerencia en negociaciones opacas y discrecionales que ocurren entre los diarios y los gobernadores. ¿Por qué entonces la oposición parlamentaria sí parece estar alterando los pactos clientelares tanto en su intensidad como en su efectividad? Por un lado, dado que los recursos que destinan a la publicidad gubernamental atraviesan por un proceso de aprobación presupuestaria en el que típicamente ejecutivo y legislativo se miden las fuerzas, no es de extrañar que la composición de la legislatura estatal afecte la disponibilidad de los recursos que el gobernador destina a anunciarse en los medios. En estos procesos formales e institucionalizados, la injerencia de los contrapesos cívicos y sociales es más bien indirecta y difusa.

Por otro lado, aunque una mayor fragmentación política en los congresos puede dar cabida a mayor número de voces en los medios estatales, y por ende limitar la efectividad de la estrategia clientelar, sería ingenuo asumir que la oposición parlamentaria es *per se* defensora de la pluralidad y libertad de prensa. En realidad, en ningún caso podemos excluir la posibilidad de que los actores de la oposición también lleven a cabo sus propios pactos clientelares con los periódicos locales (Trejo Delarbre 2001). Así, el que una mayor presencia de la oposición neutralice o reduzca la efectividad del clientelismo quizás es indicador de que, simplemente, los tratos que los actores de oposición ofrecieron resultaron más atractivos a los periódicos. El clientelismo “implica reciprocidad y voluntarismo, pero también relaciones de explotación y

---

<sup>48</sup> Modelos no reportados, disponibles bajo solicitud a la autora: [maria.salazar@alumnos.cide.edu](mailto:maria.salazar@alumnos.cide.edu)

dominación” (Kitschelt 2000, 849), y por ello siempre está implícita la posibilidad de traicionar el compromiso (Stokes 2007, 611), especialmente si existe otro trato más sugestivo. Difícilmente otros actores, como organizaciones de la sociedad civil, podrán ofrecer negociaciones similares, de ahí que su presencia no afecte la efectividad del clientelismo.

Así como no podemos asumir que los actores de oposición son paladines de la libertad de prensa, también es impreciso concebir a los diarios como actores desinteresados. Aunque es difícil distinguir entre los periódicos que se mueven por intereses rentistas – los “administradores de reputaciones”– y los que están guiados por un sentido profesional, las relaciones clientelares también conducen a escenarios perversos: represalias cuando se cancelan los pactos clientelares, chantajes (Espino y Mendoza 2015), o crítica que se emite, no por compromiso profesional o democrático, sino buscando favores políticos (Pérez-Liñán 2007, 72).

En última instancia, en contextos donde las relaciones entre gobernadores y prensa han estado regidas por el clientelismo, los contenidos de los diarios se vuelven monedas de cambio para estimular o incrementar los intercambios. Cuando Espino y Mendoza (2015, 110) entrevistaron al propietario de la estación de radio queretana *Imagen* sobre los cambios en sus contenidos, éste señaló: “¿Por qué crees que a *Imagen* le urgía un noticiario, aunque no tuviera el área de noticias? Porque necesitaba negociar. (...) Necesitaba eso para negociar.”

La vinculación estrictamente material sobre la que operan las relaciones clientelares hace que los diarios estén sujetos a una lógica del mejor postor, según la cual la lealtad la recibirá quien otorgue los bienes más atractivos. Los contenidos, desconectados de las audiencias, responden más bien a quien ofrezca el trato y, en no pocas veces, de manera abierta. Esto también ayuda a explicar por qué en la mayoría de las ocasiones, la crítica no se emite a título del propio diario, sino de otros actores políticos. Dentro de la base de datos, varios titulares proveen evidencia para esto: los dos titulares críticos contra el gobernador que se encontraron para Colima hacen eco de denuncias del PRD y provienen del mismo diario, el Diario de Colima (“PRD: grupos al interior del gobierno rebasan a Mario”, publicado el 13 de junio de 2011; y “PRD: Que pueblo decida la permanencia o renuncia de Mario”, publicado el 2 de octubre de 2011); algo similar pasa en Puebla, pero con voz del PRI: “Acusa el tricolor a Moreno Valle de 18 ilícitos electorales”, titular publicado en la Jornada de Oriente el 24 de mayo de 2013.

A pesar de las particularidades y excepciones que introducen todos los elementos anteriores a la interacción entre gobierno y prensa bajo controles clientelares, la opacidad en los

datos, las imprecisiones inherentes a los tratos que se llevan a cabo en la obscuridad y el amplio universo de negociaciones que rebasan la esfera siempre limitada de la compra de espacios publicitarios, es interesante comprobar que, en efecto, el poder del clientelismo para disuadir la publicación de crítica varía notablemente dependiendo de la fortaleza de la oposición parlamentaria. Así, en términos de política pública, aunque una gran parte de los tratos clientelares se verifique fuera de los cauces institucionales, los datos apuntan a que el papel de los congresos estatales como órganos fiscalizadores es un límite importante a las arbitrariedades financieras de los gobernadores, y en esa medida la posibilidad de respaldar la función crítica de la prensa, insoslayable.



#### 4. Intimidación legal: leyes para el silencio

Quien critique al gobernador, critica al estado y daña la economía.

Roberto Borge, gobernador de Quintana Roo, 2014.

En 2013, Carmen Olsen, colaboradora de los periódicos bajacalifornianos *Ecos de Rosarito* y *El Sol de Tijuana*, publicó un reportaje revelando vínculos entre miembros del crimen organizado y Francisco Castro Trenti, hermano del candidato priista a la gubernatura del estado, que –irónicamente— ocupaba el cargo de Subprocurador estatal de Derechos Humanos. Esa pieza, junto con otro reportaje en el que Olsen denunciaba agresiones cometidas por la secretaria de Castro, provocaron que fuera acusada de difamación y calumnia, delitos que en esos años continuaban incluidos en el código penal del Baja California. Además, la periodista fue golpeada por dos policías municipales. El resultado: a las acusaciones previas se le sumó el cargo de ejercer ultrajes a la autoridad y lesiones dolosas contra los policías. Un juez penal estatal, respaldado de manera unánime por el Tribunal Superior de Justicia del Estado, sentenció a Olsen a dos años de prisión y le impuso diversas sanciones administrativas. La periodista apeló la sentencia, interpuso un amparo ante la justicia federal, y aunque acudió al Mecanismo de Protección a Periodistas de la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Cometidos contra la Libertad de Expresión (Feadle), los procesos continuaron, agravándose incluso su situación por una nueva denuncia, según la cual, por las supuestas agresiones que Olsen había infligido contra los policías, cinco personas que estaban a punto de ser detenidas por ellos pudieron fugarse (Artículo XIX 2014).

Carmen Olsen no sólo sufrió la falta de solidaridad del gremio periodístico de Baja California, sino que además fue víctima de una campaña de desprestigio que se instrumentó a través de los medios afines al gobierno del estado, cuestionando su honestidad y su labor periodística. Algunas organizaciones sociales levantaron la voz, denunciando las irregularidades del proceso, exigiendo la liberación de Olsen y la despenalización de la calumnia y la difamación en el estado; sin embargo, el papel decisivo lo desempeñó el congreso bajacaliforniano, a la sazón panista, que derogó los delitos contra el honor en julio de 2014. Con ello, la periodista, que había permanecido en libertad bajo fianza desde 2013, quedó exonerada, y las acusaciones que pendían sobre ella, sin fundamento. A pesar de haber logrado su libertad, Olsen se ha retirado de la actividad periodística, y “casi ya no sale a la calle” (Artículo XIX 2014, 62).

Desde 2007 los delitos contra el honor se eliminaron del código penal federal, sin embargo, para ese año, en prácticamente todos los estados (25) se continuaban contemplando penas de cárcel y/o multa para estas conductas. Aunque muchos estados, como Baja California, iniciaron procesos para la despenalización, en 2016 la calumnia, la injuria o la difamación continúan tipificados como delitos en 13 códigos penales estatales<sup>49</sup>, evidenciando nuevamente que la lógica que mueve las relaciones entre prensa y gobierno federal no es indicativa de cómo funcionan las dinámicas estatales. Por el contrario: la derogación federal de la difamación se desdobla en el plano local en la permanencia, o incluso en el reforzamiento, de leyes abiertamente restrictivas de la libertad de expresión. ¿Por qué en algunos estados se conservan estos instrumentos que, no sólo contravienen la tendencia nacional de derogación, sino las recomendaciones de organismos internacionales? Más aún, ¿cómo explicamos las diferencias en la utilización efectiva de estos instrumentos? La sola existencia de estas leyes es suficiente para ejercer intimidación: es una amenaza de manipulación latente; un fantasma flotando sobre las redacciones, leyendo por encima del hombro cualquier contenido crítico que los periodistas se atrevan a publicar.

El segundo grupo de estrategias de control sobre la prensa estatal que se estudia en esta investigación son las que están basadas en la creación y utilización de instrumentos legales como represalia por la publicación de contenidos incómodos, o bien, para construir amenazas que desincentiven la emisión de crítica por el temor a las consecuencias. El objetivo es crear una atmósfera de miedo en la que un paso en falso puede llevar a los periodistas críticos a enfrentar sanciones penales. Si la fuente de la sumisión en el clientelismo eran los bienes materiales, la intimidación legal la logra a través del miedo.

La intimidación legal comparte con la manipulación clientelar que opera dentro de los límites de la ley; de hecho, en este caso la propia ley es el instrumento de control. Las condiciones bajo las que funcionan estas leyes se enuncian de manera explícita— si bien no como estrategia de control —, así como sus consecuencias y su aplicación, por lo que cuentan con un componente de publicidad del que carecen las estrategias clientelares. A diferencia de los pactos clientelares, que se consuman en la opacidad, y bajo condiciones de incertidumbre para quienes no participan de él, y también a diferencia del control violento, que ocurre en la ilegalidad e

---

<sup>49</sup> Baja California Sur, Campeche, Colima, Guanajuato, Hidalgo, Michoacán, Nayarit, Nuevo León, Sonora, Tabasco, Tlaxcala, Yucatán y Zacatecas, según los Códigos Penales de los estados.

incluso en ocasiones a manos de agentes extra-estatales, las estrategias de intimidación legal están basadas en un marco jurídico que, por muy restrictivo y difuso que sea, debe incluir, al menos, un supuesto legal –el hecho ilícito– que da lugar a ciertas consecuencias determinadas por el derecho positivo.

Por supuesto, la aplicación de las normas puede ser absolutamente arbitraria y estar plagada de incertidumbre jurídica, pero una norma, para que sea válida, debe hacer públicos sus supuestos y sus sanciones desde el primer momento.

La segunda diferencia respecto de la estrategia clientelar es que la intimidación legal en todo momento implica incentivos negativos. En ocasiones *muy* negativos. Las cuerdas por las que corre la intimidación legal es precisamente el monopolio legítimo de la coerción que posee el Estado: respaldado por el marco jurídico, puede realizar detenciones, privar de la libertad a quienes incurran en los delitos definidos por este marco o imponer multas. El músculo de la intimidación legal está dado por la propia capacidad del Estado de aplicar las sanciones contempladas por los preceptos jurídicos.

El control de los contenidos a través de la regulación viene aparejado al origen mismo de las publicaciones: desde el momento en el que la prensa surge como empresa en el siglo XVII, los gobernantes se dieron cuenta de la necesidad de regular la naciente industria, porque reconocieron su potencialidad para cuestionar, realizar denuncias o tocar temas incómodos para los poderosos. Mediante instrumentos legales, los gobernantes pretendieron marcar el campo de acción de las publicaciones, los contenidos permitidos y los prohibidos, las mecánicas de revisión *ex ante*, y las sanciones *ex post*.

Además de impedir que circularan textos “blasfemos o que atentaran contra las buenas costumbres”, evidentemente una preocupación central era que “no se publicara nada que pudiera impugnar la reputación del soberano” (Pettegree 2014, 266). Las penas establecidas por la ley, que en ese momento incluían torturas físicas, o la posibilidad de una intervención de la Inquisición en los países católicos, hacían que hasta los defensores más entusiastas de la prensa estuvieran de acuerdo en que los diarios debían reflejar lealtad hacia los gobernantes.<sup>50</sup>

---

<sup>50</sup> Kaspar von Stielen, escritor alemán que atestiguó con asombro y entusiasmo el nacimiento de los primeros periódicos europeos, no dudó en dedicar el poema *Zeitungslust und Nutz* a los impresores de periódicos, que en un fragmento señala la importancia de mantener una postura favorable hacia el soberano. La traducción al inglés del verso es la siguiente: “A publisher has to remember who he is and where he lives/ who his lord and master is.” (Pettegree 2014)

A pesar de que los controles de contenidos *ex ante* prácticamente han desaparecido y de que las sanciones han cambiado, cuatro siglos después, la mecánica que sustenta la intimidación legal es la misma: que los contenidos de los medios permanezcan dentro de los límites de lo “aceptado” por temor a enfrentar represalias. Aunque la aplicación efectiva es sin duda alguna un elemento importante, el elemento que yace en el núcleo de esta estrategia, y el que logra la sumisión de la prensa es el miedo, la posibilidad latente de enfrentar consecuencias. Las leyes que fundamentan la intimidación legal, como instituciones, marcan límites a la acción y producen observancia repetida. La fuerza restrictiva de estos instrumentos reside en que la posibilidad de su imposición efectiva (*enforcement*) sea creíble (Levitsky y Murillo 2009).

Desde el derecho, comúnmente se denomina a los instrumentos que regulan los contenidos publicados en medios como leyes de censura o “leyes de desacato”. Jurídicamente, el desacato se refiere precisamente al “delito que se comete calumniando, injuriando, insultando o amenazando a una autoridad en el ejercicio de sus funciones o con ocasión de ellas, ya de hecho o de palabra, o ya en escrito que se le dirija”; pero en otra de sus acepciones, el desacato también remite a una “falta del debido respeto a los superiores” o a una “irreverencia para con las cosas *sagradas*”<sup>51</sup>, lo que resulta muy revelador de lo que significa que un periódico sea acusado de “desacato” por publicar críticas contra el gobernador.

Como es evidente, de entre todos los actores sociales, los periodistas y los medios de comunicación son los que sufren más los efectos de las leyes de desacato. Un dicho sólo es difamatorio, injurioso o calumniador si existe alguien que lo escuche, si se hace público, afectando con ello la reputación de quien esté implicado; sin audiencias, sólo constituye un comentario mal intencionado. Como los medios tienen en el centro de su naturaleza el poder para difundir información, para hacer públicos datos de cualquier índole, las críticas mediáticas siempre están rozando la posibilidad de desatar conflictos. Por la visibilidad y resonancia que tienen los contenidos que se publican a través de los medios de comunicación, son éstos el blanco principal de las leyes de desacato, y por ello, se esgrimen desde el poder como instrumentos de control, al cobijo del marco jurídico, sofocando la publicación de contenidos críticos contra el gobierno o castigando a periodistas que difunden información negativa sobre funcionarios públicos; información que, dicho sea de paso, resulta crucial para impulsar los ejercicios de rendición de cuentas democráticos.

---

<sup>51</sup> Todas son definiciones incluidas en el diccionario de la Real Academia Española. Las cursivas son mías.

Como todas las disposiciones jurídicas, las leyes que restringen la expresión de contenidos en los medios de comunicación tienen una fundamentación. Para justificar la regulación, éstas aluden a la preservación de bienes públicos como la defensa de la decencia o la moral, la observancia del orden y la seguridad públicos o el mantenimiento de la estabilidad política, que se blanden como argumentos para regular los contenidos (Schedler 2013, 262). Se parte de la noción de que, si deja al arbitrio de los editores los contenidos de los materiales a publicar, estos bienes públicos pueden peligrar: buscando incrementar sus ventas, los medios de comunicación pueden caer en la tentación de incluir contenidos escandalosos, acusaciones infundadas o exhibir a figuras públicas apelando al morbo de las audiencias (Schudson 2003).

La cuestión es que, mientras más autoritario sea un régimen, más probable es que detrás de esa supuesta defensa de bienes públicos se busque silenciar a la oposición, exaltar al gobernante en turno o hacer desaparecer sus fallas. Los así llamados “delitos contra el honor” buscan preservar, en lo formal, la reputación o la fama de los individuos que puedan verse afectados cuando se emiten comentarios negativos, falsos o infundados, que desacreditan su nombre<sup>52</sup>.

Las leyes que regulan el contenido de los medios caen entonces en dos contradicciones riesgosas para la libertad de expresión y prensa: la primera es que al buscar preservar bienes públicos se termina construyendo un poderoso instrumento de control sobre la prensa para evitar la publicación de crítica. La defensa de la reputación o la decencia entra en conflicto con la defensa de otro bien público: la libertad de expresión. En 1850, Francisco Zarco, periodista duranguense y una de las plumas más activas durante el siglo XIX en México sobre libertad de prensa, escribía: “generalmente se alega, para dar leyes represivas de la imprenta, el temor de ciertos abusos, de que los escritores desahoguen pasiones innobles; y aun, por un falso celo por la libertad, se quiere, tiránicamente, e incurriendo en una absurda contradicción, castigar los ataques contra cierta forma de gobierno.” (Zarco 2013, 15).

La segunda contradicción es que la tipificación de la difamación, la calumnia y la injuria como delitos coloca en una posición de privilegio al círculo en el poder. Estas leyes

---

<sup>52</sup> Las tres conductas que se tipifican como los delitos “clásicos” que afectan el honor de las personas son la difamación, la calumnia y la injuria. La difamación consiste en desacreditar a alguien o afectar su reputación al publicar algo contra su buena opinión y fama; la calumnia implica que estas acusaciones se hayan realizado de manera maliciosa, con base en datos falsos, y la injuria supone ofender o desprestigiar públicamente a una persona con actos o con palabras, de manera escrita u oral (CIDH 1995; Gamboa 2012).

“proporcionan un mayor nivel de protección a los funcionarios públicos que a los ciudadanos privados en directa contravención con el principio fundamental de un sistema democrático, que sujeta al gobierno a controles, como el escrutinio público, para impedir y controlar el abuso de sus poderes coercitivos” (CIDH 1995, 207).

La ley se vuelve un instrumento de los poderosos para usarse en contra de cualquiera que cuestione su desempeño: “siempre que se censuran los actos públicos de los funcionarios, éstos pueden decir que se les difama y se quita el medio de denunciar ante la opinión hechos que causan la ruina de nuestra sociedad” (Zarco 2013, 25). Zarco, quien fue perseguido y apresado por su labor periodística, escribió estas líneas como reacción por la llamada “Ley Otero”, que declaraba difamatorio todo escrito en el que se atacara el honor o la reputación de cualquier persona, haciendo énfasis en los funcionarios públicos.

La actualidad de su afirmación deja ver que la intimidación legal como estrategia de control sobre la prensa se cierra sobre los medios rebeldes con toda la fuerza del marco jurídico. A diferencia de lo que sucede con el control por vía violenta en el que la manipulación constituye un delito, para esta estrategia no se puede utilizar la ley contra la ley. La intimidación legal construye una especie de candado en el que el control está autocontenido en y protegido por las leyes vigentes: siempre se puede alegar que su aplicación supone hacer valer el derecho, e ir en contra de ello constituye una afrenta al orden jurídico establecido.

Como las normas restrictivas de los contenidos mediáticos tienen además una profunda raigambre histórica, sostenida en documentos promulgados durante los regímenes autoritarios, o incluso desde el periodo colonial (Boas 2012, 19), su obediencia está anclada en la fortaleza del cumplimiento en el pasado. Van generando precedentes que se refuerzan a sí mismos con el paso del tiempo, y aunque estas leyes bien podrían haber estado inactivas, sin representar nada más que la amenaza de su aplicación, se conservan para utilizarse en el momento que se necesiten. Son como reliquias empolvadas que, aunque no se usen, tampoco se desechan, porque se considera que en algún momento pueden ser de utilidad; y, sobre todo, porque con su sola presencia representan la posibilidad del castigo; son elementos de intimidación persistente que no necesitan ningún mantenimiento más que asegurarse de que continúen existiendo. Algo así sucedió con la Ley de Imprenta de aplicación nacional en México, vigente sin modificaciones por casi cien años, “suspendida en el limbo de la inutilidad y el miedo a legislar” (Trejo Delarbre 1999), pero descolgando amenazadoramente las sanciones contempladas para los ataques a la

vida privada, a la moral o al orden público emitidos en cualquier publicación impresa. Su redacción, imprecisa y abierta a interpretaciones amplias, heredaba el clima en que se promulgó: el fin de la turbulencia revolucionaria, en la que las discordias y las suspicacias permeaban toda la arena política, y la construcción de alianzas era crucial para consolidar el proyecto surgido del movimiento armado.

Por todo lo anterior, parece que el control de la prensa a través de las leyes constituye una estrategia cerrada, prácticamente impenetrable. Si impedir la publicación de crítica supone “aplicar la ley”, y quienes protesten por ello se convierten en traidores al marco jurídico, las posibilidades de destrabar este nudo de manipulación se antojan nulas. A pesar de ello, sabemos que la prensa no es absolutamente silenciosa, y tampoco atestiguamos desfiles masivos de periodistas en juzgados. ¿En qué condiciones la prensa decide publicar crítica, a pesar de que estén vigentes leyes que sancionan la publicación?, ¿existen reacciones adversas para los gobernadores por instruir la “aplicación de la ley”? En el siguiente apartado exploramos estas interrogantes.

#### **4.1 La ley en manos de pocos: los cálculos sobre la intimidación legal**

En donde las leyes todas son la obra de la voluntad o del capricho de uno solo, las publicaciones periódicas son sólo los anales parciales de los actos del que manda y las propagadoras de sus ideas.

Francisco Zarco, *Escritos sobre la libertad de imprenta*.

En 2011 se derogó la Ley de Imprenta en México. Con ello, aunado a la eliminación de los delitos de injuria, calumnia y difamación del código penal, que se había aprobado en 2007, se dio por terminada formalmente la práctica de llevar a los periodistas a juicios penales. Ambas medidas se miraron con gran optimismo: la libertad de expresión ampliaba su campo de acción, y los periodistas gozaban de mucha mayor independencia para construir y publicar sus piezas, ya sin el obstáculo que representaba la posibilidad de ser juzgado por los contenidos de éstas. Sin embargo, es muy difícil sostener que esta liberalización también se reflejó en el ámbito estatal. A través de la manipulación de las instituciones estatales se logró mantener el marco normativo restrictivo, aunque éste entraba abiertamente en conflicto con la legislación federal. Ocurre lo que detecta Boas (2012:2): “el conflicto entre los políticos y la prensa se mantiene rampante a nivel local, donde los jefes políticos pueden eliminar a los potenciales «perros

guardianes» a través de la manipulación del sistema judicial (...). Los medios de alcance nacional pueden ejercer todas las funciones de un cuarto poder, pero los medios locales permanecen débiles, intimidados y sujetos a controles políticos.” Estas disparidades, que se hacen muy obvias a nivel subnacional, también persisten en el panorama internacional; la coexistencia de marcos jurídicos contradictorios, que despenalizan delitos mientras los re-penalizan codificándolos de otras maneras se han convertido en una práctica recurrente, que se traduce en un creciente problema de censura indirecta, a pesar de las recomendaciones de organismos regionales e internacionales.

Los gobernantes que optan por la intimidación legal como estrategia para inhibir la crítica tienen que asegurarse de dos cosas: por un lado, mantener vivos los marcos jurídicos restrictivos, de los que puedan valerse para restringir los contenidos desfavorables; y por otro, mantener a raya a los actores que pudieran afectar en este marco normativo. Una de las maneras más eficientes de blindar las leyes represivas estatales es colocando a los miembros de la “familia política” (Behrend 2011, 154) en las posiciones clave para la preservación y ejecución de las normas. En ese sentido, la presencia de jueces afines a los intereses del gobernante encabezando los juzgados y tribunales estatales es crucial para la aplicación de estas normas en el sentido que conviene a éste. Asimismo, la existencia de un cuerpo parlamentario estatal integrado por legisladores que no van a cuestionar la pertinencia del marco legal, dejando intactas las leyes que desincentivan la crítica, o bien, que respaldarán al gobernador para aprobar nuevos instrumentos con el mismo fin, termina por consolidar los juegos cerrados que buscan impedir la influencia de actores que pudieran cuestionar la vigencia y la legitimidad del marco legal.

Bajo la estrategia de intimidación legal, la aplicación de la ley suele ser selectiva: cuando el blanco de las críticas es el gobernador, las consecuencias serán inclementes, pero cuando los dardos apunten hacia actores de la oposición, los jueces pueden pasar por alto el suceso (Hallin y Papathanassopoulos 2002). Las instancias judiciales aparecen altamente eficientes, listas para actuar con presteza cuando así conviene al gobernador, pero lentas para impartir justicia cuando los implicados son parte del círculo que maneja el poder en el estado (Boas 2012). Cuando el periodista chiapaneco Héctor Bautista publicó una investigación sobre el creciente endeudamiento en que el gobernador Juan Sabines estaba sumiendo al estado, el periodista fue procesado y encarcelado en menos de dos días. Sobra señalar que, por otro lado, el manejo que

hizo el gobernador de las finanzas públicas de Chiapas nunca fue investigado por las instancias fiscalizadoras de la entidad (Martínez 2015). Bajo la intimidación legal, la administración de la justicia se hace a modo de las élites.

Encarcelar o multar a alguien es relativamente sencillo. *Muy* sencillo cuando se trata de alguien que no goza de las simpatías del gobernador; y más aún si ese sujeto se ha atrevido a cuestionar o criticar abiertamente su desempeño. Hacerlo no supone nada más que utilizar a las fuerzas públicas para “aplicar la ley”. Si esto es así, ¿por qué no vemos oleadas de periodistas en las cárceles estatales? De hecho, si la comparamos con la estrategia clientelar, la intimidación legal parece ser más bien excepcional, utilizada sólo en raras ocasiones. La explicación es que, a pesar de la facilidad de su aplicación, utilizar la intimidación legal como estrategia para controlar a la prensa puede generar reacciones muy adversas como consecuencia, y su eficacia no está garantizada. A diferencia de lo que sucede con la estrategia clientelar, la intimidación legal deja trazos más visibles: como amenaza, está plasmada en los marcos jurídicos estatales; y como aplicación, queda registrada en los juicios celebrados y las sentencias dictadas por los tribunales de los estados. Esto la vuelve una estrategia más difícil de disimular, y, por ende, la hace más vulnerable a las reacciones adversas de denuncia o de intervención directa por parte de los potenciales contrapesos y aliados locales de la prensa.

Como todo incentivo negativo, el poder de coerción de la intimidación legal está dado por el miedo al castigo: los costos del desafío pueden llegar a ser muy altos: pagar altas multas, en el mejor de los casos, o pasar una temporada en la cárcel, en el peor; así, se presume como una estrategia muy efectiva para lograr la sumisión de la prensa. En realidad, desde el momento en el que un periodista es demandado por el contenido de sus escritos comienza a incurrir en costos muy altos que, incluso si resulta victorioso en los juicios, difícilmente puede resarcir: contratar abogados, distraerse de sus actividades profesionales, o padecer la zozobra de la lentitud de los procesos legales. Uno de los ejemplos más recientes es el caso de la periodista Roxana Romero del periódico *Vanguardia*, de Coahuila, demandada por Humberto Moreira por un reportaje crítico sobre su gestión y el manejo de las finanzas públicas. Para enfrentar los costos derivados del juicio, Romero tuvo que hipotecar su casa, sin que esto siquiera le garantizara que el fallo fuera a resultar a su favor.

Sin embargo, a pesar de su gran poder coercitivo, la intimidación legal, por su visibilidad, puede traer consigo reacciones muy airadas de parte de otros actores estatales y extra

estatales, de ahí la cautela a la que obliga su utilización. Las reacciones adversas son mayores y más riesgosas que las que genera el control clientelar. Mientras que la cooptación económica siempre puede disfrazarse de gasto legítimo en comunicación social o confundirse entre los vericuetos presupuestarios estatales – especialmente cuando los actores que podrían operar como contrapesos están neutralizados –, un sentenciado es indiscutiblemente un sentenciado, con todos los efectos sociales y políticos que ello pueda generar. Para los gobernadores, el dilema de la manipulación por intimidación legal sería, en términos figurados, calcular qué tanto pueden apretar el puño sobre la prensa sin quebrarse los huesos.

Por sus consecuencias, la intimidación legal figura como la segunda estrategia de manipulación más severa. El periodista demandado o sentenciado por su labor puede beneficiarse de ganar cierto prestigio como profesionalista independiente que se atrevió a desafiar al gobernador, pero eso no garantiza que continúe realizando trabajo crítico. En la mayoría de los casos, la intimidación legal logra terminar con la labor del periodista sancionado. Lo veíamos en el caso de Carmen Olsen, que decidió retirarse; también ocurrió en alguna medida con Héctor Bautista, cuyo portal noticioso, *InfoChiapas*, dejó de actualizarse en 2013. Pedró Canché, periodista encarcelado desde 2014 por criticar el desempeño del gobernador de Quintana Roo, Roberto Borge, también ha sido silenciado (Artículo XIX 2014).

#### 4.1.1 El instrumento de Dracón: el potencial de las leyes para controlar

No quiero verme obligado a iniciar procesos todos los días, ni a interpretar la ley sin cesar para reprimir vuestras infracciones. Me reservo para mí mismo y mis agentes el derecho de juzgar en qué momento me siento atacado.

Maurice Joly, *Diálogo en infierno entre Montesquieu y Maquiavelo*

En uno de sus últimos reportes sobre el estado de la libertad de prensa en el mundo, *Freedom House* (2015:6) ha alertado sobre la creciente tendencia mundial del uso de leyes para restringir el contenido de los medios, que se han promulgado o endurecido bajo el argumento, entre otras razones, de la preservación de la seguridad nacional. Aparejado a ello, la recurrencia de reformas constitucionales que amplían las facultades legislativas de los Ejecutivos (Negretto 2013) ha hecho que la utilización de las leyes para controlar a la prensa sea vista como una estrategia sumamente atractiva de manipulación, de fácil acceso, y justificación legitimada por las propias

condiciones contextuales. Los argumentos de “seguridad nacional” y “combate al terrorismo” están siendo utilizados constantemente para controlar a los medios a través de las leyes. Esto nos da una idea de las razones que llevan a que las reglas restrictivas no sólo prevalezcan, sino que estén siendo utilizadas de manera creciente por los ejecutivos de todos niveles y de diferentes contextos. El gobernador que aplica las leyes restrictivas tiene razones jurídicas poderosas para hacerlas valer: el marco normativo y en la preservación de bienes públicos le proveen de razones aceptables para revestir de legitimidad su estrategia de manipulación; y aunque no puedan aludir a “luchas contra el terrorismo” o preservar la paz nacional, como lo hacen los ejecutivos nacionales, uno de los argumentos recientemente utilizados con más frecuencia en la esfera estatal ha sido la guerra contra el crimen organizado. Para citar un ejemplo, en Michoacán, que había sido la primera entidad en eliminar de su código penal los delitos contra el honor, éstos se re tipificaron en 2014, si bien bajo otros nombres, cuando los diarios comenzaron a cuestionar y denunciar los vínculos de los funcionarios públicos, particularmente del ex gobernador Jesús Reyna, con miembros de cárteles de la droga.

Otro elemento que incentiva a los gobernadores a optar por esta estrategia de control es que la intimidación tiene un efecto probado: las restricciones legales efectivamente “moldean las creencias y los valores de los sujetos y su acción política, movilizándolo a los aliados o desmovilizándolo a la oposición” (Schedler 2013, 263). Como hemos dicho, sancionar con cárcel a un periodista incómodo impone costos psicológicos tan altos al gremio completo que la desactivación de la crítica se logra de manera casi inmediata y automática. Cuando la imposición de las reglas es efectiva y sus amenazas son creíbles, la obediencia se internaliza; en determinado momento las redacciones de los diarios ya no se plantean la posibilidad de desafiarlas, y la concepción completa de la propia función de los periódicos queda afectada (Hughes 2006a), reducida, en el mejor de los casos a informar sobre asuntos parroquiales de baja trascendencia, o a hacer eco de lo que el gobernador busca comunicar. La intimidación tiene efectos expansivos: a la vista de un periodista sentenciado, no sólo se logra el silencio de éste, sino que también se logra amedrentar a muchos más que lo pensarán dos veces antes de asumir el riesgo de enfrentar las mismas consecuencias.

La intimidación legal, además cuenta con un componente de aplicación discrecional muy conveniente a los gobernadores. Como muchos delitos, los delitos contra el honor sólo generan sanciones cuando el afectado interpone una denuncia ante las autoridades. De este modo, se abre

un espacio muy importante para la aplicación selectiva de las leyes. El gobernador puede “elegir” cuándo sentirse agraviado y por quién, de tal manera que, aunque el efecto de intimidación sea generalizado sobre todo el gremio, la aplicación de las sanciones queda sujeto a criterios discrecionales, especialmente cuando las instituciones de impartición de justicia están cooptadas por el gobernador. Ello cobra aún más relevancia cuando los códigos penales dejan al arbitrio del juez la aplicación de la sanción: en algunos casos, las sentencias son multas, cárcel, la confiscación de los materiales ofensivos o todas las anteriores, según lo decidan los magistrados que encabezan los juicios. Con este margen, el rigor de la ley puede ajustarse al grado de descontento del gobernador y a la intensidad de la señal que busque enviar.

Finalmente, el control mediático por intimidación legal se antoja muy cómodo en los casos en los que el gobernador sólo hereda el marco jurídico restrictivo, y no tiene que negociar con ningún actor el endurecimiento de las sanciones. Las leyes han estado ahí por años, como regalo de algún gobierno anterior – que fue el que incurrió en los costos de aprobación –, y aunque no se hayan aplicado en un gran periodo, en cualquier momento el gobernador puede echar mano de ellas. El gobernador no tiene que hacer mucho esfuerzo en capturar a las demás instituciones cuando ha heredado un marco legal restrictivo: el costo de llevar a un periodista a prisión parece nulo. Cobijándose bajo una perspectiva legalista, según la cual el “derecho consiste en un conjunto de reglas completas, claras y concluyentes”, y para la que se deslegitima automáticamente a las voces disidentes, descalificándolas por estar en contra de la ley, estará casi asegurada una implementación tersa de la intimidación normativa. Los jueces –los aplicadores de la ley– se rigen bajo “la regla de seguir las reglas” (Schedler 2005, 71). Con jueces afines a los intereses del gobernador, “el razonamiento legal [estará] puesto al servicio de la racionalidad estratégica” (Schedler 2005, 79), privilegiando los intereses políticos del gobernador, y de paso, los propios intereses de los jueces que quieran congraciarse con el ejecutivo. En realidad, aún sin que sea necesario hacer un uso intensivo de las leyes de intimidación, éstas pueden lograr su efecto de inhibición de crítica. En sus estudios sobre el Estado, Joel Migdal señala el efecto intimidatorio que tiene la sola existencia de las instituciones represivas: “las instituciones crean rutinas, e incluso cuando la coerción es sólo una amenaza distante, las rutinas producen obediencia significativa” (Migdal 2001, 255). En su trabajo sobre la prensa mexicana, Stanig (2015) demuestra el “efecto paralizante” (*chilling effect*) que produce la existencia de sanciones penales para la publicación de crítica en una selección de diarios

estatales, concluyendo que en estados con un entorno legal más represivo –según como lo operacionaliza Stanig: aquéllos que contemplan un mayor número de años en prisión para delitos de difamación – se “pierde” hasta un artículo crítico al día (Stanig 2015, 17). La forma en la que Stanig llega a esta conclusión es midiendo la asociación que existe entre el número de artículos que mencionan eventos de corrupción que involucran a las autoridades estatales y la sentencia por difamación contemplada en el código penal de cada estado.

#### 4.1.2 Las reacciones adversas como límites a la intimidación legal

Uno de los rasgos principales de la propuesta teórica de esta investigación es que cada una de las estrategias de manipulación tiene una lógica propia, lo que implica que sólo ciertos actores, y no otros, pueden imponer límites a su intensidad y su efectividad. Así como la estrategia clientelar encontraba sus fronteras en la intervención de actores que obstaculizaban el manejo de los recursos materiales, o que proveían fuentes de financiamiento alternas, las reacciones adversas que afectan la intimidación legal también están estrechamente relacionadas con el instrumento de manipulación, que son las leyes cuya aplicación, e incluso, su sola existencia, se traducen en una forma indirecta de censura.

Más arriba se decía que la particularidad de la estrategia de intimidación legal es su visibilidad y su publicidad. Cuando un periodista es demandado por publicar contenidos incómodos al gobernador, la demanda es pública, y generalmente el tema llega a la opinión pública cuya atención, si bien está dispersa entre varios temas y se diluye con el paso de los días, impide que la estrategia se ejerza de manera silenciosa. La intimidación legal no es una estrategia discreta, por lo que los gobernadores que opten por utilizarla tendrán especial interés en que el proceso legal que se desencadene sea fluido. En general, cuando hay una intención de censurar y amedrentar a las plumas críticas, los gobernadores suelen demandar a los periodistas individualmente, y no a las casas editoriales, que generalmente se mantienen al margen de los procesos (Gómez 2016). Así, salvo excepciones, los periodistas quedan con pocos recursos propios para enfrentar las demandas interpuestas en su contra, y, sin posibilidades de acudir a distintas instancias, o incluso de pagar por un abogado propio, los periodistas suelen ser rápidamente procesados.

Pero cuando los juicios se ven intervenidos por actores que alargan los procesos judiciales, los costos para el gobernador también se van elevando. Probablemente trascenderán

argumentos esgrimidos por actores que cuestionarán la validez del marco jurídico y la estrategia ganará en visibilidad. Estas son las reacciones que los gobernadores querrán eludir; así, si se anticipan procesos largos y conflictivos, probablemente los gobernadores se contendrán antes de aplicar esta estrategia, o lo harán en limitadas ocasiones. Por el contrario, cuando la aplicación de la estrategia se antoja incuestionada y tersa, libre de reacciones adversas que entorpezcan la utilización intimidatoria de las leyes, los gobernadores encontrarán muy cómoda la aplicación de esta estrategia, y se facilitará sentenciar periodistas.

Nuevamente, no basta con dibujar escenarios dicotómicos donde las cosas funcionan en términos de todo o nada. La intimidación legal, como todas las estrategias de control se ejerce en un determinado nivel, y tanto éste como su efectividad depende de las configuraciones contextuales de aliados que reaccionan a la manipulación. La ausencia de los contrapesos cruciales deja a los diarios indefensos, acorralados y autocensurados: la intimidación legal logra su cometido. En sentido opuesto, cuando están activos los contrapesos clave, no sólo las reacciones de éstos generan efectos contraproducentes al control que el gobernador se había propuesto ejercer, sino que la intensidad de sus acciones puede dar lugar a la reacción adversa por excelencia, que es la intervención de la esfera federal en los cotos estatales. En esos casos la intimidación legal pierde efectividad y la crítica se sigue emitiendo.

La intensidad de la estrategia de intimidación legal se ve afectada por los agentes de reacciones adversas cuando éstos son capaces de intervenir mientras los juicios están en proceso. Nuevamente, como sucedía con la estrategia clientelar, las reacciones de los agentes incluyen desde formas altamente institucionalizadas de intervención (*i.e.*, el sentido de las resoluciones de los jueces que atienden las demandas) hasta reacciones informales (*i.e.*, manifestaciones sociales a favor de los sentenciados, desplegadas en medios, etc.), cada una de las cuales inserta distintos costos indirectos para el despliegue de la estrategia de intimidación legal, limitando con ello los niveles en los que ésta puede ejecutarse.

Las reacciones adversas también se dejan sentir sobre la efectividad de la estrategia de intimidación legal, minando su poder para inhibir la crítica. Una vez que el gobernador ha desplegado su estrategia de intimidación sobre determinados periodistas incómodos, hay agentes que proveen respaldo a los periódicos sometidos, o al gremio periodístico en general, que le anima a desafiar los controles impuestos por el gobernador. La idea es que los agentes de reacciones adversas incrementen la visibilidad de la estrategia represiva, exigiendo cuentas al

governador sobre una aplicación justiciera de las leyes, reabriendo juicios, derogando normas o simplemente, haciendo tanto ruido sobre los periodistas agraviados que se atraiga la atención de actores externos, afectando con ello las ambiciones profesionales de los gobernadores.

Si plasmamos estas intuiciones gráficamente, en ausencia de agentes de reacciones adversas tendremos una curva de crítica de medios, representada con una línea continua que desciende de manera muy marcada desde los primeros niveles de control, lo que reflejaría el poder disuasivo casi instantáneo de sentenciar penalmente a un periodista “subversivo”. Inmediatamente, ese periodista queda neutralizado, pero en el resto de los periodistas también se logra un efecto: al voltear a ver el caso del recién apresado, la reacción natural es evitar pasar por la misma suerte; las demás voces se autocensuran, y la crítica se inhibe considerablemente desde los primeros niveles de manipulación. Si diez pesos adicionales invertidos en la captura clientelar de los diarios no representan una diferencia sustancial, diez periodistas encarcelados sin duda ejercen un poderoso efecto de intimidación para ejercer crítica.

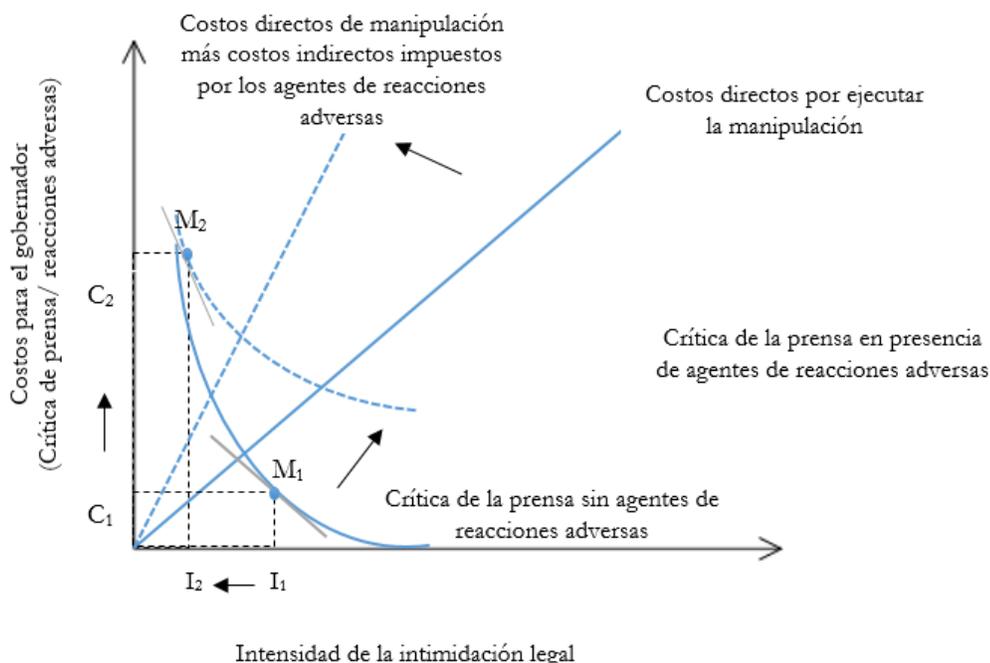
Del mismo modo que se realizó para la estrategia clientelar, en la Figura 4.1 se muestra con líneas continuas lo que sucede con la intensidad de la intimidación legal y su efectividad en ausencia de agentes de reacciones adversas, y con líneas punteadas lo que sucede cuando estos están presentes.

Por el grado de severidad de la estrategia de intimidación legal, la curva de crítica, en ausencia de agentes de reacciones adversas, presenta una pendiente más pronunciada que la que tenía bajo la estrategia clientelar. Las intuiciones son idénticas a las que se describieron en el Capítulo 1: estos actores, al estar presentes limitan la intensidad de la estrategia, es decir, el número de periodistas que un gobernador puede sentenciar por sus críticas; y también alteran la pendiente de la curva de críticas, aplanándola, lo que se interpreta como una disminución en la efectividad de la intimidación para continuar inhibiendo la crítica. El punto M1 identifica la intensidad de la intimidación legal y de la cantidad de crítica en situaciones sin agentes de reacciones adversas, y el punto M2, en situaciones donde éstos están presentes.

Las reacciones adversas que son capaces de limitar a la intimidación legal en su intensidad están relacionadas con la “fluidez” del proceso: conforme un agente sea capaz de insertar obstáculos al proceso judicial, el gobernador se limitará para la aplicación de esta estrategia, pues los costos se incrementarán, por los costos indirectos que añade la acción de los agentes de reacciones adversas. Y en lo que se refiere a la efectividad de la estrategia, solamente

las reacciones adversas que sean capaces de contrarrestar sentencias ya aplicadas, o que reduzcan la severidad de las sentencias que se impongan a nuevos periodistas críticos lograrán reducir las probabilidades de éxito de esta estrategia.

**Figura 4.1. Efecto de los agentes de reacciones adversas sobre la intensidad y la efectividad de la intimidación legal**



Fuente: Elaboración propia

¿Qué actores son capaces de generar “ruido”, limitando los niveles de intimidación legal sobre los medios? El menú es extenso, pero su poder de incidencia es variable. Cuando los periodistas enfrentan una demanda por el contenido de sus publicaciones, en ocasiones son asesorados o respaldados por litigantes independientes, provistos por organizaciones sociales interesadas en la defensa de la libertad de expresión y los derechos de los periodistas. También podríamos concebir a miembros de la oposición en un papel similar, cuestionando las demandas mientras los juicios están abiertos, invitando a participar, directa o indirectamente, a otros litigantes. Los diarios estatales también podrían insertar costos adicionales en los procesos judiciales dando cobertura de los casos, lo que incrementa su visibilidad y fomenta su discusión. Estos ejercicios de solidaridad gremial, en realidad son raros para la prensa mexicana estatal

(Márquez 2015), pero no es difícil pensar en redes mediáticas formando redes de apoyo en torno a los periodistas demandados.

La propensión de otros actores a intervenir en el proceso judicial, incrementando su duración y la incertidumbre sobre el resultado de la sentencia final, inserta costos adicionales, más allá de los costos directos de la ejecución de los actos de manipulación. Si el juicio comienza a ser acompañado por otros medios de comunicación, o si algún litigante independiente decide intervenir (Helmke y Staton 2011), el proceso puede complicarse demasiado, imponiéndole costos al gobernador que restan al atractivo de la intimidación legal. En el 2005 la periodista Lydia Cacho fue acusada de difamación por su investigación *Los dragones del Edén*, en la que señalaba al gobernador de Puebla, Mario Marín, de solapar la red de prostitución infantil articulada por el empresario Kamel Nacif. Las instancias judiciales poblanas declararon, sin dudar un instante, la culpabilidad de Cacho; sin embargo, cuando el caso adquirió visibilidad al grado de que intervino la Corte Suprema, Cacho quedó exonerada de los cargos por difamación.<sup>53</sup>

Si bien la posibilidad de que los actores señalados intervengan en los juicios está latente, incrementando los costos indirectos de aplicar la estrategia de intimidación clientelar, sin lugar a dudas la mayor capacidad de incidencia en estos procesos la poseen los propios magistrados estatales. Finalmente, la aplicación de la intimidación normativa depende de que los jueces decidan interpretar la ley en un sentido o en otro, más o menos favorable a los intereses del gobernador, y más o menos acorde con las directrices internacionales en materia de derechos humanos. Las instancias jurídicas independientes potencialmente podrían desempeñarse como aliados de los medios: “la existencia de una judicatura independiente, fuera del control de los funcionarios gubernamentales de turno, provee (...) la posibilidad de cuestionar las decisiones de los que están en el poder y de hacerlos responsables por sus acciones” (Hilbnik 2014, 290). Precisamente, si consideramos que la labor crítica de los medios consiste en cuestionar a los gobernantes, la alianza entre instancias judiciales independientes y medios críticos debería fluir de manera casi natural, y es fácil concebir la relación entre mayor independencia judicial y menor aplicación de las leyes restrictivas. La disposición de los jueces a aplicar el marco normativo restrictivo sin interponer ninguna controversia facilita que el proceso sea ágil y

---

<sup>53</sup> El episodio de Lydia Cacho adquiere mayor dramatismo cuando consideramos que, además de la acusación por difamación, la periodista sufrió agresiones y amenazas. El caso se retoma en el capítulo dedicado a la violencia como estrategia de manipulación.

discreto. Por el contrario, si los jueces, en su interpretación de la norma, acuden a instrumentos legales de mayor jerarquía que los códigos penales estatales – la Constitución federal o los tratados internacionales – las sanciones a los delitos contra el honor pueden poderse en entredicho. Los jueces, en lo formal, tienen la capacidad de resolver los casos con base en estas disposiciones extra estatales, no sólo cuestionando la validez de la norma estatal, sino sentando precedentes importantes para las siguientes decisiones que involucren casos de “desacato”. Si un juez estatal acude a legislación extra-estatal para resolver estos casos, la aplicación de la intimidación legal se vuelve mucho más costosa para el gobernador, no sólo porque los procesos serán más largos, sino porque al acudir a leyes federales o internacionales se rompe el “control de fronteras” que sustenta su preponderancia local (Gibson 2012). Por supuesto, la probabilidad de tomar estas decisiones que suponen un desafío al gobernador, acudiendo a marcos jurídicos distintos al estatal, está dada por el grado de independencia del que gozan los jueces. Jueces capturados por el ejecutivo, cuyo nombramiento o permanencia en el cargo depende formalmente de éste, serán menos proclives a tomar este tipo de decisiones (Helmke y Staton 2011; Ríos-Figueroa 2007).

Ahora, en lo que respecta a su capacidad para minar la efectividad de la estrategia, su incidencia no es tan directa. Es difícil concebir que los jueces reaccionen por las decisiones que ellos mismos han tomado. Si bien la independencia judicial puede hacer más costosa la aplicación de la intimidación, ello no garantiza que sea capaz de minar la efectividad de la estrategia una vez implementada.

La independencia judicial es una condición necesaria pero no suficiente, especialmente en sus aspectos más formales, para proteger a los periódicos de los embates del gobernador. Aunque los jueces cuenten con condiciones formales de independencia, las represalias informales que pueden hacerse acreedores los jueces por apoyar abiertamente a los medios críticos que han sufrido la intimidación del gobernador los hacen adoptar una actitud más bien cauta. Este patrón no sólo se atestigua a nivel estatal: en su estudio sobre el comportamiento de los jueces durante la dictadura chilena, Hilbnik (2014) demuestra que, aunque los jueces tenían garantizada su independencia formalmente, nunca se involucraron activamente en la defensa de los derechos humanos. Aunque nunca se tocaron los aspectos legales relacionados con sus dinámicas de nombramiento, remoción o duración en el cargo, la posibilidad de generar represalias desfavorables no contempladas por las leyes era elemento suficiente para mantener

un poder judicial sumiso. Las reacciones adversas de los jueces frente a las estrategias de control de los gobernadores pueden llevarlos a sufrir ellos mismos otro tipo de represalias. Siguiendo con Hilbnik (2014, 291): “[la] independencia judicial formal, no garantiza necesariamente la disposición de los jueces a enfrentar los abusos de poder, o para actuar en favor de los derechos ciudadanos.”

Para entender la probabilidad de reacción del poder judicial es necesario insertarlo en un contexto institucional más amplio, que extiende o reduce los márgenes del ejercicio de la autoridad de los jueces (Ginsburg 2003; Moustafa 2007). La propuesta es más bien detectar interacciones que complementan o fortalecen la potencial capacidad de incidencia del poder judicial para poder frenar la eficacia del control sobre los medios.

En los entornos sin contrapesos no puede tomarse como dado el privilegio de la confianza institucional: las normas y los argumentos jurídicos, aunque provengan de un poder judicial independiente en lo formal, pueden suponer más bien “instrumentos de engaño”, de solapamiento de los intereses de los poderosos (Schedler 2005, 87). Por todo ello, será difícil que los jueces denuncien el control legal de los gobernadores sobre los medios si no cuentan ellos mismos con otros soportes institucionales, particularmente el apoyo del poder legislativo, que puede ayudar a destrabar la intimidación legal, mediante la modificación de las normas represivas. En la escala de reacciones adversas, la que tiene mayores implicaciones, es la que mina la efectividad del instrumento de manipulación. Los jueces, como aplicadores del derecho, no tienen dentro de sus facultades formales ningún margen para manipular el marco jurídico, más allá de las interpretaciones *dentro* de la ley. En cambio, el poder legislativo sí puede modificar las leyes existentes. La intervención del legislativo es, entonces, especialmente indeseable para el gobernador que basa sus estrategias de control de la prensa en la intimidación legal, particularmente si en esta intervención se alude a elementos extra-estatales, como, por ejemplo, la obsolescencia de la legislación estatal *vis à vis* la federal. Reacciones como éstas rompen el control de las fronteras estatales y la mecánica de la dominación intra-estado que ejerce el gobernador.

Cuando, por su composición, la legislatura estatal decide cuestionar las leyes locales, o en el extremo, derogarlas, como reacción a la intimidación legal, es más probable que otros actores se sumen para presionar a acelerar el proceso de reforma, pronunciándose públicamente, recolectando firmas, realizando manifestaciones, o incluso reabriendo casos para llevarlos a

otras instancias dentro del mismo estado. En esos casos, organizaciones de la sociedad civil, litigantes independientes, o incluso jueces estatales que busquen prolongar sus carreras fuera de la esfera estatal, podrían fungir como aliados de la prensa, al manifestarse a favor del cambio legislativo, dando más resonancia a la reacción adversa. Para el caso de la periodista Carmen Olsen, no fue sino hasta que cambió la composición de la legislatura estatal que logró destrabarse el nudo de la manipulación: el congreso, de signo contrario al del funcionario que Olsen había criticado, impulsó la derogación de los delitos contra el honor. Aunque el proceso duró varios meses, fue ganando visibilidad nacional y finalmente la reforma se aprobó. Se anularon los cargos que pesaban contra la periodista y los policías que la habían agredido fueron sancionados. Por el contrario, cuando el gobernador cuenta con el respaldo del poder legislativo, se reduce la probabilidad de que se generen reacciones contraproducentes por la intimidación legal sobre la prensa, teniendo incluso la oportunidad de endurecer el marco jurídico. Algo así sucedió en Chiapas, en 2004, cuando a raíz de un reportaje crítico publicado por el periódico *Cuarto Poder*, que acusaba al gobernador Pablo Salazar de carecer del título profesional que ostentaba y de utilizar una cédula profesional falsificada, éste logró, con ayuda del congreso chiapaneco, que el delito de difamación fuera considerado un delito grave, sin libertad bajo fianza, equiparándolo a los delitos de abuso sexual. Así, se incrementó la pena de cárcel hasta por nueve años (Villanueva 2004) creando uno de los marcos legales más restrictivos para la libertad de expresión del país<sup>54</sup>.

Siguiendo el argumento de Ríos (2007) para el nivel federal, aunque los jueces tengan aseguradas sus condiciones de independencia en lo formal, sólo desafiarán al poder ejecutivo en sus decisiones cuando se desenvuelvan en un entorno de mayor fragmentación política, que disminuya el riesgo de que los propios jueces sufran consecuencias (como perder el empleo o ser involucrados en juicios políticos). Así, aunque se hayan sentenciado periodistas en el pasado, los cambios en la composición de los Congresos estatales pueden interactuar con la

---

<sup>54</sup> Es interesante señalar que cuando terminó el mandato de Salazar, el nuevo gobernador Juan Sabines, públicamente enfrentado con su antecesor despenalizó la difamación y la calumnia. Durante los tres años que estuvo vigente la así llamada “ley mordaza”, hubo llamados de diversas organizaciones no gubernamentales y marchas de periodistas exigiendo la derogación de los delitos contra el honor; incluso el Senado de la República y el Comité para la Protección de los Periodistas hicieron llamados al gobernador, criticando la reforma y recomendando dar marcha atrás; sin embargo, no fue hasta que llegó Sabines, que se estableció un nuevo balance de fuerzas en el estado, y con ello, la derogación de una de las disposiciones jurídicas más intimidatorias para la libertad de prensa de los últimos años. Hay que mencionar que la animadversión de ambos exgobernadores era tan grande que incluso Sabines logró llevar a la cárcel a Salazar, si bien en un proceso jurídico lleno de irregularidades. (Mariscal 2012; Romero 2006)

independencia formal de los poderes judiciales, detonando reacciones adversas con incidencias claras para el gobernador: que los procesos escalen instancias judiciales, o que se pongan abiertamente en entredicho las estrategias legales de control sobre la prensa estatal. El contrapeso clave para detonar estas estrategias es, precisamente, la presencia simultánea de poderes judiciales formalmente independientes con congresos estatales dominados por la oposición política. Sólo la presencia concurrente de estos dos elementos detona reacciones adversas capaces de minar la efectividad del control por intimidación legal; las demás reacciones serán demasiado difusas o de una incidencia demasiado baja como para que el gobernador las tenga en cuenta. La intimidación legal es en última instancia la manipulación del marco jurídico para hacer de la censura algo perfectamente válido; es una disputa que se establece *dentro* de las reglas, pero también *por* las reglas (Tsebelis 1990), para construir el escenario que permita el mayor grado de control sobre la prensa. Es por ello imposible excluir del juego a los legisladores estatales.

Esto también es consistente con el supuesto de que son necesarias redes más densas de aliados para minar la efectividad de las estrategias más severas. La intimidación legal, al estar anclada precisamente en el marco jurídico y al suponer un castigo penal para los periodistas críticos, implica controles más férreos, más difíciles de obstaculizar y destrabar.

#### **4.2 “Con todo el peso de la ley”: la intimidación legal en los estados mexicanos**

A pesar de la despenalización de los delitos contra el honor a nivel federal en el 2007, la derogación de la Ley de Imprenta y la reforma constitucional en materia de derechos humanos publicada en 2011, que estableció que “todas las normas relativas a derechos humanos se deberán interpretar a la luz de la propia Constitución y de los tratados internacionales<sup>55</sup>” (CNDH 2016, 19), en el periodo analizado (2011-2013) los códigos penales de 21 estados contemplaban sanciones para la difamación, la calumnia o la injuria: hasta 6 años de prisión por el delito de calumnia (Baja California Sur), y hasta 10 años si se acumulan las penas contempladas para quien cometiera calumnia, injuria y difamación (Nuevo León).

---

<sup>55</sup> Estos tratados internacionales incluyen el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, las recomendaciones 124 a 132 del Consejo de Derechos Humanos de la Organización de Naciones Unidas, el artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y los artículos 1º, 2º, 5º, 6º, 8º y 10 de la Declaración de Principios Sobre la Libertad de Expresión.

Ahora bien, aunque reconozco plenamente el efecto intimidatorio de la mera existencia de las leyes restrictivas para la emisión de críticas, la aplicación de las sanciones es sin duda un disuasor más severo que la amenaza: la percepción de que la crítica será efectivamente castigada se agrava ante la visión de periodistas sancionados. Sabemos que marcos jurídicos que existen pero que no se aplican representan instituciones más débiles que aquéllos que persisten sin cambios y que se aplican de manera efectiva (Levitsky y Murillo 2009).

Utilizar sólo la severidad de las sanciones formales como medida de la represión legal también tiene un problema práctico, y más difícil de enfrentar: difícilmente podemos hablar de uniformidades en los códigos penales de los estados. Las distintas formas de codificar un mismo delito hacen, que mientras en algunos estados se hable de difamación, en otros se hable de “delitos contra la buena imagen”, contra la paz pública, o contra la reputación. Se despenaliza por un lado un delito tipificándolo bajo otro nombre por otro. Por ello es engañoso tomar la mera existencia de las sanciones formales para un mismo delito en todos los estados.

Por esta razón, considero que una medida más precisa para medir el grado de intimidación legal que se ejerce en contra de la prensa crítica es la aplicación efectiva de las sanciones contempladas en las normas restrictivas de la libertad de prensa y expresión. La “represión de hecho” representa la intimidación legal en acción, no sólo el reflejo de un marco jurídico heredado, creado por gobiernos anteriores por sus propias razones y cálculos de control. Es la evidencia de la acción y la reacción, del miedo puesto en marcha. Como señala Stanig (2015, 2), los escenarios con completa libertad de prensa se parecen a los escenarios en los que reina la absoluta intimidación: en ninguno de los dos vemos hay sanciones, aunque las razones sean opuestas. En el primero, los periodistas están *protegidos* por la ley para publicar sin temor a represalias investigaciones críticas. En el segundo, están tan *intimidados* por la propia ley que ningún periodista sufre sanciones; el temor a la represión es tan alto que nadie se atreve a desafiar al gobernador publicando contenido que cuestione su desempeño. Sin embargo, hay sitios con leyes muy represivas en donde los diarios pueden aventurarse a publicar crítica, quizás porque las sanciones no se están aplicando. Al tomar todo el repertorio de posibilidades entre estos escenarios extremos, con base en aplicación de sanciones —y no sólo en su existencia como amenaza—logramos capturar mejor cómo se llega a uno u otro equilibrio.

Para los estados mexicanos, los datos más cercanos para calibrar la intimidación legal los encontramos en las estadísticas judiciales en materia penal que integra el Instituto Nacional

de Estadística y Geografía (INEGI) respecto de los procesados y sentenciados por delitos relacionados con libertad de expresión<sup>56</sup>. Debido a las diferencias que existen en los códigos penales, tomé la categoría amplia de los “delitos contra la reputación y la dignidad de las personas”, cuya definición abarca “aquellos delitos en que el responsable hace manifestaciones públicas que afectan el honor y el buen nombre de las personas, mediante la imputación de hechos falsos, o la publicación de algunos verdaderos que no debieran haber sido del dominio público” (INEGI 2012). Bajo esta clasificación se incluyen los delitos de calumnia, injuria y difamación (o sus equivalentes estatales), que anteriormente se codificaban por separado en estas estadísticas judiciales.

Esta medición tampoco está exenta de problemas. En términos burdos, la primera limitación que enfrenta es que “ni están todos los que son, ni son todos los que están”. Me explico: una práctica que está creciendo en los últimos años y que oscurece aún más el instrumental del que disponen los gobernadores para ejercer la intimidación legal es la utilización de otras leyes, que no están relacionadas con la libertad de prensa o de expresión, para castigar a los periodistas críticos<sup>57</sup>. En muchos casos, los periodistas son sentenciados por delitos que no tienen ningún vínculo con su labor en evidente represalia por piezas que enfurecieron a los gobernadores. Tres ejemplos: Jesús Lemus, director del periódico michoacano *El Tiempo*, acusado en 2008 de colaborar con el narcotráfico y sentenciado a 20 años de prisión; Pedro Canché, reportero de *Novedades*, de Quintana Roo, acusado de sabotaje, delito grave según el Código Penal de ese estado, y encarcelado en 2014; y Héctor Bautista, apresado por pederastia. Lemus estaba investigando hechos relacionados con las violaciones a derechos humanos en la lucha contra el narcotráfico en Michoacán, Canché había dado voz a diversos reclamos de los indios mayas de la entidad y denunciaba el mal desempeño y la falta de sensibilidad del gobernador ante las condiciones de vida de las comunidades indígenas de la entidad, y Bautista, al que ya me he referido anteriormente, sufrió la detención después de publicar su investigación relacionada con el creciente endeudamiento del gobernador Juan Sabines. En ninguno de estos tres casos el delito imputado a los periodistas tenía que ver con la libertad de expresión o con atentar contra el honor de los protagonistas de sus reportajes, sin

---

<sup>57</sup> En el ámbito federal, *Freedom House*, ha alertado sobre diversas disposiciones que contiene la Ley de Telecomunicaciones y que podrían restringir potencialmente la libertad de prensa y expresión, bajo el argumento de la protección de la seguridad nacional. (Freedom House 2015, 3).

embargo, ocurrió una evidente manipulación del marco y de las instancias legales para ejecutar represalias; más severas que las que hubieran generado la difamación o la injuria, y de paso, lanzar amenazas muy claras al resto de gremio periodístico. Estas estrategias no quedan capturadas con la consideración de las sanciones establecidas en las leyes relacionadas con los delitos contra la reputación de las personas.

La otra parte del problema es que no todas las personas sentenciadas por estos delitos contra la reputación son periodistas. En algunos casos, particulares inician juicios por difamación o calumnia contra otros particulares, especialmente por la difusión de información privada o falsa en redes sociales. En otros casos, los sancionados no son estrictamente periodistas, sino autores de *blogs* o usuarios de *Twitter*. Aunque no podemos conocer con certeza quiénes son los sentenciados por los delitos contra la reputación de las personas, pues las estadísticas del INEGI no permiten conocer el perfil profesional de los sentenciados, considero que, por la naturaleza de su profesión, que les permite un nivel de difusión del que no gozan los particulares, los periodistas constituyen el blanco principal de las normas restrictivas de la libertad de expresión. Adicionalmente, aunque los sentenciados no sean periodistas en todos los casos, que el marco jurídico provea los elementos para sancionar a cualquier otra persona logra el efecto intimidatorio buscado.

Finalmente, de la mano con la lucha contra el crimen organizado y el endurecimiento de las medidas de vigilancia pública, recientemente se han incluido en los códigos penales estatales sanciones para quienes difundan información relacionada con los cuerpos de seguridad pública, procuración de justicia o cualquier funcionario público vinculado con la persecución de delitos. La tipificación del delito de “halconeo”, como se le comenzó a llamar en los medios de comunicación, varía considerablemente entre los códigos penales que lo contemplan, y se establecen sanciones que llegan hasta los 15 años de prisión. El peligro de la criminalización de esta conducta es que puede utilizarse como un poderoso instrumento para obstruir la elaboración y publicación de piezas de periodismo de investigación, inhibiendo que la prensa estatal ejerza un papel crítico frente al problema del crimen organizado, en el que, no en pocas ocasiones, se ha visto la colusión de servidores públicos. El problema para capturar el efecto de estos delitos sobre la publicación de crítica en los diarios es que su tipificación es tan abierta y tan disímbola de estado a estado que da lugar a justificar persecuciones contra prácticamente cualquier persona que denuncie públicamente abusos cometidos por las autoridades formalmente encargadas de

combatir al crimen organizado. Los delitos “por uso indebido de información sobre actividades de las instituciones de seguridad pública”<sup>58</sup>, “contra las instituciones oficiales y los servidores públicos”<sup>59</sup>, o por “espionaje contra las instituciones de seguridad pública y procuración de justicia”<sup>60</sup> suponen una nueva categoría difusa que, no sólo inhibe, sino que criminaliza abiertamente la búsqueda de información relativa a la seguridad pública, y establece sanciones para prácticamente cualquier persona que denuncie abusos cometidos por las fuerzas públicas<sup>61</sup>.

Aunque la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha intervenido en diversas ocasiones para declarar la inconstitucionalidad de las disposiciones jurídicas relacionadas con el “halconeo”, los códigos penales de seis estados (Chiapas, Colima, Nayarit, Nuevo León, Puebla y Veracruz) establecen actualmente delitos relacionados con la difusión de información sobre la preservación de la seguridad pública. A la fecha, no hay estadísticas disponibles para los sentenciados por estos delitos dentro de las bases de datos judiciales en materia penal compiladas por el INEGI.

Del 2011 al 2013 el número de sentenciados por delitos contra la reputación de las personas, según lo clasifica el INEGI se distribuyó de la siguiente manera:

---

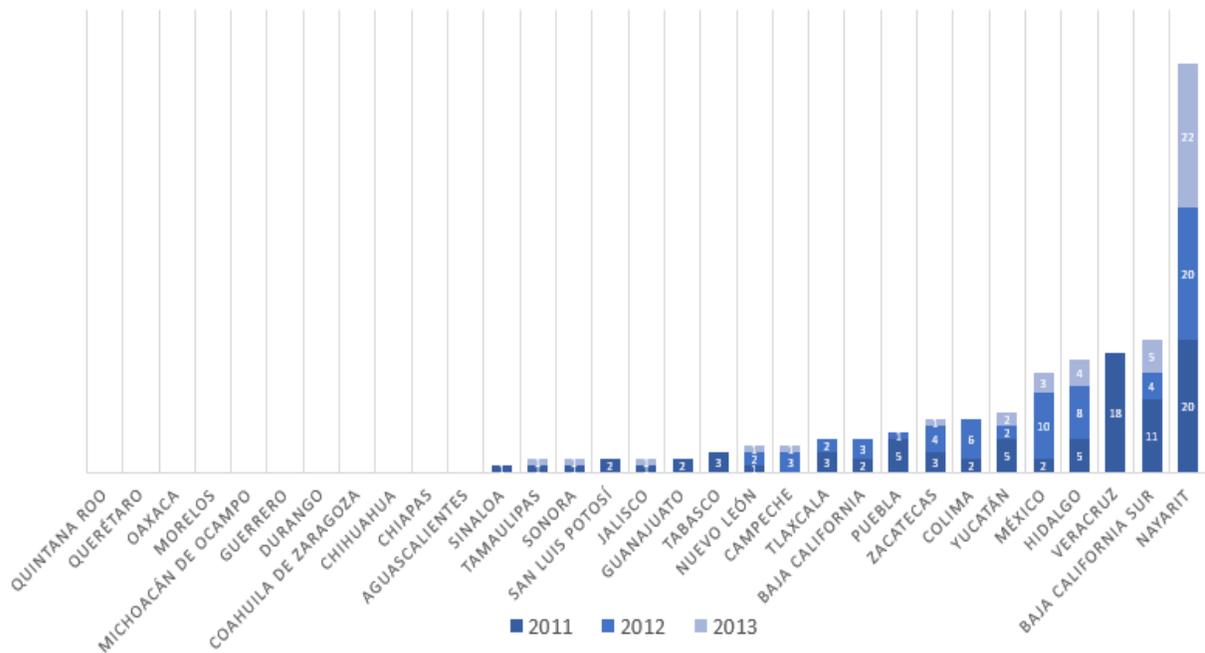
<sup>58</sup> Código penal de Colima.

<sup>59</sup> Códigos penales de Chiapas, Nayarit, Nuevo León, con variantes en la tipificación.

<sup>60</sup> Códigos penales de Puebla y Veracruz.

<sup>61</sup> Aunque también se ha utilizado para sancionar a cualquier “informante” pagado por el crimen organizado para alertar sobre el paso de elementos de seguridad pública: individuos que se colocan en puntos estratégicos de carreteras, caminos y cruces importantes; taxistas que siguen a distancia a los vehículos militares; o incluso miembros de la policía local coludidos con el narcotráfico que llegan a los operativos buscando extraer información para los criminales (Por Ésto! s.a.). Es por eso riesgoso asumir que todos los sentenciados por “halconeo” son periodistas, aunque es innegable el efecto disuasivo que la tipificación de este delito tiene para publicar reportajes basados en investigación sobre las dinámicas del crimen organizado y las fuerzas de seguridad.

**Gráfica 4.1. Sentenciados por delitos contra el honor**



Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI (2016).

Los datos oscilan entre 0 y 22 sentenciados por año. Resalta el caso de Durango, en donde, a pesar de continuar penalizado el delito de injuria, no se registraron sentenciados entre 2011 y 2013. El resto de ceros corresponde a estados en los que ninguno de los delitos contra la reputación están sancionados por los códigos penales<sup>62</sup>.

### 4.3 Análisis empírico

En esta sección se presenta una aproximación empírica para comprender el funcionamiento de la intimidación legal sobre la prensa estatal mexicana. En la primera parte, buscaré dar cuenta del número de personas que se han sentenciado por delitos contra la reputación en cada una de las entidades federativas, tomando esta cifra como un *proxy* de la intensidad de la estrategia de control por intimidación legal. Asumimos que el número de sentenciados por estos delitos permite medir, con las limitaciones señaladas, el grado de restricción del marco normativo y su

<sup>62</sup> Sin duda, un elemento a explorar posteriormente son los factores que propician la preservación o la derogación de estos marcos jurídicos restrictivos.

nivel de imposición real; es decir, se busca medir la intimidación por la aplicación de las leyes que castigan los delitos contra la reputación, y no sólo por la dureza de las penas contempladas. Según los argumentos teóricos propuestos, la intensidad de la intimidación debería estar en función de la presencia de agentes de reacciones adversas que inserten costos adicionales al proceso de imponer sentencias por delitos contra la reputación.

En la segunda parte del análisis empírico, se buscan aislar los efectos que tienen los potenciales aliados de la prensa en la efectividad de la intimidación legal para inhibir la crítica en los periódicos estatales. Siguiendo con las propuestas teóricas, los efectos se prueban en dos tipos de contextos: uno donde la probabilidad de reacciones adversas por la intimidación legal es alta, y otro donde el riesgo de reacciones es bajo.

#### 4.3.1 ¿Cuántos sentenciados? La intensidad de la intimidación legal

En esta primera parte del análisis se busca explorar las diferencias en los niveles de aplicación de la intimidación legal de estado a estado. Como se ha dicho, la intensidad de la estrategia es una de las dos áreas de incidencia de los agentes de reacciones adversas, que imponen costos adicionales a los procesos para sentenciar periodistas incómodos, al incrementar la visibilidad de los juicios o al fomentar la participación de actores adicionales que puedan poner en entredicho la utilización de las normas para inhibir la crítica. Consideramos cuatro agentes potenciales de reacciones adversas que podrían insertar costos adicionales para la aplicación de las leyes en un sentido restrictivo: jueces independientes, la oposición legislativa, las organizaciones de la sociedad civil y los propios diarios estatales. De manera paralela a las hipótesis establecidas para la estrategia clientelar, se propone que una presencia más cuantiosa de estos actores incrementará las probabilidades de que el gobernador enfrente reacciones adversas que limiten la intensidad en la que puede desplegar la intimidación legal. Por el contrario, cuando estos actores están ausentes, los procesos para sentenciar periodistas incómodos resultarán mucho más ágiles y discretos, volviéndolos más atractivos para el gobernador.

Como en el capítulo anterior, incluí dos elementos adicionales que también podrían incidir en el cálculo prospectivo del nivel de manipulación ejercida. El primero, es el nivel de crítica publicada por los diarios, como una medida de los “beneficios” de controlar, que el gobernador puede tomar en cuenta para decidir qué tantos recursos invertir en manipulación. El

segundo elemento refiere a las restricciones que afectan la disponibilidad de la estrategia dentro del menú de manipulación. Considerando que la intimidación legal supone una aplicación selectiva de la ley, y que para ello los gobernadores se aseguran de colocar a jueces afines a sus intereses, un elemento de restricción fundamental es el poder de élites, que hace referencia a estos juegos cerrados de los que hablaba Behrend (2011). La utilización de las variables se detalla a continuación.

#### *Variable dependiente: la intensidad de la intimidación legal*

La severidad de la intimidación legal se operacionalizó como el número de sentenciados por año para 2012 y 2013 por delitos contra la reputación de las personas en cada entidad federativa, según los registros efectuados por los juzgados estatales de primera instancia en materia penal que integra el INEGI en sus estadísticas judiciales.<sup>63</sup> En todos los casos, los sentenciados son delincuentes del fuero común.

Las cifras oscilan entre 0 y 22 sentenciados por año, con una media de 2.09 sentenciados, y una desviación estándar de 4.38.

#### *Variables independientes*

##### 1) Los agentes de reacciones adversas

El primer agente de reacciones adversas son los magistrados locales, que tienen intervienen directamente en los procesos de juicio y sentencia a los periodistas demandados por el gobernador, facilitando la estrategia de intimidación u obstaculizándola, insertando costos adicionales.

Bajo una visión legalista, se asume que los jueces son aplicadores automáticos de las leyes; que hay reglas a seguir que son objetivamente correctas, y por ello se excluye la posibilidad de que distintos argumentos entren en conflicto (Posner 2010; Schedler 2005, 78–79). Esta visión dogmática, llevada al ámbito estatal, supone que, en estados donde existan leyes contra el desacato vigentes, la aplicación de éstas se hará de manera automática, favoreciendo al gobernador. Sin embargo, la concepción de la ley como elemento incontrovertible no puede darse por sentada. Aunque es recurrente decir que los poderes judiciales locales suelen gozar de

---

<sup>63</sup> Utilizando la opción “delitos de los sentenciados” para organizar la consulta de los datos. ([http://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/Proyectos/bd/continuas/esop/DelitosSen.asp?s=est&c=23724&proy=esop\\_delitossen](http://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/Proyectos/bd/continuas/esop/DelitosSen.asp?s=est&c=23724&proy=esop_delitossen))

un grado de independencia menor del que goza la Corte federal, no podemos asumir de ningún modo que todos los poderes judiciales estatales se encuentran subordinados en el mismo grado al gobernador; especialmente porque en los últimos 30 años se ha registrado un nivel inusitado en el número de reformas a constituciones estatales que han modificado las dinámicas formales bajo las que operan los poderes judiciales de los estados, especialmente a finales de la década de 1990 (Ríos-Figueroa y Soto 2014, 4), lo que ha dado origen a un amplio abanico de distintas dinámicas de nombramiento, remoción y duración en el cargo de estado a estado, en las que el gobernador interviene en mayor o menor grado.

Magistrados que dependen más del gobernador suelen buscar el beneplácito de éste, pues si su carrera política está sujeta a ganarse sus simpatías, estarán más presionados a aplicar las leyes en el sentido que favorece al gobernador. Por otro lado, magistrados que gozan de un mayor grado de independencia, no necesitan del gobernador para continuar con sus ambiciones profesionales, y quizás busquen continuar su carrera política en la esfera federal. Estos magistrados no se sentirán comprometidos con el gobernador en el momento de resolver casos, y podrán incluir argumentos que controviertan las leyes estatales, acudiendo a las leyes extra estatales opuestas a la sanción del desacato, lo que inserta costos adicionales para aplicar la intimidación legal. Para ejercer plenamente la intimidación legal, al gobernador le gustaría que las únicas leyes válidas en su estado fueran las que él mismo aprueba, las que son convenientes para sus intereses; así, si los jueces incluyen en sus resoluciones elementos jurídicos externos que entran en conflicto con las leyes estatales (lo que constituye una reacción adversa), se dificulta de manera sustancial la aplicación de la intimidación legal, lo que disuadirá al gobernador de su aplicación irrestricta. La hipótesis que se desprende de esto es la siguiente:

H1a: En contextos donde los poderes judiciales cuentan con mayor grado de independencia, es más probable que se controviertan las leyes estatales, haciendo los procesos de sentencia más costosos; por lo tanto, encontraremos menor número de sentenciados por delitos contra la reputación.

La forma en que operacionalizamos la independencia judicial estatal fue a partir del indicador construido por Ríos y Soto (2014): una escala del 0 al 6, en la que el 6 indica una

mayor independencia judicial y 0 independencia nula o total sometimiento.<sup>64</sup> Los autores consideran cuatro elementos institucionales para medir la independencia *de jure* de los poderes judiciales estatales, a partir de los procedimientos formalmente consignados en las constituciones estatales:

1. *Las dinámicas de nombramiento de los jueces*: mientras más instancias participen en el nombramiento, los jueces pueden ser más independientes respecto del Ejecutivo.
2. *El proceso de remoción de magistrados*: disolver a los tribunales o remover a los jueces de sus cargos puede fungir como una amenaza muy efectiva para que se interpreten las normas en el sentido que busca el gobernador: “el juicio político a magistrados se puede utilizar como una herramienta para coaccionar a los magistrados a tomar decisiones afines a la del poder político en turno” (Ríos-Figueroa y Soto 2014, 6). El indicador está construido a partir de los actores que pueden iniciar el proceso de remoción y la votación que se necesita: si el Ejecutivo puede llevar a cabo la remoción sin el aval de ningún otro actor, está aniquilada la independencia judicial; por ello a mayor número de actores que intervengan en este proceso, se considera que hay mayor independencia judicial.
3. *Duración en el cargo*: cuando los nombramientos de los jueces coinciden con los periodos de las autoridades que los nombran, o es menor que éstos, se asume que los intereses políticos se trasladan a la esfera judicial. Por el contrario, si la duración de los jueces traspasa los periodos de gobierno del Ejecutivo, éstos tienen oportunidad de resolver los casos sin sujeciones políticas; las preferencias de los magistrados tienden a divergir en el tiempo respecto de la autoridad que los nombro, por ello, a mayor duración en el cargo se considera que hay mayor independencia.
4. *Especificación del número de magistrados en la constitución*. Si el número de magistrados no está especificado de manera explícita en la constitución estatal, la situación de los jueces es más vulnerable. Los ejecutivos tienen mayor margen de maniobra para reformar la ley orgánica del poder judicial, donde generalmente se especifica el número de magistrados cuando no se establece en la constitución: “los

---

<sup>64</sup> “El índice considera si el nombramiento es realizado por los mismos jueces o por al menos dos órganos diferentes, si el periodo que duran en su encargo es mayor al periodo que duran los órganos que lo nominan, y la relación entre el proceso de nombramiento y la duración en el cargo (0-3 puntos), si el proceso de remoción involucra al menos el voto de las dos terceras partes de la legislatura (0-2 puntos), y si el número de magistrados está especificado en la constitución (0-1 puntos)” (Ríos-Figueroa y Soto 2014, 8–9).

ejecutivos puedan aumentar o disminuir el número de magistrados, pues les basta con tener una simple mayoría en la legislatura, y así influir en el resultado final de las votaciones que realice el Tribunal”(Ríos-Figueroa y Soto 2014, 9).

El segundo agente de reacciones adversas son las organizaciones sociales, interviniendo en los procesos judiciales, alargándolos, haciéndolos más visibles o introduciendo mayor grado de incertidumbre sobre el resultado final de la sentencia, pues éste ya no sólo depende de los magistrados locales, que pueden estar sujetos al dominio del gobernador por los mecanismos que ya señalamos, sino también de la participación de otros actores, como litigantes independientes. La visibilidad que tome el proceso incrementa la participación de estos actores, y los costos de aplicar la intimidación legal. La hipótesis que se propone al respecto es la siguiente:

H1b: A mayor probabilidad de intervención de actores no gubernamentales en el proceso de aplicación de la intimidación legal, más se elevan los costos de desplegar esta estrategia, por lo tanto, encontraremos menor número de sentenciados por delitos contra la reputación.

Considero que la probabilidad de que intervengan otros actores en los procesos jurídicos depende de la visibilidad que pueda tomar el caso, y de que en la entidad existan actores interesados en la defensa de los derechos humanos; por ello, para operacionalizar las reacciones adversas provenientes de la sociedad civil considero el número de organizaciones sociales dedicadas a la promoción y la defensa de los derechos humanos por estado.

El tercer agente de reacciones adversas es la oposición política presente en el estado. Este actor tiene amplias motivaciones políticas para denunciar un uso intimidatorio de las leyes por parte del gobernador, y tiene distintas formas para intervenir en los procesos: haciendo denuncia pública, llamando al gobernador a rendir cuentas o motivando la participación de litigantes independientes, lo que inserta costos indirectos a la aplicación de la estrategia legal. La hipótesis que se articula en torno a esto es lo siguiente:

H1c: A mayor presencia de la oposición en el congreso, el gobernador enfrenta mayores obstáculos para el desarrollo de los juicios y sentencias como intimidación legal, elevando los costos de esta estrategia; por lo tanto, se reducen el número de sentenciados por delitos contra el honor.

Para operacionalizar la presencia de agentes de reacciones adversas en el congreso estatal se calculó la distancia que separa al partido del gobernador de la mitad de los escaños disponibles en el congreso estatal, asumiendo que contar con mayorías más holgadas supone juicios más fluidos y discretos.

La última fuente de reacciones adversas la constituyen los propios diarios, que, al iniciarse un proceso de intimidación legal decidan dar cobertura y difusión al hecho, llamando la atención sobre la estrategia e incrementando con ello el riesgo de que otros actores intervengan en el juicio, alargando los procesos y haciéndolos más llamativos. Asumimos que mientras más alternativas de información existan (en términos efectivos, no absolutos) es más probable que alguna o alguna de ellas haga difusión del caso. Con ello también retomo la noción de que mercados más competidos suelen estar asociados con menor grado de control sobre la prensa y mejores condiciones para ejercer la crítica. La hipótesis que desprende de ello es la siguiente:

H1d: A mayor probabilidad de difusión de los procesos de aplicación de la estrategia de intimidación legal, se vuelven más llamativos, y por tanto más costosos para el gobernador, por lo tanto, la intensidad de la intimidación legal se reduce.

Para operacionalizar la probabilidad de difusión se tomó el “número efectivo de diarios” que existen en la entidad, tomando la misma fórmula que utilizamos anteriormente para calcular esta cifra<sup>65</sup>.

## 2) El beneficio de controlar la crítica

El siguiente elemento que se propone que interviene en la decisión del gobernador sobre la intensidad de la estrategia de intimidación legal es la crítica incluida en los diarios. Como se

---

<sup>65</sup> Número Efectivo de Diarios=  $1/\sum(\text{porcentaje de mercado que abarca cada diario estatal})^2$

dijo en el capítulo anterior, el nivel de crítica que se publica en los medios también representa una medida inversa de los beneficios que le traería el despliegue de la manipulación. Mientras más crítica se haya publicado, mayores los costos que ésta genera a las ambiciones del gobernador, y, por lo tanto, mayores ganancias por contrarrestarla. La hipótesis que se desprende de esto es la siguiente:

H2: En entornos donde exista una prensa más crítica, más interés en silenciarla, por lo tanto, se registrarán mayores niveles de intimidación legal.

Para operacionalizar el nivel de crítica, acudí a la Base TiMIE y tomé el número de titulares críticos que aludían al gobierno o a algún aspecto de la política estatal por año y por entidad. Nuevamente, se tomó la versión “retrasada” (*lagged*) de esta variable, asumiendo que las acciones presentes del gobernador consideran la crítica publicada en el pasado.

### 3) Las restricciones

El tercer grupo de variables que incluyo para explicar la intensidad de la intimidación legal lo constituyen las restricciones que enfrenta el gobernador para desplegar la estrategia de intimidación legal, y que hace referencia a los recursos que afectan la disponibilidad de ésta.

En primer lugar, considero el poder de élites que existe en el estado. Como hemos dicho antes, la intimidación legal guarda un alto componente de selectividad: las leyes se aplican sólo a los enemigos del gobernador, pero no se aplican cuando el gobernador desprestigia a sus rivales a través de sus periódicos aliados. La aplicación de justicia a modo, por tanto, es un juego de élites, en el que mientras más consolidado esté el círculo en el poder, las alianzas entre las familias privilegiadas, y entre ellas y los actores políticos, más se facilita que los procesos judiciales se lleven a cabo sin cuestionamientos. La intimidación legal supone que el gobernador pueda aplicar la ley de manera selectiva; esto es, no sólo en el sentido que le conviene, sino sobre los sujetos que él determine. Como habíamos señalado anteriormente, esta aplicación selectiva de las leyes represivas supone concebir a la intimidación legal como un juego de élites, en el que las normas sólo afectan a los enemigos del gobernador, o a quien determine el círculo en el poder. Las leyes son prerrogativa de los poderosos, y por ello, mientras el marco jurídico

les beneficie, se mantendrá vigente, libre de cuestionamientos. La hipótesis que se desprende es la siguiente:

H3a: A mayor poder de élites, mayor probabilidad de una aplicación “selectiva de la ley”, lo que reduce los costos de aplicación de la intimidación legal; por lo tanto, se registrará mayor número de sentenciados por delitos contra la reputación.

Para operacionalizar el poder de élites se tomó como indicador el nivel de desigualdad presente en el estado, a través del índice de Gini.

La segunda restricción que se impone a los gobernadores es el grado de dominación política que tienen en el estado, y que les permite ejecutar la intimidación legal con menores cuestionamientos. Gobernadores con un mayor grado de poder político tendrán mayor capacidad de controlar las eventuales reacciones adversas que provengan de los agentes de contrapeso. La hipótesis que se articula al respecto de esta restricción es la siguiente:

H3b: A mayor grado de dominación política, el gobernador dispone de mayor libertad para hacer uso intimidatorio de las leyes estatales, por lo tanto, la intensidad de la estrategia de intimidación legal será mayor.

La forma en que se operacionaliza la dominación política es tomando el margen de victoria con el que el gobernador llegó a su cargo. Asumimos que victorias más holgadas hablan de gobernadores más cómodos para ejercer su poder sin las restricciones que pueda imponer la competencia política y para un eventual control de las reacciones adversas que genere la manipulación.

#### *Variables de control*

Para aislar de mejor manera los costos que provienen de los distintos elementos señalados, y probar el efecto de explicaciones teóricas alternativas se incluyeron variables de control, relacionadas con las condiciones contextuales de los estados.

Las primeras tres buscan poner a prueba la explicación estructural; para ello incluí: los años de escolaridad promedio en el estado (PNUD, 2012), el porcentaje de personas en la

entidad que afirman leer diarios más de una vez a la semana (Conaculta, 2013), y el producto interno bruto estatal *per cápita*. Al considerar estas variables se busca controlar las diferencias potenciales en el gasto en publicidad gubernamental impuestas por las variaciones en los niveles de desarrollo socioeconómico de los estados.

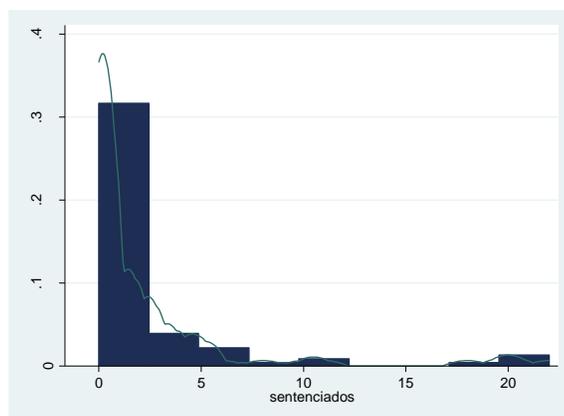
También se busca poner a prueba el efecto que tiene un estilo de gobierno “más autoritario”, incluyendo una variable dicotómica para aquellas entidades gobernadas por el PRI.

### *Modelo y resultados*

Dado que la variable de interés, el número de sentenciados por delitos contra la reputación de las personas, no sigue una distribución normal se utilizó un modelo Poisson, que arroja el número esperado de eventos como función de los correlativos incluidos. Estos modelos se utilizan para analizar datos que presentan sesgos hacia la izquierda, porque hay un número elevado de ceros. En el caso de los sentenciados, la recurrencia de los ceros es provocada por los estados en los que no están tipificados estos delitos en los códigos penales estatales. La distribución de la variable dependiente puede verse en la Gráfica 4.2.

Además, los resultados se corrigieron por autocorrelación espacial a través de la técnica de ajuste de errores por clústeres (*cluster adjusted standard errors*). Se realizan pruebas de una sola cola, para concentrarnos en la direccionalidad que toman las variables según las hipótesis expresadas. Por la disponibilidad de los datos, el modelo se prueba para 2012 y 2013. Los resultados se expresan en la Tabla 4.1:

**Gráfica 4.2. Distribución de los sentenciados por delitos contra la reputación**



Fuente: Elaboración propia

En el modelo, se encontró respaldo para la mayoría de las hipótesis presentadas para explicar los distintos niveles que presenta la intimidación legal. Recordando que el modelo Poisson arroja tasas de incidencia, las interpretaciones son las siguientes: en primer lugar, con respecto a los agentes de reacciones adversas potenciales, puede verse en primer lugar que, efectivamente, la presencia de jueces más independientes reduce la intensidad de la estrategia, medida en el número de sentenciados por delitos contra el honor. Específicamente, por cada incremento de un punto en la escala de independencia elaborada por Ríos y Soto (2014), se reduce en 62% el número de sentenciados por delitos contra la reputación. Recordando que la escala abarca del 0 al 6, donde 6 es el mayor grado de independencia judicial, el modelo predice hasta 5 sentenciados para niveles bajos de independencia (por ejemplo, en Colima, donde su poder judicial obtiene sólo 2 puntos de grado de independencia hubo 6 sentenciados en 2012). En el otro extremo, el modelo predice que cuando la independencia alcanza 6 puntos, prácticamente no habrá sentenciados por estos delitos.

**Tabla 4.1. Modelo Poisson para correlativos del número de sentenciados por delitos contra el honor**

**Variable dependiente:  
Número de sentenciados por delitos contra el honor (injuria, difamación o calumnia)**

		<i>Tasas de incidencia</i>	<i>p</i>
<i>Agentes de reacciones adversas</i>	<b>Independencia judicial</b>	.3799*** (.1315)	0.002
	<b>Contrapesos parlamentarios</b>	.9732* (.0225)	0.120
	<b>Organizaciones de defensa de derechos humanos</b>	1.0312*** (.0192)	0.044
	<b>Número “efectivo” de diarios en el estado</b>	.7800*** (.0694)	0.002
<i>Crítica</i>	<b>Crítica emitida por los diarios (retrasada)</b>	1.2423 *** (.1595)	0.045
<i>Restricciones</i>	<b>Margen de victoria del gobernador</b>	.0429 (.2101)	0.260
	<b>Desigualdad</b>	5.47e+16 *** (7.23e+17)	0.002
<i>Controles</i>	<b>PIB per cápita estatal</b>	.9473*** (.0145)	0.000
	<b>Nivel de escolaridad</b>	50.350 *** (60.617)	0.000
	<b>Porcentaje de lectores de periódicos</b>	.1043 (.0502)	0.189
	<b>Gobierno priista</b>	4.3958 ** (2.663)	0.007
	<b>Constante</b>	1.38e-20*** (1.71e-19)	0.000
	<b>Clústeres por ajuste de errores estándar</b>	30	
	<b>N</b>	60	

N=60 porque se carece de información sobre lectores de periódicos para el estado de Hidalgo 2012-2013. Las tasas de incidencia (incidence rate ratios) equivalen a las estimaciones de  $\exp(\beta)$ ; tasas inferiores a uno representan relaciones inversas.

Entre paréntesis se expresan los errores estándar robustos.

(\*\*\*  $p \leq 0.05$ ; \*\*  $p \leq 0.10$ ; \*  $p \leq 0.15$ )

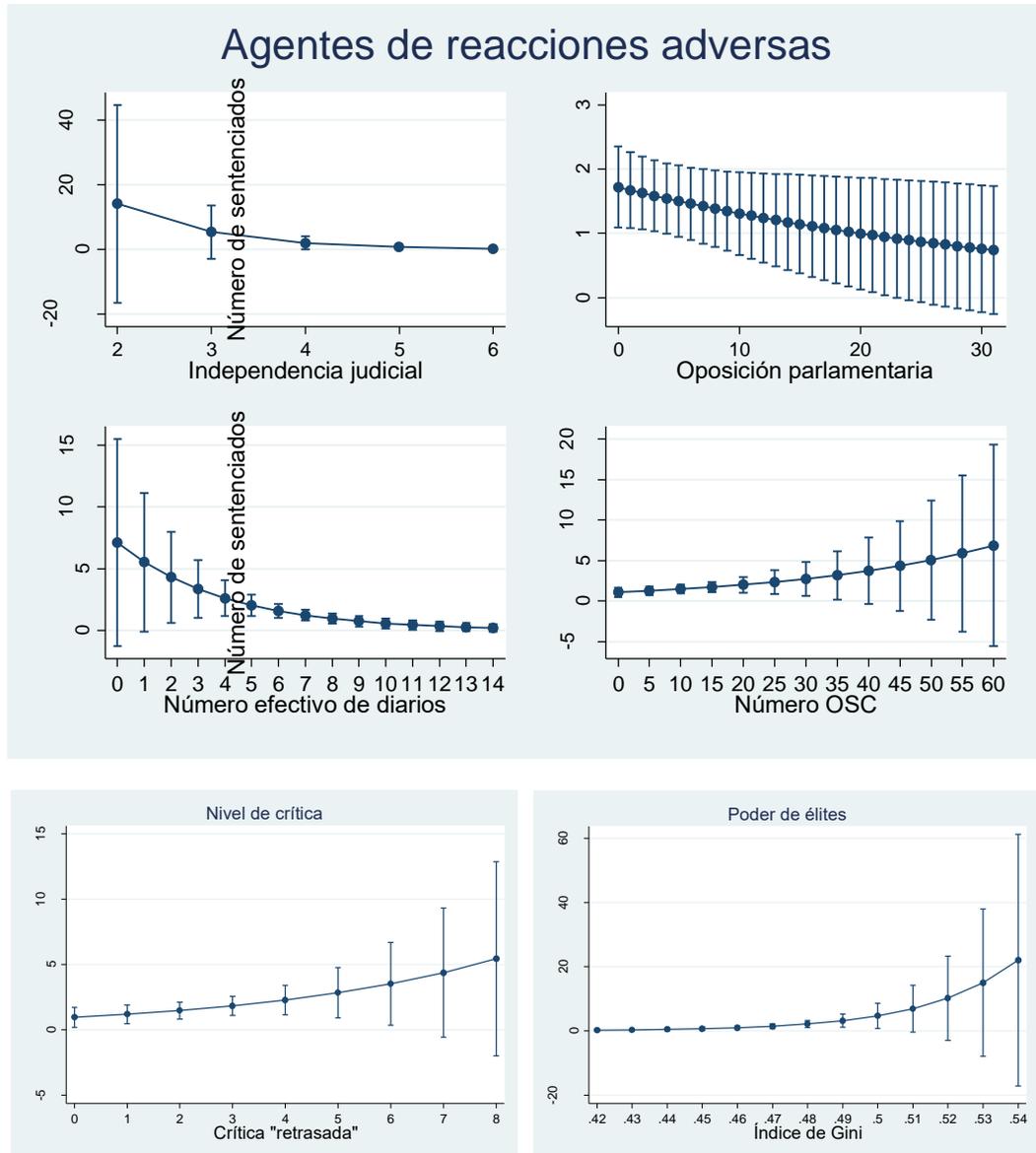
Asimismo, tanto la oposición parlamentaria como los diarios estatales aparecen relacionados con una reducción en la intensidad de la intimidación legal. En el primer caso, cada asiento adicional por encima de la mayoría ocupado por la oposición reduce en un 2.7% la intensidad de la estrategia, manteniendo todo lo demás constante; y para los diarios, cada diario extra reduce en 21% el número de sentenciados por delitos contra el honor, respaldando la idea

de que el gobernador elude escenarios en los que la estrategia puede ganar visibilidad. Respecto de los diarios, el modelo arroja que, si la entidad estuviera dominada por un monopolio mediático, habría hasta 7 sentenciados, mientras que en estados donde haya más de 8 diarios, el número de sentenciados se acerca a cero. Hay que señalar que la dirección de la relación entre sentenciados y organizaciones de la sociedad civil es inversa a la esperada, pero esto puede estar provocado porque la causalidad opera en la dirección opuesta: las organizaciones no están previniendo que se sentencie a los periodistas, sino que son los entornos más restrictivos los que están propiciando el surgimiento de organizaciones de defensa a periodistas, que aún son muy débiles como para marcar límites a la intimidación.

En segundo lugar, con respecto a la crítica, el modelo señala que cada titular crítico incrementa la intensidad de la intimidación legal en 24%. Por ejemplo, en estados donde no se emitieron titulares críticos, el número de sentenciados se acerca a cero, pero en los estados con mayor número de portadas negativas al gobierno o las políticas estatales (8 titulares para Jalisco en 2012), el modelo predice más de 5 sentenciados.

Con respecto a las expectativas teóricas vertidas en torno a las restricciones impuestas por el poder de élites, el modelo indica que, según lo esperábamos, el número de sentenciados está directamente relacionado con el nivel de desigualdad que presenta la entidad. Se comprueba que mientras el juego político esté concentrado en pocas manos la intimidación legal adquiere una mayor intensidad. Para poner un ejemplo, cuando el índice de Gini alcanza los .46 puntos, encontraremos 1 sentenciado, pero cuando la desigualdad se profundiza, y este indicador llega a los .52 puntos, habrá hasta 10 sentenciados por afectar la reputación. El margen de victoria del gobernador no muestra resultados estadísticamente significativos. Los efectos marginales se muestran en la Gráfica 4.3.

**Gráfica 4.3. Efectos marginales de los correlativos para aplicar la intimidación legal**



Fuente: Elaboración propia

Con relación a las variables de control, puede verse que las condiciones económicas, medidas con el PIB *per cápita*, están inversamente relacionadas con el número de sentenciados, sin embargo, la direccionalidad contra intuitiva de la escolaridad (inversa) impide formular una conclusión contundente respecto del peso de esta teoría alternativa para explicar la intimidación legal. La presencia del PRI en el gobierno, por otro lado, sí aparece relacionada de manera

significativa y en el sentido esperado, lo que da cuenta de que este “asentamiento” del poder abre el margen para manipular las leyes y las instituciones de impartición de justicia.

Para casi todas las variables hay que señalar, sin embargo, que los intervalos de confianza se abren más en los valores extremos, indicando menor nivel de predicción del modelo.

#### 4.3.2 “Paralizando” la crítica: la efectividad de la intimidación legal

En esta segunda parte del análisis empírico se mostrarán los efectos de la intimidación legal para disuadir la publicación de contenidos crítico en contextos con diferentes probabilidades de reacciones adversas.

Siguiendo el modelo teórico propuesto, la efectividad de la intimidación legal está afectada por la probabilidad de desatar reacciones adversas por la implementación de la propia estrategia. Según probamos con el modelo anterior, las reacciones adversas que provienen de poderes judiciales independientes es la variable que más restringe la aplicación de la intimidación legal, sin embargo, asumimos que esta condición no es suficiente para limitar la efectividad de la misma estrategia. Estrategias más severas sólo pueden verse afectadas por reacciones adversas más intensas y de una red de aliados más densa.

Como se dijo anteriormente, es difícil que los jueces reaccionen ante sentencias impuestas por el propio poder judicial, si bien no imposible, pues los sentenciados que aquí se consideran corresponden únicamente a juzgados de primera instancia, tal como los registra el INEGI. También, de jueces más independientes se pueden esperar distintas reacciones adversas que aminoran el poder intimidatorio de la estrategia: la posibilidad de que se opongan a replicar sentencias, o de que lleven a cabo procesos mucho más apegados al derecho; es decir, que no hagan un uso intimidatorio de las leyes.

Sin embargo, cuando en el estado coexisten un poder judicial independiente y un poder legislativo plural, las reacciones adversas que se desatan son más intensas. Por ejemplo, es posible que unan fuerzas para cuestionar la vigencia del marco jurídico, desempeñándose como aliados de la prensa al denunciar, a través de segundas o terceras instancias, el uso restrictivo y selectivo que se le está dando, para proponer modificaciones, o abiertamente la derogación de las sanciones contra los delitos de desacato. Retomando lo dicho más arriba, a diferencia de las reacciones que pueden generarse en el seno de las organizaciones de la sociedad civil, de corte

más difuso, las reacciones adversas que tiene la intimidación legal dentro de las otras ramas de gobierno tiene una incidencia más precisa, que es la modificación del propio instrumento a través del que se ejerce el control sobre la prensa: las leyes.

Utilizando la Base TiMie, realicé divisiones a partir de los elementos propuestos como principales fuentes de reacciones adversas: la presencia/ausencia conjunta de poderes judiciales independientes y congresos de oposición, como los escenarios extremos en donde la probabilidad de que la estrategia de control resulta efectiva, o donde la presencia de estos actores que pueden fungir como contrapesos políticos reduce el valor de la efectividad de esta estrategia para controlar a la prensa.

Para construir dos universos, clasifiqué a los estados con base en dos variables: estados con congresos divididos y estados con congresos donde el gobernador gozaba de mayorías; y entornos con baja independencia judicial, para aquéllos que obtuvieron 3 o menos puntos en el índice de Ríos y Soto (2014), y entornos con independencia media-alta a los que calificaron con más de 3 puntos. A partir de esta división, se construyó una variable dicotómica, que tomaba valor de 1 cuando la entidad presentaba alta independencia judicial y congresos dominados por la oposición; y 0 cuando estaba ausente alguna de estas condiciones, es decir, cuando no había ni independencia judicial ni congresos divididos, cuando había congresos divididos pero el poder judicial contaba con baja independencia, o bien, cuando el poder judicial clasificaba como independiente pero el congreso estaba dominado por el partido del gobernador.

#### *Variable dependiente*

La variable dependiente es la publicación de contenido crítico en los titulares que integran la Base TiMIE. La forma en que se construyó el indicador fue a partir de una variable dicotómica que se codifica como crítica (1) o no crítica (0). Como titulares críticos se consideraron: los que publican información desfavorable del gobernador, del gobierno estatal en general, o los que señalan algún problema en la entidad de referencia sin señalar responsables de manera explícita. El resto de titulares, incluyendo aquéllos que no hablan de política o de la entidad de referencia, se codificaron como 0.

#### *Variable independiente*

La variable independiente de interés es la aplicación de la intimidación legal, medida, como en el caso anterior, a través del número de sentenciados por delitos contra la reputación y la

dignidad de las personas, según los registros del INEGI. Esta variable se prueba en dos contextos: donde simultáneamente hay poderes judiciales con independencia media-alta y congresos dominados por la oposición; y donde alguna de estas condiciones no se cumple. Se utiliza la versión “retardada” de esta variable, asumiendo que los sentenciados del pasado condicionan la publicación de crítica presente.

La expectativa teórica, por tanto, es que en aquellos estados donde existan congresos de oposición y jueces independientes de manera simultánea, la intimidación legal sea menos efectiva para contener la crítica, porque legislativo y judicial pueden erigirse como aliados de los periodistas, desatando reacciones adversas para el gobernador, siendo una de las más costosas la derogación del marco jurídico restrictivo. Por el contrario, en los contextos donde el gobernador tiene sometido al poder judicial y cuenta con mayoría en el congreso estatal, es difícil que se generen reacciones adversas capaces de minar la efectividad de la intimidación legal. La hipótesis que se deriva de esto es la siguiente:

H1: En contextos donde el gobernador carezca de mayoría parlamentaria y el poder judicial goce de independencia, la intimidación legal será menos efectiva para controlar la crítica. En contextos donde el congreso esté dominado por el partido del gobernador y/o el poder judicial no cuente con independencia, la intimidación legal será efectiva como estrategia de control, y veremos una reducción en la publicación de crítica.

#### *Variables de control*

También se consideraron otras variables que pueden estar relacionadas con la publicación de contenido crítico, y se incluyeron como controles, tal y como se hizo para la estrategia clientelar. En primer lugar, se probó la presencia de organizaciones sociales dedicadas a la promoción de derechos humanos, que pueden fungir como aliadas de los medios propiciando la publicación de contenido crítico. En segundo lugar, se probó el efecto de la urbanización, industrialización y el crecimiento de las clases medias, como fuerzas que pueden debilitar el sometimiento de los medios, operacionalizadas través del PIB *per cápita* estatal<sup>66</sup>. En tercer lugar, se consideró la influencia de las características del mercado de diarios, medido a través de dos variables: el “número efectivo de diarios” estatales y el porcentaje de lectores de diarios en la entidad, asumiendo que las condiciones de competencia y mayores audiencias motivarían la emisión de

---

<sup>66</sup> Sin considerar ingresos petroleros.

contenido crítico. En cuarto lugar, se buscaron controlar los efectos que producen las diferencias de los diarios sobre el tipo de contenido que publican: el porcentaje de mercado estatal que abarca su circulación, y su pertenencia a asociaciones periodísticas nacionales. Finalmente, se busca capturar el efecto que la violencia atribuida al crimen organizado tiene sobre el contenido de los diarios. Por un lado, la violencia del crimen organizado se ha asumido como factor de autocensura de los diarios (Artículo XIX 2015, Freedom House 2015), pero también podría ser un detonador de crítica: la violencia supone un elemento negativo más que reportar en la entidad. Las políticas implementadas por el gobernador – o la ausencia de ellas – para enfrentar al crimen organizado puede ser una poderosa fuente de contenido crítico.

#### *Modelo y resultados*

Se utilizó un modelo logístico estratificado en dos contextos: uno en el que la probabilidad de reacciones adversas es baja, pues tanto el poder judicial como el congreso están alineados con los intereses del gobernador; y otro en el que la probabilidad es alta, donde hay un poder judicial independiente y un congreso dominado por la oposición. Nuevamente, se realizan pruebas de una sola cola y se realizan ajustes de autocorrelación espacial por clústeres de errores estándar. Los resultados son los siguientes:

**Tabla 4.2. Modelo logit para la efectividad de la intimidación legal sobre la publicación de crítica**

**Variable dependiente: publicación de titulares críticos**

	Ausencia de contrapesos judiciales y legislativos			Presencia de contrapesos judiciales y legislativos		
	<i>Razón de momios</i>	<i>Coefficiente</i>	<i>p</i>	<i>Razón de momios</i>	<i>Coefficiente</i>	<i>p</i>
<b>Número de sentenciados</b>	.8979*** (.0354)	-.1075*** (.0394)	0.003	1.076 (.1675)	.0735 (.1556)	0.318
<b>Organizaciones de defensa de derechos humanos</b>	1.0164*** (.0076)	.0163*** (.0075)	0.015	.9740* (.0216)	-.0256* (.0222)	0.124
<b>Número “efectivo” de diarios en el estado</b>	.9751 (.0345)	-.0252 (.0354)	0.238	.9911 (.2311)	-.0089 (.2332)	0.485
<b>PIB per cápita</b>	.9992*** (.0003)	-.0007*** (.0003)	0.014	1.003* (.0031)	.0037* (.0030)	0.110
<b>Porcentaje de lectores de periódicos</b>	.9944 (.0128)	-.0055 (.0128)	0.332	1.018 (.0423)	.0178 (.0415)	0.333
<b>Porcentaje del mercado que capta el diario</b>	.9935 (.0216)	-.0064 (.0218)	0.383	.9735 (.0448)	-.0268 (.0461)	0.280
<b>Pertenencia a asociaciones de editores</b>	1.032 (.3063)	.0315 (.2968)	0.457	1.602 (.8118)	.4713 (.5066)	0.176
<b>Ejecuciones atribuidas al narcotráfico</b>	1.0002 (.0003)	.0002 (.0003)	0.278	1.000 (.0007)	.0009 (.0007)	0.455
<b>Constante</b>	.2828 (.3718)	-1.262 (1.314)	0.168	.0578 (.1614)	-2.850 (2.790)	0.153
<b>Clústeres por ajuste de errores estándar</b>	24			8		
<b>Pseudo R<sup>2</sup></b>	0.0370			0.0394		
<b>N</b>	895			280		

Como titulares críticos se consideraron: los que publican información desfavorable del gobernador, del gobierno estatal en general, o los que señalan algún problema en la entidad de referencia sin señalar responsables de manera explícita.

La razón de momios equivale al *odds ratio*. Entre paréntesis se expresan los errores estándar robustos.

(\*\*\*  $p \leq 0.05$ ; \*\*  $p \leq 0.10$ ; \*  $p \leq 0.15$ )

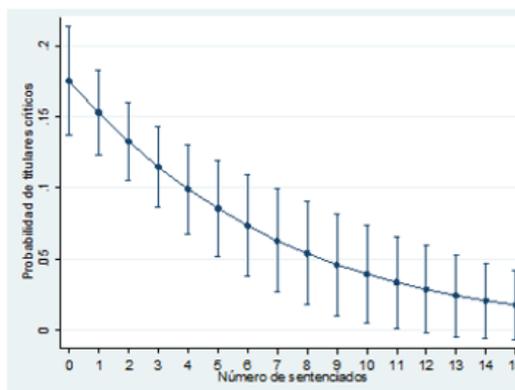
El modelo confirma nuestra hipótesis: cuando están presentes de manera simultánea un congreso dividido y un poder judicial independiente, la intimidación legal no tiene efecto significativo sobre la publicación de titulares críticos. Incluso, la relación entre las variables, aunque no es significativa, muestra signo positivo, evidenciando que hay una relación directa (estadísticamente no significativa) entre los contrapesos políticos y la publicación de crítica. En cambio, cuando estas condiciones están ausentes, es decir, cuando el gobernador cuenta con mayoría en el congreso estatal y/o el poder judicial carece de independencia, la publicación de titulares críticos se reduce en 10.2% por cada sentenciado adicional; por ejemplo, en estos escenarios, donde la probabilidad de desatar reacciones adversas es muy baja, cuando se han sentenciado a diez personas por delitos contra el honor, la probabilidad de publicar crítica es de 7%; en cambio, en contextos donde tanto la legislatura como el poder judicial fungen como aliados, la probabilidad es de 20%.

Gráficamente, en los contextos donde la probabilidad de desatar reacciones favorables es baja, puede verse que la aparición de titulares críticos desciende significativamente conforme aumenta el número de sentenciados por delitos contra la reputación. Por el contrario, en donde la probabilidad de reacciones es alta, la línea de los titulares críticos se mantiene prácticamente horizontal, respaldando las expectativas teóricas de la Figura 4.1 para crítica y reacciones adversas: en aquellos entornos en los que están presentes los aliados precisos para reaccionar ante la intimidación legal, la pendiente del descenso de la crítica es mucho menor a la pendiente que se presenta en entornos donde no están presentes los aliados.

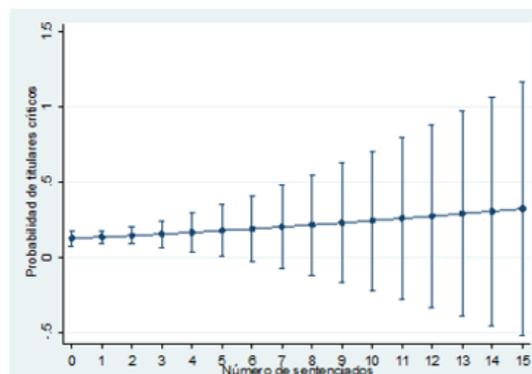
Llevado a los modelos estratégicos propuestos en el primer capítulo, el primer escenario, en donde la prensa carece de aliados, el equilibrio se alcanza en donde el gobernador elige ser *Manipulador* y el diario se va moviendo hacia *No Criticar*, lo que explica el movimiento descendente de la probabilidades marginales de crítica. En cambio, en el segundo escenario, donde el periódico cuenta con las reacciones adversas que pueden llevar a cabo el congreso y el poder judicial, el diario elige *Criticar*, y esta decisión se mantiene constante independientemente de la elección del gobernador, por eso aparece prácticamente plana.

#### Gráfica 4.4. Efectividad de la intimidación legal según el tipo de contexto

a) Intimidación legal exitosa:  
baja probabilidad de reacciones  
adversas (congresos de mayoría  
y poderes judiciales sometidos)



b) Intimidación legal no exitosa:  
alta probabilidad de reacciones  
adversas (congresos divididos y  
poderes judiciales  
independientes)



Fuente: Elaboración propia

Con respecto a las variables de control, vemos que en ambos casos resulta significativa la presencia de organizaciones dedicadas a la defensa de los derechos humanos, sin embargo, la direccionalidad cambia. Estas organizaciones parecen ejercer un efecto supletorio: donde están “apagados” los contrapesos institucionales, las organizaciones sociales fungen como aliadas de los diarios críticos: a mayor número de organizaciones, se observa que se incentiva la publicación de crítica en 1%. Sin embargo, esto no ocurre donde es alta la probabilidad de reacciones adversas provenientes de legislativo/judicial.

Algo similar ocurre para el PIB *per cápita*: mejores condiciones socioeconómicas potencian ligeramente la emisión de crítica (.03% más titulares críticos por cada mil pesos extra) pero sólo en contextos con alta probabilidad de reacciones adversas, y la reducen donde las reacciones son improbables. Una posible explicación para esto podría estar relacionada con el poder de élites que se mencionó en el análisis previo: contextos donde hay poder económico pero las ramas de gobierno están dominadas por el gobernador refuerzan la idea de juegos cerrados, por donde no se puede colar la posibilidad de reacciones adversas por el encarcelamiento o las multas impuestas a periodistas. Ninguna de las otras variables de control aparece estadísticamente relacionada con la emisión de crítica cuando construimos el modelo en torno a la estrategia de intimidación legal.

Si realizamos la división de contextos con base en estos contrapesos – organizaciones sociales o condiciones socioeconómicas— los resultados de los modelos<sup>67</sup> demuestran que la presencia de organizaciones de defensa de derechos humanos, o de las características asociadas a mejores contrapesos económicos no logran minar el poder de manipulación de la estrategia legal: la intimidación legal inhibe la publicación de titulares críticos independientemente de que estén presentes o ausentes estos contrapesos. Tampoco hay diferencias si realizamos la división tomando como referencia la media del número efectivo de diarios en la entidad.

Para el caso de contextos con mayor probabilidad de reacciones adversas hay que señalar, sin embargo, que los intervalos de confianza se abren más en los valores superiores, indicando menor nivel de predicción del modelo.

#### **4.4 Conclusiones: aliados con límites**

Conviene hacer una anotación especial respecto del poder judicial. Aunque la influencia de su grado de independencia es innegable para facilitar u obstaculizar la interpretación de las leyes en sentido restrictivo, volviéndolas instrumento de intimidación y manipulación sobre los contenidos de la prensa, no podemos confiar en que los jueces independientes siempre asumirán un papel de activismo frente a la manipulación legal. Si bien poderes judiciales más independientes restringen el número de sentenciados, esto no es suficiente para frenar el efecto intimidatorio que tienen las leyes restrictivas: hay una gran incertidumbre sobre represalias futuras, y los periodistas prefieren autocensurarse, reduciendo o eliminando la publicación de los titulares críticos contra el gobierno. Aunque existan poderes judiciales formalmente independientes, esto sólo incrementa los costos de aplicación de la intimidación legal y reduce el número de sancionados, sin embargo, los periodistas no tienen garantía sobre la interpretación de las normas, ni mucho menos la certeza de que el control sobre los medios desatará reacciones adversas capaces de generar solidaridad o activismo con los medios. El escenario final cuando solo consideramos la potencial reacción de los poderes judiciales es la anulación de la crítica; es decir, en solitario, no tienen efecto para disminuir la efectividad de la intimidación legal. Esto es consistente con diversos textos que señalan que la independencia judicial es insuficiente, aunque necesaria, para frenar el control sobre la prensa ejercido desde el Ejecutivo, especialmente en la esfera local, donde los tribunales suelen presentar un mayor grado de

---

<sup>67</sup> No reportados. Disponibles bajo petición a la autora [maria.salazar@alumnos.cide.edu](mailto:maria.salazar@alumnos.cide.edu)

captura (Alemán 2015; Boas 2012; Lauria 2014; Stanig 2015, 17). En realidad, cuando poderes judiciales más independientes ya han aplicado sentencias por delitos contra el honor, el único aliciente que pueden tener los periodistas para continuar publicando contenido crítico es que dichas sentencias se hayan dictado con mayor apego a la ley, o que quizás sea raro que se repliquen. Sin embargo, ninguna de estas reacciones por sí misma puede fungir como apoyo suficiente para motivar la crítica y desactivar la estrategia de intimidación legal.

La prensa estatal tampoco puede confiar en que las organizaciones de la sociedad civil o los poderes económicos emprendan acciones de denuncia lo suficientemente llamativas como para arriesgarse a continuar emitiendo crítica. La estrategia de intimidación legal, por estar arraigada en el marco jurídico estatal, parece difícil de destrabar desde la esfera social o cívica.

En escenarios con marcos jurídicos restrictivos, la única circunstancia en la que los periódicos estatales ejercen su función de vigilancia sobre los poderosos es cuando tanto el poder judicial como el legislativo están en posibilidad de cerrar sus pinzas sobre el control que despliega el gobernador sobre los medios. Es en esos casos en los que la reacción de la oposición legislativa puede llevar a poner en entredicho el propio instrumento para ejercer la intimidación legal, reformándolo o derogándolo, y poniendo al gobernador en el peor de los escenarios: haber desplegado el control redundante en la aniquilación de la fuente de dicho control.

Por último, no podemos excluir la posibilidad de que la federación intervenga para resolver casos en los que las instancias locales parecían capturadas. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha resuelto algunos casos en los que se han utilizado las leyes contra la difamación o “los ataques a la vida privada”<sup>68</sup> en contra de periodistas, o bien, cuando se ha buscado endurecer el marco jurídico. En 2011, Javier Duarte, gobernador de Veracruz, buscó incluir en el código penal de la entidad el delito de “perturbación del orden público” para sancionar a cualquier persona que difundiera alertas “falsas” sobre riesgos a la seguridad pública. Este delito no sólo aplicaría a las publicaciones impresas, sino también a quien manifestara mensajes en plataformas electrónicas como *Twitter*. El presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos inició una acción de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia en contra de la llamada “ley Duarte”. La reforma finalmente fue derogada por “ser una transgresión directa a la libertad de expresión”(SCJN 2011, 4), y por establecer un “tipo penal abierto”, es decir, que está definido de manera vaga y no encuentra fundamentación válida.

---

<sup>68</sup> Ley de imprenta de Guanajuato.

Así, en un entorno de baja independencia judicial y con el congreso dominado por el partido del gobernador, la intervención conjunta de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y de la Suprema Corte logró destrabar el control estatal y el código penal de Veracruz permaneció sin cambios.

A pesar de ello, la intervención federal, como el contrapeso latente, no ocurre siempre. La Suprema Corte sólo arbitra estos procesos cuando algún actor activa algún mecanismo de control constitucional – controversia constitucional, acción de inconstitucionalidad o amparo, y eso no sucede cada vez que los gobernadores aplican la intimidación legal; o bien cuando decide atraer un caso de un proceso judicial en marcha, lo que requiere que se haga el ruido suficiente para que la Corte intervenga. Aunque las condiciones particulares que conducen a estos escenarios ameritaría una exploración especial, podríamos pensar en que la intervención de la Suprema Corte, como actor extraestatal, ocurre por la influencia de alguno de los agentes de reacciones adversas que tienen una incidencia “parcial” en la estrategia (como los diarios estatales o las organizaciones sociales), es decir, que no tienen capacidad suficiente para dañar la estrategia pero que sí logran intervenir en su intensidad. Las organizaciones sociales, a través de litigantes independientes, pueden provocar que los procesos escalen las instancias de justicia hasta llegar a la Suprema Corte; o los diarios, haciendo eco de los casos pueden volverlos tan llamativos que la Corte decida atraerlos.

En los últimos años, además de la declaración de inconstitucionalidad sobre la “ley Duarte”, la Corte sólo ha intervenido en dos ocasiones más para resolver casos vinculados con restricciones a la libertad de expresión o prensa a nivel local: uno es el la declaración de inconstitucionalidad del delito de “ultrajes a la autoridad”, recientemente incluido en el código penal del Distrito Federal; y otro es el amparo promovido por un periodista guanajuatense, denunciado por atacar la vida privada del presidente municipal de Acámbaro, al haber denunciado, en una pieza periodística, actos en corrupción de este funcionario público (SCJN, 2008). Esto, para decir que, si bien la intervención de autoridades federales resulta muy costosa para las autoridades locales, en realidad sucede de manera excepcional.

Si para la estrategia clientelar los aliados clave resultaron ser los legisladores de oposición, interesados en denunciar las prácticas de cooptación del gobernador, para la intimidación legal, los medios requieren de la presencia conjunta de las ramas legislativa y judicial, dispuestas a fungir como contrapeso del gobernador, o bien, confiar en que se genere

suficiente ruido como para llamar la atención de la esfera federal. Como la posibilidad de que esto ocurra es baja (en la base TiMIE sólo el 30% de los casos cumplen con esta condición), los periódicos prefieren callar la crítica en la gran parte de los casos. Ése es el poder de las leyes para imponer silencio.

## 5. “Manchas que no son de tinta”: la violencia para someter a la prensa

*An effective state is the invisible backbone that the press requires to function.*

Silvio Waisbord, *Antipress violence and the Crisis of State*.

Algunas piezas periodísticas publicadas recientemente en los diarios estatales: “Beneficia a cuates Mario López Valdez”<sup>69</sup>, del periódico *Noroeste*, de Sinaloa; “Corrupción Cero”, columna publicada en *El Sol del Sur*, de Tamaulipas, en la que el periodista Mario Segura reveló vínculos de funcionarios públicos con el crimen organizado; y “Ejército catea las propiedades de Eviel Pérez”, de *El Piñero de la Cuenca*<sup>70</sup>, un pequeño diario de factura casi casera que se publica en la frontera entre Oaxaca y Veracruz.

Las tres piezas son ejemplos de contenido crítico, que denuncian, respectivamente, tráfico de influencias, malos manejos financieros y posibles conexiones entre personajes cercanos al gobernador y el narcotráfico. Si sólo juzgáramos la salud de la prensa estatal a partir de sus contenidos, estas notas podrían tomarse como una buena señal: hay periódicos en Sinaloa, Tamaulipas y Oaxaca que están realizando una labor informativa, y ofrecen a sus lectores contenido crítico. Sin embargo, los hechos que siguieron a su publicación relatan una historia que desvanece el optimismo; los autores o los periódicos donde aparecieron sufrieron la más cruenta de las estrategias de control sobre la prensa que aquí se analizan: las agresiones físicas.

Desde que Mario López asumió la gubernatura de Sinaloa, el *Noroeste*, “el único diario que ejerce periodismo de investigación [en el estado] y que se ha apartado de reconocer las virtudes del gobernador” (Villanueva 2014), ha denunciado más de 50 ataques, entre agresiones físicas, amenazas telefónicas y cibernéticas (Noroeste 2014). Su director general fue baleado en ambas piernas en el 2014, las paredes de sus oficinas recibieron disparos de metralletas en 2010, y varios de sus reporteros han sido golpeados por sus actividades en el transcurso de estos años. El gobernador declaró que estos ataques habían sido “mala suerte”.

“Papá Mayito” es un payaso que, junto con su familia, la “Familia Payasos Show” ameniza fiestas infantiles. En 2012, “Papá Mayito” se dedicaba al periodismo, e incluso un mes antes de su secuestro había ganado un premio del Club de Periodistas por su labor. Mario Segura,

---

<sup>69</sup> Publicada el 18 de febrero de 2011.

<sup>70</sup> Publicada del 3 de julio de 2010.

además de ser columnista de *El Sol del Sur*, dirigía un portal de noticias llamado *Alerta Oportuna*. Aunque sus captores insistían en ser miembros del Cartel del Golfo, y que su secuestro estaba relacionado con una nota sobre el dueño del equipo de fútbol Tampico-Madero, Segura está convencido de que en realidad fue una represalia articulada desde el círculo de la política tamaulipeca, frecuentemente vinculada con organizaciones criminales (Artículo XIX 2014, 72). El caso fue retomado por diversos medios locales y nacionales, y poco más de una semana después de ser capturado, los secuestradores abandonaron al ahora ex periodista en un camino, en las afueras de Tampico.

En 2013, pocos días después de las elecciones estatales de Veracruz y Oaxaca, las instalaciones de *El Piñero de la Cuenca* fueron atacadas por una bomba molotov. En ese mismo año, varios voceadores que vendían el periódico fueron asaltados, golpeados y despojados de sus ejemplares. Su director ha recibido 13 amenazas, y aunque ha realizado denuncias ante diversas instancias públicas, lo más eficaz para disminuir las agresiones ha sido “dejar de hablar del gobernador” (Artículo XIX 2014, 53).

Tres notas y tres consecuencias dramáticas, no sólo para sus autores, sino para la prensa estatal general: en condiciones de violencia, la libertad de expresión sufre. (Waisbord 2002). Como la intimidación legal, la violencia también somete a la prensa por el miedo a las consecuencias que una pluma crítica pueda enfrentar; cuando se agrede a un periodista, todo el gremio se siente señalado y amenazado. En los últimos años, es común hablar de México como uno de los peores lugares para ejercer la prensa libre. Los reportes de organizaciones internacionales – el Comité para la Protección de Periodistas, *Freedom House*, Reporteros sin Fronteras – han venido alertando sobre el descenso en la libertad de expresión en México a causa de las condiciones violentas en las que los periodistas deben realizar su trabajo; y las frecuentes denuncias por agresiones confirman el clima de zozobra en que vive la prensa: “M.I.E.D.O.<sup>71</sup>” es el título del más reciente informe de Artículo XIX sobre el estado de la prensa en México.

Los costos y visibilidad de la violencia hacen de ella un recurso excepcional, que no se puede aplicar de manera indiscriminada ni frente a cualquier situación; por ello su utilización como estrategia de control es símbolo de que algo se está moviendo: una prensa menos

---

<sup>71</sup> Siglas para Medios, Impunidad, Estado, Democracia y Opacidad.

aquiescente en sitios donde tradicionalmente era sumisa, una ruptura del dominio que se lograba por otros medios, o un cambio súbito en los recursos del gobernador (Waisbord 2002).

Si en México vemos prensas silenciosas, ¿por qué se registra un creciente problema de violencia contra periodistas e instalaciones noticiosas?; si reprimir es costoso, ¿por qué se sigue reprimiendo?; si la violencia es la más severa de las represalias que sufre la prensa, ¿existen condiciones en las que la prensa desafía este control? En este capítulo exploramos estas preguntas.

Las imágenes de fuerzas policiales golpeando periodistas, individuos embozados enviando mensajes amenazadores o criminales pagados por el gobierno dejando explosivos en redacciones disidentes hace pensar en los regímenes autoritarios más cerrados. En las dictaduras militares latinoamericanas, por ejemplo, las desapariciones, secuestros y tortura de periodistas fueron frecuentes: en Colombia, bajo el gobierno del General Rojas Pinilla, más de 70 periodistas murieron a manos de agentes del estado; en Argentina, se documentó la desaparición de 93 periodistas; y en Brasil, 15 periodistas fueron torturados hasta la muerte en la década de 1970 (Stein 2008; UNESCO-Infoamérica 2015; Waisbord 2000, 2002).

¿Podríamos decir que este panorama se parece a lo que hay, por ejemplo, en Veracruz, entidad calificada como la más peligrosa para ejercer el periodismo en México, o en algunas ciudades del norte del país? La respuesta es no; y, sin embargo, estamos lejos de poder afirmar que los periodistas mexicanos se desempeñan en un clima libre de agresiones y violencia.

La violencia, como estrategia de manipulación represiva, comparte con la intimidación legal el mismo motor de obediencia: el miedo (Schedler 2013, 56). Si en la intimidación legal el instrumento para lograr el miedo son las sanciones contempladas en las leyes, la represión violenta lo logra mediante el uso de la fuerza, sea sobre los periodistas, infligiendo deliberadamente agresiones físicas; o bien sobre las instalaciones materiales de los diarios. La represión violenta constituye la más severa de las estrategias de control sobre los contenidos de los medios: condicionar la integridad física, o en casos radicales la propia vida de los periodistas, a censurar las notas que resultan inaceptables para el grupo en el poder constituye un control mucho más dramático que supeditar los contenidos a contratos publicitarios. Sin embargo, derivar el grado de violencia que sufren los periodistas únicamente a partir de secuestros, desapariciones o asesinatos es una imprecisión, pues esas manifestaciones de la violencia sólo constituyen una parte del amplio abanico de formas en que se cristaliza esta estrategia de control.

En sus informes sobre el estado de la prensa en México, Artículo XIX clasifica hasta ocho tipos de agresiones que pueden sufrir los medios y los periodistas: violencia física o material, amenazas verbales, escritas o incluso cibernéticas; censuras, secuestros, detenciones arbitrarias, agresiones o descalificaciones públicas e intimidaciones judiciales.

A pesar de la multiplicidad de formas que adopta la violencia y de la variedad de fines que se propone alcanzar, el aspecto central del uso instrumental de la violencia coercitiva es generar obediencia (Kalyvas 2006, 28). El objetivo de la represión violenta contra los medios es el mismo en cualquier sistema político: inhibir la publicación de contenido subversivo; sin embargo, los móviles son otros. Como señala Waisbord (2002, 96): en el pasado, el hostigamiento de reporteros y los ataques a los periódicos estaban vinculados a confrontaciones ideológicas o partidistas; hoy, en cambio, la represión violenta de los diarios no tiene que ver con filiaciones partidistas o pertenencias a movimientos sociales, sino con los asuntos que han elegido cubrir. La mayoría de los periodistas que ha sufrido ataques se encontraban trabajando en temas sensibles previo al momento de la agresión: corrupción, vínculos entre políticos y criminales, daños al medio ambiente, abusos de derechos humanos, o actividades del crimen organizado.

La violencia, además, no puede ser ejercida de manera irrestricta e instintiva. Aunque sus consecuencias puedan ser desastrosas, la violencia es todo menos caos: concebirla como un asunto racional y no como un arranque irreflexivo; y como un proceso y un recurso, más que como un resultado que emerge de una caja negra (Kalyvas 2006, 21) es de mucha más ayuda para entender la lógica que subyace a las agresiones que el Estado instrumenta en contra los periodistas incómodos. La teorización de Kalyvas sobre la violencia es aplicable a la represión de los medios en tanto proceso que despliega el Estado sobre civiles, cuya obediencia se busca conseguir; y aunque las ideas de este autor rebasan este tipo específico de relación violenta, su conceptualización de la violencia como un asunto racional resulta muy útil para los fines de esta investigación. Las agresiones, bajo esta perspectiva, se planean, involucran varios eslabones de decisión en los que costos y beneficios se sopesan. La violencia indiscriminada es contraproducente; un balazo en el pie a quien la utiliza de esa manera, que da origen a reacciones adversas, tal y como sucede para el resto de estrategias de control que he analizado.

La característica que distingue a la coerción violenta del resto de las estrategias de control sobre la prensa es que ésta es abiertamente ilegal. Si la intimidación legal se vale

precisamente de la ley para ejercer la manipulación y el clientelismo opera en los márgenes de la ley para cooptar a los diarios, la violencia es una estrategia que funciona totalmente fuera de la ley: es la utilización privada de las fuerzas públicas para intimidar, o la complicidad con criminales para el mismo fin. Es, por esta misma razón, una estrategia que ocurre en la clandestinidad, en la que los funcionarios agreden directamente (en raras ocasiones), o indirectamente, valiéndose de las fuerzas públicas para sofocar el trabajo periodístico o utilizando agentes que violentan a sueldo: miembros de grupos criminales, ex militares o ex policías (Levitsky y Way 2010, 28).

A pesar de que la represión violenta se trama en la clandestinidad, su consumación es altamente visible: a diferencia de lo que ocurre con la estrategia clientelar, que también se trama y se concreta lejos de la mirada pública, las secuelas de la represión violenta son dramáticas y llamativas, muy difíciles de ocultar; y por ello, sumamente costosas para quien la ejerce. Por eso la violencia constituye el último recurso de la manipulación (Nerone 1990, 8; Schedler 2013, 322; Waisbord 2002). La violencia es una medida extraordinaria que, si bien nos habla de la falta de límites impuestos al represor, también nos habla de la imposibilidad de ejecutar otras estrategias de control menos visibles para lograr la sumisión; o bien, de medios muy resistentes al control.

La coerción violenta constituye el recurso final, pero también el más difícil de sortear para quien lo padece: destrabar el nudo de la agresión no tiene soluciones tan obvias como los tienen los controles clientelares o legales (Waisbord 2002, 92); no se resuelve con mayores controles financieros, ni se palia con reformas legislativas o poderes políticos más independientes. Moviéndose en la informalidad y en la ilegalidad, su característica es la incertidumbre, pero también la máxima disuasión, por ser la estrategia de mayor severidad. Si dentro del control clientelar cabe la posibilidad de la crítica como chantaje y dentro de la intimidación legal, la pérdida de validez de los instrumentos jurídicos, atenuar los efectos de censura que impone la violencia no es una operación tan directa. La represión violenta hace que la labor crítica de los medios se vuelva poco menos que una misión temeraria que muy pocos estarán dispuestos a emprender.

Y es que la violencia, no sólo constituye la consecuencia de un mal funcionamiento institucional, sino un reflejo de la ineffectividad y la debilidad del Estado para ejercer su autoridad (Boas 2012; O'Donnell 1993). Para Waisbord (2002), la violencia que padece la

prensa constituye, por un lado, una falla del Estado para monopolizar de manera efectiva el uso legítimo de la violencia; y por otro, una falla de rendición de cuentas para sancionar a los responsables de las agresiones y los abusos. La violencia como estrategia de intimidación deliberada contra la prensa es una situación crítica: se trata del propio Estado ejerciendo la fuerza contra los periodistas, o solapando las agresiones infligidas por criminales: además de ser muestra de una incapacidad o de la falta de voluntad para proteger los derechos de sus ciudadanos (Artículo XIX 2015, 19; Schedler 2014, 11) es la decisión consciente y premeditada de inhibir ilegalmente la crítica, a través de agresiones ejecutadas por las propias fuerzas públicas, o con el consentimiento de éstas.

En estos Estados débiles – o en abierta crisis, según la visión de Waisbord (2002) – la violencia de la prensa se mezcla con otras violencias, que proliferan en entornos donde el monopolio de la fuerza se ha pulverizado entre cárteles de la droga, movimientos guerrilleros, mafias, grupos terroristas, paramilitares o insurrecciones civiles. Sin lugar a dudas, la labor periodística peligra más en esos contextos de riesgo y confrontación.

¿Son entonces las agresiones contra la prensa consecuencia de este fenómeno más amplio de violencia (Waisbord 2002, 43, 92–93)? Sí y no. Por un lado, es complicado separar la violencia contra periodistas de las “otras violencias”. La frecuente colusión y complicidad de las autoridades con los grupos criminales o guerrilleros, y la vulnerabilidad de las condiciones en que se desempeñan los periodistas en contextos riesgosos (Márquez 2015) entremezclan ambos fenómenos; sin embargo, no podemos asumir que los periodistas agredidos son simplemente “daños colaterales” de estos entornos violentos. Es necesario entender que la violencia contra la prensa tiene móviles propios y una lógica distinta, y aunque se alimente de la ineficiencia del Estado para imponerse a estas otras esferas de poder autónomas, sería impreciso asumir automáticamente que donde hay violencia criminal indefectiblemente habrá agresiones contra la prensa, y donde no la hay, los periodistas están a salvo de esta estrategia de control.

La violencia es el renuevo de un Estado inefectivo; la violencia contra los periodistas es facilitada por la violencia más amplia, contextual, pero también por la oportunidad y los incentivos: mejores condiciones económicas elevan los costos de cometer crímenes; por el contrario, la pobreza, el desempleo y la desigualdad proveen ingredientes para el caldo de cultivo de la violencia: más actores estarán dispuestos a incurrir en los riesgos de involucrarse

en actividades vinculadas con ella, aun en entornos pacíficos. Como pocos funcionarios represores– y ningún gobernador– estarán dispuestos a mancharse ellos mismos las manos agrediendo periodistas, el trabajo sucio lo harán otros individuos que pueden o no trabajar para el Estado, que se alían de manera esporádica o permanente con el represor, o que reciben alguna remuneración por hacerlo. Las precarias condiciones económicas en que se desempeñan, por ejemplo, las policías municipales incrementan los incentivos para que acepten incorporarse a la cadena de la agresión si ello implica ganar algún dinero extra. Incluso podríamos pensar en ciudadanos dispuestos a involucrarse en estas faenas cuando se habita en zonas azotadas por la pobreza y el desempleo. Las teorías que estudian los incentivos estructurales de la delincuencia dan respaldo a estas intuiciones (Becker 1968): la terrible idea de amedrentar físicamente a alguien a cambio de dinero no suena tan descabellada en entornos donde las oportunidades económicas son nulas.

No es indispensable que un estado esté sumido en una situación de violencia criminal para que los gobernadores puedan ejercer las agresiones como estrategia para acallar la crítica de la prensa; si el entorno provee los incentivos para la violencia, es muy probable que se use como estrategia para someter a la prensa.

## **5.1 Calcular la represión: la violencia como operación racional**

En Veracruz se ha creado un estado de violencia en un Estado de derecho.

Dos estados, cara a cara.

Luis Velázquez, *Bamba violenta*.

En uno de los primeros textos que se ocupan sobre las variaciones regionales de la fortaleza y la efectividad del Estado, O'Donnell (1993) puso en duda que las dimensiones de la fortaleza estatal se distribuyeran de manera homogénea a lo largo de los territorios nacionales. Específicamente para América Latina, O'Donnell (1993,7) señaló que:

Las provincias o regiones periféricas al centro, que por lo general tienen peores condiciones económicas y cuentan con burocracias más débiles, crean o refuerzan sistemas de poder local que tienden a alcanzar grados extremos de dominación personalista y violenta (patrimonialista y hasta sultanista, en la terminología weberiana), entregados a toda clase de prácticas arbitrarias. En muchas de las democracias que están surgiendo, la efectividad de un orden nacional

encarnado en la ley y en la autoridad del estado se desvanece no bien nos alejamos de los centros nacionales y urbanos.

En términos de este autor, la represión violenta – incluyendo todas las variantes de manipulación, no sólo la que se refiere a controlar los contenidos de los medios– es característica de las llamadas “zonas marrones”, marcadas por condiciones de crimen, pero especialmente por abusos y violaciones a derechos y libertades cometidos por los propios agentes públicos. En las zonas marrones, las instituciones estatales coexisten con esferas de poder autónomas, territorialmente basadas; por ello, no es casual que la violencia contra la prensa haya alcanzado “proporciones dramáticas” precisamente en estas áreas (Waisbord 2002, 101). Por el contrario, en zonas predominantemente azules – caracterizadas por una presencia efectiva y funcional del Estado – la violencia contra la prensa es excepcional.

Así, si el control clientelar de la prensa es expresión de las arbitrariedades financieras de los autócratas locales y la intimidación legal es posible gracias a la captura elitista de las leyes y de las instituciones de impartición de justicia, la represión violenta es reflejo de una distribución territorial dispareja de la capacidad del Estado; es la expresión de la incapacidad estatal de monopolizar el uso de la fuerza (Waisbord 2002, 92). Aunque la violencia como estrategia para silenciar puede ejecutarse desde cualquier nivel de gobierno, hay evidencia de que se desdobra de manera más dramática y visible en los regímenes subnacionales: la prensa local es más vulnerable que la prensa metropolitana a las agresiones físicas; el uso de la represión violenta para controlar los contenidos de la prensa se registra con más frecuencia y severidad en regímenes subnacionales (Boas 2012; CPJ 2012; Waisbord 2002, 96).

En zonas marrones donde hay presencia de movimientos violentos se introducen lógicas perversas para los periodistas; no sólo porque se incrementan los riesgos inherentes a su labor, sino porque los gobernantes pueden sacar partido de esta situación. En el ámbito local, cuando los gobernadores se han coludido con el crimen organizado, los periodistas no sólo deben enfrentar las reacciones violentas de los grupos armados cuando hacen su trabajo, sino la pasividad del gobierno para combatirlos, o incluso la complicidad entre criminales y autoridades (Waisbord 2002, 101). En esas circunstancias, la división entre Estado y crimen se hace entonces borrosa, cuando no imperceptible; la violencia criminal es ejecutada también por funcionarios públicos, y los criminales trabajan para los funcionarios públicos: los gobernadores pueden

valerse de las armas y de los propios miembros de los cárteles para ejecutar represalias y esparcir el miedo.

Pero aun sin aliarse con los grupos criminales, la violencia constituye un recurso que los gobernadores pueden movilizar para sus propios objetivos. Los enfrentamientos entre grupos violentos, y entre éstos con las fuerzas públicas, proveen de un entorno nebuloso, incierto, en el que es fácil confundir responsables y camuflar culpables. Como señala Schedler (2015, 62-63), basta con copiar el *modus operandi* del crimen organizado para que una agresión cometida por cualquier motivo quede confundida en el mar de muertes que quedan impunes e inexplicadas, etiquetadas simplemente por sus “síntomas superficiales”: si se usan armas de alto calibre, si hay “embolsados”, “colgados” o “decapitados” de por medio, no tenemos duda en achacar la agresión al crimen organizado, y pareciera que no se requiere de ninguna investigación adicional para determinarlo: “si fueron tratados y exhibidos de una manera que consideramos típica del crimen organizado, inferimos que los autores del asesinato fueron «los narcos» (y de paso, también, que la misma víctima estaba probablemente «metida» con ellos).” (Schedler 2015, 62).

Sin embargo, hay que ser cautos con todo esto. Por un lado, es necesario distinguir entre las agresiones y la lógica de “las” violencias. Dentro del amplio abanico de la represión violenta, los asesinatos no suelen ocurrir a manos de funcionarios. Para México, hay evidencia de que lo verdaderamente letal es realizar actividad periodística en territorios disputados por bandas del crimen organizado (Ríos 2013); mientras que los funcionarios públicos y las fuerzas policíacas locales son los principales artífices de agresiones, secuestros y amenazas (Artículo XIX 2012, 2013, 2014, 2015; Freedom House y CASEDE 2015, 54; Sandoval y González 2013).

Por otro lado, hay que tener presente que controlar a la prensa siempre implica enviar mensajes. Si se encarcela a un periodista, se busca intimidar con ello a todas las plumas subversivas; si se amenaza al dueño de un diario crítico, sus efectos rebasan al diario en cuestión, sometiendo a otros que, por cautela, moderarán sus contenidos, aun si la amenaza no los tocó directamente. Pero si un periodista desata la ira del gobernador con sus notas al grado de decidir aniquilarlo, “disfrazando” el crimen según los estilos de los grupos violentos, se logrará confundir responsables, pero también se confundirán los móviles de la represalia. Se asumirá que el periodista andaba en “malos pasos”, o con “malas amistades”, siguiendo con la lógica perversa de inventar historias y clasificar muertos a partir de las apariencias (Schedler 2015), y el efecto de control acabará distorsionado. No se tenderá un vínculo claro entre la crítica emitida

y la consecuencia enfrentada, y el mensaje de control será inefectivo. Lo que se comunica con esa muerte – que, dicho de paso sólo se ejercería cuando existiera un odio personal recalcitrante contra la víctima – es que ocurrió porque el periodista estaba en contacto con criminales, y se desincentivará precisamente la publicación de notas relacionadas con la violencia criminal, y no necesariamente las críticas contra el gobierno estatal.

#### 5.1.1 El poder de la violencia para silenciar: querer pedir perdón por escribir

Salvo el hecho de haber sido torturado, Eustacio Yáñez goza de muy buena salud.  
Araceli Aguayo, magistrada del Tribunal Superior de Justicia de Querétaro.

Empuñar una pistola sin que ni siquiera sea necesario apretar el gatillo, golpear sin utilizar nada más que los puños; hacer una llamada, pronunciar una amenaza y colgar; enviar a agentes policiales a que simplemente rodeen la casa o el trabajo de alguien: todas son estrategias violentas de bajísimo costo que producen un efecto disuasivo feroz. La violencia puede ser un mecanismo de control sumamente barato en términos monetarios. A diferencia de la cooptación clientelar, que supone inversiones millonarias y la renovación periódica de los intercambios, la represión violenta puede ejecutarse de manera muy barata y efectiva. Teniendo acceso, como lo tienen los gobernantes, a los actores formalmente responsables de guardar el orden público, que portan armas y han sido entrenados para enfrentar delincuentes, es relativamente sencillo desviar sus objetivos temporal o sistemáticamente para amedrentar a los “enemigos” del gobernador, entre los que se cuenta a la prensa “odiosa”, tan necesaria para la democracia (Schudson 2008).

La violencia como estrategia de control aparece como una operación escandalosamente sencilla: si se cuenta con las alianzas necesarias, la complicidad de la fuerza pública y el sometimiento de las instituciones de vigilancia, agredir a un periodista incómodo no toma más que dar la orden a la persona indicada para ejecutar la maniobra. Y en términos estrictos de sus efectos inmediatos, la violencia resulta una estrategia muy atractiva. Al ser el último recurso, la estrategia extrema, generalmente logra sus objetivos. La prensa, aun la concebida como provocadora y contestataria, difícilmente desafiará un control que supone poner en riesgo la integridad de los periodistas o la pérdida de sus instalaciones. En un entorno que es, de por sí, adverso para la prensa como empresa comercial, es complicado pensar que periodistas que

reciben salarios muy bajos, que se desempeñan en condiciones desfavorables, o propietarios que apelan a audiencias escasas o indiferente, decidirán arriesgarse a enfrentar las represalias del gobernador, publicando o insistiendo sobre temas críticos. Donde las agresiones están, además, marcadas por la impunidad y la indefensión ante las instancias estatales, las condiciones son aún más riesgosas para los periodistas críticos. La operación racional es sencilla: ¿para qué correr riesgos tan altos si es sencillo someterse? Los ejemplares se seguirán vendiendo, los contratos de publicidad seguirán fluyendo, y los periodistas evitarán peligros innecesarios. Con el primer manotazo, el periodista crítico callará; y con el segundo, la autocensura de prácticamente todo el gremio está garantizada. El poder de imposición de la violencia la vuelve una estrategia con la que todos los gobernantes coquetean en algún momento. Logra una disuasión extrema, y en muchos casos definitiva, cuando los periodistas se retiran de la profesión o cuando se logra el cierre del diario; y además tiene efectos expansivos para todo el gremio estatal, que se alinean a las señales enviadas. Rara vez los periodistas se recuperan después de una agresión violenta: “cuando uno padece los efectos de la violencia, sólo se quiere pedir perdón por ser periodista, por escribir” (Aristegui 2016).

El segundo incentivo para utilizar la violencia como instrumento de control de la prensa crítica ya se ha mencionado, y es la facilidad para confundir responsabilidades especialmente en los entornos azotados por grupos criminales o guerrilleros. Cuando todo lo que sucede es culpa de los “narcos” o de los violentos, la impunidad es la norma a la que nos hemos habituado, a asumir con resignación que el Estado de derecho está rebasado por el estado criminal y que los agresores son poco menos que espectros que ninguna fuerza es capaz de someter. En esos entornos, el gobernador pronunciará el discurso de costumbre, y pasado un tiempo el remolino de la confusión se encargará de engullir el episodio de agresión. No habrá responsables.

Pero también en entornos que viven otro tipo de violencia, no necesariamente atribuida al crimen organizado el camuflaje puede funcionar. Chiapas, por ejemplo, es uno de los estados que se ha mantenido libre de las consecuencias de la guerra contra el narcotráfico; sin embargo, presenta una de las mayores tasas de homicidios dolosos y de accidentes de tránsito (Martínez 2015, 150–52), lo que también provee de recursos para escamotear las agresiones contra la prensa haciéndolas parecer otro tipo de agresión. Junto con Veracruz y Oaxaca es uno de los estados en donde más agresiones contra la prensa se registran.

El tercer incentivo es propio del régimen de competencias mexicano, pero puede aplicarse a todos los entornos en los que la distribución de facultades entre el centro y la periferia entorpezca, más que facilitar, la impartición de justicia. Del total de agresiones que se tienen registradas, la mitad o poco menos se ha cometido por funcionarios estatales (entre el 40% y el 50% para los años que ocupan esta investigación, según cifras de los reportes de Artículo XIX). Si la mayoría de las agresiones contra la prensa ocurre a nivel local, cuando las instancias de impartición de justicia locales están capturadas, el control entra en una dinámica circular, cuyas fronteras quedan blindadas por la distribución de competencias entre niveles de gobierno: los mecanismos federales creados para investigar los delitos que atentan contra la libertad de expresión están imposibilitados para allegarse casos locales. Los agravios sólo pueden ser investigados por autoridades que pertenecen al mismo ámbito de competencia que los agresores, lo que clausura perversamente las fronteras: estas autoridades generalmente juegan del lado de quien ejerce las agresiones (Artículo XIX 2013, 38). Trasladado al nivel nacional, las fronteras son aún más impermeables. Los autócratas subnacionales están constreñidos por la lógica mayor de la federación; e incluso los estados “más marrones”, en términos de O’Donnell, están supeditados a la posibilidad de intervenciones federales, por lo que los gobernadores de estas zonas no pueden involucrarse en actos de represión de amplia escala (Levitsky y Way 2010, 90). Sin embargo, los autócratas nacionales no enfrentan ningún límite para disponer de los recursos violentos a su disposición: a mediados de 2015, el gobierno de Bangladesh solapó el violento asesinato con machetes de un grupo de reporteros virtuales, sin que las denuncias ni la reprobación de la comunidad internacional pareciera pesarles. Se dijo que los culpables eran miembros de un grupo religioso radical, pero la lentitud con que actuó el gobierno para detener a los presuntos culpables, levantó sospechas sobre la complicidad del gobierno.

### 5.1.2 La indignación callada y las reacciones adversas que detona la violencia

— Pues ya ayer le acabé de dar un pinche coscorrón a esta vieja cabrona (...). Así, que se lleve su coscorrón y que aprendan otros.

— Mi “góber”, tú eres el héroe.

Diálogo entre Mario Marín, ex gobernador de Puebla, y Kamel Nacif, empresario.

En 2005, la periodista Lydia Cacho fue detenida. Agentes de la Procuraduría General de Justicia de Puebla la condujeron desde Cancún hasta Puebla, en un trayecto de más de 20 horas, torturándola y amenazándola, en represalia por la investigación en la que Cacho acusaba al gobernador de Puebla, Mario Marín, y al empresario textil Kamel Nacif de formar parte de una red de prostitución y pornografía infantil. Dos meses después, la filtración de una conversación telefónica entre Nacif y Marín confirmaba que el gobernador deliberadamente había decidido detener y amedrentar a la periodista; y en una entrevista posterior, el propio gobernador reconoció que se trataba de su voz.

Cacho interpuso denuncias contra varios funcionarios poblanos, incluido Marín y la procuradora del estado, y el asunto fue escalando: primero, la Suprema Corte de Justicia intervino, y aunque reconoció que hubo actos indebidos en la aprehensión y traslado de la periodista, se consideró que no hubo violación grave a sus derechos individuales. Tres años después, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) otorgó medidas cautelares a favor de la periodista, quien finalmente optó por salir del país (Artículo XIX 2013, 27–28).

A pesar de que la ejecución de las represalias fue penosamente sencilla para Marín, ¿cuál fue el balance del episodio para él? Es difícil hablar de ganadores y perdedores cuando, sin lugar a dudas, la agresión deja huellas profundas para quien la sufre, sin embargo, podemos decir que el saldo final fue negativo para el gobernador. Aunque Marín se conduce con seguridad y desparpajo en la conversación telefónica –cuyo fragmento más elocuente se reproduce como epígrafe de este apartado -- es erróneo asumir que el episodio estuvo libre de reacciones adversas. Veámoslo en tres actos.

Primero, los costos de la crítica. El contenido de la investigación de Cacho rozaba temas muy sensibles: que se acuse al gobernador de solapar y ser cómplice de una red de pornografía infantil no es asunto menor. Ello ya imponía un serio costo a su reputación, lo que lo llevó a considerar la implementación de las represalias como alternativa. Para Marín, conocido por su

baja tolerancia a la crítica periodística<sup>72</sup>, valía la pena ejercer control sobre la prensa frente a los costos que la investigación de Cacho le imponía, y, de paso, mandar señales al resto del gremio periodístico (“que aprendan los otros”, como él mismo manifestó en la conversación filtrada).

Segundo, la aplicación de la violencia como estrategia de control. Gozando de amplios apoyos políticos y respaldado por un poder judicial sometido, para Marín, los riesgos de enfrentar reacciones adversas por la utilización de agentes de la procuraduría estatal para agredir e intimidar a Cacho, eran prácticamente nulos. Además, el gobernador se valió de algunos periodistas leales para atenuar la publicación de notas relativas a la investigación de Cacho en otros medios locales, según figura en las filtraciones.

Tercero, la efectividad de la violencia. Aunque la aplicación de la estrategia violenta fue fácil y relativamente poco costosa para Marín, después del traslado y arresto de Cacho – y marcadamente después de las conversaciones filtradas – el caso adquirió gran resonancia en la opinión pública; no sólo por la complicidad del gobernador con la red de pornografía, sino por la abierta represión que había ejecutado en contra de Cacho. En la ciudad de Puebla se llevó a cabo una manifestación de más de 30 mil personas mostrando su repudio a Marín, calificada como la demostración ciudadana más importante desde 1973 en ese estado. Por si fuera poco, el caso rebasó ampliamente las fronteras estatales, y la Suprema Corte de Justicia y la CIDH intervinieron. En las siguientes elecciones, el PRI perdió por primera vez la gubernatura de Puebla, y aunque no puede decirse que este caso haya sido el único factor, sin duda alguna las consecuencias son ilustrativas de las reacciones adversas que puede enfrentar un gobernador que decide desplegar una estrategia de represión violenta en contra de periodistas críticos. Los medios publicaron otras notas críticas del gobernador: sospechas de enriquecimiento ilícito, la filtración de grabaciones entre éste y una menor de edad con la que mantuvo una relación, y otros delitos que involucraban a familiares del ex gobernador. Después de haber salido del país como prófugo de la justicia en 2012, por acusaciones de desvíos de recursos federales, la carrera de Marín parece haber entrado en un *impasse* del que no ha logrado salir. Es interesante recordar que antes de que se desatara el escándalo por la filtración de las llamadas telefónicas, Marín había manifestado en varias ocasiones su ambición de contender por la presidencia del país.

---

<sup>72</sup> En las conversaciones telefónicas también se deja ver que Marín estaba por emprender una campaña de intimidación contra los periodistas críticos que “con una pluma te despedazan”. Véase la transcripción publicada por *La Jornada* el 14 de febrero de 2006 (Petrich 2006).

El caso de Marín constituye un ilustrativo caso de cálculo fallido de control: aunque no todas las consecuencias que enfrentó se desprendan de las represalias tomadas contra la autora del reportaje crítico, revela varias preguntas que se le imponían al gobernador en el proceso: ¿valía la pena reprimir?, ¿qué tan caro era, en sus palabras, “dar el coscorrón”?, ¿qué tan blindada estaba la estrategia a reacciones adversas?, ¿realmente “aprendieron los otros” (medios), como era la intención de Marín? En una pregunta: ¿la violencia logró su cometido?

Como en los capítulos anteriores, concebimos que la estrategia violenta se ve afectada por agentes de reacciones adversas en dos frentes: primero, en su intensidad (el número de agresiones cometidas contra la prensa); y segundo, en su efectividad (su capacidad para inhibir la publicación de contenido crítico).

La violencia es la estrategia de control más severa de las tres que analizamos: la que produce los efectos más disuasivos, porque impone los mayores costos a los periodistas, que literalmente se juegan la vida por la emisión de crítica, pero también es la que genera las reacciones adversas más intensas, en contextos donde están presentes los contrapesos clave. Sofocar a la prensa utilizando la violencia es una apuesta riesgosa: se impone un régimen de terror y silencio; pero si hay consecuencias, el gobernador puede acabar señalado como represor<sup>73</sup>, y sus ambiciones políticas, muy afectadas. La crítica posterior puede ser peor que la inicial.

Esto también se relaciona con la visibilidad de la estrategia: es difícil agredir a un periodista sin que se sepa; y menos aún, asesinarlo sin que el caso sea retomado por organizaciones y medios; y aunque los responsables queden ocultos entre la sumisión de los poderes judiciales, o la confusión de las violencias criminales organizadas, la incapacidad estatal para controlar la violencia queda puesta de manifiesto. Incluso, organismos internacionales como el Comité de Protección a Periodistas difunden, a través de listas de correo electrónico,

---

<sup>73</sup> Cuando en julio de 2015 el fotógrafo Rubén Espinosa fue encontrado muerto, junto con otras tres personas, en un departamento de la Ciudad de México en circunstancias nunca esclarecidas, nadie dudó en señalar automáticamente a Javier Duarte, gobernador de Veracruz, como el artífice del asesinato que, para consumarse, habría implicado movilizar fuerzas leales a Duarte desde Veracruz hasta la capital del país. El supuesto móvil del asesinato era una fotografía desfavorable, tomada por Espinosa, que mostraba a Duarte de perfil, con un estómago abultado y ceño fruncido; insuficiente, a mi juicio, para decidir emprender una represión que involucraba cruzar fronteras estatales y llevar a cabo el asesinato bajo los reflectores federales. La fotografía apareció en la portada del semanario *Proceso* del 16 de febrero de 2014, casi año y medio antes de la muerte de Espinosa. La fama de Duarte como represor de los medios fue suficiente para que se le condenara en el tribunal de la opinión pública y se llevara a cabo una movilización ciudadana en la Ciudad de México señalándolo como culpable indiscutible. Hay que decir que, aunque la investigación estuvo plagada de irregularidades, nunca se encontró vinculación directa de Duarte con el homicidio.

las agresiones contra periodistas que se registran en todos los países. Las consecuencias de las estrategias más severas no pueden ocultarse fácilmente de la vista pública.

En lo que se refiere a la intensidad de la estrategia violenta, los agentes de reacciones adversas pueden limitar el número de agresiones al poner en marcha mecanismos que provean protección a los periodistas, o que mejoren los ya existentes. Aunque la estrategia violenta se caracteriza por su visibilidad una vez consumada, si los agentes de reacciones adversas son capaces de establecer mecanismos de denuncia o protección *ex ante*, podría limitarse el número de periodistas agredidos. Asimismo, si las reacciones adversas inciden directamente sobre el margen de acción del gobernador para acceder y disponer impunemente de recursos violentos en esta lógica trastocada que permite la manipulación violenta, es posible que las agresiones disminuyan.

En lo que refiere a la efectividad, paliar la estrategia violenta es una operación más exigente. Como se adelantó en el primer capítulo, estrategias más severas son más difíciles de destrabar: sus efectos son más amedrentadores, y requieren de una red de contrapesos más densa para que su efectividad se vea dañada. A diferencia de lo que sucedía para la estrategia clientelar o la intimidación legal, neutralizar los efectos de la violencia no reside en una sola operación, sino en distintas consecuencias ocurriendo de manera simultánea: la denuncia de las agresiones, el incremento de su visibilidad, el respaldo de organizaciones sociales que acojan a los periodistas agredidos, una mayor propensión del agresor para enfrentar sanciones institucionales o legales, etc. Es decir, la efectividad de la violencia sólo se ve amortiguada por una red densa de apoyo que ofrezca un respaldo multifrontal a los periodistas agredidos. Los efectos de la estrategia violenta pueden ser tan brutales que si las reacciones adversas sólo dependen de un frente o de un actor no serán lo suficientemente robustas como para minar su poder para silenciar.

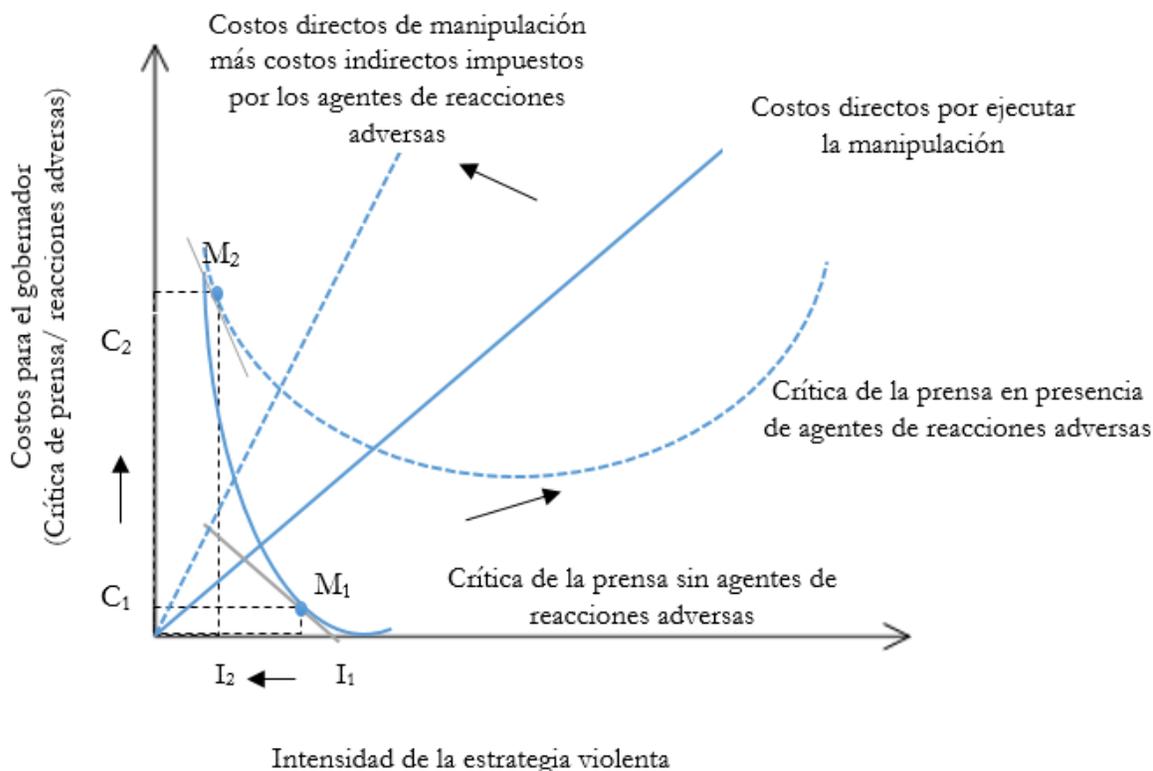
Retomando la interpretación gráfica que he presentado en los capítulos anteriores, encontraremos que, en ausencia de agentes de reacciones adversas, la crítica emitida por los medios disminuye de manera marcada desde los primeros niveles de control (curva de línea continua), reflejando el alto costo que se impone a los periodistas continuar criticando. La disuasión de la crítica a través de la violencia es muy poderosa, no sólo para el periodista agredido que quizás no retome su actividad después de la agresión, sino que, además, inmediatamente logra sembrar un clima de intimidación entre todo el gremio. Por ser la más

severa de las estrategias de control, la curva de disminución de la crítica, en ausencia de aliados, es la que tiene la mayor pendiente de la que hemos revisado, capturando estas posibles consecuencias.

En la Figura 5.1 también se muestra una representación de la función de costos que enfrenta el gobernador por aplicar actos de manipulación violenta. La línea continua representa la situación en ausencia de agentes de reacciones adversas, y la punteada, lo que sucede cuando éstos se encuentran presentes. Sin agentes de reacciones adversas, la línea de costos tiene una pendiente menor, lo que representa que el gobernador sólo considera los costos directos de ejecutar la manipulación. La pendiente se incrementa cuando los agentes están presentes, por la incorporación de costos indirectos. El punto  $M_1$  identifica la intensidad de la estrategia violenta y de la cantidad de crítica en situaciones sin agentes de reacciones adversas, y el punto  $M_2$ , en situaciones donde éstos están presentes.

El principal cambio que presenta esta gráfica respecto de las anteriores es la forma de la curva de crítica emitida por la prensa: mientras que en la estrategia clientelar y la intimidación normativa el efecto de las reacciones adversas era detener el descenso de la crítica, “aplanando” la pendiente del descenso de la crítica, para la estrategia violenta la crítica no sólo no continúa descendiendo cuando están presentes los agentes de contrapeso, sino que la crítica vuelve a ascender; es decir, adopta una forma de “U”. Como en los casos anteriores, esto sólo ocurre cuando los aliados hacen eco de la represión, y se provocan turbulencias en las diferentes esferas de contrapesos potenciales; de otra manera, la represión violenta puede desplegarse a antojo del gobernador y conserva intacto su poder disuasivo.

**Figura 5.1. Efecto de los agentes de reacciones adversas sobre la intensidad y la efectividad de la violencia**



Fuente: Elaboración propia

Cuando está constreñido por una lógica democrática nacional, un gobernador señalado como represor de la prensa puede ver su carrera política terminada. Las agresiones maquinadas desde el poder podrían dar lugar incluso a que el gobernador enfrentara consecuencias penales. La violencia desata reacciones adversas que van, desde manifestaciones exigiendo cuentas hasta procesos institucionales estatales o extra estatales. Pocas cosas más indignantes que un periodista agredido por su labor crítica; y si las reacciones adversas son efectivas para señalar al agresor, podría ocurrir incluso que el represor viera terminada su carrera política o enfrentara consecuencias penales.

Los gobernadores pueden tantear los efectos adversos que provocan con la represión violenta y detenerse a tiempo o buscar contrarrestarlos. Un gobernador hábil para detectarlos fue Mario López Valdez, de Sinaloa. Si bien no hay certidumbre sobre el responsable de los repetidos ataques al diario *Noroeste* —¿cuándo la hay al hablar de agresiones contra la prensa?—

, las reacciones iniciales de López eran de abierta indiferencia, responsabilizando a la “mala suerte” de los ataques sufridos por los periodistas; sin embargo, cuando las agresiones comenzaron a ser retomadas por publicaciones extraestatales que les dieron visibilidad nacional (*Proceso, El Universal*), López comenzó a hacer pronunciamientos constantes sobre la necesidad de dar con los culpables, e incluso se encarceló a algunas personas por encontrarlas responsables de los ataques.

Sin embargo, es raro que veamos a gobernadores enfrenar reacciones airadas por reprimir a la prensa: la violencia suele ser muy efectiva, no sólo para acallar a la prensa, sino también para inhibir los efectos contraproducentes de otras esferas. La violencia contra la prensa opera bajo un manto de clandestinidad e incertidumbre en el que nunca hay culpables confesos, sólo sospechas.

No es sencillo destrabar el miedo a la violencia. Los costos tan altos que impone a las voces disidentes hace que, en muchos casos, la indignación – como la crítica impresa – se viva silenciosamente. Cuando la represión violencia no sólo es implacable, sino que queda impune, el temor es uno mismo volverse víctima de ella. Y es que la violencia requiere de la alineación de múltiples elementos: un poder judicial sometido, incapaz de castigar la represión; una oposición inactiva, incapaz de ejercer sus funciones de control; y un contexto que provee de recursos violentos de fácil acceso y manipulación.

Es difícil pensar que el nudo de la manipulación violenta va a soltarse con la presencia de un solo actor, por más enérgica que sea. La violencia, concebida como rasgo de la debilidad del Estado denota su raquitismo desde varios frentes: “el lamento sobre la debilidad del Estado concibe como problema unilateral (del Estado) lo que en realidad es un problema relacional (de Estado y sociedad)” (Schedler 2015, 172).

En los últimos años, las entidades federativas han visto la articulación de diversas organizaciones en torno a la violencia que padecen los periodistas, ya sea por la implementación deliberada de una estrategia de control desde la gubernatura; o bien, por el deterioro de las condiciones generales de seguridad pública a causa de los enfrentamientos de y con el crimen organizado. En diversos estados, han comenzado a formarse colectivos de derechos humanos o asociaciones que buscan denunciar las lastimadas condiciones en que se está desempeñando la prensa (Freedom House y CASEDE 2015); sin embargo, sus efectos han sido muy difusos. En Veracruz, por ejemplo, nacieron tres asociaciones: Reporteros Veracruzanos Independientes,

Periodistas de a Pie de Veracruz, y el Colectivo Voz Alterna. Ninguna de las dos primeras se ha activado plenamente por el miedo a las represalias, y no han realizado reuniones ni manifestaciones visibles, por “el temor a la infiltración”(Del Palacio 2015, 440). Por su parte, el Colectivo Voz Alterna se desintegró, después de enviar una carta dirigida al entonces presidente Felipe Calderón denunciando la impunidad en el asesinato de la periodista Regina Martínez: sus “integrantes abandonaron sus actividades por miedo o porque se los prohibieron sus medios” (Artículo XIX 2016, 129). En estados como Veracruz, donde los contrapesos potenciales están inactivos, también la probabilidad de reacciones adversas se sofoca: por ejemplo, las movilizaciones ciudadanas también son esporádicas, “hay pocos periodistas comprometidos con estas manifestaciones y sigue habiendo órdenes expresas por parte de los directivos de medios y de autoridades de no asistir a las marchas de protesta” (Del Palacio 2015, 440). Mientras tanto, el gobernador Javier Duarte constantemente afirmaba que “en Veracruz no hay impunidad” y que “todos los casos (de asesinatos de periodistas ocurridos durante su administración) han sido investigados con eficacia por parte de la Procuraduría General de Justicia estatal” (Etcétera 2015).

Cuando se ejerce violencia, es muy probable que los poderes institucionales están capturados, y que el crimen trabaje del lado del gobernador; y, además, que la sociedad civil esté atemorizada. El resultado es que el gobernador ha taponado todas las vías por las que puede manifestarse una reacción adversa. Así, a diferencia de lo que sucedía para las estrategias anteriores, es complicado identificar cuál sería el agente clave de reacciones adversas, especialmente en lo que respecta a la intensidad de la violencia: la capacidad de acceder y manipular recursos violentos es una estrategia que opera fuera de los cauces institucionales y legales, donde no hay mecanismos previstos para intervenir, como sí ocurre, por ejemplo, cuando hablamos de acceso a los recursos financieros del estado, o a las instancias de justicia. La capacidad del gobernador para anular a los agentes de contrapeso institucionales o para amedrentar a los agentes cívicos de reacciones adversas yace en el nudo de esta estrategia.

Como señala Schedler (2015, 13) “cuando falla la democracia, son muchos los actores que están fallando: el gobierno y la oposición, los partidos políticos, los medios, la sociedad civil.” La violencia es una falla dramática de la democracia; más que eso, es una falla del Estado y de su efectividad para imponerse. Cuando la violencia sobre la prensa se instala como estrategia de control, son, efectivamente, varios actores fallando al mismo tiempo; por miedo,

por complicidad o por incapacidad. Es por ello que, así como la violencia requiere de la coincidencia de diversos elementos, sólo puede destrabarse con la acción conjunta; de lo contrario, su efectividad para disuadir a la prensa crítica (e incluso a otros sectores críticos, más allá de la prensa), está asegurada.

## **5.2 El campo minado del periodismo: la violencia contra la prensa estatal mexicana**

Según el índice de *Freedom House*, en su edición 2015, México clasifica dentro de los países donde no hay condiciones para que la prensa se desempeñe de manera libre, a causa de las constantes agresiones sufridas por los periodistas (Freedom House 2015). En ese mismo año, Reporteros sin fronteras ubicó a México, en su Clasificación Mundial de la Libertad de Prensa (RSF 2016), como el país más peligroso de América Latina para ejercer el periodismo, con ocho periodistas muertos para ese año, de los cuales tres murieron en el ejercicio de su profesión o fueron asesinados deliberadamente. De los otros cinco, se ignora el motivo. A saber, qué sea más grave.

Frente a todo este panorama, se ha vuelto recurrente poner a México, Siria, Irak y Yemen en la misma frase cuando se habla de violencia contra el periodismo; o concebir a México como un país en donde los periodistas son más bien “corresponsales de guerra”, por los peligros que enfrentan. Ildefonso Ortiz, periodista asignado a la frontera México-Estados Unidos, afirmaba “aquí hay una guerra, así que estamos haciendo periodismo de guerra” (Priest 2015).

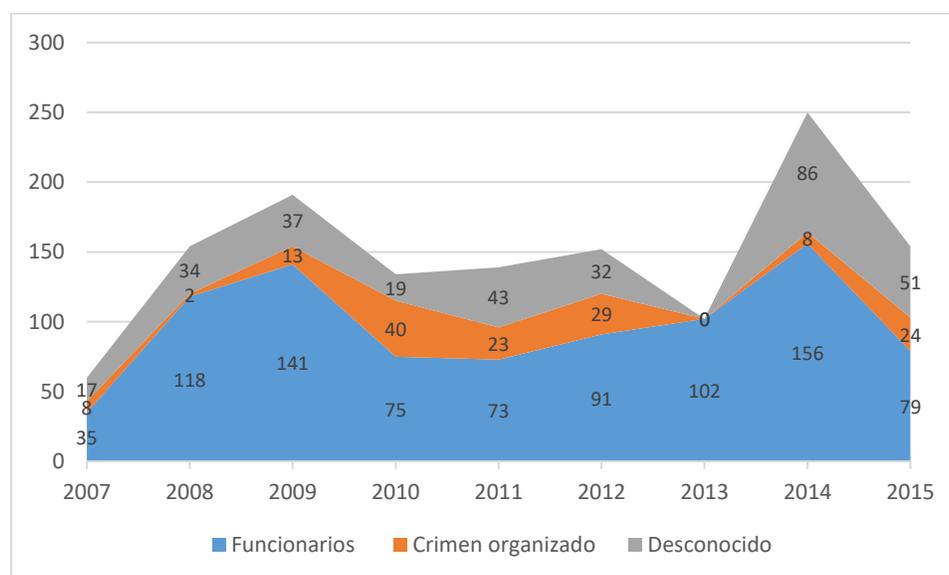
Hay una noción generalizada de que las condiciones para el periodismo en México han empeorado visiblemente en los últimos años, después de la relativa liberalización que se vivió, sobre todo en el ámbito federal, con el fin de la hegemonía priista. Si bien esta percepción negativa no es gratuita, en realidad sabemos poco sobre los detalles detrás de las crecientes agresiones; y el panorama catastrófico al que recurrentemente se alude merece que se distingan sus matices.

Las consecuencias positivas –aunque pasajeras– que trajo la alternancia a nivel federal para la labor periodística, no pueden extrapolarse a los estados, donde los cambios en el partido gobernante se tradujeron también en una ruptura de las lealtades clientelares, lo que llevó a

varios gobernadores a optar por estrategias más severas de control sobre la prensa<sup>74</sup>. No basta con decir que las condiciones para la prensa estatal han empeorado: se reclaman datos propios y explicaciones particulares.

Hasta hace poco tiempo no existían políticas gubernamentales destinadas a atender la violencia contra este sector específico, ni estadísticas sistemáticas, más allá de notas hablando de periodistas golpeados, cuando no asesinados. Organizaciones como el Centro Nacional de Comunicación Social (Cencos), el Comité para la Protección de Periodistas y Artículo XIX fueron pioneras en documentar la violencia sufrida por los periodistas. Cencos llevó registros hasta 2005, y los datos del Comité para la Protección de Periodistas están enfocados en asesinatos y desapariciones, lo que únicamente “deja entrever la punta del iceberg [y no permite] evaluar el nivel de peligrosidad de una región” (Sandoval y González 2013).

**Gráfica 5.1. Agresiones contra la prensa 2007-2015 por tipo de agresor**



Fuente: Elaboración propia con datos de Artículo XIX. Para 2013 no se cuenta con datos para agresores desconocidos o crimen organizado. Por diferencias en la manera que Artículo XIX captura la información, para 2013, se toma la cifra correspondiente a funcionarios estatales; para el resto, las cifras correspondientes a funcionarios públicos en general.

<sup>74</sup> Un ejemplo lo encontramos en Aguascalientes, donde la alternancia trajo consigo enfrentamientos con los medios, cuando Felipe González, del PAN, intentó disminuir el gasto en publicidad oficial. La hostilidad de los medios creció tanto que la confrontación desembocó en la reincorporación de los delitos contra el honor en el código penal del estado. El siguiente gobernador panista, Luis Armando Reynoso, los derogó en 2008; sin embargo, en ese año también aumentaron las agresiones contra periodistas, si bien excepcionalmente en forma de violencia física, sí se han registrado amenazas y deslegitimaciones públicas a la labor de los periodistas críticos del gobernador (De León y Hernández 2015, 60–61).

Si miramos las cifras sobre agresiones a periodistas, que la organización Artículo XIX comenzó a documentar a partir de 2007, vemos que, a partir de ese año, efectivamente las condiciones para la prensa empeoraron hasta 2009, después se estabilizaron relativamente, y en los últimos años han vuelto a agravarse.

Distinguiendo por tipo de victimario, vemos que los funcionarios públicos son, efectivamente, los principales agresores de la prensa. En promedio, el 61.3% de las agresiones contra la prensa estatal en México es cometida por algún funcionario público. Sin embargo, las cifras recopiladas por Artículo XIX también dejan ver que las agresiones que presentan una mayor tasa de crecimiento son las del crimen organizado, que han aumentado en un 244% en promedio anual. Las agresiones cometidas por funcionarios públicos crecieron a un promedio de 130% anual, mientras que los agresores no identificados crecieron a un ritmo de 120% por año.

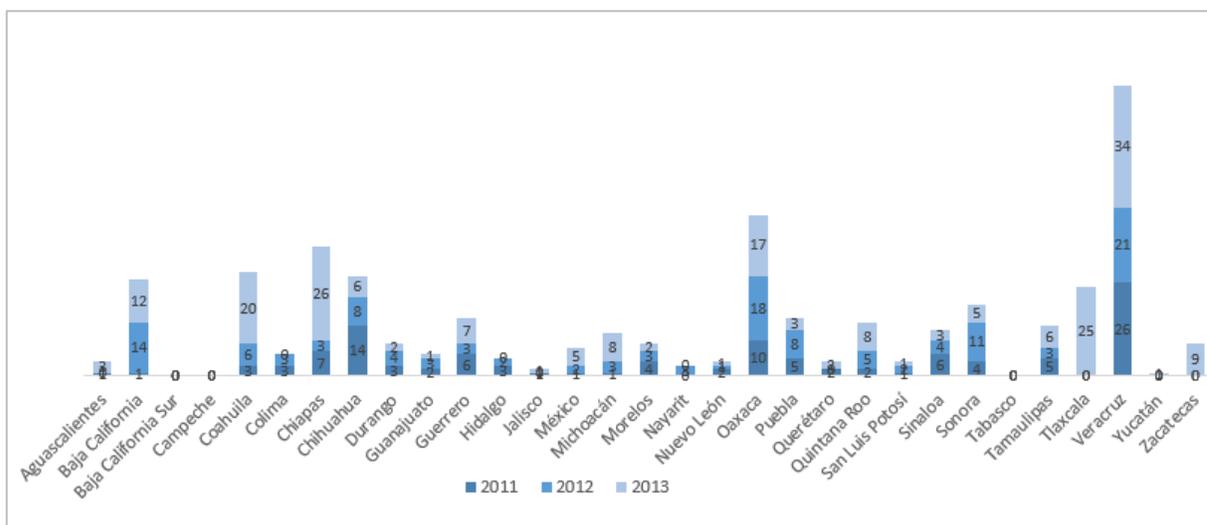
Indudablemente, el repunte de las agresiones infligidas por el crimen organizado está estrechamente relacionado con la puesta en marcha de las políticas emprendidas para enfrentar a los cárteles de la droga, que afectaron considerablemente el entorno de seguridad pública, y, por ende, incrementaron el riesgo para el ejercicio periodístico. Sin embargo, las agresiones atribuidas a otros victimarios no pueden explicarse cabalmente por esta razón, lo que hace pensar en una estrategia deliberada de control violento sobre la prensa ejecutada desde los gobiernos estatales.

La distribución estatal de las agresiones que fueron ejecutadas por servidores públicos para el periodo comprendido entre 2011 y 2013 se muestra en la siguiente gráfica. Las entidades que encabezan la lista de las agresiones cometidas por funcionarios públicos entre 2011 y 2013 son Veracruz, Chiapas y Oaxaca<sup>75</sup>. En el otro extremo, Tabasco, Campeche y Baja California Sur son las únicas tres entidades en las que, para ese mismo periodo, no se ha registrado ninguna agresión contra periodistas cometida por algún funcionario público. Todo lo anterior puede verse en la Gráfica 5.2.

---

<sup>75</sup> Por el foco de interés de esta investigación, no se considera a la Ciudad de México, que según las cifras de los informes de Artículo XIX también encabeza la lista de las entidades que más agresiones presentan, por concentrar el mayor número de detenciones arbitrarias de periodistas (7 para 2015), que generalmente han ocurrido en manifestaciones.

**Gráfica 5.2. Agresiones contra la prensa cometidas por funcionarios públicos por estados 2011-2013**



Fuente: Elaboración propia con datos de Artículo XIX.

Frente a la creciente violencia, se han generado dos principales tipos de reacciones: unas son sociales y/o gremiales, y las otras son institucionales. Las primeras comprenden todas las acciones que los propios periodistas han emprendido buscando dar visibilidad a su situación de riesgo, para llamar la atención de las autoridades y para intentar protegerse entre ellos mismos. En diversos estados se han articulado organizaciones y redes de periodistas y activistas de derechos humanos que han levantado la voz en contra de la violencia que sufren las prensas estatales y exigiendo mejores soluciones. Los crímenes y agresiones contra la prensa ha dado lugar a la movilización de la comunidad periodística, algo positivo para un gremio que no se ha caracterizado por su solidaridad (Márquez 2015, 34). En realidad, el único aspecto favorable que ha traído la violencia es el surgimiento de una mayor vinculación entre los periodistas. En septiembre de 2010, tras diversas agresiones y asesinatos a reporteros de estados del norte, en una muestra inusual de unión gremial, la mayor parte de los diarios de circulación nacional y estatal reprodujeron una editorial publicada por *El Diario de Juárez* titulada “¿Qué quieren de nosotros?”, dirigida a quienes fueran responsables de las agresiones, y denunciando la incapacidad del gobierno para evitar los asesinatos y administrar justicia<sup>76</sup>.

<sup>76</sup> La editorial está disponible en [http://diario.mx/Local/2010-09-19\\_cfaade06/\\_que-quieren-de-nosotros/?/](http://diario.mx/Local/2010-09-19_cfaade06/_que-quieren-de-nosotros/?/)

Además de las ya mencionadas organizaciones que han surgido en Veracruz, en otros estados también han surgido colectivos y asociaciones. Algunos ejemplos: en Chihuahua, la Red de Periodistas de Juárez se organizó en 2011 “en el contexto de la situación de emergencia por la que atraviesa la frontera”(García y Salazar 2015, 118). Inicialmente, surgió ante la inquietud de compartir experiencias y denuncias que los periodistas experimentaban en su labor cotidiana, posteriormente, comenzó a impartir cursos para la prevención de riesgos y protocolos de seguridad. En Puebla después de las detenciones violentas ejercidas por fuerzas policiacas al cobijo de la coloquialmente llamada “Ley Bala”, promulgada por el gobernador Moreno Valle en 2014 que criminaliza las actividades de protesta, se articuló la Red Puebla de Periodistas, que ha fomentado la cobertura de notas en conjunto y la capacitación para reducir riesgos en manifestaciones<sup>77</sup>.

Dentro de los mecanismos institucionales para atender las denuncias de agresiones contra periodistas, en 2010, desde la esfera federal se creó la Fiscalía Especial de Atención a Delitos contra la Libertad de Expresión (Feadle), adscrita a la Procuraduría General de la República. Formalmente, su misión, tal cual se expresa en su página electrónica es “la investigación y persecución de todas aquellas conductas probablemente delictivas, cometidas en contra de periodistas, que tengan como propósito impedir el libre ejercicio de su actividad profesional...” A decir del “Museo de la Prensa”, una iniciativa ciudadana que compila en línea documentos históricos y análisis sobre la prensa en México<sup>78</sup>, ninguno de sus titulares ha demostrado un desempeño especialmente brillante, y algunos de ellos han dejado su cargo sin dar explicación. La Feadle sólo ha logrado llevar el 10% de los casos que maneja ante tribunales y sólo ha concluido exitosamente 2 casos; sin embargo, su presupuesto creció, de 3 millones de pesos en 2012 a 135 millones de pesos en 2015 (Horizontal 2015).

A pesar de lo anterior, la Feadle compila de manera sistemática las averiguaciones previas que ha iniciado y las medidas que se han generado, constituyendo una de las pocas estadísticas gubernamentales que existen sobre las políticas públicas de atención a agresiones

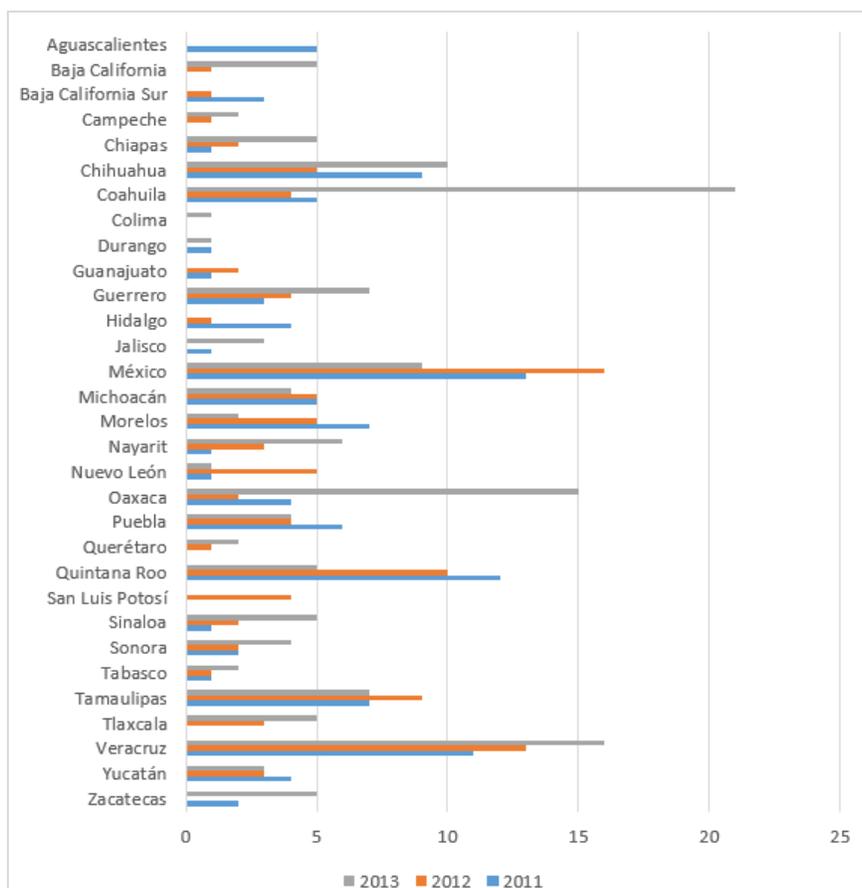
---

<sup>77</sup> Además de las organizaciones estatales, desde la Ciudad de México diversas asociaciones también han prestado sus fuerzas para denunciar o atender directamente a los periodistas víctimas de agresiones. Destaca la labor de Artículo XIX, que además de impartir talleres y capacitaciones también apoya con recursos legales y económicos a periodistas de cualquier estado que denuncian haber padecido violencia.

<sup>78</sup> Su dirección electrónica es <http://museodelaprensa.org.mx/>

denunciadas por periodistas. Las averiguaciones previas iniciadas por la Feadle, organizadas por estado y año para 2011-2013 se muestran a continuación:

**Gráfica 5.3. Averiguaciones previas iniciadas por la Feadle por estado**



Fuente: Elaboración propia con datos de la Fiscalía Especial de Atención a Delitos contra la Libertad de Expresión (2015)

A pesar de que en números netos las agresiones reportadas por Artículo XIX rebasan por mucho las averiguaciones previas iniciadas formalmente por la Feadle, es interesante notar que ambas medidas están estadísticamente correlacionadas, con un coeficiente de  $R=0.5463$  ( $p=0.0000$ ) si tomamos las agresiones en general, y uno de  $R=0.5665$  ( $p=0.0000$ ) si sólo se toman las agresiones cometidas por funcionarios públicos.

Otra medida institucional es la creación de la Ley para la Protección a Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, y el Mecanismo derivada de ella, creado en el 2012 desde la Secretaría de Gobernación, pero con reflejo estatal. Durante su primer año de vida, se firmaron convenios de colaboración con los estados, para que se pusieran en marcha

mecanismos estatales. Para 2015, únicamente se tenía registro de ocho estados que habían promulgado alguna ley y creado algún tipo de institución dirigida a cumplir con ese objetivo: Baja California, Coahuila, Guerrero, Hidalgo, Morelos, Querétaro, San Luis Potosí y Veracruz. En Colima, Chiapas y Guanajuato se crearon algunas leyes, pero no se estableció ningún mecanismo concreto para proteger la actividad periodística (Artículo XIX 2015, 133–134). Varios de estos instrumentos han sido criticados por constituir únicamente una solución cosmética al grave problema que vive la prensa; otros, por su forma particular de estar organizados constituyen potenciales instrumentos de captura para periodistas “privilegiados”; por ejemplo, en su informe de 2015, Artículo XIX denunciaba que los mecanismos de Guerrero y San Luis Potosí, al contemplar prestaciones sociales especiales para los periodistas que se afiliaran al mecanismo, constituían más bien una especie de ley para los embutes y el clientelismo (Artículo XIX 2015, 134).

Aunado a esto, está el problema de la ineficacia, cuando no de la abierta captura, de las procuradurías de justicia estatales, actores clave para poner en marcha cualquier mecanismo de atención a las agresiones denunciadas por la prensa. En su reporte para 2014, Artículo XIX realizó solicitudes de información a las procuradurías estatales sobre el número de denuncias presentadas por medios y periodistas, el tipo de agresión, la ubicación geográfica, las acciones legales implementadas y el estado en que se encuentran las denuncias. La organización relata que sólo las procuradurías de Hidalgo, Morelos, Oaxaca, Sonora, Tlaxcala y Quintana Roo parecen tener “un panorama, a medias, de las denuncias interpuestas por la prensa” (Artículo XIX 2015, 121), y de ellas, sólo Oaxaca y Tlaxcala monitorean el estatus que guardan las querellas. El resto, son omisas o evasivas sobre el tema.

Por su parte, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, a través del Sistema Nacional de Alerta de Violación a los Derechos Humanos, ha creado un rubro especializado de quejas sobre “agravio a periodistas”, que también podría documentar la situación real que guarda la efectividad de las políticas para proteger a los periodistas de la violencia. Sin embargo, los problemas de acceso a la información son difíciles de sortear. A pesar de que se ha diseñado una plataforma para consultar y monitorear el estado de las quejas a derechos humanos interpuestas por periodistas frente a esta Comisión, no es posible desagregarla por ubicación geográfica, agresor ni tipo de violación (Artículo XIX 2015, 139). Además, las cifras que reporta

la CNDH han mostrado errores serios, como la inclusión de personas que no se dedican al periodismo, y una metodología laxa (Sandoval y González 2013).

En suma, “conocer el número, tipo de delitos y el estatus de las denuncias interpuestas por la prensa de los estados se convierte en una tarea imposible ante la ineficacia de sus autoridades ministeriales” (Artículo XIX 2015, 121). La dificultad para contar con datos oficiales sobre el estado del problema atraviesa por dos frentes: uno es el de la alta desconfianza que prima sobre los mecanismos institucionales; pocos periodistas se acercan a ellos para realizar denuncias, lo que propicia que un gran número de agresiones se vivan en silencio y queden sin documentar. El segundo es más delicado, y está relacionado con que una gran parte de las organizaciones, y la totalidad de los mecanismos gubernamentales, ha surgido como consecuencia de las agresiones infligidas por el crimen organizado; así, cualitativamente, no hay un tratamiento diferenciado entre ese tipo de violencia y el que ejercen los gobiernos locales como estrategia de control de los contenidos de la prensa. Por supuesto, cuando las agresiones son parte de una decisión deliberada de mantener a raya a los periódicos y periodistas críticos, o cuando la colusión entre criminales y autoridades es un hecho dado, los incentivos están puestos para no documentar ni resolver los casos.

### **5.3 Análisis empírico**

En este apartado se presenta una aproximación empírica para entender cómo opera la decisión de desplegar la violencia como estrategia de control de la prensa y su efectividad. Como en los capítulos previos, el análisis empírico está dividido en dos secciones. En la primera, se busca explicar la intensidad de la estrategia violenta: de acuerdo con los supuestos teóricos la cantidad de agresiones está limitada por los costos adicionales que insertan las reacciones adversas para desplegar la estrategia violenta de control.

En la segunda parte del análisis se presentan el efecto de la presencia de agentes de reacciones adversas sobre la efectividad de la represión violencia para controlar a la prensa. Según las líneas teóricas propuestas para todas las estrategias, el análisis busca mostrar cómo en entornos de alta probabilidad de reacciones adversas la violencia pierde su efectividad, mientras que en entidades donde esta probabilidad es baja, la crítica se extingue. La particularidad de esta estrategia de control es que, por su severidad, requiere de la acción

conjunta de los contrapesos políticos, sociales y cívicos para realmente dañar la efectividad de la violencia.

### 5.3.1 Detrás de la represión violenta: ¿cuántas agresiones?

En esta primera parte se explorarán los correlativos del número de agresiones presuntamente ejecutadas por funcionarios públicos en contra de la prensa. La idea de fondo es explicar por qué en algunos estados las agresiones son numerosas, y por qué en otros los gobernadores no optan por esta estrategia de control o lo hacen en menor dimensión. Siguiendo las propuestas teóricas ofrecidas, aunque el gobernador quisiera ejercer la violencia de manera indiscriminada no puede hacerlo. El “reparto de coscorrónes” – para utilizar los términos de Mario Marín – enfrenta obstáculos colocados por las potenciales reacciones adversas y por las propias restricciones que enfrenta el gobernador.

Se pondrá a prueba el efecto de los agentes de reacciones adversas sobre esta estrategia, con la advertencia de que la incidencia que puedan tener terceros actores sobre un proceso ilegal y clandestino es difusa. Consideramos los agentes de reacciones adversas acostumbrados: la oposición parlamentaria, la existencia de poderes judiciales independientes, la presencia de organizaciones sociales comprometidas con la defensa de los derechos humanos y el número de periódicos existentes en la entidad, en términos efectivos, no absolutos. En todos los casos, se asume que una presencia más numerosa de estos actores implicará enfrentar una mayor probabilidad de reacciones adversas que inserten costos indirectos a la implementación de la estrategia violenta.

Además de la presencia de los agentes de reacciones adversas, en el análisis estadístico para explorar la intensidad de los pactos clientelares se incluyen dos elementos. El primero es el nivel de crítica publicada por los diarios. Calibrar qué tan combativa es la prensa local constituye una medida de los “beneficios” de controlar, que el gobernador puede tomar en cuenta para decidir qué tanta violencia desplegar para manipular la prensa.

El otro elemento remite a las restricciones materiales que hacen que la estrategia esté o no disponible dentro del abanico de opciones de manipulación. Para el caso concreto de la violencia, tomaré en cuenta la facilidad de reclutar a individuos que se encarguen de ejecutar las agresiones y el nivel de dominación política de que el gobernador goce en la entidad, lo que nos habla de su capacidad para someter al resto de poderes y actores estatales.

Estos tres elementos – agentes de reacciones adversas, nivel de crítica emitida por los diarios y restricciones para desplegar la estrategia – constituyen el núcleo de la explicación para la intensidad de la estrategia violenta. La operacionalización de las variables se describe a continuación.

*Variable dependiente: el número de agresiones contra la prensa cometidas por funcionarios públicos*

Por su carácter de ilegalidad y clandestinidad, contar con datos precisos sobre la intensidad de la estrategia de represión violenta para controlar a la prensa es tarea difícil. Como vimos en el apartado anterior, las cifras globales que compilan tanto la Feadle como la CNDH adolecen de imprecisiones importantes, y las de los organismos internacionales se enfocan en las expresiones extremas de la estrategia: los secuestros y los asesinatos. En cualquiera de los dos casos, los datos hablan sobre el problema de la violencia que sufre la prensa en términos generales, sin permitir discernir entre las agresiones que son producto del deterioro de las condiciones de seguridad pública, y las que son directa y deliberadamente una medida intimidatoria para inhibir la publicación de crítica.

Por ello, opté por tomar las cifras que corresponden únicamente a denuncias por agresiones contra periodistas cometidas por funcionarios públicos, según la información recopilada por Artículo XIX, que, al discernir entre tipo de agresor, permite aproximarnos con mayor precisión a la violencia como estrategia de control, aislándola de las “otras violencias” contextuales. Aunque reconozco que en la mayoría de las ocasiones los agresores son sujetos designados por alguien más para emprender el trabajo sucio, tomar únicamente las agresiones cometidas por un funcionario público constituye una medida más conservadora de la intensidad de la represión violenta ejercida por los gobernadores que considerar las cifras globales. En última instancia, en un estado, todas las agresiones contra la prensa cometidas por funcionarios ocurren por instrucción, omisión o complicidad de los gobernadores.

Por supuesto, utilizar únicamente los datos de agresiones ejecutadas por funcionarios públicos deja fuera del análisis los casos en los que, por lamentable complicidad, los gobernadores delegan la consumación del ataque en manos del crimen organizado. La cuestión es que es imposible distinguir con precisión estos escenarios.

Hay que mencionar también que estos datos tienen otra limitación, que es que las cifras no permiten identificar entre el tipo de medio de comunicación que sufre los ataques, sin embargo, sabiendo que la prensa escrita es la que sufre prácticamente la mitad de las agresiones totales (Artículo XIX 2014)<sup>79</sup>, la operacionalización utilizada permite realizar una aproximación más o menos precisa a la intensidad del fenómeno.

Para esta variable, las cifras oscilan entre 0 y 34 agresiones perpetradas por funcionarios públicos, y una desviación estándar de 6.7145.

Para robustez de las inferencias estadísticas, una segunda manera en que se operacionalizó la intensidad de la estrategia violenta fue utilizando las cifras de sobre averiguaciones previas iniciadas por la Feadle entre 2011 y 2013. Los resultados del modelo utilizando estas cifras, no reportados<sup>80</sup>, resultan concurrentes con los del modelo que utiliza los datos de Artículo XIX para prácticamente todas las variables. Aunque los datos de la Feadle y de Artículo XIX guardan una estrecha relación estadística, preferí utilizar las cifras de Artículo XIX porque considero que cuentan con un grado mayor de precisión para medir las agresiones como estrategia de control, y no como fenómeno agregado.

### *Variables independientes*

#### 1) Los agentes de reacciones adversas

La posibilidad de aplicar la estrategia de control violento sin enfrentar reacciones adversas depende del grado de cooptación de las otras ramas de gobierno. Con respecto al poder judicial, si éste está sometido provee recursos violentos que provienen de la propia institución: las fuerzas policíacas y los agentes de las procuradurías estatales; mientras que los propios procuradores y los magistrados de los tribunales cierran la pinza de la ejecución-complicidad-impunidad que facilita sustancialmente la aplicación de la estrategia violenta: el gobernador puede ejercer violencia sin enfrentar ningún costo judicial. A decir de Waisbord (2002, 105): “la ineffectividad del sistema judicial exacerba la situación de ilegalidad<sup>81</sup>. Los perpetradores son rara vez capturados; si son capturados, rara vez llegan a las cortes; y los casos quedan archivados y

---

<sup>79</sup> El sector más vulnerable de violencia cometida contra la prensa, según datos de Artículo XIX, son los trabajadores de medios impresos, que representan casi la mitad de las víctimas, el 48.7% (Artículo XIX 2015, 17).

<sup>80</sup> Este, como todos los modelos no reportados, están disponibles bajo solicitud a la autora: [maria.salazar@alumnos.cide.edu](mailto:maria.salazar@alumnos.cide.edu)

<sup>81</sup> *Lawlessness* en el original.

olvidados.” Además, el sistema judicial, como el brazo encargado de imponer orden en la entidad, es el que muchas veces provee de los recursos violentos para ejercer el control en esta lógica trastocada. Los policías locales, señalados como el principal ejecutor de las agresiones en contra de la prensa (Artículo XIX 2012) y las procuradurías estatales, que no sólo no limitan a los actores violentos, sino que se convierten en cómplices, pueden ser piezas fundamentales para movilizar los recursos violentos. Por el contrario, cuando el poder judicial goza de mayor independencia, se asume que habrá una mayor probabilidad de actuar ante casos de violencia contra la prensa. De hecho, un poder judicial independiente en el estado puede constituir un respaldo decisivo para los periodistas que se sientan en riesgo de ser agredidos, mientras que donde encontramos un sistema judicial en ruinas, en el que los policías, los magistrados, los tribunales, y las procuradurías se rigen por la arbitrariedad y la negligencia (Schedler 2015, 77), la posibilidad de perpetuar la dominación por la vía violenta es casi un hecho dado.

Por otro lado, mientras más unificadas estén las fuerzas políticas en torno al gobernador es menos probable que éste esté sujeto a esquemas de vigilancia y monitoreo. Un gobernador que goza de la connivencia del congreso estatal enfrenta a una oposición muy débil o inactiva, que no alcanza a poner límites reales a la acción del gobernador. Cuando los actores políticos han cerrado filas en torno al gobernador, éste goza de extensos márgenes para actuar. Por el contrario, cuando la oposición tiene una fuerte presencia en el congreso local, se asume que el gobernador enfrentará controles más severos y mecanismos de vigilancia más estrictos, que constituyen reacciones adversas que desincentivan la intensidad del despliegue de la estrategia violenta. Lo anterior, da lugar a dos hipótesis:

H1a: En entornos donde hay una mayor independencia del poder judicial, el gobernador enfrenta mayores mecanismos de vigilancia judicial y mayores obstáculos para manipular a las fuerzas de seguridad pública, lo que eleva los costos indirectos de aplicación de la represión violenta; por lo tanto, encontraremos un menor número de periodistas agredidos.

H1b: En entornos donde hay una mayor presencia de la oposición política en el congreso, el gobernador enfrenta más puntos de vigilancia, lo que incrementa los costos indirectos

de aplicación de la estrategia violenta; por lo tanto, encontraremos un menor número de periodistas agredidos.

Para operacionalizar la probabilidad de reacciones adversas provenientes el poder judicial, se utilizó el indicador de independencia construido por Ríos y Soto (2014) usado también en el capítulo sobre intimidación legal. Para operacionalizar la presencia de agentes de reacciones adversas en el congreso estatal se calculó la distancia que separa al partido del gobernador de la mitad de los escaños disponibles en el congreso estatal, asumiendo que contar con mayorías más holgadas supone menor probabilidad de enfrentar procesos de exigencia de cuentas y menos obstáculos para desplegar la estrategia violenta.

El tercer agente de reacciones adversas lo constituyen las organizaciones de la sociedad civil. Como se relataba en el apartado anterior, diversas organizaciones han instalado mecanismos de denuncia para que los periodistas soliciten apoyo cuando perciban situaciones de riesgo. Las actividades de sensibilización y capacitación para actuar en caso de emergencia también buscan prevenir la ejecución de la estrategia violenta, dando a los periodistas mayores estrategias para actuar y eludir las situaciones de riesgo. Dentro de estos mecanismos también se incluyen canales virtuales para comunicar las amenazas, los sitios de mayor incidencia de violencia o los patrones de agresiones sufridas anteriormente, lo que inserta otro riesgo para los gobernadores, al hacer más visibles y llamativas las estrategias, e incrementar la atención que se coloca sobre esta forma de manipulación. Mientras mejor respaldados estén los periodistas por estas organizaciones es más probable disuadir al gobernador de utilizar la violencia para inhibir las críticas, porque los agredidos tienen mayor probabilidad de saber cómo reaccionar frente a ataques y cómo poner en marcha los instrumentos gremiales de protección que se han comenzado a organizar a través de las redes profesionales. La hipótesis que se establece al respecto es la siguiente:

H1c: En entornos donde existan más organizaciones dedicadas a la defensa y la promoción de derechos de los periodistas, habrá mayores herramientas para eludir la violencia y hacerla visible, lo que incrementa los costos indirectos de aplicar la estrategia violenta, y, por lo tanto, habrá menos periodistas agredidos.

La forma de operacionalizar esta variable fue a través del número de organizaciones dedicadas a la defensa y la protección de los derechos humanos presentes en la entidad, según los registros del Centro Mexicano para la Filantropía (Cemefi 2015).

La última fuente de reacciones adversas la constituye la propia esfera de medios estatales. Como en ocasiones anteriores, asumimos que mientras más alternativas de información existan (en términos efectivos, no absolutos) es más probable que alguna o alguna de ellas haga difusión de las agresiones, lo que inserta costos adicionales por visibilizar las agresiones y atraer la atención de la opinión pública. Con ello también retomo la noción de que mercados más competidos suelen estar asociados con menor grado de control sobre la prensa y mejores condiciones para ejercer la crítica. La hipótesis que desprende de ello es la siguiente:

H1d: A mayor probabilidad de difusión de los procesos de aplicación de la estrategia violenta, se vuelven más llamativos, y por tanto más costosos para el gobernador, por lo tanto, habrá menos periodistas agredidos.

Como en ocasiones anteriores, para operacionalizar la probabilidad de difusión y “vigilancia mediática” se tomó el “número efectivo de diarios” que existen en la entidad, tomando la misma fórmula que utilizamos anteriormente para calcular esta cifra<sup>82</sup>.

## 2) El beneficio de controlar la crítica

El siguiente elemento que se propone que interviene en la decisión del gobernador sobre la intensidad de la estrategia de intimidación legal es la crítica incluida en los diarios. Nuevamente, considerar el nivel de crítica emitida es que éste equivale a una medida del beneficio que arrojaría la manipulación, de resultar exitosa, eliminándola. Mientras más crítica se haya publicado, mayores los costos que ésta genera a las ambiciones del gobernador, y, por lo tanto, mayores ganancias por contrarrestarla. La hipótesis que se desprende de esto es la siguiente:

H2: En entornos donde exista una prensa más crítica, se obtendrán más beneficios por silenciarla, por lo tanto, se registrarán más agresiones contra periodistas.

---

<sup>82</sup> Número Efectivo de Diarios=  $1/\sum(\text{porcentaje de mercado que abarca cada diario estatal})^2$

Para operacionalizar el nivel de crítica, acudí a la Base TiMIE y tomé el número de titulares críticos que aludían al gobierno o a algún aspecto de la política estatal por año y por entidad. Nuevamente, se tomó la versión “retrasada” (*lagged*) de esta variable, asumiendo que las acciones presentes del gobernador consideran la crítica publicada en el pasado.

### 3) Las restricciones

El tercer grupo de variables que considero para explicar la intensidad de la violencia como estrategia de control lo constituyen las restricciones que enfrenta el gobernador, y que hace referencia a los recursos que afectan la disponibilidad de ésta.

Primero, considero la presencia de un clima violento en la entidad. Padecer el azote del crimen organizado en un estado trastoca todos los aspectos de la vida pública. En términos materiales, no sólo es común la circulación de armas y la presencia de matones y delincuentes, sino que todos los sucesos se empiezan a interpretar en la clave del narcotráfico. El estado queda sumido en una penosa normalidad violenta, en el que no sólo las responsabilidades se confunden, sino que, con el paso del tiempo, la resignación empieza a ganar a la indignación. En estados donde el cruce de balas se ha vuelto “cotidiano”, los actores estatales se paralizan por el miedo, y los extra-estatales, porque empiezan a etiquetar territorios donde el estado criminal ha ganado al de derecho.

Todo esto hace que, en estados que sufren la presencia del crimen organizado, desplegar la represión violenta contra la prensa crítica sea considerablemente fácil. La posibilidad de que el gobernador se alíe con profesionales de la intimidación violenta de los que puede valerse para ejecutar la represión es más probable, y el acceso a armas y otros instrumentos para ejercer el control también es más sencillo.

Además, la presencia del crimen organizado provee de un par de recursos más, invaluable para la aplicación de la represión violenta: la impunidad y la confusión. Entidades marcadas por la presencia del crimen organizado son también entidades marcadas por la ausencia del Estado de derecho, donde hasta el gobernador colabora – y en ocasiones es el primer interesado—en que la ineffectividad estatal se mantenga. Todo lo anterior, se resume en la siguiente hipótesis:

H3a: A mayor presencia del crimen organizado en la entidad, mayor disponibilidad de recursos violentos para aplicar esta estrategia de control, reduciendo sus costos de aplicación; por lo tanto, encontraremos mayor número de periodistas agredidos por funcionarios públicos.

La operacionalización de la presencia de condiciones violentas en el estado se realizó a través de las cifras recopiladas por el periódico *Reforma* sobre muertes atribuidas al crimen organizado, resguardadas por la Universidad de San Diego<sup>83</sup> y utilizadas por Phillips (2015) en su artículo sobre rivalidad delincencial en México.

La segunda fuente de restricciones está relacionada con la anterior, en el sentido de que hace referencia a la facilidad para reclutar agentes violentos dispuestos a ejercer agresiones en nombre del gobernador. Como se dijo en la tercera sección de este capítulo, menores oportunidades laborales, mayor vulnerabilidad económica y peores condiciones de vida, aumentan la disposición de las personas a involucrarse en actividades delictivas. Estas condiciones, por ende, proveen también de recursos para ejercer violencia a sueldo; no necesariamente en sus manifestaciones más violentas. Amenazar por teléfono o intimidar voceadores a sueldo se convierten en alternativas atractivas cuando las condiciones de la entidad no pueden garantizar certidumbre económica. De esto se desprende la siguiente hipótesis:

H3b: A mayor vulnerabilidad económica, se reducen los costos para “comprar” actores violentos y se reducen en general los costos de aplicación de la represión violenta; por lo tanto, encontraremos un mayor número de periodistas agredidos por funcionarios públicos.

Para operacionalizar la vulnerabilidad socioeconómica se consideró la escala invertida del producto interno bruto estatal *per cápita* (*PIB per cápita x -1*), creando una variable de “disposición al reclutamiento”<sup>84</sup>; y el nivel de desigualdad, medido con el índice de Gini.

La última fuente de restricciones la constituye el nivel de dominación política que goce el gobernador. Donde están dados los recursos materiales, en términos de clima violento y

---

<sup>83</sup> La base de datos está disponible en <https://justiceinmexico.org/data-portal/homicides/>. Dado que la serie llega hasta noviembre de 2012, se optó por utilizar el número promedio de muertes atribuidas al crimen organizado.

<sup>84</sup> Sin considerar ingresos petroleros, para evitar disparidades entre estados.

facilidad de reclutamiento, pero el gobernador enfrenta mayores restricciones políticas, y una menor capacidad de hacer frente a las reacciones adversas la aplicación de la estrategia violenta se encarece. En cambio, cuando el gobernador goza de un amplio dominio político tiene mayor grado de libertades de acción para conducirse con arbitrariedad, sometiendo a los otros poderes y amedrentando a los agentes sociales para controlar las reacciones adversas que provengan de ellos. La hipótesis que se desprende al respecto es la siguiente:

H3c: A mayor grado de dominación política, el gobernador dispone de mayor libertad para hacer uso de los recursos violentos, encontraremos un mayor número de periodistas agredidos por funcionarios públicos.

La forma en que se operacionaliza la dominación política es tomando el margen de victoria con el que el gobernador llegó a su cargo. Asumimos que victorias más holgadas hablan de gobernadores más cómodos para ejercer su poder sin las restricciones que pueda imponer la competencia política y para un eventual control de las reacciones adversas que genere la manipulación.

#### *Variables de control*

Para aislar de mejor manera los costos indirectos que provienen de los agentes de reacciones adversas, y probar el efecto de explicaciones teóricas alternativas se incluyeron variables de control, relacionadas con las condiciones contextuales de los estados.

Las primeras buscan poner a prueba la explicación estructural; para ello incluí dos variables: los años de escolaridad promedio en el estado (PNUD, 2012), y el porcentaje de personas en la entidad que afirman leer diarios más de una vez a la semana (Conaculta, 2013)<sup>85</sup>. Al incluir estas variables se busca controlar las diferencias potenciales en el gasto en publicidad gubernamental impuestas por las variaciones en los niveles de desarrollo socioeconómico de los estados.

También se busca poner a prueba el efecto que tiene un estilo de gobierno “más autoritario”, incluyendo una variable dicotómica para aquellas entidades gobernadas por el PRI.

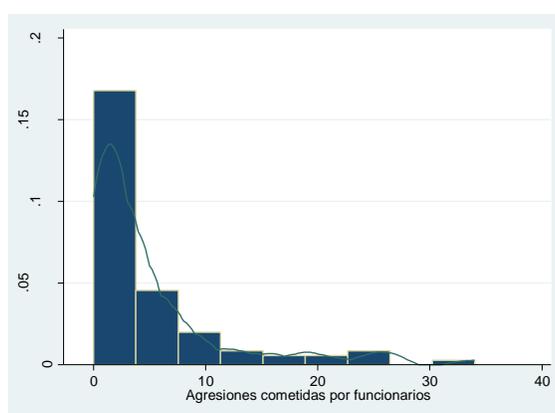
---

<sup>85</sup> En este caso no se incluye el producto interno bruto estatal *per cápita*, pues se toma para aproximarnos a una medida de la facilidad de reclutamiento de los habitantes del estado para actividades violentas.

### Modelo y resultados

La distribución de la variable dependiente, el número de agresiones contra periodistas cometidas por funcionarios públicos presenta un sesgo hacia la izquierda, por la frecuencia de estados que presentan niveles bajos de violencia. Por la disponibilidad de los datos, las hipótesis sólo se prueban para 2012 y 2013. Los datos se aproximan a una distribución de Poisson, según puede verse en la siguiente gráfica:

**Gráfica 5.4. Distribución de las agresiones contra la prensa cometidas por funcionarios públicos**



Fuente: Elaboración propia

Por esta distribución de los datos se utilizó un Modelo Poisson, que arroja el número esperado de eventos – agresiones, en este caso – como función de las variables introducidas. Los resultados se corrigieron por autocorrelación espacial a través de la técnica de ajuste de errores por clústeres (*cluster adjusted standard errors*). Se realizan pruebas de una sola cola, para concentrarnos en la direccionalidad que toman las variables según las hipótesis expresadas. Los resultados son los siguientes:

**Tabla 5.1. Modelo Poisson para correlativos del número de agresiones contra la prensa**

**Variable dependiente:  
Número de agresiones contra periodistas/medios estatales cometidas por  
funcionarios públicos estatales**

		<i>Tasas de incidencia</i>	<i>p</i>
<i>Agentes de reacciones adversas</i>	<b>Independencia judicial</b>	1.0861 (.1341)	0.250
	<b>Contrapesos parlamentarios</b>	.9881 (.0135)	0.193
	<b>Organizaciones de defensa de derechos humanos</b>	1.006 (.0105)	0.270
	<b>Número “efectivo” de diarios en el estado</b>	1.141** (.0634)	0.007
<i>Crítica</i>	<b>Crítica emitida por los diarios (retrasada)</b>	1.010 (.0963)	0.455
<i>Restricciones</i>	<b>Número de muertes atribuidas al crimen organizado</b>	.9997 (.0004)	0.331
	<b>Desigualdad</b>	94354.05** (739879.7)	0.077
	<b>Disposición al reclutamiento</b>	1.009 ** (.0071)	0.088
	<b>Margen de victoria del gobernador</b>	2.857*** (1.379)	0.015
<i>Controles</i>	<b>Nivel de escolaridad</b>	1.526 (.6109)	0.155
	<b>Porcentaje de lectores de periódicos</b>	.9892 (.0186)	0.283
	<b>Gobierno priista</b>	1.119 (.4342)	0.385
	<b>Constante</b>	.0006** (.0038)	0.102
	<b>Clústeres por ajuste de errores estándar</b>	30	
	<b>N</b>	60	

N=90 porque se carece de información sobre lectores de periódicos para el estado de Hidalgo 2011-2013. Las tasas de incidencia (*incidence rate ratios*) equivalen a las estimaciones de  $\exp(\beta)$ ; tasas inferiores a uno representan relaciones inversas.

Entre paréntesis se expresan los errores estándar robustos.

(\*\*\*  $p \leq 0.05$ ; \*\*  $p \leq 0.10$ ; \*  $p \leq 0.15$ )

El modelo provee respaldo para varias de las hipótesis propuestas. Con respecto a las reacciones adversas, el modelo deja ver que ninguno de los agentes de reacciones puede por sí solo limitar la intensidad de la estrategia. Ni el poder judicial ni la oposición parlamentaria parecen tener la capacidad para disminuir el número de agresiones, probablemente porque la

violencia opera por canales extra-institucionales. Las organizaciones sociales tampoco muestran una relación significativa. De hecho, el coeficiente opera en sentido opuesto al esperado. Una idea para explicar esto que la direccionalidad en realidad esté operando en sentido contrario: son las agresiones las que detonan la articulación de estas organizaciones, que aún no son los suficientemente vigorosas para prevenir y disminuir los ataques sufridos por los periodistas.

El número de diarios estatales, a diferencia de lo que ocurre para las estrategias de control menos severas, opera como un elemento que motiva la violencia, en lugar de disuadirla. Por cada diario adicional, hay un 14% más de probabilidad de tener agresiones. A primera vista, esto parece entrar en conflicto con las teorías que sostienen que mercados de diarios más competidos suponen mejores condiciones para la prensa, sin embargo, no sorprende mucho pensar que cuando el mercado de diarios está dominado por pocos propietarios, cercanos al régimen, el gobernador no acuda a la estrategia violenta; en cambio, cuando hay más diarios, las cosas son más difíciles de controlar, pero también se abre más oportunidad para la confusión de responsables. Un mayor número de diarios representa mayores costos de negociación para el gobernador: no es fácil cooptar por vía clientelar a una multiplicidad de periódicos, sin embargo, la violencia tiene efectos que logran expandirse a todo el gremio periodístico: se golpea a uno y se mantienen a raya a todos.

La crítica también se relaciona de manera directa con el número de agresiones, pero la tasa de incidencia no es estadísticamente significativa.

Para esta estrategia, las variables que resultan más relevantes en términos estadísticos son las que tienen que ver con las restricciones que enfrenta el gobernador: la facilidad de reclutar personas dispuestas a participar en actos violentos, que incrementa ligeramente la probabilidad de que se registren más agresiones y las condiciones socioeconómicas desfavorables, medidas con los niveles de desigualdad. La variable que resulta de mayor peso para explicar la intensidad de la estrategia violenta es el dominio político del gobernador en la entidad. Por cada punto porcentual adicional con que el gobernador haya aventajado a su contrincante más próximo, las agresiones contra la prensa incrementan en más de una unidad. Por ejemplo, gobernadores que llegan con un margen de 20 puntos, cometen hasta 5 agresiones, manteniendo todo lo demás constante, pero si aventajan a su oponente por 30 puntos, se registrarán hasta 7 agresiones. El modelo deja ver que los gobernadores que llegan al poder con amplios apoyos electorales tienen el respaldo de sus administraciones para conducirse de

manera arbitraria, sometiendo a los otros poderes y controlando de manera efectiva las reacciones adversas. Chiapas parece entrar en este patrón (26 agresiones para 2013, con un margen de victoria de 52 puntos porcentuales), estado en el que, dicho sea de paso, tampoco hay presencia importante de violencia atribuida a la lucha contra el narcotráfico; y también el caso de Mario Marín que, aunque rebasa el periodo que abarca la base de datos, nos habla de un gobernador que gozó de una cómoda ventaja sobre sus oponentes (más de 15 puntos por encima del candidato más cercano) que se sintió omnipotente para ejercer controles violentos contra la prensa.

Según el modelo, la presencia del crimen organizado en la entidad no está estadísticamente relacionado con las agresiones de periodistas cometidas por funcionarios públicos. Este dato es muy interesante porque revela que, incluso en estados donde el crimen organizado no tiene presencia, se está ejerciendo violencia contra la prensa, lo que refuta la idea de que las agresiones contra periodistas son simplemente consecuencia de las condiciones de inseguridad y confirma que existe una estrategia deliberada para acallar a la prensa a base de la intimidación por violencia<sup>86</sup>. La violencia contra periodistas sufrida por el crimen organizado y las estrategias de manipulación de la prensa caminan por terrenos distintos.

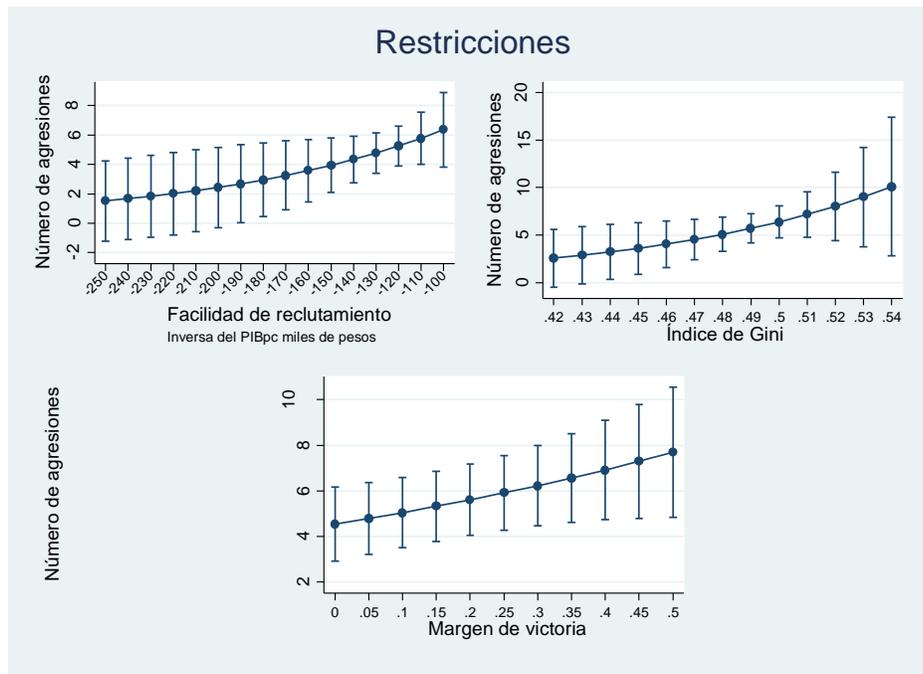
Otra razón por la que la presencia del crimen organizado no aparece relacionada con las agresiones cometidas por funcionarios públicos es precisamente que, donde existe el primero, las agresiones las cometen actores criminales, aún si es por encargo de los funcionarios. La operacionalización de la variable dependiente, al estar enfocada en las agresiones cometidas por funcionarios, no nos permite capturar esta forma “enmascarada” de ejecución de la violencia.

En la siguiente gráfica, pueden verse los efectos marginales de las variables estadísticamente relacionadas con la represión violenta de la prensa. Sólo se incluyen las relaciones que operan según el sentido previsto.

---

<sup>86</sup> Hay que señalar que, si se toma otro indicador para aproximarnos al fenómeno de la represión violenta de la prensa, por ejemplo, las averiguaciones previas iniciadas por la Feadle o las agresiones en general reportadas por Artículo XIX, sí se verifica una relación estadísticamente significativa y positiva entre ambas variables. Los resultados de estos modelos no se reportan porque considero que dentro de ese indicador se agrupan varios fenómenos, más allá de la violencia como estrategia de control de los contenidos de la prensa, al incluir agresiones cometidas por el crimen organizado y otros agresores, sin poder distinguir las que fueron infligidas por funcionarios públicos.

**Gráfica 5.5. Efectos marginales de los correlativos significativos de la represión violenta**



Fuente: Elaboración propia

Con respecto a las variables de control, el modelo no arroja relaciones estadísticamente significativas, sin embargo, es interesante notar que para todas las estrategias el coeficiente correspondiente a los gobiernos priistas está relacionado de manera positiva con la intensidad, aunque sólo para la intimidación legal de manera significativa.

Hay que señalar, sin embargo, que los intervalos de confianza se distribuyen de manera irregular, indicando distintos niveles de poder predictivo para diferentes valores de las variables independientes.

### 5.3.1 El poder de la violencia para silenciar o para darse “un balazo en el pie”: la efectividad de la estrategia

En esta parte del análisis empírico se muestra la segunda área potencial de incidencia de los agentes de reacciones adversas sobre la violencia. Siguiendo las propuestas teóricas, la efectividad de la violencia para inhibir la publicación de contenido crítico está afectada por la probabilidad de desatar reacciones adversas en diferentes esferas de actores, que incluso pueden provocar que la represión de la prensa termine siendo contraproducente para el gobernador.

De acuerdo con el primer modelo estadístico presentado, hay varios elementos que pueden elevar el costo de aplicación del control violento de la prensa. Sin embargo, según las intuiciones que vertimos anteriormente, puesto que la violencia es la más extrema de las estrategias de control no es fácil que se generen reacciones adversas que resulten verdaderamente contraproducentes para el gobernador. La posibilidad de distraer el monopolio de la fuerza legítima para fines particulares habla de severos malestares en el funcionamiento del Estado: captura institucional, intimidación de las voces disidentes y muy posibles coaliciones entre las autoridades y los criminales. Así, decía más arriba que la acción desde un solo frente no es suficiente para contrarrestar los brutales efectos de la violencia para silenciar a la prensa.

La prensa no puede respaldarse en los límites institucionales cuando el gobernador puede echar mano de alianzas criminales que claramente rebasan la acción judicial; mucho menos se termina con la violencia a punta de leyes. Tampoco puede confiar únicamente en las reacciones de la sociedad civil que, además de ser esporádicas, también están dando signos de padecer ellas mismas la intimidación, según los relatos que recogen Del Palacio (2015) y Artículo XIX (2015) y a los que me referí más arriba. Así, siguiendo con la noción de que en estos escenarios de atrofias estatales son muchos los actores que están fallando de manera simultánea, se propone que únicamente cuando convergen actores sociales, cívicos y políticos con el potencial de actuar como contrapesos – y, por tanto, de desatar reacciones adversas para el gobernador represor–, la violencia pierde efectividad.

Para probarlo, se construyó una variable dicotómica que captura la presencia simultánea de controles políticos, sociales y cívicos activos a partir de la cual clasificar los casos que integran la Base TiMiE. Ello nos permite dibujar dos escenarios extremos: uno en donde la probabilidad de reacciones adversas es prácticamente nula, por la ausencia de estos agentes; y otro donde la presencia conjunta de los actores que pueden fungir como contrapesos políticos incrementa la probabilidad de reacciones adversas, dañando la efectividad de la violencia para silenciar a la prensa.

Para capturar la presencia simultánea de estos valores, se creó una variable combinada denominada “controles”. Se utilizó la variable de “controles políticos”, que da cuenta de poderes judiciales independientes y congresos divididos; una variable dicotómica denominada “controles sociales”, que toma valor de 1 cuando el número de organizaciones sociales por cada

100 mil habitantes en la entidad rebasa la media nacional (20 organizaciones), y una tercera, “controles socioeconómicos”, que toma valor de 1 cuando la entidad goza de ingresos medios-altos, de acuerdo con la clasificación Atlas, del Banco Mundial, que organiza a los países por su nivel de ingresos *pér cápita*<sup>87</sup>. Sólo cuando los tres controles presentan de manera simultánea un valor de 1, la variable “controles” adquiere un valor de 1; si alguno de los controles está ausente, esta variable se codifica como 0. A partir de esto, se dividió la totalidad de los casos de la Base TiMiE en dos “mundos”: uno donde todos los controles están presentes, y otro donde cualquiera de los controles está fallando.

#### *Variable dependiente*

La variable dependiente es la publicación de contenido crítico en los titulares que integran la Base TiMiE. La forma en que se construyó el indicador fue a partir de una variable dicotómica que se codifica como crítica (1) o no crítica (0). Como titulares críticos se consideraron: los que publican información desfavorable del gobernador, del gobierno estatal en general, o los que señalan algún problema en la entidad de referencia sin señalar responsables de manera explícita. El resto de titulares, incluyendo aquéllos que no hablan de política o de la entidad de referencia, se codificaron como 0.

#### *Variable independiente*

Como se busca medir el efecto que tienen la violencia contra la prensa sobre la publicación de titulares críticos, la variable independiente es la aplicación de la represión violenta, medida, como en el primer ejercicio empírico, con el número de agresiones contra periodistas cometidas por funcionarios públicos, de acuerdo con los datos compilados por Artículo XIX. Se toma la versión “retrasada” de esta variable, asumiendo que los agredidos del año anterior inciden en las notas del año en curso.

La expectativa teórica es que la violencia perderá efectividad para acallar a la prensa sólo en aquellas entidades en las que los controles políticos, sociales y cívicos se encuentren activos de manera simultánea, con el potencial de desatar reacciones adversas para el gobernador. Por el contrario, en donde cualquiera de estos controles esté fallando, el nudo de la manipulación violenta no se podrá desatar, y veremos una disminución en el contenido crítico

---

<sup>87</sup> El parámetro de división son ingresos superiores a los 4,125 dólares anuales.

que está publicando la prensa. Así, únicamente donde existan controles activos, la prensa encuentra aliados capaces de generar reacciones adversas al gobernador y de neutralizar los efectos de censura de la violencia.

La hipótesis que se desprende de esto es la siguiente:

H1: En contextos donde existan de manera simultánea controles políticos, sociales y económicos la represión violenta pierde efectividad para reducir la crítica. En contextos donde alguno de estos contrapesos esté ausente, la represión violenta es efectiva como estrategia de control y veremos una reducción en la crítica publicada en los diarios.

### *Variables de control*

Para aislar los efectos de la violencia como inhibidor de la crítica, se incluyeron en el modelo otras variables que podrían estar afectando los contenidos de los diarios estatales. En primer lugar, la violencia atribuida al crimen organizado, como motivo de autocensura de contenidos críticos de los diarios; y, en segundo lugar, las características del periódico dentro del mercado de diarios, medido a través del porcentaje del mercado estatal que capta el periódico con su circulación. También se incluyó la pertenencia del diario a asociaciones de periódicos y editores, el número efectivo de diarios presentes en la entidad y el porcentaje de lectores de diarios en la entidad, sin embargo, estas variables fueron excluidas del cálculo final del modelo donde los contrapesos están activos por colinealidad.

### *Modelo y resultados*

Se utilizó un modelo logístico estratificado en dos contextos: uno en el que la probabilidad de reacciones adversas es baja, pues alguno de los controles está fallando; y otro en el que la probabilidad es alta, donde todos los controles considerados se encuentran activos. Nuevamente, se realizan pruebas de una sola cola y se realizan ajustes de autocorrelación espacial por clústeres de errores estándar. Los resultados son los siguientes:

**Tabla 5.2. Modelo logit para la efectividad de la represión violenta sobre la publicación de crítica**

**Variable dependiente: publicación de titulares críticos**

	Ausencia de contrapesos políticos, sociales y cívicos			Presencia de contrapesos políticos, sociales y cívico		
	<i>Razón de momios</i>	<i>Coefficiente</i>	<i>p</i>	<i>Razón de momios</i>	<i>Coefficiente</i>	<i>p</i>
<b>Número de agresiones contra periodistas</b>	.9670*** (.0162)	-.0334*** (.0168)	0.02 3	1.009*** (.007)	.0099* (.0078)	0.103
<b>Número “efectivo” de diarios en el estado</b>	1.025 (.0397)	.0250 (.0387)	0.25 9	1	Omitida	
<b>Porcentaje de lectores de periódicos</b>	.9906 (.0121)	-.0094 (.0122)	0.22 2	1	Omitida	
<b>Porcentaje del mercado que capta el diario</b>	.9867 (.0164)	-.0133 (.0166)	0.21 1	.6675** (.0071)	-.4040*** (.0107)	0.000
<b>Pertenencia a asociaciones de editores</b>	1.221 (.3161)	.1997 (.2589)	0.22 0	1	Omitida	
<b>Ejecuciones atribuidas al narcotráfico</b>	1.000 (.0003)	.0003 (.0003)	0.16 5	.9580*** (.0017)	-.0428*** (.0018)	0.000
<b>Constante</b>	.3044 (.3576)	-1.189 (1.175)	0.15 5	350.273	10.775*** (.3765577)	0.000
<b>Clústeres por ajuste de errores estándar</b>	28			2		
<b>Pseudo R<sup>2</sup></b>	0.0140			0.1879		
<b>N</b>	1091			84		

Como titulares críticos se consideraron: los que publican información desfavorable del gobernador, del gobierno estatal en general, o los que señalan algún problema en la entidad de referencia sin señalar responsables de manera explícita.

La razón de momios equivale al *odds ratio*. Entre paréntesis se expresan los errores estándar robustos.

(\*\*\*  $p \leq 0.05$ ; \*\*  $p \leq 0.10$ ; \*  $p \leq 0.15$ )

Los modelos confirman la hipótesis que hemos ofrecido: en entornos donde alguno de los contrapesos falla, la violencia resulta efectiva para controlar la aparición de crítica. Específicamente, cada agresión adicional reduce en 3.3 % la probabilidad de que se publiquen

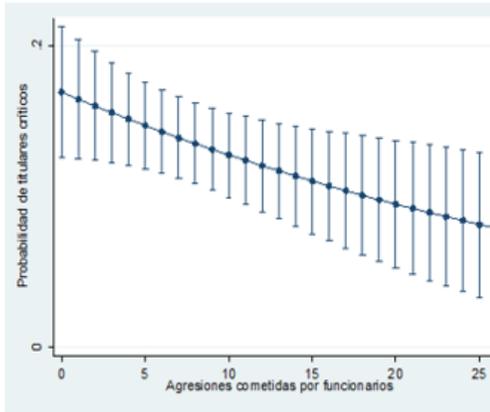
críticas contra el gobierno estatal; por ejemplo, a 10 agresiones, la probabilidad de que aparezcan críticas en los diarios estatales es de 13%, mientras que, cuando incrementan a 27 agresiones, se reduce hasta 7%.

En el escenario opuesto pasa algo muy llamativo: cuando los controles están activos la crítica no sólo disminuye, sino que las reacciones adversas que probablemente se desatan fortalecen a los diarios, incrementando la tasa de aparición de crítica impresa. Por cada agresión adicional, la probabilidad de encontrar publicado un titular crítico se eleva en .009%. En ese escenario, la presencia de contrapesos activos genera doble resonancia: por un lado, el gobernador puede enfrentar manifestaciones sociales y consecuencias institucionales, pero también el incremento en la crítica de los periódicos si continúa endureciendo los controles. Bajo esas condiciones, las reacciones se vuelven contraproducentes para el represor. Sin embargo, hay que mencionar que el incremento de la crítica no es dramático; son reacciones que incluso podríamos calificar de tímidas: si se agrede a un periodista, la probabilidad de que aparezca crítica es de .9%; si se agreden 30, aumenta a 10%. La relevancia de esto es que, la represión violenta, como la más extrema de las estrategias de control, es la única estrategia de control que desata reacciones adversas capaces de propiciar más crítica impresa. Los efectos marginales pueden verse en la Gráfica 5.6.

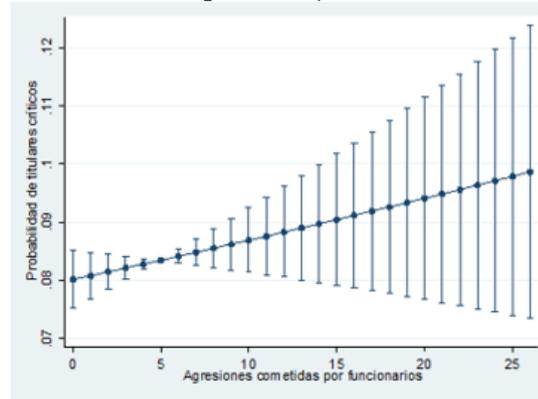
Llevado a los modelos estratégicos propuestos en el primer capítulo, el primer escenario, en donde la prensa carece de aliados, el equilibrio se alcanza en donde el gobernador elige ser *Manipulador* y el diario se va moviendo hacia *No Criticar*, lo que explica el pronunciado movimiento descendente de la probabilidades marginales de crítica. En cambio, en el segundo escenario, donde el periódico cuenta con las reacciones adversas empujadas por los contrapesos señalados, el diario elige *Criticar*, e incluso puede observarse cómo la probabilidad de crítica es mayor conforme el gobernador despliega más controles. Lo que vemos en estas gráficas son las trayectorias de los actores, aproximándose al punto de equilibrio final, y que son consistentes con la Figura 5.1, donde se veía el cambio en la pendiente de la curva de crítica en ausencia o en presencia de agentes de reacciones adversas.

### Gráfica 5.6. Efectividad de la represión violenta según el tipo de contexto

a) Baja probabilidad de reacciones adversas (contrapesos legislativos, judiciales, sociales, y cívicos ausentes)



b) Alta probabilidad de reacciones adversas (contrapesos legislativos, judiciales, sociales, y cívicos presentes)



Fuente: Elaboración propia

Es importante señalar que si se realiza la división de contextos con base en contrapesos individuales – dominio político, organizaciones sociales o condiciones socioeconómicas por separado— los resultados de los modelos<sup>88</sup> demuestran que ninguno de ellos por sí solo logra minar el poder de manipulación de la represión violenta, confirmando las intuiciones teóricas: por su severidad, no es sencillo desatar el nudo de la violencia desde un solo frente.

Para el caso de contextos con mayor probabilidad de reacciones adversas hay que señalar, sin embargo, que los intervalos de confianza se abren más en los valores superiores, indicando menor nivel de predicción del modelo.

#### 5.4 Conclusiones: el miedo, instalado en las redacciones

Nadie pondría en duda que dentro de los estados mexicanos se está viviendo una situación de violencia endémica, que ha afectado profundamente todos los aspectos de la vida democrática. En lo que toca a la prensa, no sólo hay un extendido sentimiento de miedo, sino que se han modificado sustancialmente las prácticas periodísticas: se depende más de comunicados oficiales y agencias noticiosas que de la cobertura en campo, los artículos delicados ya no se

<sup>88</sup> No reportados. Disponibles bajo petición a la autora.

firman a nombre de los periodistas encargados de elaborarlos, sino a nombre de “la redacción”, y por supuesto, la autocensura se ha instalado como una práctica profesional más (Artículo XIX 2012, 2013, 2014, 2015, 2016). La prensa, entonces, hace vocería y ya no investigación, los periodistas pierden el incentivo de ganar prestigio personal con sus propios artículos; y el disenso, la denuncia y la crítica quedan relegadas al tintero.

El miedo a la violencia se ha instalado en las redacciones. ¿En qué medida se debe a la degradación de las condiciones de seguridad provocada por la lucha contra el narcotráfico y en qué medida a una estrategia deliberada de control articulada desde los gobiernos estatales? Dentro de esta atmósfera de intimidación, los señalamientos y los deslindes cruzan como proyectiles de un lado a otro, los agresores no identificados se multiplican, y el silencio crece. Durante el gobierno de Felipe Calderón, se repitió constantemente que el narcotráfico era el culpable de las crecientes agresiones contra la prensa (Artículo XIX 2015; De León y Hernández 2015) negando la posibilidad de que tal vez - y sólo tal vez- algunos funcionarios estuvieran coludidos con el crimen organizado, de que algunos otros estuvieran ejerciendo abusos criminales por cuenta propia, y de que el mundo no estuviera tan claramente dividido en tres esferas (criminales, ciudadanos y Estado) como lo hacía parecer el discurso oficial (Schedler 2015, 173).

La primera parte del análisis empírico arroja luz sobre esta confusión de responsables: en los estados, las agresiones contra la prensa existen independientemente de los niveles de violencia atribuidos al crimen organizado. No podemos seguir hablando, entonces, de la violencia contra la prensa como consecuencia de la violencia contextual; no son solamente efectos secundarios de la guerra contra el narcotráfico o de los enfrentamientos entre carteles: hay una razón por la que las agresiones sufridas por los periodistas parecen moverse de manera independiente, en términos estadísticos: es una violencia que existe por cuenta propia; es la represión de la prensa en movimiento.

Los datos, sin embargo, dejan abiertas algunas interrogantes. Al sólo estar considerando ataques en los que el agresor se identificó como funcionario público se deja fuera todo el cúmulo de ataques perpetrados por actores privados o criminales, pero encomendados por el gobernador. Desde una óptica racional, sabemos que en pocos casos – o ninguno – el gobernador va a implicarse directamente en los ataques; más bien, la represión va a perpetrarse a través de alguien más. Al enfocar el análisis sólo en agresiones ejecutadas por policías, funcionarios del

poder judicial o escoltas, por mencionar a los agresores más comunes, se omiten los casos en los que criminales, ex militares, o sicarios a sueldo ejecutan la represión; sin embargo, aunque estos escenarios no pueden descartarse, la dificultad para discernir cuándo el ataque se realiza a título propio y cuándo por encargo del gobernador nos trae de vuelta a la confusión sobre responsables y efectos secundarios de la violencia contextual.

Hay que mencionar que, si se utilizan datos más amplios, es decir, sin restringir el análisis únicamente a las agresiones cometidas por funcionarios públicos, la violencia atribuida al narcotráfico sí resulta estadísticamente relacionada con las agresiones contra periodistas, pero no hay que olvidar que la violencia “amplia” y la violencia como estrategia para inhibir la crítica funcionan de manera diferente, bajo lógicas separadas.

Y la violencia, como la más extrema de las estrategias de control, demuestra ser muy efectiva para lograr su cometido. No basta con una oposición vigorosa que llame a cuentas al gobernador si las instituciones judiciales están capturadas; no basta con tribunales independientes si las policías están coludidas. Y la sociedad civil, aunque es necesaria, no logra por sí misma destrabar la dominación que ejerce la violencia, cuando ella misma termina presa de la intimidación. Para la violencia en general, “la vitalidad que ha alcanzado la sociedad civil en algunas regiones ha ocurrido a pesar de las amenazas y agresiones que ellos mismos han recibido de parte de actores públicos y privados.” (Schedler 2014, 12).

Casi por norma general, la violencia logra acallar a la prensa; sólo en situaciones que podríamos calificar de excepcionales – cuando logran conjuntarse contrapesos potenciales en todas las esferas – la violencia pierde su efectividad; pero cuando esto sucede, las reacciones adversas pueden ser avasalladoras. Las reacciones que desata la violencia no sólo ocurren en el seno de los otros actores que funcionan como contrapesos: ésta es la única de las tres estrategias de control analizadas que también detona reacciones en la propia prensa. Cuando la prensa estatal se siente respaldada desde los flancos social, político y cívico, la crítica no sólo no disminuye, sino que vuelve a aumentar. La crítica puede ser consecuencia directa de las agresiones, como el seguimiento de casos que adquieren resonancia extra estatal; o una estrategia deliberada de denunciar otras fallas de gobierno<sup>89</sup>.

---

<sup>89</sup> Aun así, la crítica que se registra en la Base TiMIE en estados que presentaron los tres contrapesos activos, como Baja California, es leve o no identifica responsables: incrementos en los precios, detrimento de las condiciones laborales o problemas de inseguridad. Ninguna crítica directa contra el gobernador.

Los resultados de las dos partes del análisis – la intensidad y la efectividad de la represión violenta – nos devuelven a la primera cuestión: el origen Estatal de la violencia (que no estatal, con minúscula), y las posibilidades de neutralizarla. La violencia siempre es un fracaso del Estado (Schedler 2015, 172), pero cuando ésta es ejecutada por los propios agentes públicos, hablamos de un Estado que abusa, que es en sí mismo agresor y criminal. Es un Estado inefectivo para monopolizar la fuerza, pero también uno que se apropia de la fuerza estatal para reprimir, como una serpiente que se muere la cola.

Romper el círculo de la violencia no es sencillo, el reinado del miedo paraliza y coopta, y, por si fuera poco, confunde las cifras, abonando a la ineficacia de las políticas federales. La represión violenta es el control extremo en sus efectos, pero también en consecuencias. Son las interacciones conjuntas de varios agentes las que pueden desatar estas reacciones; en el resto de escenarios la violencia permanece, alimentada con colusión, miedo e indiferencia, silenciando a la prensa estatal.



## **6. Reflexiones finales**

### **6.1 Las intervenciones estatales para destrabar el control: la relevancia de los aliados**

Existen muchos instrumentos estatales que, en el diseño o en el título, llevan inscrita la consigna de atender las agresiones sufridas por los periodistas y de paliar su vulnerabilidad jurídica. Los mecanismos estatales para proteger periodistas, las fiscalías para atender a los defensores de los derechos humanos, y las instituciones de control del gasto público han estado funcionando por un tiempo considerable y, sin embargo, también las manifestaciones del control sobre la prensa continúan apareciendo, sin que se vean afectadas por estas soluciones ideadas por el Estado mexicano.

El control gubernamental sobre la prensa, en cualquiera de sus manifestaciones, hace referencia a fallas de los mecanismos institucionales diseñados para limitar el poder: ¿qué es lo que permite que en algunos estados sea tan sencillo para los gobernadores intervenir de manera sistemática en los contenidos de la prensa, aunque ello suponga abusar de los recursos públicos, manipular el marco legal a su conveniencia, o abiertamente incurrir en ilícitos?

No cabe duda de que las agresiones contra periódicos y periodistas y las afrentas a la libertad de expresión constituyen un serio problema público, sin embargo, hay una dificultad inherente en combatir desde el Estado los abusos que se cometen desde el propio Estado. El funcionamiento independiente de instituciones y actores gubernamentales es casi imposible de garantizar cuando el gobernador ha cooptado todos los mecanismos de fiscalización y rendición de cuentas. En estados donde el predominio político del gobernador es total las respuestas institucionales nos dejan caminando en círculos: los mecanismos se diseñan como instrumentos de legitimación pero que no cambian en nada los márgenes de arbitrariedad del gobernador. O bien, mientras por un lado se aprueban mecanismos de protección a la prensa, por el otro se endurecen leyes restrictivas para inhibir la crítica o se abren espacios para la colocación laxa de las finanzas públicas, permitiendo la proliferación de prácticas clientelares. Es aquí donde el argumento teórico ofrecido en esta investigación cobra relevancia para informar las intervenciones públicas: romper las dinámicas de dominación locales es complicado sin reacciones adversas que incrementen los costos del control para el gobernador. La participación de actores clave, por un lado, y la intervención del contrapeso latente por excelencia, que es la

federación, son dos elementos que no pueden pasarse por alto en el diseño de políticas para contrarrestar la dominación sobre la prensa estatal.

La intervención del Estado sobre este problema público puede traducirse en políticas que formalmente están diseñadas para combatir los ataques a periodistas, pero también en elementos que por omisión o por una intencionalidad clara, terminan fomentando el control sobre la prensa estatal.

Sin pretender realizar un diagnóstico exhaustivo del estado de las numerosas políticas públicas que se relacionan con el funcionamiento de la prensa, el vistazo a las dinámicas de control que se incluyen en esta investigación resaltan elementos clave sobre los alcances y los límites de la manipulación, lo que permite dibujar algunas conclusiones sobre las intervenciones públicas para destrabar el control sobre la prensa. Lo que se presenta es, en primer lugar, una reflexión sobre los factores de política pública que subyacen a las estrategias de dominación y que pueden arrojar luz sobre las fallas de los mecanismos vigentes. En segundo lugar, se ofrecen ideas sobre los elementos a incluir en una intervención estatal exitosa que se propusiera paliar el control de los gobernadores sobre el contenido de los diarios estatales.

Uno de los argumentos centrales que busqué evidenciar en este trabajo es que cada una de las estrategias de control identificadas se rige por lógicas distintas. Es difícil de hablar de “control sobre la prensa” en términos generales cuando cada estrategia está basada en instrumentos y recursos distintos; y cuando los contextos limitan de manera diferenciada el funcionamiento de cada una. Así, sería ingenuo analizar desde un solo mirador las intervenciones públicas sobre el control estatal, como también lo sería formular una gran política pública que se propusiera terminar con todos los problemas que enfrentan las prensas estatales. Es complicado agrupar en la misma categoría los elementos que permiten la compra de espacios publicitarios y los que crean espacios para la represión de los periodistas críticos, sea privándolos de la libertad, o sea agrediéndolos físicamente. Por ello, identificamos dos áreas de diagnóstico y propuesta de intervención estatal: la primera se refiere a las condiciones que se relacionan con la cooptación clientelar, y está enfocada en los elementos de fiscalización del gasto público y en las características materiales en las que operan los periódicos estatales. La segunda agrupa a los factores que permiten la represión, en sus variantes legal e ilegal. Decidí analizar de manera conjunta a la intimidación legal y a la violencia porque a ambas estrategias se le han dado las mismas respuestas estatales: los mecanismos de protección a defensores de

derechos humanos y periodistas, y la acción de las procuradurías estatales para investigar y resolver casos de violaciones a los derechos de los periodistas; sin embargo, cuando la lógica particular de cada estrategia así lo amerite, se hacen puntualizaciones precisas.

La mayor parte de las propuestas está basada en la idea de que para romper las pautas de dominación estatal sobre la prensa es necesaria la intervención de aliados estratégicos, y que éstos deben tener recursos precisos para intervenir. Según lo han mostrado los datos presentados en esta investigación, es altamente probable que los mecanismos de control impuestos al gobernador no funcionen cuando los contrapesos políticos o sociales se encuentran inactivos. El límite que encuentra la manipulación sobre los medios no es necesariamente institucional, sino que refiere a los costos directos o indirectos que imponen los contrapesos estatales y extraestatales a las ambiciones de los gobernadores. La prensa sólo es capaz de resistir la manipulación con la presencia de ciertos aliados, estatales y sociales, que se erigen como aliados suyos. Así, los diagnósticos y las propuestas que se ofrecen en este apartado asumen que no importa lo bien diseñado que esté un mecanismo de fiscalización o control si no es capaz de activar a los contrapesos, o, en otras palabras, si no puede lograr el tránsito de un escenario sin aliados a uno con aliados, para ponerlo en los términos del modelo de teoría de juegos utilizado.

La idea central es que el despliegue del control sobre la prensa y su efectividad están garantizados en tanto no exista la intervención de los contrapesos clave que sean capaces de destrabar el nudo de la manipulación. Como hemos visto, estos escenarios, aunque existen, no son frecuentes. La buena noticia es que, retomando la noción del traspaso de fronteras planteada por Gibson (2005, 2012), la federación siempre puede desempeñarse como el contrapeso latente por excelencia: cuando las instituciones están cooptadas y la sociedad civil inactiva, por indiferencia o por temor, la lógica federal siempre puede imponerse a la estatal.

*a. Cooptación clientelar: opacidad y dominación de mercado*

Problemas públicos que sustentan la estrategia de control

Aunque la contratación de publicidad es sólo una entre muchas otras manifestaciones del control clientelar sobre la prensa, todas son posibilitadas por fallas en los mecanismos de fiscalización, que permiten un manejo laxo y discrecional de los recursos públicos, y por las condiciones de la actividad profesional de los periodistas por otro. Es decir, es una relación de oferta y demanda

de recursos clientelares que se concreta al cobijo de la arbitrariedad financiera y de la vulnerabilidad económica de los periodistas.

Aunque la asignación de publicidad gubernamental es “la herramienta más común para ejercer la censura indirecta” (WAN-IFRA 2014, 1) y los datos muestran el dispendio millonario que ésta constituye año con año, actualmente no existe ninguna política pública específica dirigida a monitorear y pedir cuentas sobre los recursos que se ejercen en este rubro. Así, el primer elemento que cimienta la existencia de esta estrategia de control es la opacidad que permea la asignación del gasto en publicidad. Esta falta de transparencia no sólo es respecto a los montos en los que se gasta, sino también sobre las reglas bajo las que se distribuyen los recursos entre los distintos medios de comunicación estatales. En la investigación conducida por el CIDE para la Métrica de la Transparencia 2014 se realizaron solicitudes de información a las oficinas de los 31 gobernadores solicitando tres datos básicos sobre las políticas de comunicación social: el desglose del gasto en publicidad oficial por tipo de medio, la lista de medios receptores, el concepto de la contratación y los montos asignados. Más del 50% de las oficinas respondieron que la información solicitada no era de su competencia, lo que a todas luces aparece desconcertante. Tres declararon simplemente que la información no existía, y otras tantas entregaron información incompleta, o en un lenguaje poco accesible para lectores no especializados. Destaca el caso de la oficina del gobernador de Chihuahua, que declaró que la información solicitada se clasifica como reservada, cuando no existe ninguna justificación legal para hacerlo. Sólo nueve oficinas entregaron la información solicitada. Estos datos se muestran en la siguiente tabla.

**Tabla 6.1. Solicitudes de información sobre asignación de gasto en publicidad oficial**

<b>Entidad</b>	<b>Respuesta otorgada por la oficina del gobernador</b>
<b>Aguascalientes</b>	No competencia de la unidad de enlace
<b>Baja California</b>	Información entregada, completa y accesible
<b>Baja California Sur</b>	Información entregada, completa y accesible
<b>Campeche</b>	No competencia de la unidad de enlace
<b>Coahuila</b>	No competencia de la unidad de enlace
<b>Colima</b>	Información entregada, completa y accesible

<b>Chiapas</b>	No competencia de la unidad de enlace
<b>Chihuahua</b>	Reservada
<b>Durango</b>	Información entregada, completa y accesible
<b>Guanajuato</b>	Información compleja
<b>Guerrero</b>	No competencia de la unidad de enlace
<b>Hidalgo</b>	Información inexistente
<b>Jalisco</b>	Información entregada, completa y accesible
<b>México</b>	No competencia de la unidad de enlace
<b>Michoacán</b>	No competencia de la unidad de enlace
<b>Morelos</b>	No competencia de la unidad de enlace
<b>Nayarit</b>	No competencia de la unidad de enlace
<b>Nuevo León</b>	No competencia de la unidad de enlace
<b>Oaxaca</b>	No competencia de la unidad de enlace
<b>Puebla</b>	No competencia de la unidad de enlace
<b>Querétaro</b>	Información inexistente
<b>Quintana Roo</b>	No competencia de la unidad de enlace
<b>San Luis Potosí</b>	No competencia de la unidad de enlace
<b>Sinaloa</b>	Información entregada, completa y accesible
<b>Sonora</b>	Información entregada, completa y accesible
<b>Tabasco</b>	Información incompleta
<b>Tamaulipas</b>	No competencia de la unidad de enlace
<b>Tlaxcala</b>	Información entregada, completa y accesible
<b>Veracruz</b>	No competencia de la unidad de enlace
<b>Yucatán</b>	Información inexistente
<b>Zacatecas</b>	Información entregada, completa y accesible

Fuente: Elaboración propia con datos de la Métrica de la Transparencia (CIDE, 2014).<sup>90</sup>

Algo similar encontraron Artículo XIX y Fundar en el ejercicio de solicitudes realizado a las oficinas que centralizan en gasto en comunicación social para los ejercicios presupuestales

<sup>90</sup> Agradezco a Alejandra Ríos haberme facilitado el acceso a las solicitudes y respuestas originales.

de 2010 a 2013. En su índice de acceso a la información sobre publicidad oficial, construido a partir del “nivel de detalle, la desagregación y la consistencia de los datos” (Artículo XIX y Fundar 2013, 14), sólo dos estados entregaron la información completa, 22 estados entregaron información parcial y siete estados no respondieron la solicitud de información. La información solicitada es muy similar a la que solicitó el CIDE.

El recelo en el manejo de esta información evidencia, o bien un descontrol atroz en la planeación y el manejo de los recursos y de la propia información relacionada con la política de comunicación social, o bien un deliberado manejo opaco de la información. Resulta increíble que las oficinas del gobernador declaren inexistente la información sobre el gasto destinado por esa misma oficina a publicitarse, o que reserven datos que refieren al uso de los recursos públicos<sup>91</sup>. Lo preocupante de la opacidad es que la falta de información se dificulta la intervención de otros actores que puedan generar reacciones adversas al gobernador que se decanta por la utilización de la estrategia clientelar. Según los datos de los análisis empíricos incluidos en esta investigación, el contrapeso crucial para limitar la estrategia clientelar es la intervención de la oposición parlamentaria, y aunque las comisiones legislativas tienen los recursos para investigar y llamar a cuentas a los gobernadores sobre el uso de recursos destinados a la publicidad oficial, lo cierto es que sin información pública se dificulta el monitoreo sistemático de las políticas de comunicación social por otros actores en estados donde los congresos están dominados por el partido del gobernador. Las exigencias podrán girar en torno a transparentar el manejo de estos recursos, pero esto sólo constituye una primera aproximación al problema.

En segundo lugar, hay una preocupante dispersión del marco jurídico que regula la asignación del gasto en publicidad. Las directrices para definir los criterios de selección de los medios con los que se firman contratos publicitarios, y la obligación de transparentar la información relativa a ellos se encuentran disgregadas en ocho instrumentos normativos de distinta jerarquía y ámbito de aplicación, lo que dificulta su aplicación.

Si se carece de una base jurídica clara que defina estos parámetros no sólo se multiplican los espacios para la asignación clientelar de los recursos, sino que se dificulta la intervención de

---

<sup>91</sup> En 2015, Artículo XIX y Fundar presentaron una denuncia ante el Instituto Chihuahuense para la Transparencia y Acceso a la Información Pública “en contra de los servidores que avalaron la reserva de la información pública referente a los contratos de publicidad” y solicitando “desclasificar la información ilegalmente reservada” (Artículo XIX y Fundar 2015, 47).

los contrapesos clave: ¿sobre qué bases exigir cuentas si no hay disposiciones formales para ello? Nuevamente la responsabilidad recae sobre los congresos estatales, encargados de formular las iniciativas específicas que definan estas reglas. A la fecha, hay algunos ejemplos aislados: en Baja California se discute una iniciativa ciudadana para establecer procedimientos y límites para la “asignación, producción, contratación y control de la publicidad oficial” (Artículo XIX y Fundar 2015, 10). En algunos otros estados se han firmado convenios con organizaciones de la sociedad civil, sin embargo, la falta de certidumbre continúa siendo la norma, quizás porque legislar en la materia supondría para los congresistas atarse las manos a ellos mismos.

Un problema adicional es que, según muestran los análisis estadísticos de esta investigación, el clientelismo prolifera en aquellas entidades donde los congresos están demasiado debilitados para ejercer de manera vigorosa sus labores de fiscalización. Las llamadas a cuentas financieras no son efectivas donde no existen contrapesos capaces de generar reacciones institucionales costosas para el gobernador, y estarán destinadas a ser cosméticas. Algo similar a la “amonestación privada” que aplicó la Contraloría del estado de Puebla al gobernador Rafael Moreno Valle cuando continuó comprando espacios publicitarios en los medios en tiempos electorales, contraviniendo la normativa al respecto.

La falta de planeación que se evidencia en los sobre ejercicios para muchas entidades reportados por Artículo XIX y Fundar (2013, 2014, 2015) son permitidos por la laxitud en los controles. En entidades donde la oposición legislativa está asfixiada los ejercicios de contraloría y fiscalización suelen ser ejercicios sin consecuencias, o simplemente no existen. La oposición política no tiene la suficiente fuerza para limitar las partidas presupuestarias en el rubro de publicidad gubernamental o exigir cuentas sobre ellas, y el partido de gobierno no tiene los incentivos para hacerlo. La ausencia de aliados estratégicos explica en gran medida el deficiente funcionamiento de las instancias que formalmente deberían restringir los manejos arbitrarios de los recursos públicos.

La opacidad y la ausencia de reglas crean un ambiente incierto que debilita las posibles reacciones adversas de los aliados estratégicos. Puede haber inconformidad, pero sin datos certeros, y es conflictivo depender de los ejercicios aislados de organizaciones sociales para exigir cuentas. Ello, sumado a la considerable suma de recursos que se pierde en asignaciones dudosas de publicidad, justifica una intervención pública.

### Propuestas de política pública

De acuerdo con el argumento central de esta investigación, la intervención estatal debería considerar la participación de diversos actores, tanto para la definición de las reglas bajo las que deben operar los contratos en publicidad oficial como para los mecanismos que vigilen el cumplimiento de estas reglas. La participación de actores sociales y la contribución de la federación para la definición de criterios base es sumamente importante para cerrar la puerta a la creación de disposiciones “a modo”, por un lado, pero también para empoderar a otros contrapesos potenciales, que, según la evidencia estadística presentada en esta investigación, resulta relevante.

#### *Propuesta 1. Marco jurídico para la contratación de la publicidad gubernamental*

El primer paso es una redefinición del marco jurídico para determinar los criterios en la contratación de la publicidad gubernamental, como un ejercicio plural, construido desde varios frentes para evitar el predominio de una sola voz, y que dictara criterios claros para la selección de medios y la articulación de las campañas de comunicación, incluyendo mecanismos de reporte de gasto.

La alta dispersión del marco jurídico sobre publicidad oficial ha devenido en el incumplimiento de todas las obligaciones sobre planeación, monitoreo, control y transparencia de los recursos erogados en publicidad oficial, y aunque las disposiciones jurídicas existen, lo que impera es una impunidad sin consecuencias<sup>92</sup>.

En ese sentido, la propuesta es la reglamentación del artículo 134 constitucional, que prohíbe el uso de la publicidad oficial como propaganda personal y obliga al gobierno a gastar los recursos públicos de manera transparente, económica y honesta. El reglamento permitiría concentrar en un solo instrumento normativo las disposiciones relativas a los criterios de asignación, justificación, monitoreo y transparencia de los recursos asignados a publicidad gubernamental.

---

<sup>92</sup> En el Anexo D de esta investigación puede consultarse en detalle el marco jurídico relacionado con publicidad del gobierno.

## *Propuesta 2. Creación de un observatorio nacional del gasto en publicidad gubernamental*

Con respecto a combatir los espacios de opacidad, es interesante recordar que desde 2010 se ha insistido en la creación de un sistema que haga transparentes los recursos que la federación eroga en publicidad oficial, de actualización mensual (WAN-IFRA 2014, 9). Aunque en 2015 se estableció la creación de la plataforma COMSOC como uno de los compromisos de gobierno abierto, a cargo de la Secretaría de la Función Pública, y de actualización mensual para las dependencias federales, al momento de escribir estas líneas, y al menos durante los últimos doce meses, la página de acceso no despliega ninguna información y parece estar fuera de línea.

La propuesta sería exigir la reactivación de esta plataforma, incorporando un apartado estatal sobre los gastos de comunicación social, con criterios mínimos sobre la información a incluir: montos y criterios de asignación, objetivo y duración de los contratos, y medios receptores. Incluso, toda esta información podría añadirse a los rubros de obligaciones de transparencia que actualmente se tienen contemplados bajo la Ley General de Transparencia y que, bajo la vigilancia de los organismos estatales (y con la posibilidad de la intervención del Instituto Nacional de Transparencia, bajo el esquema actual), pueden generar sanciones a las dependencias omisas.

En algunos países, como Australia e India, se han diseñado portales electrónicos en los que, de acuerdo con las disposiciones en la materia, se presenta el padrón de los medios “autorizados” para firmar contratos de publicidad con el gobierno. En el caso australiano una sola agencia se encarga de diseñar las campañas de comunicación social, que está obligada a cumplir con topes financieros y a reportar los objetivos de cada contrato y las erogaciones detalladas<sup>93</sup>.

Esta plataforma de información sobre el gasto en comunicación social no sólo dotaría de mejores recursos para que las comisiones legislativas realizaran su trabajo de vigilancia, sino que también podría empoderar a otros actores – sociedad civil y los propios medios de comunicación – para exigir cuentas sobre el gasto en publicidad de una manera más informada y sólida. Asimismo, permitiría una intervención más documentada de los ejercicios emprendidos por la Auditoría Superior de la Federación para pedir cuentas sobre los recursos federales erogados en gasto en publicidad oficial.

---

<sup>93</sup> El sitio <http://www.advertising.nsw.gov.au/advertising/advertising-requirements> recopila toda la información sobre la política de comunicación social del gobierno de Australia.

*Propuesta 3. Prevención y combate de las prácticas monopólicas y de la concentración de los mercados de medios.*

Respecto a la “demanda de control”, los datos muestran que la composición del mercado de periódicos es un elemento que afecta de manera importante la capacidad del gobernador para optar por el clientelismo como estrategia de dominación de la prensa. Específicamente, se demuestra que los mercados más concentrados son más propensos al clientelismo, y ésta puede ser una de las razones por las que la lógica de asignación de gasto se presta a la discrecionalidad y a privilegiar a determinados diarios por encima de otros con base en sus lealtades políticas. Como se señaló en el capítulo dedicado a la estrategia clientelar, los mercados más competidos dificultan la negociación, pues el gobernador encuentra más difícil llegar a acuerdos con una multiplicidad de actores que hacerlo con unos cuantos. Grupos grandes siempre implican mayores costos de transacción y mayores obstáculos para monitorear que efectivamente el comportamiento se apegue a lo acordado, por ello los gobernadores prefieren negociar en términos clientelares si el panorama periodístico está dominado por dos o tres empresarios. Además, como los periódicos también constituyen una fuente de reacciones adversas potenciales, es más probable que los intentos de dominación del gobernador generen investigaciones o denuncias cuando existe un mayor número de medios.

En este punto hay que retomar la distinción entre un mercado integrado por numerosos periódicos y un mercado verdaderamente competido. Si en un estado existen 20 diarios, pero 15 de ellos tienen una presencia reducida en términos de circulación y los otros cinco pertenecen a un mismo consorcio, con la misma línea editorial es difícil hablar realmente de competencia, como de hecho sucede en estados como Guanajuato, donde siete de 16 diarios son propiedad de la OEM. Lo relevante no sólo es que exista un mayor número de diarios, sino apostar a la pluralidad de voces. Aunque incrementar la competencia mediática no equivale a terminar con las prácticas clientelares, los datos aquí presentados muestran que efectivamente hay una relación importante entre ambas variables, y en esa intensidad se amerita una intervención pública.

De la misma manera como se han diseñado organismos para fomentar la competencia económica para otros mercados, sería posible y deseable concebir políticas públicas que alertaran sobre la excesiva concentración que, como se vio en el Capítulo 2, predomina en la mayoría de los mercados de diarios estatales. En varios países europeos se ha llegado a la

conclusión de que el mercado por sí solo no puede garantizar la pluralidad mediática, y que la mejor manera para fomentar la diversidad de los periódicos y prevenir los monopolios es la intervención estatal a través de subsidios (Skogerbø 1997), y aunque la alternativa no está libre de polémica (Murschetz 1998) – ¿hasta dónde esta alternativa de política nos deja en el punto inicial del que queríamos salir, fortaleciendo aún más las alianzas entre los propietarios de los diarios y los actores políticos?– es posible pensar en esquemas de elegibilidad que favorezcan el mérito periodístico o la calidad de las investigaciones. En cualquier caso, incluso en países anglosajones que abogan por una aproximación minimalista a la regulación sobre la prensa, se han generado instrumentos para garantizar la competencia: leyes anti monopolios o adherencia voluntaria a estándares éticos, sujetos a una comisión de vigilancia (Murschetz 1998). Para México, como parte de la Ley Federal de Telecomunicaciones aprobada en 2013 se estableció la creación de un nuevo organismo regulador autónomo con el mandato de evitar que los consorcios mediáticos concentren más del 50% de los mercados (WAN-IFRA 2014, 42). Es posible pensar en reflejar esta directriz también hacia lo estatal.

Sin embargo, hay que tomar con precaución esta propuesta: por los datos del análisis empírico sabemos que los mecanismos para paliar el control sobre la prensa tienen problemas para funcionar en contextos donde no existan los aliados estratégicos capaces de generar reacciones adversas al gobernador. Para el clientelismo, sabemos que en aquellos estados donde el gobernador domina al contrapeso legislativo, es muy probable que también tenga la capacidad de someter al organismo que se diseñe para la competencia si se mantiene dentro de las fronteras estatales. Por esta razón, la vigilancia ejercida desde “afuera de las fronteras estatales” se hace deseable, desde la Comisión Federal de Competencia, lo que operativamente no implicaría demasiadas complicaciones, dado el número de competidores estatales y la relativa estabilidad de los mercados de diarios.

*b. Represión legal e ilegal: la necesidad de controles múltiples*

Problemas públicos que sustentan la estrategia de control

El otro gran tema que requiere una intervención pública se refiere al combate de los abusos cometidos contra los periodistas, en forma de intimidación legal o de represión. La privación de la libertad, las amenazas de represalias, o la violencia infligidas a periodistas críticos constituyen un serio problema público sobre el que varias voces han levantado la voz.

A principios de la década de 2010, la principal respuesta gubernamental a las agresiones contra los periodistas fue la creación de los Mecanismos Estatales de Protección a Periodistas (Mecanismos), a los que también han acudido las víctimas de intimidación legal. En estos mecanismos centramos el diagnóstico de política.

En realidad, los Mecanismos constituyen la traducción local de una política más amplia, creada desde el nivel federal durante la presidencia de Felipe Calderón, cuando el incremento en la violencia por la llamada guerra contra el narcotráfico comenzó a percibirse como una grave amenaza para la actividad periodística. Creado inicialmente en 2010 como un convenio de colaboración entre autoridades, sin ningún poder vinculatorio en sus recomendaciones, sin lineamientos de operación, ni capacidad técnica ni financiera para operar, fue denunciado como una medida cosmética sin posibilidad de incidencia real (Artículo XIX 2012, 62). En 2012, se creó el Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de los Derechos Humanos y Periodistas, dependiente de la Secretaría de Gobernación, con un marco legal propio que obliga a todos los estados a firmar convenios de colaboración con él y, en conjunto con las Fiscalías Estatales, a dar seguimiento a los casos de agresiones (Artículo XIX 2014, 88–90).

En el capítulo dedicado a estudiar la dinámica de la estrategia violenta señalé que para que hubiera una reducción en el número de periodistas agredidos, sería necesaria una reacción adversa que fuera capaz de incrementar la visibilidad de la estrategia, y proveer de mecánicas de prevención para los periodistas que les permitiera saber cómo actuar en caso de un ataque eventual. El principio en el que se basan las intervenciones públicas existentes que buscan paliar la violencia contra los periodistas es precisamente el establecimiento de mecanismos que den protección a periodistas. Sin embargo, los mecanismos de protección generalmente resultan capturados y neutralizados, porque los gobernadores con amplio dominio político son capaces de someterlos, y al no estar apelando a todo el rango de agentes de reacciones adversas necesarios, la captura institucional se vuelve una operación más sencilla.

¿Cómo se manifiesta esta captura institucional? En primer lugar, se ha incumplido con las condiciones básicas para darles viabilidad material y financiera. Uno de los requisitos que contempla la Ley de Protección derivada del Mecanismo Federal es que deben estar integrados por, al menos, un experto en derechos humanos, uno en periodismo, y un representante de la sociedad civil. En su reporte de 2014, Artículo XIX señalaba que actualmente no hay precisión sobre quienes laboran en los Mecanismos, y no hay evidencia de que se estén cubriendo los

perfiles solicitados (Artículo XIX 2014, 92). En realidad, no hay información sobre prácticamente ningún aspecto del funcionamiento del Mecanismo<sup>94</sup>, incluyendo elementos básicos, como el número de medidas cautelares dictadas o las formas en las que un periodista puede solicitar su incorporación a él. Se sabe menos todavía sobre su desdoblamiento en los estados. Un elemento a considerar es que los Mecanismos Estatales no surgen por razones propias de los contextos locales o de cambios en el balance de fuerzas, sino como consecuencia de una obligación federal, lo que no permite contrastar comparativamente los resultados entre estados que los tienen y estados que no los han adoptado.

Aunque en principio podría parecer que el mal funcionamiento del Mecanismo contradice el argumento del traspaso de fronteras, por haber sido creado desde la federación, en realidad el caso resulta muy ilustrativo para hacer algunas precisiones. En realidad, el Mecanismo se impuso de manera artificial a los estados, esto es, sin considerar las variaciones en las realidades particulares y la gravedad de las situaciones; y sin definir en qué situaciones intervendría la federación. En realidad, el Mecanismo se “soltó” hacia los estados, quedando en la indefinición entre la injerencia de los distintos niveles de gobierno. Incluso en lo que a recursos se refiere, Artículo XIX ha documentado que hasta 2014 no se había ejercido nada de los recursos que integraban el Fideicomiso público aprobado por la Junta de Gobierno del Mecanismo, y que tenían como objetivo la instalación de infraestructura de seguridad.

En muchos estados, los Mecanismos se han tomado como meras simulaciones de los gobiernos frente al problema de la represión de periodistas. En otros, estados, como Morelos o Veracruz, los Mecanismos han perdido legitimidad porque los representantes de la sociedad civil, los miembros de la prensa o ambos han decidido abandonarlos por irregularidades, rezago en la atención de los casos, o “falta de condiciones para la atención de los casos”. (Artículo XIX 2014; CENCOS 2016; EspacioOSC 2015). En Morelos, por ejemplo, los periodistas han denunciado una participación irresponsable de las autoridades estatales, que han extraviado material con datos delicados o recabado información privada sin autorización de los miembros del mecanismo. Al mismo tiempo, también señalan la falta de compromiso de la Comisión Estatal de Seguridad Pública y de la Fiscalía General del Estado respecto de los acuerdos tomados por el Mecanismo.

---

<sup>94</sup> Puede consultarse el portal del Mecanismo, <http://imdhd.org/MecanismoF/2.html>, donde lo único que se presenta es una descripción somera del Mecanismo en cinco apartados, sin incluir ningún dato sobre sus equivalentes estatales, el número de periodistas afiliados a él o el número de casos en seguimiento.

### Propuestas de política pública

Los análisis empíricos incluidos en esta investigación dejan ver que, a mayor severidad de las estrategias de control sobre la prensa, es necesaria una red más densa de aliados potenciales que puedan limitar por un lado la intensidad de la estrategia desplegada, y por otro, que puedan limitar su efectividad. La intimidación legal y la violencia, como estrategias severas, por la violación a derechos humanos básicos, requieren, según nuestros datos, la presencia simultánea de contrapesos de distintos ámbitos para perder efectividad, pero también de mayores controles que frenen el dominio político del gobernador para someter a los Mecanismos. Dada la relevancia que muestra el grado de libertades políticas del gobernador para ejercer violencia en contra de los periodistas, cualquier instrumento de política que se diseñe para paliar este problema debe estar blindado de la influencia de los gobernadores.

#### *Propuesta 1. Reforma judicial de aplicación nacional*

Se concibe como un ejercicio plural, en el que integrantes de organizaciones sociales, académicos, juristas y funcionarios estatales realicen una revisión de los códigos penales estatales en dos sentidos: eliminar los delitos contra el honor, y detectar y eliminar otros delitos de reciente creación utilizados para perseguir e intimidar periodistas, a fin de alinear los marcos jurídicos estatales conforme las recomendaciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y los organismos internacionales, como la Relatoría para la libertad de expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

Adicionalmente, esta reforma también debería incluir, como alternativa para propiciar la ruptura del control de fronteras estatales, la federalización de los delitos contra los periodistas. Ello requeriría realizar reformas al Código Penal Federal, al Código Federal de Procedimientos Penales y de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (WAN-IFRA 2012, 2–4) para establecer el marco jurídico que sustente la intervención de la federación en la atención de víctimas de represión, y la atracción de casos que, por captura institucional o falta de aliados estatales, no pueden resolverse al seno de las entidades federativas.

#### *Propuesta 2. Reformulación del Mecanismo de Protección a Periodistas*

Dado que el surgimiento del Mecanismo estuvo vinculado a las agresiones perpetradas por el crimen organizado, resolver el problema de los ataques infligidos por los propios funcionarios

públicos requeriría un enfoque distinto, mucho más vinculado a la defensa y preservación de los derechos de los periodistas. La propuesta es vincular los Mecanismos a las comisiones de derechos humanos estatales, en una estructura piramidal encabezada por la CNDH para fortalecer este perfil de protección de derechos.

Adicionalmente, el diseño institucional de los Mecanismos contempla como último eslabón de acción a las Fiscalías Estatales, que, cuando están capturadas por el gobernador, suelen bloquear todo intento de acción penal en contra de funcionarios que intimidan o agreden a periodistas; terminan fungiendo en muchas ocasiones como juez y parte, y obstaculizando cualquier sanción que se pudiera imponer. Ése ha sido el caso de varios periodistas miembros del Mecanismo estatal de protección de Veracruz, que al reportar ataques se quedan esperando el envío de fuerzas de seguridad, sin tener respuesta alguna. (Artículo XIX 2016, 172). Más aún: incluso en los casos en los que las Fiscalías Estatales pudieran tener un desempeño independiente la falta de sistemas de información sobre delitos denunciados, lugar de las agresiones, acciones legales emprendidas y estatus de las quejas imposibilita una intervención efectiva.

En realidad, tanto los Mecanismos como las Fiscalías Estatales podrían constituir un contrapeso potencial que limitara los intentos de control sobre la prensa ejercidos por los gobernadores. Sin embargo, si su funcionamiento se deja al entero arbitrio de los gobiernos estatales su capacidad de injerencia está asfixiada. La propuesta en ese sentido es incorporar dispositivos de monitoreo extra-estatal del funcionamiento tanto de los Mecanismos como de las Fiscalías Estatales, ya sea con el establecimiento de inspecciones federales periódicas, o bien, a petición de los integrantes.

Asimismo, se propone una diferenciación cualitativa de los Mecanismos Estatales con base en la consideración de los riesgos particulares del entorno, adaptando las capacitaciones, las intervenciones, e incluso los tiempos para actuar, a los problemas estatales.

*Propuesta 3. Asegurar la participación de actores de la sociedad civil en los Mecanismos y facilitar la vinculación de éstos con los periodistas*

Los Mecanismos, en términos formales, parten de un punto acertado, que es agrupar en sus comités a representantes de distintos ámbitos, lo que incrementa la probabilidad de enlaces a potenciales agentes de reacciones adversas. En ese sentido, los Mecanismos podrían constituir

el nodo de la red de contrapesos necesaria para limitar estas estrategias, conectándolos y sirviendo como la plataforma para las reacciones conjuntas. Lo grave es que, como se han dejado al arbitrio de los funcionarios estatales, los Mecanismos, más que fungir como un puente que conecte con los aliados estratégicos para atacar los problemas de represión, parecería que están encargándose de neutralizar a los aliados potenciales, confrontándolos y diluyendo su capacidad de incidencia.

La propuesta es fomentar, desde el organismo federal que encabece los Mecanismos, la participación y el intercambio con organizaciones sociales con experiencia en capacitación y atención a periodistas agredidos, formando una red de capacitación entre las propias organizaciones, y entre éstas y trabajadores de medios de comunicación, para construir capacidades y aprovechar aprendizajes relevantes. Incluso, el intercambio se beneficiaría mucho de la participación de organizaciones internacionales.

Finalmente, conviene cerrar esta reflexión sobre políticas públicas aclarando que apelar a la intervención federal no equivale a proponer una concentración de poderes y facultades completa en la federación. Todo lo contrario. Las políticas centralizadoras, que pretender resolver con el mismo instrumento una diversidad de problemáticas tan amplia como el propio panorama estatal son, por decir lo menos, ingenuas. Los hallazgos de esta investigación invitan al entendimiento de las realidades locales y a la consideración de los balances de fuerzas particulares para explicar, por un lado, fracasos de política pública, y por otro, para diseñar propuestas que se ajusten a las dinámicas propias de los estados. Así como las estrategias de control funcionan de manera distinta en distintos contextos, las intervenciones institucionales también lo harán así. En particular, la propuesta que se ofrece es un exhorto a la consideración de los balances de fuerzas y a la construcción de redes de actores clave que pueden desempeñarse como aliados de la prensa y como límites a los intentos de control de los gobernadores. Una política pública que se plantee reducir las áreas de discrecionalidad, opacidad e impunidad para manipular a la prensa sólo se verá exitosa si logra construir contrapesos suficientes que logren cambiar los equilibrios en el juego estratégico que se tiende entre medios y gobernadores. Habilitar a los aliados y fomentar su participación no es asunto sencillo: la debilidad de la sociedad civil, la insuficiencia de capacidades y recursos de las organizaciones inexistentes, la falta de vigor de los partidos de oposición para constituirse en verdaderos contrapesos son condiciones que rebasan por mucho las propuestas que pueden

realizarse desde una investigación centrada en la relación entre medios y gobernadores, sin embargo, toda política pública debe reconocer la existencia de estas condiciones de inicio, que pueden obstaculizar seriamente hasta el proyecto de mejora mejor intencionado.

En la siguiente tabla se presentan de manera sintética los principales problemas detectados y las propuestas de política pública realizadas para contribuir a su solución.

Tabla 6.2. Resumen de problemas públicos derivados de las estrategias de control sobre la prensa y propuestas de política

Estrategia de control	Problemas públicos que los sustentan	Qué se ha realizado	Fallas de implementación de las políticas actuales	Propuesta de política
<b>Clientelismo</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Dispersión del marco regulatorio para limitar la asignación discrecional de los recursos públicos destinados a medios de comunicación.</li> <li>Ausencia de herramientas para que aliados potenciales accedan a información certera sobre el gasto en publicidad oficial, monitoreen su evolución y se exijan cuentas.</li> <li>Concentración de mercados que propicia los</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Regulación de la comunicación social en diferentes instrumentos normativos.</li> <li>Propuestas federales para transparentar el gasto en publicidad sin traducción para el ámbito estatal (plataforma COMSOC, actualmente inoperante).</li> <li>Obligaciones de transparencia de oficio.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li><b>Incertidumbre jurídica</b> sobre los criterios y las asignaciones en publicidad gubernamental, que obstaculiza la potencial intervención de los aliados para exigir cuentas sobre elementos ciertos.</li> <li><b>Captura de los institutos estatales de transparencia</b> en estados donde el gobernador ejerce amplio predominio político.</li> <li><b>Concentración de los mercados de diarios</b> que propicia la formación y el mantenimiento de pactos entre los oligopolios y los actores políticos estatales.</li> </ul>	<p><b>1) Concentración del marco jurídico de aplicación general para la contratación de publicidad oficial</b> en el que se especifiquen:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Los criterios para la asignación de publicidad oficial, privilegiando la equidad de medios y elementos técnicos sobre medición de audiencias.</li> <li>Las directrices sobre contenido, limitando la publicidad a uso informativo e interés público.</li> <li>Los topes presupuestales, incluyendo sanciones para los sobre ejercicios presupuestarios.</li> </ul> <p>A partir de este marco jurídico las comisiones legislativas -y otros potenciales agentes de contrapeso- tendrán mayores herramientas para exigir cuentas.</p> <p><b>2) Observatorio del gasto en publicidad gubernamental</b> como una herramienta a disposición de las comisiones legislativas y otros actores de reacciones adversas para monitorear el ejercicio de estos recursos, detectar irregularidades y exigir cuentas.</p>

<p>pactos clientelares.</p>			<p><b>Represión por intimidación legal y violencia</b></p>
<p>a. El Observatorio se concibe como una plataforma electrónica de acceso público y actualización periódica y permanente, a la que estarán sujetos todos los sujetos obligados por la Ley General de Transparencia.</p> <p>b. La información deberá estar respaldada con los contratos celebrados.</p> <p>c. Los institutos de transparencia locales serán los responsables de que las dependencias estatales incluyan y actualicen la información, con la supervisión del INAI.</p> <p><b>3) Prevención y combate de las prácticas monopólicas y de la concentración de los mercados de medios.</b></p> <p>a. Incluir en las atribuciones de la Comisión Federal de Competencia la detección y sanción de las prácticas monopólicas en el mercado de medios estatales y las barreras de entrada a nuevos competidores.</p>			<p><b>1) Reforma judicial de aplicación nacional</b> atendiendo las recomendaciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y los</p>
		<p>• Mecanismos de Protección para Personas</p>	
	<p>• <b>Captura de los Mecanismos Estatales,</b> que se traduce en ausencia de recursos materiales,</p>		

<p>propician la censura.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Debilidad institucional de los órganos de impartición de justicia estatales (desde Fiscalías hasta Tribunales).</li> <li>• Desconexión entre periodistas agredidos y aliados potenciales.</li> </ul>	<p>Defensoras de los Derechos Humanos y Periodistas.</p>	<p>insuficiencia de recursos humanos y recursos financieros; y una participación irresponsable de las autoridades estatales.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Ausencia de instrumentos de vigilancia extra-estatal</b> que propician la captura de los Mecanismos.</li> <li>• <b>Falta de participación de otros aliados potenciales</b> (sociedad civil, gremio periodístico).</li> <li>• <b>Captura política de las instancias de impartición de justicia,</b> que permiten (en vez de disuadir) la proliferación de la represión de los periodistas.</li> </ul>	<p>organismos internacionales con tres objetivos:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a. Eliminación de los delitos contra el honor de los códigos penales estatales.</li> <li>b. Evitar la creación de nuevos delitos que se puedan utilizar para perseguir e intimidar periodistas.</li> <li>c. Impulsar la federalización de los delitos contra los periodistas.</li> </ol> <p><b>2) Reformulación del Mecanismo de Protección a Periodistas</b> en tres sentidos:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a. Vincular los Mecanismos a las comisiones de derechos humanos estatales, en una estructura piramidal encabezada por la CNDH para fortalecer su perfil de protección de derechos, y no tanto desde los efectos del combate al crimen organizado.</li> <li>b. Incorporar dispositivos de monitoreo extra-estatal del funcionamiento de los Mecanismos Estatales de Protección, ya sea con el establecimiento de inspecciones federales periódicas, o bien, a petición de los integrantes.</li> </ol>		


Fuente: Elaboración propia

## **6.2 Grietas en la república del silencio: las reacciones adversas para destrabar el control**

Si hubiera que hacer una relación de los gobernadores más autoritarios de los últimos años en México, sin duda alguna Javier Duarte, gobernador de Veracruz de 2010 a 2016, figuraría entre los elegidos. El proceso electoral plagado de irregularidades que lo llevó al poder, las sospechas de colusión entre funcionarios del gobierno y el crimen organizado; un presunto desfalco millonario a la Universidad Veracruzana, la creación del delito de “perturbación del orden público” como instrumento para sofocar las manifestaciones, el calificar de “terroristas” a los usuarios de redes sociales que emitían comentarios desfavorables al gobierno, la advertencia de “portarse bien” dirigida a los periodistas; y por supuesto, la rampante violencia contra la prensa, que creció de manera desbordada durante su mandato son algunas de las razones para incluir a Duarte en esta lista negra: la intolerancia y la arbitrariedad fueron la rúbrica de su gobierno.

Durante su mandato, Duarte parecía conducirse sin ningún freno, encarnando un caso de autoritarismo local digno de libro de texto. Sin embargo, en junio de 2016, el PRI perdió por primera vez en la historia la gubernatura de Veracruz. El nuevo gobernador electo, de filiación panista, ha asegurado que Duarte acabará en prisión por todas las irregularidades cometidas bajo su gobierno. Aunque esto no suceda, es difícil pensar que las aspiraciones y la carrera política de Duarte salieron incólumes: es cierto que su responsabilidad directa en los ataques contra la prensa no ha sido probada, sin embargo, su incapacidad para hacer frente al problema, sumada a su alta intolerancia ante la crítica provocaron que la opinión pública no dudara en señalarlo como represor y cómplice de la violencia contra los periodistas en la entidad. En sus últimas apariciones, después del fracaso del PRI en Veracruz, se le ve titubeante, se habló de su salida anticipada del poder, e incluso se ha manifestado a favor de la “reconciliación” entre las fuerzas políticas y lanzó un mensaje postelectoral llamando a hacer a un lado las venganzas políticas<sup>95</sup>. A pesar de que ha salido a pedir una tregua, en el momento de escribir estas líneas, septiembre de 2016, está en discusión su expulsión del PRI. El gobernador del que se dijo que gozaba, incluso, de la connivencia federal, recientemente ha sido desairado públicamente por el presidente en varias ocasiones.

---

<sup>95</sup> El mensaje en video está disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=CwYXxAQ2omY>

¿Eran los controles de Duarte tan impenetrables como aparentaban?, ¿cuál fue el balance de sus férreas estrategias de intervención sobre la prensa?, ¿logró construir la realidad alterna que pretendía al extinguir los comentarios desfavorables publicados en los medios estatales? A pesar de que parecía que Duarte no se limitaba para aplicar estrategias de manipulación y represión, durante su gobierno se registraron numerosas protestas y manifestaciones exigiendo condiciones de seguridad para los periodistas veracruzanos; la descontrolada violencia contra la prensa se expuso por diversas organizaciones nacionales e internacionales, como Artículo XIX, *Freedom House*, el Comité para la Protección de Periodistas y Reporteros sin Fronteras<sup>96</sup>; y los periódicos nacionales constantemente hacían eco de las agresiones sufridas por la prensa en Veracruz. Lo más interesante es que a pesar del estilo autoritario de Duarte, y de que en el periodo estudiado Veracruz figura como uno de los estados en donde mayor represión sufre la prensa, especialmente en términos de violencia, en Veracruz también se leen titulares críticos en contra del gobierno, incluso más que en otras partes del país<sup>97</sup>. ¿Cuál es el balance de la manipulación?

Una tesis del Centro de Estudios Europeos de la Universidad de La Haya redactada en 2012 abre con la siguiente frase: “*It seems today that the streets in Mexico are littered with bodies of journalists*”<sup>98</sup>. En agosto de 2015, *The Guardian* publicaba un reportaje titulado “*Journalists are being slaughtered: Mexico’s problem with press freedom*”, y en junio de 2016 *The Economist* dedicó su número a los ataques contra la libertad de expresión, en el que México ocupaba un espacio considerable. Sin soslayar ni por un momento la gravedad del control que sufre la prensa en México – y sin negar que el crimen organizado se ha vuelto un enemigo muy poderoso para el libre ejercicio de la labor periodística, aunque ajeno a los controles estudiados aquí – considero que estas visiones dantescas de calles tapizadas de cadáveres de periodistas, de censura sin freno y de una prensa pasiva, padeciéndola, son, por decir lo menos, imprecisas. Es indudable que una prensa cautiva que sostiene la versión de la realidad del autócrata y combate con la negación, la calumnia o la

---

<sup>96</sup> Además, varios diarios internacionales, como *The Guardian*, *El País*, *Le Monde*, *The New Yorker* y *Spiegel*, cubrieron una el asesinato del fotógrafo Rubén Espinosa, apuntando la sospecha de que muchos respecto a la implicación de Duarte en el crimen.

<sup>97</sup> Tomando como referencia la Base TiMIE, Veracruz registra un 10% de titulares críticos en términos generales (responsabilizando al gobierno o sin identificar responsables), una cantidad superior que la que aparece para estados como Aguascalientes (2%), Nayarit (0) o Querétaro (2%).

<sup>98</sup> La tesis puede consultarse en el siguiente repositorio electrónico: <https://hbo-kennisbank.nl/en/record/oai:repository.samenmaken.nl:smpid:33053>

indiferencia cualquier visión alternativa resulta un recurso muy poderoso para el mantenimiento de la gobernabilidad, la perpetuación de las pautas autoritarias y la consecución de las ambiciones políticas de quien gobierna. Sin embargo, aunque en el imaginario colectivo el panorama estatal mexicano está poblado por caciques todopoderosos masacrando periodistas y atando las manos a la prensa estatal, lo cierto es que, por muy duros que sean los controles, hay límites claros a las estrategias de manipulación. Por mucho que les gustaría hacerlo, “(...) no pueden adquirir el monopolio completo de la construcción social de la realidad. Ningún régimen político puede. Algunas cosas son demasiado difíciles de ocultar (...), otras salen a la luz por la vigilancia de grupos de oposición” (Schedler 2013, 274); y algunas más, añadido yo, provocan reacciones adversas al seno de otros actores que pueden resultar muy nocivas para el gobernador y sus ambiciones.

Llevando este argumento a la interacción con la prensa, entender la falibilidad de las estrategias de control permite tomar con reservas las afirmaciones catastrofistas que con frecuencia describen la situación para la prensa mexicana.

En esta tesis se han mostrado algunas de las grietas de las estrategias de la manipulación sobre la prensa estatal mexicana. Los desafíos – a primera vista inexplicables – que lanzan algunos periódicos a los gobernadores más represivos son en realidad la evidencia de que la intensidad y la efectividad de la manipulación son relativas a las configuraciones de pesos y contrapesos. Prensa y gobernadores juegan juegos distintos en contextos diferentes: no podemos esperar las mismas reacciones ni los mismos resultados con canchas y públicos disímiles; y aunque las prensas estatales se muestran tímidas o amedrentadas (en los datos analizados, al menos) las variaciones niegan que los contenidos guarden una correspondencia lineal estricta con el nivel de represión. El silencio de la prensa ante las fallas del gobierno no está relacionado tampoco con la aplicación de las estrategias de represión más severas; por el contrario, bajo determinadas circunstancias, la represión no sólo no logra disminuir la crítica, sino que provoca mayor publicación de contenidos desfavorables al gobierno. Gobernadores que ejecutan estrategias similares en intensidad obtienen resultados muy distintos dependiendo de la configuración de actores locales que, al hacer eco de la represión, se constituyen en aliados de la prensa local, prestando directa o indirectamente recursos que interfieren en los resultados de las estrategias de control. Como sucede con las ondas sonoras, cuando la represión se encuentra con esas cajas de resonancia

que representan los agentes de reacciones adversas, la voz de los diarios produce reverberaciones, que se hacen oír rebotando de pared en pared, en ocasiones incluso magnificadas. Cuando no encuentran ningún amplificador, se pierden, en cambio. Sin reacciones de los actores clave, acaba reinando el silencio.

La relatividad de las estrategias para ser efectivas según el contexto pone de manifiesto que la naturaleza del control es compleja, y también limitada. Para ejecutar sus estrategias, el gobernador no puede actuar solo; necesita de los apoyos y los recursos que le proveen otros actores. Hasta los autócratas más duros necesitan de la cooperación para mantener su poder (Gandhi 2008). Pero, así como la manipulación es una cuestión de alianzas, la resistencia y el desafío también lo son. Las alianzas no tienen que ser altruistas o solidarias, ni siquiera honestas, para amortiguar el rigor de la represión. El respaldo de la oposición, por ejemplo, puede ser puramente estratégico, ajeno a la defensa de la prensa libre, pero interesado en poner fin a los controles gubernamentales que inhiben la crítica a sus rivales políticos. Y ese interés, por muy egoísta que sea, basta para afectar los resultados del control.

Aunque uno podría pensar que en regímenes no democráticos el control no es un elemento a explicar, porque se asume como elemento inherente, lo cierto es que en todos los regímenes políticos las variaciones en el control son interesantes. Para el caso de estudio de los gobernadores mexicanos resalta que, si todos están constreñidos por la misma lógica nacional democrática, la explicación a las variaciones en el control reside más bien en aspectos locales: en la capacidad de los gobernadores para desplegar sus estrategias, y la capacidad de la prensa para desafiar estos controles, respaldados por los agentes de reacciones adversas.

En esta investigación he presentado la dinámica tanto en su intensidad, como en que tenga resultados efectivos en su cruzada por acallar la prensa. En las siguientes líneas hago un rápido recuento sobre los límites del control que dejan ver los datos utilizados para esta investigación.

Para el control clientelar de la prensa, la fuerza de la oposición parlamentaria constituye el agente de reacciones adversas principal. Su presencia afecta tanto el monto que puede destinarse a tratos clientelares como la efectividad que tengan estos para disuadir la crítica. Dado que esta estrategia se basa en la movilización y la colocación de recursos

materiales y financieros, contar con la complicidad de la instancia de control por excelencia, que es el congreso, para que el gobernador tenga acceso libre a las arcas estatales y maneje de manera discrecional los dineros públicos, es un elemento que facilita considerablemente su ejecución. Además, el número efectivo de diarios presentes en el estado constituye una suerte de agente interno de reacciones adversas que da visibilidad a los intentos de cooptación del gobernador, dificulta las negociaciones, y, en suma, inserta costos indirectos que afectan la intensidad del clientelismo. Para esta estrategia, la consideración de la crítica emitida por los medios en el año anterior motiva a los gobernadores a aplicar más recursos clientelares, así como el dominio político del gobernador, en términos de sus márgenes de victoria, que abre las oportunidades para valerse del clientelismo para controlar la crítica.

Una vez que el gobernador ha aplicado esta estrategia, su efectividad está en función de la presencia que la oposición tenga en el estado, que aparece como el actor en cuyo seno se generan las reacciones adversas capaces de afectar la efectividad del clientelismo. Mayor presencia de la oposición en el estado significa mayor diversidad en el mercado de anunciantes, y más fuentes alternativas de financiamiento para los diarios; por lo tanto, en esos contextos, las amenazas del gobernador de cortar los contratos publicitarios se debilitan. Los diarios pierden el miedo al chantaje del gobernador y continúan publicando críticas, en un nivel similar al que venían haciendo. En cambio, en un entorno sin competencia, la amenaza de perder contratos se vuelve creíble, y los diarios se alinean a las directrices editoriales marcadas por el gobernador, reduciendo sus críticas. Por supuesto, reconozco que contar con datos sobre los montos que la oposición invierte en publicidad oficial sería de gran utilidad para comprobar este mecanismo causal, sin embargo, dadas las dificultades prácticas para conseguir información confiable en ese rubro, baste por ahora con probar que efectivamente existe una relación entre una oposición parlamentaria más fuerte y una efectividad menor del clientelismo como estrategia de control sobre la prensa.

En lo que refiere a la intimidación legal, la presencia de un poder judicial independiente es clave para limitar la intensidad con que el gobernador puede desplegar su estrategia. Los datos muestran que en aquellas entidades donde el poder judicial tiene mayor independencia, incluso limitándonos a los rasgos *de jure*, el gobernador está más restringido para utilizar las leyes como instrumento de censura, y aplicar sanciones a quienes emitan crítica en los diarios. Por el contrario, contar con un poder judicial sometido formalmente, y

conformado por magistrados afines a los intereses del gobernador (según lo muestra el índice de Gini, como indicador de poder de élites) es un recurso invaluable para desplegar con mayor facilidad la intimidación legal como estrategia de control de la prensa. La justicia como instrumento elitista yace en el núcleo de la aplicación de esta estrategia: así, el número de sanciones por delitos contra el honor se muestra primordialmente afectado por el grado de independencia del poder judicial y la desigualdad que existe en el estado, reflejado también en la existencia de un mercado de diarios oligopólico. La construcción de la realidad del estado reside en pocas manos, y se busca neutralizar a los diarios críticos con la intimidación legal. La oposición en el congreso y el número efectivo de diarios vuelven a resultar agentes de reacciones adversas relevantes que afectan la intensidad de la estrategia.

Para la intimidación legal, la consideración del nivel de crítica emitido por los diarios también está directamente relacionado con la intensidad de su aplicación: mayor crítica publicada anteriormente motiva ejecutar más actos de intimidación.

Ahora, en lo que respecta a la efectividad de esta estrategia, los datos muestran que el grado de independencia del poder judicial también es un elemento decisivo para que los diarios decidan desafiar los controles-, sin embargo, no es sino con la acción conjunta de un congreso dividido que la estrategia pierde su poder para inhibir la crítica. Una vez que en el estado se han aplicado sanciones por calumniar o difamar, los procesos pueden escalar a otras instancias si se genera el ruido suficiente, o más aún: puede ser que las disposiciones jurídicas que dieron lugar a esas sanciones se reviertan si se cuenta con los aliados necesarios. La acción conjunta de jueces independientes que controviertan decisiones, junto con legisladores que pongan en entredicho la validez del marco jurídico estatal hacen una diferencia sustantiva en la efectividad de la intimidación legal. En los estados en los que están presentes estos actores, capaces de intervenir en los procesos legales, desempeñándose como aliados de la prensa, los diarios padecen menos intimidación: el resultado jurídico será menos severo, y por tanto la crítica no se ve afectada por la estrategia de control. Por el contrario, cuando cualquiera de estos elementos está ausente, la amenaza de sanciones logra su cometido y la crítica se extingue. Historias como la de Carmen Olsen, en Baja California, parecen moverse siguiendo este patrón.

Finalmente, para la represión violenta, los datos señalan que, en lo que respecta a la intensidad de la estrategia, hay dos elementos que afectan el número de agresiones contra la

prensa. El primero está relacionado con el predominio político del que goza gobernador, y el segundo, con la proclividad de los actores estatales a involucrarse en actividades violentas, excluyendo a aquéllos que provienen de las filas del crimen organizado. Un gobernador cómodamente instalado en el poder, que ha vencido a sus contrincantes con amplios márgenes de victoria, suele comportarse de manera más represiva. Atendiendo a lo que señala Becker (1968) sobre los elementos que favorecen la disposición de las personas a involucrarse en actividades criminales, en entornos en los que escasean las oportunidades económicas será más sencillo para el gobernador encontrar actores dispuestos a cometer las agresiones en su nombre, incluyendo funcionarios públicos, miembros de la policía, militares, etcétera. La cantidad de agresiones contra la prensa está relacionada entonces con los apoyos políticos de los que goce el gobernador en su entidad, y con malas condiciones socioeconómicas. Lo primero provee un clima de solapamiento para agredir impunemente; lo segundo, el instrumento para llevar a cabo la agresión. Para esta estrategia no se encontraron relaciones estadísticamente significativas con los agentes de reacciones adversas, ni con la emisión de crítica, aunque tanto para esta última variable como para el peso de la oposición parlamentaria las relaciones operan en el sentido esperado.

La particularidad de la represión violenta de la prensa es que, por ser la estrategia más severa de todas las aquí analizadas, su efectividad sólo disminuye cuando, una vez aplicada, están presentes de manera simultánea controles provenientes de la esfera parlamentaria, social, cívica y judicial. Al ser una estrategia que ocurre en la ilegalidad, y cuyos efectos intimidatorios alcanzan a otras esferas (por ejemplo, las organizaciones sociales), es difícil que la presencia de un solo actor alcance a desatar reacciones adversas lo suficientemente poderosas como para reducir la efectividad que tiene la violencia para paralizar a la prensa. Es difícil describir escenarios precisos de cómo se verifican exactamente estas sinergias favorables a la prensa, sin embargo, podemos imaginar interacciones conjuntas en forma de manifestaciones, desplegados o incluso denuncias ante otros niveles de gobierno, llevadas a cabo, no por un solo actor, sino empujadas desde varios flancos que se fortalecen mutuamente, y que, en última instancia, proveen de soporte a la prensa para continuar realizando su función crítica. El segundo aspecto llamativo de esta estrategia es que cuando las reacciones adversas ocurren, la crítica que los diarios publican tiende a aumentar, y aunque el reflejo natural es pensar que esto sucede porque la prensa está haciendo eco de los

propios actos de represión sufridos por ellos mismos o por sus colegas, la Base TiMIE no permite confirmar esta intuición. En todo caso, aunque la crítica sea tímida, lo que se observa es que los diarios ejercen una especie de venganza cuando se encuentran en presencia de una red compleja de aliados. El mensaje es: si nos sigues reprimiendo, hablaremos sobre corrupción. O sobre ineficiencias. O sobre promesas incumplidas de campaña. Se tiende una relación de confrontación entre ambos actores, un golpeteo mutuo, pero sólo en la medida en que la prensa cuente con aliados entre otras esferas.

Es interesante notar que, para el caso de la prensa estatal mexicana, los agentes de reacciones adversas que más influencia tienen sobre las estrategias de manipulación son los contrapesos institucionales, especialmente los actores de oposición en los congresos estatales, y la propia esfera de diarios (excepto para la violencia), que cuando presenta mejores condiciones de competencia, más logra incidir sobre las estrategias del gobernador. Por otro lado, contrario a lo que se esperaba, las organizaciones de la sociedad civil no parecen constituir un agente de reacciones adversas relevante para afectar ninguna estrategia de manipulación, al menos en términos estadísticos: ni generan costos adicionales ni afectan por sí mismas la efectividad para disminuir la crítica mediática. Aunque haría falta explorar más a profundidad este punto, una respuesta plausible podría residir en su debilidad, y en que probablemente ellas mismas son presas de intimidación y manipulación.

Estrategias disímiles, con lógicas, instrumentos, límites y resultados diferenciados. La dominación de la prensa no es obvia ni es lineal, y los elementos que explican una variante no necesariamente pueden aplicarse a todas las demás. Cada estrategia aterriza de manera diferente dependiendo de las particularidades del terreno que la recibe, provocando reacciones distintas, tanto en la prensa que se busca dominar, como en los demás actores estatales, que pueden proveer apoyos activos a la prensa que se busca someter, o una abierta indiferencia.

Ahora bien, aunque el interés de esta investigación está puesto en los límites de las estrategias de control, hay que admitir que la resistencia que muestra la prensa no deja de ser excepcional. Si se retoman los modelos estratégicos de teoría de juegos propuestos en el primer capítulo de esta investigación vemos que, dado que en la mayoría de los estados mexicanos no están activos los aliados capaces de emprender una reacción adversa, la situación más frecuente (que no la única) es que los gobernadores elijan un estilo represor y

los diarios una postura cauta, prefiriendo no criticar. Puede notarse que en estas circunstancias el gobernador sólo incurre en el costo de controlar, y el diario no gana nada, pero tampoco pierde nada. Ése es el tipo de juego que se tiende generalmente entre gobernadores y prensa estatal, y el que con más frecuencia aparece en la muestra empírica. Dado que para el gobernador es fácil reprimir, la prensa adopta una línea editorial conservadora. Aun así, es importante insistir en que éste no es el único escenario que aparece. Si el poder de los gobernadores fuera absoluto, si reprimir fuera gratuito y libre de costos, y si las reacciones adversas no existieran, reinaría el silencio; sin embargo, los datos muestran que hay situaciones en las que la prensa desafía y el gobernador pierde. Son las situaciones con aliados activos.

La intención de esta investigación no es negar que los controles de los gobernadores tienen poder sobre la prensa. Todo lo contrario: a pesar de la superposición de los controles federales y de la posibilidad latente de las reacciones adversas, la represión que sufren los periódicos es cruenta, es dramática y tiene efectos reales. Finalmente, las nociones de la prensa sofocada y los gobernadores todopoderosos no son gratuitas. Si los controles de los autócratas estatales no fueran efectivos perdería sentido calificarlos de tales, y podríamos hablar de democracia repartida en todo el territorio. Pero los controles tampoco son absolutos. Tienen grietas y filtraciones que pueden provocar que la sumisión no se lleve a cabo, con el riesgo de que toda la estrategia termine por hacer agua. Sin embargo, esas filtraciones no son tan evidentes para ninguno de los dos actores, y ante la ausencia generalizada de aliados que levanten la voz a favor de la prensa o que preste sus recursos, ésta se retrae.

Lo cierto es que desafiar las estrategias de manipulación constituye una tarea temeraria. Las condiciones en las que la prensa puede desafiar la represión no son obvias, ni abundan. Las reacciones adversas, aunque existen, no se generan de manera automática; y los aliados no siempre actúan a favor de los medios. En pocas palabras: aunque las reacciones adversas encierran el potencial de reducir la intensidad de las estrategias de manipulación y de desactivar su efectividad para reducir la crítica, éstas son más bien excepcionales; y mientras más feroz sea la estrategia de control más requisitos se imponen a las reacciones adversas para llevarse a cabo: si para la captura clientelar de la prensa parece que la presencia de una oposición vigorosa es suficiente para desactivar la efectividad de los controles, para la intimidación legal se necesita además de la presencia de un poder judicial que propicie un

“traspaso de fronteras” en sentido jurídico, y para la represión violenta – último recurso de los gobernadores autoritarios – hacen falta tres contrapesos simultáneos. Conforme escala la severidad de las estrategias, también se hacen más exigentes los elementos necesarios para neutralizarlas. Es una apuesta a todas luces arriesgada.

Cada estrategia se ata en torno a un elemento muy puntual, formando nudos que no son sencillos de destrabar. El control clientelar de la prensa es expresión de las arbitrariedades financieras, y crece bien en territorios de obscuridad y faltos de transparencia. El gobernador, valiéndose de las opacidades en las políticas de comunicación social y de las debilidades de los mecanismos efectivos de fiscalización estatal cuenta con bolsas financieras casi naturales para la manipulación clientelar. Peor aún: al intercambiar beneficios y ofrecer recursos que resultan atractivos a la prensa, ésta no se vuelve víctima sino cómplice del propio control. Reiterando la conclusión que se ofrecía en el capítulo 3: se tiende una relación trastocada en la que la prensa prefiere mantener las pautas clientelares por encima del desempeño libre de su función. Cuando la situación es lo suficientemente desfavorable, la prensa quiere permanecer cautiva, si esto significa continuar recibiendo dádivas clientelares, y clausurando con ello la posibilidad de desatar el control.

Si bajo el control clientelar es posible encontrar prensas que quieren ser dominadas, en el mundo de la intimidación legal, el elemento de esquizofrenia son las leyes, que no sólo no previenen contra la censura, sino que son ellas mismas las que la propician. Dentro de esta lógica pervertida, quienes imparten justicia son quienes ejecutan la sumisión, y la aplicación de las normas es algo que, en lugar de aliento, provoca temor. Hacer prevalecer las leyes supone un argumento sumamente poderoso (y tramposo) con el que la represión encuentra justificación, y con el que se puede tachar de traidor del orden a quien cuestione su validez. El control disfrazado de justicia termina por acorralar a la prensa, poniendo de cabeza todo el orden legal estatal, que permanece capturado por las élites locales.

Finalmente, para hablar de la violencia, el lugar común ha sido camuflarla debajo de las otras violencias: culpar a las bandas criminales, culpar a la agitación del orden social que provocan las intervenciones desde otros niveles de gobierno, aludir a la inseguridad o a la delincuencia. Así, en el discurso público los gobernadores que ejecutan esta estrategia se parapetan detrás de otros problemas del orden público, alimentando la confusión y el desvanecimiento de responsabilidades. Pero las agresiones, como estrategia para manipular

a la prensa, hemos dicho, son, en todo caso, reflejo de una distribución territorial dispareja de la capacidad del Estado, que habla del fracaso para mantener el orden público, para hacer frente a las violencias. Es una falla sistémica mayor que involucra la complicidad, la omisión y la parálisis de muchos actores al mismo tiempo, y que hace muy difícil encontrar un punto débil por el que hacerle frente.

Con respecto a las variables de control extraídas de otros enfoques teóricos es difícil extraer conclusiones contundentes. Ser gobernador por el PRI es la única variable que muestra consistencia en términos de la direccionalidad esperada (siempre positiva respecto de la intensidad de la estrategia de manipulación), si bien sólo es estadísticamente significativa para la intimidación legal. Aunque descartar explicaciones alternativas supondría análisis más sistemáticos, y probablemente la creación de indicadores más precisos, lo cierto es que la exploración empírica que se realizó muestra que la perspectiva racional nos permite avanzar bastante en el estudio de los límites a las estrategias de manipulación sobre la prensa. La consideración racional de los costos indirectos impuestos por los agentes de reacciones adversas, y de su capacidad para afectar las posibilidades de éxito de las estrategias de manipulación parece estar interviniendo efectivamente en las dinámicas entre prensa y gobernadores; y aunque queda por comprobar su poder explicativo en otras latitudes o para periodos más extensos, los resultados aquí incluidos sirven como base para armar explicaciones satisfactorias.

La prensa crítica puede constituir un potente contrapeso a los abusos del poder, pero si actúa en solitario está imposibilitada para ejercer plenamente su función. Necesita de otros contrapesos en los que sostenerse, que hagan eco de sus palabras y respalden su labor. Cuando la prensa es la única voz crítica que se levanta, termina por extinguirse, moviéndose, como lo hace en el panorama estatal mexicano, en un entorno de incertidumbre institucional y vulnerabilidad.

Pero, así como la prensa sólo encuentra de manera esporádica y extraordinaria a los contrapesos capaces de generar reacciones, tampoco encuentra elementos institucionales que den sustento a su labor. A lo largo de esta investigación se han señalado varias acciones públicas que, a pesar de que tienen la intención de proteger a la prensa, resultan insuficientes o incompletas. El Mecanismo de Protección a Periodistas y sus reflejos estatales, donde los hay, son ejemplo de esto. Esta política, generada al calor de la creciente conflictividad por la

lucha contra el narcotráfico, se muestra desinformada, no sólo del problema que justifica su nacimiento, sino también sobre los resultados de su propia función (Artículo XIX 2015, 133–134; Cortez 2015; Padilla 2013; Sandoval 2014), haciéndose incapaz de incidir realmente en los problemas de represión que sufre la prensa, desactivando los controles autoritarios. Por supuesto, su creación respondía primordialmente a la necesidad de dar a los periodistas un recurso institucional al cual acudir frente a las agresiones cometidas por miembros del crimen organizado, de tal modo que el cúmulo de controles esgrimidos desde la misma esfera del poder inserta dificultades y conflictos de intereses adicionales contra los que presenta aún menos efectividad. Además, los mecanismos adolecen de un elemento que en esta investigación ha mostrado ser fundamental para contrarrestar los controles sobre la prensa: la vinculación con otras esferas de actores capaces de generar reverberaciones, que, en términos de política pública, significaría potenciar los esfuerzos generados desde una sola institución.

Desde la CNDH también se han emitido recomendaciones, que lamentablemente terminan convirtiéndose en un listado de buenas intenciones, en gran medida a causa, también, de la falta de vinculación con otros actores e instituciones de gobierno. Más grave aún: muchas de estas recomendaciones parten de un diagnóstico realizado con información incompleta o imprecisa (Sandoval y González 2013). Hay un serio problema respecto de las cifras que pretenden informar las políticas destinadas a atender el problema del control sobre la prensa: lagunas, contradicciones, desactualizaciones, falta de mantenimiento y enlaces permanentemente caídos dificultan severamente documentar un problema público que, por su propia naturaleza, es elusivo. Cualquier política que se propusiera seriamente enfrentar la indefensión en que está sumida la prensa debería contar con diagnósticos realistas. El riesgo es terminar proponiendo políticas con profundos problemas de implementación, como los que vemos en los estados. La falta de información impide dimensionar las amenazas que se enfrentan, pero también los recursos con que cuenta el estado para hacer frente a los objetivos, frecuentemente grandilocuentes o meramente discursivos, que se proponen los mecanismos de protección. En donde esperaríamos encontrar acciones institucionales, se observan vacíos: de información, de implementación, y por supuesto, de resultados.

El control sobre la prensa también atraviesa otras políticas cuyos efectos colaterales alimentan las dinámicas nocivas, arraigando la represión, que extiende sus ramas al cobijo

de la opacidad o la ausencia de rendición de cuentas. El gasto en comunicación social es el ejemplo por excelencia de este tipo de políticas. En esta investigación se demostró que existe una ausencia total de planeación en el gasto. La falta de correspondencia entre las audiencias y las demandas reales de comunicación estatal habla, por un lado, de constante improvisación en propósitos y decisiones que terminan por hacer del sobre-ejercicio la norma y no la excepción. Como muestra el ejercicio de usuario simulado de la Métrica de la Transparencia (CIDE 2014) la política de comunicación social se pone en marcha sin que los responsables tengan claro cuánto se ejerce, a qué medios se destina y bajo qué conceptos. O quizás lo tienen claro, pero prefieren no transparentarlo: ello significaría dejar al desnudo los verdaderos motores de esta política: el cúmulo de relaciones clientelares, que son cobijadas y alimentadas por la ineficacia de los controles financieros y las fallas en el acceso a la información.

Detallar una política pública que atienda la vulnerabilidad en la que se mueve la prensa, rebasa por mucho los objetivos que se ha planteado esta investigación, pero si así lo fuera, el primer asunto a resolver, de manera imperiosa, sería proveer evidencia interdisciplinaria para hacerle frente. Un paso atrás todavía: para definirlo como problema público. Me atrevería a decir que más allá de las imágenes catastrofistas que invaden las páginas de diarios y revistas dentro y fuera de México; de los señalamientos mutuos y del escamoteo de responsabilidades, no hay una dimensión sobre qué es exactamente lo que se enfrenta. Los esfuerzos para documentarlo son escasos: ninguno proviene de fuentes oficiales.

La segunda cuestión es concebir que, si bien la prensa puede resistirse a los intentos de control sobre sus contenidos, esto sólo es posible cuando encuentra vinculaciones favorables con otros actores. En lo federal se ha comprobado el poder de los aliados para potenciar la acción de la prensa. En la década de 1990, los reportajes críticos que denunciaban corrupción en el seno del poder, vínculos con grupos criminales y represión contribuyeron a poner en duda la legitimidad del régimen y a erosionar los apoyos electorales del PRI. En esos años la prensa nacional, efervescente como se le retrató en el Capítulo 2, comenzó a generar mucho entusiasmo entre grupos de académicos y activistas sociales, incluso fuera del país, y logró abrirse camino entre los controles gubernamentales acompañada de una sociedad civil activada por el clima de agitación de la segunda mitad de ese decenio (Hughes

2006a; Lawson 2002). De manera similar a como Stein (2008) evidencia la alianza entre prensa y sociedad civil para desafiar los controles de la dictadura brasileña, en México también se verificó que estos actores forman una dupla que, cuando conjunta sus fuerzas, puede desafiar la represión.

Llevado al plano estatal, sin embargo, se observa una marcada ausencia de contrapesos institucionales reales, que, sumada a la inacción social, por apatía, intimidación o incapacidad, deja a la prensa en indefensión, y la condena a marchitarse: el reacomodo racional de la prensa es, según lo propuesto en los modelos estratégicos, dejar de publicar crítica paulatinamente.

La prensa es uno de los primeros actores en despertar a las fracturas de los regímenes autoritarios, y también es uno de los últimos en someterse a los controles. Pero cuando avanza sola el desenlace es la instalación de la república del silencio, en donde, como decía Zarco en 1856 (2012, 22), parafraseando a Pierre Beaumarchais: “habrá libertad de imprenta para todo, con tal que no se hable de política, ni de administración, ni del gobierno, ni de ciencias, ni de artes, ni de religión, ni de los literatos, ni de los cómicos... Ésta es la libertad que nos queda.”





## Anexo A. Construcción de la Base de Titulares de Medios Impresos Estatales.

### 1. Periódicos estatales que integran la Base TiMIE

Inicialmente, la Base TiMIE quedó integrada por el universo de los dos diarios de mayor circulación de cada una de las 31 entidades federativas. Por problemas de disponibilidad, que se describirán más adelante, fue necesario realizar sustituciones para 12 diarios, que se marcan con un asterisco. En todos los casos, el criterio de sustitución fue consultar el siguiente diario en términos de su tiraje. Con la muestra final se logró abarcar, en términos promedio, una cobertura del 42% de los mercados totales de cada estado, según las cifras de ejemplares reportadas en el PNMI.

**Tabla A.1. Periódicos estatales que integran la base TiMIE**

	Estado	Periódico original	Integración definitiva	Circulación en términos porcentuales respecto del mercado total	
<b>1</b>	Aguascalientes	Aguascalientes El Heraldo - El Heraldo de Aguascalientes, Compañía Editorial S. de R. L. de C. V.	Aguascalientes El Heraldo - El Heraldo de Aguascalientes, Compañía Editorial S. de R. L. de C. V.	32%	62%
<b>2</b>	Aguascalientes	El Sol del Centro - Compañías Periodísticas del Sol de Aguascalientes, S.A. de C.V.	El Sol del Centro - Compañías Periodísticas del Sol de Aguascalientes, S.A. de C.V.	30%	
<b>3</b>	Baja California	La Voz de la Frontera - Compañías Periodísticas del Sol del Pacífico, S. A. de C. V.	La Voz de la Frontera - Compañías Periodísticas del Sol del Pacífico, S. A. de C. V.	21%	37%
<b>4</b>	Baja California	El Mexicano Gran Diario Regional (Tijuana) - Editorial Kino, S.A. de C.V.	El Mexicano Gran Diario Regional (Tijuana) - Editorial Kino, S.A. de C.V.	16%	

5	Baja California Sur	El Primer Diario de la Provincia de B.C.S. Tribuna de los Cabos - Corporación Impresora y Periodística, S.A. de C.V.	El Primer Diario de la Provincia de B.C.S. Tribuna de los Cabos - Corporación Impresora y Periodística, S.A. de C.V.	68%	96%
6	Baja California Sur	El Sudcaliforniano - Compañía Editora Sudcaliforniana, S.A. de C.V.	El Sudcaliforniano - Compañía Editora Sudcaliforniana, S.A. de C.V.	28%	
7	Campeche	Tribuna Campeche - Organización Editorial del Sureste, S.A. de C.V.	Tribuna Campeche - Organización Editorial del Sureste, S.A. de C.V.	29%	36%
8	Campeche	Campeche La I Noticias para Mí - Grupo Megamedia (No disponible)	Campeche Hoy - Editorial Campeche Hoy, S. A. de C. V.*	7%	
9	Chiapas	El Orbe - Editora Zamora Cruz, S.A. de C.V.	El Orbe - Editora Zamora Cruz, S.A. de C.V.	19%	35%
10	Chiapas	Diario del Sur - Cía. Periodística el Sol de Chiapas, S.A. de C.V.	Diario del Sur - Cía. Periodística el Sol de Chiapas, S.A. de C.V.	16%	
11	Chihuahua	El Herald de Chihuahua - Cía. Periodística el Sol de Chihuahua, S. A. de C.V.	El Herald de Chihuahua - Cía. Periodística el Sol de Chihuahua, S. A. de C.V.	39%	47%
12	Chihuahua	El Diario de Juárez (No disponible)	El Sol de Parral - Compañía Periodística del Sol de Chihuahua, S.A. de C.V.*	8%	
13	Coahuila	El Siglo de Torreón - Cía. Editora de la Laguna, S. A. de C. V.	El Siglo de Torreón - Cía. Editora de la Laguna, S. A. de C. V.	12%	24%
14	Coahuila	Zócalo Saltillo - Zócalo de Saltillo, S. A. de C. V.	Zócalo Saltillo - Zócalo de Saltillo, S. A. de C. V.	11%	
15	Colima	Editorial El Noticiero de Manzanillo - Editorial El Noticiero de Manzanillo, S. A.	Ecos de la Costa - Editora Diario Ecos de la Costa, S. A. de C. V. Editorial El	24%	37%

		de C. V. (No disponible)	Noticiero de Manzanillo		
16	Colima	Ecós de la Costa - Editora Diario Ecós de la Costa, S. A. de C. V.	Diario de Colima - Editora Diario de Colima, S. A. de C. V.*	13%	
17	Durango	El Sol de Durango - Cía., Periodística El Sol de Durango, S. A. de C. V.	El Sol de Durango - Cía., Periodística El Sol de Durango, S. A. de C. V.	33%	50%
18	Durango	Órale Qué chiquito (No disponible)	El Siglo de Durango	17%	
19	Guanajuato	El Sol del Bajío - Compañía Periodística del de Celaya, S.A. de C.V.	El Sol del Bajío - Compañía Periodística del de Celaya, S.A. de C.V.	16%	30%
20	Guanajuato	A.M. Al Día - Publicidad Efectiva de León, S. A. de C. V.	A.M. Al Día - Publicidad Efectiva de León, S. A. de C. V.	14%	
21	Guerrero	Despertar de la Costa (No disponible)	Novedades de Acapulco - Novedades de Acapulco, S. A. de C. V.	17%	30%
22	Guerrero	Novedades de Acapulco - Novedades de Acapulco, S. A. de C. V.	El Sol de Acapulco - Cía. Periodística del Sol de Acapulco, S. A. de C. V.*	13%	
23	Hidalgo	El Sol de Hidalgo - Compañía Periodística del Sol de Pachuca, S.A. de C.V.	El Sol de Hidalgo - Compañía Periodística del Sol de Pachuca, S.A. de C.V.	27%	33%
24	Hidalgo	Uno más uno. (No disponible).	Milenio Hidalgo - Milenio Diario, S. A. de C. V.*	6%	
25	Jalisco	El Informador Diario Independiente - Unión Editorialista, S. A. de C. V.	El Informador Diario Independiente - Unión Editorialista, S. A. de C. V.	21%	32%
26	Jalisco	Mural Expresión de Jalisco - Consorcio Interamericano de Comunicación, S. A. de C. V. (No disponible)	Milenio Diario Jalisco - Página Tres, S. A.*	11%	

27	México	El Diario Puntual	El Sol de Toluca - Cía. Periodística del Sol del Estado de México, S.A. de C.V.	15%	25%
28	México	El Sol de Toluca - Cía. Periodística del Sol del Estado de México, S.A. de C.V.	Milenio Estado de México - Milenio Diario, S.A. de C.V.	10%	
29	Michoacán	Testigo diario. (No disponible)	La Voz de Michoacán - La Voz de Michoacán, S. A. de C.V.	17%	27%
30	Michoacán	La Voz de Michoacán - La Voz de Michoacán, S. A. de C.V.	La Opinión de Michoacán - La Opinión de Uruapan, S. A. de C. V.*	10%	
31	Morelos	La Unión de Morelos - Ecos de Morelos	La Unión de Morelos - Ecos de Morelos	24%	46%
32	Morelos	Diario de Morelos - Grupo Diario de Morelos	Diario de Morelos - Grupo Diario de Morelos	21%	
33	Nayarit	Vallarta opina. (No disponible)	Meridiano de Nayarit - Compañía Editorial Alpesor, S. de R. L.	18%	32%
34	Nayarit	Meridiano de Nayarit - Compañía Editorial Alpesor, S. de R. L.	Express de Nayarit, S.A. de C.V.*	14%	
35	Nuevo León	El Norte - Grupo Reforma	El Norte - Grupo Reforma	34%	43%
36	Nuevo León	Milenio Diario de Monterrey - Milenio Diario, S. A. de C. V.	Milenio Diario de Monterrey - Milenio Diario, S. A. de C. V.	9%	
37	Oaxaca	El Imparcial, El Mejor Diario de Oaxaca - Publicaciones Fernández Pichardo	El Imparcial, El Mejor Diario de Oaxaca - Publicaciones Fernández Pichardo	28%	53%
38	Oaxaca	Noticias, Voz e Imagen de Oaxaca - Editorial Golfo Pacífico, S. A. de C. V.	Noticias, Voz e Imagen de Oaxaca - Editorial Golfo Pacífico, S. A. de C. V.	25%	
39	Puebla	El Sol de Puebla - Organización Editorial Mexicana	El Sol de Puebla - Organización Editorial Mexicana	23%	30%

40	Puebla	Síntesis, Sin Libre Expresion No Hay Libertad Puebla - Asociación Periodística Síntesis, S. A. de C. V. (No disponible)	La Jornada de Oriente, Grupo DEMOS, S. A. de C. V.*	8%	
41	Querétaro	Diario de Querétaro	Diario de Querétaro	35%	54%
42	Querétaro	Noticias La verdad cada mañana - Editora Offset Color, S. A. de C. V.	Noticias La verdad cada mañana - Editora Offset Color, S. A. de C. V.	19%	
43	Quintana Roo	Por Esto! - Cía. Editora Nuestra América, S. A. de C. V.	Diario La Verdad de Quintana Roo - La Verdad de Quintana Roo, S.A. de C.V.	14%	23%
44	Quintana Roo	Unomasuno. (No disponible)	Novedades de Quintana Roo - Novedades de Quintana Roo, S. A. de C. V.*	9%	
45	San Luis Potosí	El Sol de San Luis - Compañías Periodísticas del Sol del Centro, S. A. de C. V.	El Sol de San Luis - Compañías Periodísticas del Sol del Centro, S. A. de C. V.	33%	52%
46	San Luis Potosí	Pulso Diario de San Luis Potosí - Editora Mival, S. A. de C. V.	Pulso Diario de San Luis Potosí - Editora Mival, S. A. de C. V.	19%	
47	Sinaloa	El Debate de Culiacán. (No disponible)	Noroeste - Editorial Noroeste, S. A. de C. V.	8%	12%
48	Sinaloa	Primera Hora. (Se descarta por ser diario de nota roja)	El Sol de Sinaloa - Cía. Periodística del Sol del Culiacán, S. A. de C. V.*	4%	
49	Sonora	El Imparcial	El Imparcial	17%	23%
50	Sonora	Tribuna Del Yaqui - Tribuna del Yaqui, S.A. de C.V. (No disponible)	Expreso Más Personal - Medios y Editorial de Sonora, S.A. de C.V.*	6%	
51	Tabasco	Tabasco Hoy -	Tabasco Hoy -	38%	52%
52	Tabasco	El Sol del Sureste - Grupo Presente Muultimedios (No disponible)	Novedades de Tabasco - Grupo Olmeca*	17%	

53	Tamaulipas	El Sol de Tampico -	El Sol de Tampico -	21%	29%
54	Tamaulipas	El Mañana Gran Diario Regional Independiente -	El Mañana Gran Diario Regional Independiente -	9%	
55	Tlaxcala	El Sol de Tlaxcala - Cía. Periodística del Sol de Tlaxcala, S. A. de C. V.	El Sol de Tlaxcala - Cía. Periodística del Sol de Tlaxcala, S. A. de C. V.	60%	100%
56	Tlaxcala	Síntesis Sin Libre Expresión No Hay Libertad Tlaxcala - Asociación Periodística Síntesis, S. A. de C. V.	Síntesis Sin Libre Expresión No Hay Libertad Tlaxcala - Asociación Periodística Síntesis, S. A. de C. V.	40%	
57	Veracruz	Diario del Istmo - Editora La Voz del Istmo, S. A. de C. V.	Diario del Istmo - Editora La Voz del Istmo, S. A. de C. V.	18%	29%
58	Veracruz	Imagen de Veracruz - Editora la Voz del Istmo, S. A. de C. V.	Imagen de Veracruz - Editora la Voz del Istmo, S. A. de C. V.	11%	
59	Yucatán	Diario de Yucatán El Periódico de la Vida Peninsular - Cía. Tipográfica Yucateca, S. A. de C. V.	Diario de Yucatán El Periódico de la Vida Peninsular - Cía. Tipográfica Yucateca, S. A. de C. V.	34%	54%
60	Yucatán	Por Esto! (Yucatán) - Compañía Editora Nuestra América, S. A. de C. V. (No disponible)	Diario La Verdad de Yucatán - La Verdad de Quintana Roo, S.A. de C.V.*	20%	
61	Zacatecas	El Sol de Zacatecas -	El Sol de Zacatecas -	39%	67%
62	Zacatecas	Zacatecas en imagen (No disponible)	La Jornada Zacatecas - Demos, Desarrollo de Medios, S. A. de C. V.*	28%	

Fuente: Elaboración propia con datos del PNMI.

#### *Técnica de recopilación de los ejemplares y disponibilidad*

Para recopilar la muestra se acudió a tres fuentes: la consulta en hemerotecas digitales, la consulta en la Hemeroteca Nacional de la Universidad Nacional Autónoma de México, y la consulta en otras hemerotecas, por orden de frecuencia de uso. Para el primer caso, se privilegió la consulta del portal electrónico de los periódicos. Cuando éste no permitía el acceso a la versión impresa del titular o no contaba con hemeroteca en línea, se consultó el

sitio <http://kiosko.net/mx/> . Si en ninguno de los dos sitios se encontraba la versión impresa del titular sorteado, se sustituía la fecha buscando el mismo día de la semana faltante para la semana posterior. Es decir, si el sábado 4 de mayo de 2013 no se localizó, se buscaba el sábado de la siguiente semana, es decir, el 11 de mayo de 2013. En caso de que la fecha de sustitución tampoco hubiera estado disponible, la regla se repetía hasta dar con un ejemplar de ese mismo día de la semana dentro del año de referencia, incluso si ello suponía regresar a los primeros meses del año. Para facilitar el proceso, cuando la fecha ausente se encontraba dentro del segundo semestre del año el procedimiento se realizó hacia atrás, buscando el mismo día para la semana anterior, por ejemplo, para sustituir el sábado 17 de diciembre de 2011, se comenzó buscando el sábado 10 de diciembre.

Bajo las reglas anteriores, se logró completar el 78% de la muestra considerada a través de la consulta electrónica (1023 de 1302 fechas). Las entidades que pudieron completarse (o para las que faltó una única fecha) fueron: Baja California, Chiapas, Coahuila, Guanajuato, Morelos, Nuevo León, Querétaro, Sinaloa, y Veracruz. Para cuatro entidades no fue posible recoger portada alguna, ni en el portal del diario, ni en el sitio secundario. Éstas fueron: Baja California Sur, Campeche, Colima, y Oaxaca. Para el resto de las entidades se tenían las series incompletas.

Para completar las fechas faltantes, se realizó una búsqueda en la Hemeroteca Nacional. Hay que señalar que me topé con dos limitaciones: la primera, que, por norma de funcionamiento, la Hemeroteca restringe el préstamo a tres volúmenes de cada periódico solicitado, razón por la cual, para completar cada semana faltante era necesario acudir tres veces al mostrador. La segunda, que los acervos de la Hemeroteca se encuentran desactualizados o incompletos y resultó muy problemático acceder a años posteriores al 2000. El acervo disponible de la Hemeroteca hizo necesario aplicar las mismas reglas de sustitución que se utilizaron para las hemerotecas digitales. Por esta vía lograron añadirse 131 portadas a la base de datos<sup>99</sup>.

---

<sup>99</sup> También es necesario mencionar que, para tomar fotografías, la Hemeroteca Nacional establece un costo de \$150° por volumen consultado. Dado que cada volumen contiene apenas dos o tres meses del ejemplar requerido, se consultaron más de 50 volúmenes, lo que hacía inviable tomar la fotografía de las 131 portadas extraídas de la Hemeroteca. La estrategia fue tomar nota textual de cada titular consultado, añadiendo aclaraciones necesarias para la codificación posterior, tales como el significado de algunas siglas, o los cargos de los personajes mencionados. Para el resto de las portadas se cuenta con la versión electrónica de la portada impresa.

Posteriormente, se contactó a las casas editoriales de los periódicos que aún faltaban, logrando el envío de 42 portadas vía electrónica. Finalmente, se logró acceder a 21 portadas disponibles en la Hemeroteca de la Universidad Autónoma de Querétaro<sup>100</sup>. En suma, se logró integrar la base con 1217 titulares, lo que deja un faltante de 7% respecto de la base teórica completa. En total, se acudió a las reglas de sustitución 71 veces. Es importante mencionar también que, para 2 diarios, no se publican ejemplares los fines de semana (*Express* y *Jornada de Oriente*), y para un caso, el diario no aparece en domingo (*El Sudcaliforniano*), lo que dejó un total de 15 fechas faltantes imposibles de sustituir.

La integración de la base de datos según la fuente de extracción de los titulares se resume en la siguiente tabla:

**Tabla A.2. Recopilación de titulares según la fuente de consulta**

Fuente	Número de portadas
Hemerotecas digitales de los diarios y de kiosko.net	1023
Hemeroteca de la Universidad Nacional Autónoma de México	131
Archivos editoriales	42
Hemeroteca de la Universidad Autónoma de Querétaro	21
Total	1217 (93%)

Fuente: Elaboración propia

<sup>100</sup> Agradezco la generosa labor de Rafael Plancarte para recopilar las portadas del diario *Noticias* de Querétaro, y de Andreas Schedler por facilitarme los contactos.

## **Anexo B. Libro de códigos y notas sobre la confiabilidad del proceso de codificación**

La materia prima de la base de datos tiene una naturaleza “blanda”: el análisis de contenido de las notas periodísticas no obedece a categorías definidas de manera objetiva, y la propia evolución de los contenidos que se reportan complica la clasificación unívoca de los temas de análisis (Schudson, 2003; Legnate, 2011). Sólo para hablar de las secciones de un diario: el entrecruzamiento de personajes no políticos hablando o interviniendo en el mundo de la política, la cobertura de la vida privada de personajes públicos, la “tabloidización” y la cesión de mayores espacios a temas de entretenimiento son sólo algunos factores que han difuminado las fronteras entre los temas y los contenidos, o entre las “notas blandas” y las “notas duras” (Legnate *et al.*, 2011). Las noticias son producto de las subjetividades sumadas de quien las escribe y de quien las lee y las interpreta. Las noticias no existen de manera objetiva: son construcciones deliberadas de una realidad (Schudson, 2008), y su entendimiento está condicionado por los entornos sociales, económicos y políticos de los lectores (Stein, 2008). Así, no hay una sola forma de entender las noticias ni de interpretarlas.

La base de datos de titulares estatales, al contener en su totalidad variables cualitativas nominales, producto del análisis de contenido de noticias periodísticas, puede encerrar problemas de confiabilidad y validez (Adcock y Collier, 2001), pues tal y como se puede ver en el libro de códigos utilizado para construir esta base de datos, los valores asignados a cada categoría dependen en gran medida del juicio del codificador.

Las categorías incluidas son las siguientes:

### *1. Tema del titular (Tema)*

Esta variable busca distinguir entre el predominio de “notas duras o blandas” (Legnate *et al.*, 2011), es decir entre las que se refieren al ámbito político y las que tocan otros temas, como los espectáculos, los deportes, etc. Esta variable también capturará la presencia de titulares que reportan actividad de violencia organizada en la entidad, asumiendo que es un elemento negativo cuya difusión es desfavorable a los intereses del gobierno local (Lawson, 2002).

### *1. Ámbito geográfico a que hace referencia el titular (Estatal)*

Con el análisis de esta variable se busca conocer si las publicaciones locales expresan y comunican interés por los sucesos que ocurren en la propia entidad federativa, si hacen eco de los acontecimientos que suceden en otras entidades federativas, o más bien si su interés está puesto en el panorama nacional o internacional.

## 2. *Voz que habla a través del titular (Voz)*

Con esta variable se busca realizar una aproximación a la forma en que se practica el periodismo en la entidad. Siguiendo el análisis de Merino y Ramírez (2014), se pretende averiguar en qué medida los periódicos están realizando labores de investigación, o por el contrario se limitan a reproducir declaraciones oficiales, convirtiéndose en mayor o menor medida, en voceros de algún actor en específico.

## 3. *Sentido del titular (Sentido)*

Esta variable refleja si los titulares locales expresan crítica o denuncia de algún aspecto de la gestión pública local, o si por el contrario, expresan abiertamente elogios o complacencia al desempeño del gobierno. Se propone que la emisión de crítica contante, o sobre temas especialmente delicados para el gobernador será la acción que detone una reacción represiva por parte de las autoridades locales. También se distingue entre la crítica que se emite hacia el gobierno estatal, hacia otros niveles de gobierno, y hacia la oposición o sociedad civil.

## 4. *Destinatario de las críticas al gobierno estatal (Destinatario)*

Discernir entre los actores a los que hace referencia la crítica estatal permite realizar una aproximación más fina a las estrategias de los medios locales. Se propone que hay una diferencia sustantiva entre criticar o denunciar a un funcionario de bajo rango a colocar como protagonista de una nota negativa al gobernador del estado. Esta distinción también introduce variaciones en la cadena de interacciones que se tiende entre un medio crítico y el gobierno.

## 5. *Contenido de las críticas (Contenido)*

Con esta variable se busca distinguir si los medios que emiten críticas se concentran en algunas áreas “menos riesgosas”, que, en otras, que supondrían represalias más severas. Se proponen siete categorías sobre las que la publicación podría realizar denuncias, que van abarcan desde las críticas personales a los funcionarios, las fallas de políticas públicas, la denuncia de escándalos de corrupción o malversaciones financieras, la colusión de autoridades con grupos delictivos, las transgresiones a los límites de poder y cooptación de instituciones locales, y las violaciones a derechos electorales o derechos y libertades civiles, con énfasis en las violaciones a la libertad de expresión.

## 6. *Reporte de víctimas a las libertades de expresión (Víctima)*

Finalmente, se hace énfasis en los titulares que reportan represiones a la libertad de expresión, pues hacer eco de agresiones sufridas por otros medios, o por el mismo medio que las reporta constituye una respuesta estratégica ante acciones de los gobernadores.

La vinculación entre esas categorías, definidas desde un mirador teórico abstracto, y la realidad que se presentaba en el análisis concreto de los titulares no resultaba automática ¿Cómo podía asegurarse que las observaciones desprendidas de la lectura de los titulares realmente capturarán las ideas contenidas en los conceptos? (Adcock y Collier 2001,529). Para reducir el riesgo de que la base de datos de titulares estatales estuviera sesgada por mi propia interpretación de las noticias y mi propio proceso de clasificación según las categorías anteriores, se decidió realizar un proceso de doble codificación en ciego para incrementar la confiabilidad de los códigos a utilizar. En este proceso, una tercera persona codificó de manera independiente los mismos titulares que yo, sin conocer los resultados de mi codificación ni yo los de ella sino hasta el momento de la comparación de los resultados, y se obtuvo un porcentaje de confiabilidad, basado en el número de coincidencias por categoría.

En primer lugar, durante diciembre de 2014 se llevó a cabo una prueba piloto<sup>101</sup>, con 168 titulares correspondientes a 8 diarios incluidos en la muestra, elegidos de manera aleatoria. Esta prueba piloto tenía como finalidad comprobar la utilidad de las categorías y códigos propuestos para captar la variedad de titulares incluidos en la muestra, y para poner a prueba su validez y confiabilidad.

Los diarios utilizados en la prueba piloto se muestran en la Tabla B.1:

**Tabla B.1. Muestra aleatoria de diarios para desarrollar la prueba piloto del libro de códigos**

	Diario	Entidad
1	El Sudcaliforniano	Baja California
2	El Heraldo	Aguascalientes
3	El Sol de Acapulco	Guerrero
4	El Sol de Hidalgo	Hidalgo
5	La Voz de Michoacán	Michoacán
6	Diario de Morelos	Morelos

<sup>101</sup> Agradezco a Bárbara Zárate su amabilidad y disposición para llevar a cabo esta prueba piloto, y a Andreas Schedler por facilitarme el contacto.

7	El Sol de Sinaloa	Sinaloa
8	Tabasco Hoy	Tabasco

Fuente: Elaboración propia.

Nota: Todas las entidades federativas tenían la misma probabilidad de resultar sorteadas, pues el marco de referencia incluye dos diarios por entidad federativa.

Los 168 titulares incluidos en la prueba piloto se extrajeron según la técnica de la semana reconstruida descrita en el Capítulo 2, y basada en la metodología de Fico *et al.* (2005), de tal modo que se analizó una semana para cada año entre 2011 y 2013, para cada uno de los ocho diarios. Los resultados de las coincidencias de codificación para los 168 titulares se muestran en la Tabla B.2.

**Tabla B.2. Resultados de la prueba piloto**

	Categoría	Coincidencias	Porcentaje de coincidencias
		Divergencias	
1	Tema	160	95.2%
		8	
2	Estatal	140	83.3%
		28	
3	Voz	142	84.5%
		26	
4	Sentido	140	83.3%
		28	
5	Actor*	150	89.3%
		18	
6	Contenido	157	93.5%
		11	
7	Víctima	167	99.4%
		1	
Promedio			<b>89.8%</b>

\*Esta categoría posteriormente se denominó “Destinatario de la crítica”

Fuente: Elaboración propia

Con base en estos resultados, se realizaron algunos reajustes en las definiciones incluidas en el libro de códigos para precisar mejor las dimensiones incluidas en cada una de las categorías.

Posteriormente, se llevó a cabo la doble codificación en ciego de toda la base de datos<sup>102</sup>, con ayuda de una asistente de investigación. Los resultados finales sobre la confiabilidad de las categorías incluidas en el libro de códigos se muestran en la siguiente tabla:

**Tabla B.3. Grado de confiabilidad de las categorías de codificación**

	Categoría	Coincidencias	Porcentaje de coincidencias
		Divergencias	
1	Tema	1153	88.6%
		149	
2	Estatal	1105	84.9%
		197	
3	Voz	1085	83.3%
		217	
4	Sentido	1053	80.9%
		249	
5	Destinatario	1237	95.0%
		65	
6	Contenido	1195	91.8%
		107	
7	Víctima	1302	100.0%
		0	
		Promedio	<b>89.2%</b>

Fuente: Elaboración propia

Cabe señalar que la codificación que integra la base de datos final está basada en la revisión de los casos divergentes, a partir de la cual se corrigieron algunos errores involuntarios, o de captura. El criterio fue apearse lo más posible a las reglas establecidas en el libro de códigos para cada una de las dimensiones incluidas en las categorías.

<sup>102</sup> Agradezco a Rosy Rivero su valiosa ayuda en esta labor.

*Libro de códigos*

Para codificar los titulares de los diarios se utilizó el siguiente libro:

Categoría	Dimensión	Código	Definición
Tema	No político (Descarte)	0	Titulares sin referencia al ejercicio del poder público o a problemas o conflictos colectivos. Eventos deportivos, ambientales, culturales, sociales. También se clasifican como no políticos los titulares de nota roja o de sucesos violentos entre particulares, que no aluden a grupos criminales organizados.
	Violencia organizada	1	Referencias explícitas, inequívocas, al crimen organizado violento. Titulares que reportan <b>actos de violencia</b> atribuidos al crimen organizado, como enfrentamientos entre policía/ejército y actores presumiblemente vinculados a grupos delincuenciales; ataques de grupos privados armados a instalaciones públicas o privadas; o “ejecuciones” en las que la víctima fue asesinada con armas de grueso calibre, presenta huellas de tortura, o se encontró acompañada por mensajes atribuibles a grupos delictivos. <sup>103</sup> También se incluyen notas que hacen referencia explícita a <b>actores del crimen organizado</b> . Ejemplos: referencias genéricas a organizaciones del crimen organizado (como “cartel” o “narcos”), a nombres de las

<sup>103</sup> Para distinguir entre notas de violencia organizada y nota roja o de violencia entre particulares (que no se incluyen en la codificación), se toma como referencia la *Base de datos de fallecimientos ocurridos por presunta rivalidad delincuenciales* (CISEN 2011). Aunque esta Base supone muchos equívocos (Schedler 2015), se acude a ella porque, a falta de otro referente formal, es reflejo de la manera en que los medios han entrado en el “juego de la clasificación de los muertos”, según el cual “la autoría de un asesinato no se determina por medio de un proceso judicial. Se determina por medio de la observación de síntomas” (Schedler 2015, 62). Los periodistas se han vuelto un actor central para juzgar, a partir de las apariencias, quién pertenece y quién no a un grupo delincuenciales, y para transmitir este juicio a sus lectores. Más aún, esa Base es producto de cómo se concibe desde el Estado (y por tanto, de cómo se enfrenta) el hallazgo de víctimas en entornos de alta violencia.

			organizaciones del crimen organizado (como “zetas”), a sus miembros (como “polizetas”), a personas que cumplen funciones genéricas en el crimen organizado (como “sicario” o “capo” o “narcopolítico”), o a instrumentos y/o formas de operar comúnmente relacionadas con el crimen organizado (“narcofosas”, “armas de alto calibre”)
	Político	2	Titulares que se refieren a la lucha por o al ejercicio del poder público, al desempeño de funcionarios públicos, a problemas y conflictos colectivos; al diseño, la formación, implementación y evaluación de políticas públicas, o a instituciones públicas Esta categoría incluye actividades de los partidos políticos y de la sociedad civil organizada. Se incluyen referencias a problemas colectivos como catástrofes naturales en la medida en la que se exigen o se realizan acciones preventivas o remediales de parte del gobierno.
<b>Ámbito</b>	No estatal (Descarte)	0	Titulares que se refieren a acontecimientos internacionales, nacionales o municipales, o a entidades federativas que no corresponden con aquélla en la que se edita la publicación. Las instituciones, los funcionarios y las políticas públicas nacionales (o federales) no cuentan como estatales, aun cuando operen dentro de la entidad federativa de la publicación.
	Estatal	1	Titulares que se refieren a acontecimientos que sucedan dentro del estado de referencia, y que tengan relevancia para él.

			<p>Eventos, decisiones, declaraciones relevantes para la política estatal.</p> <p>Son titulares que hacen alusión a:</p> <p>1) Actores estatales: funcionarios estatales, actores estatales (supra-locales) de la sociedad civil como protagonistas (aunque hablen de otros temas) u objetos / temas de la noticia,</p> <p>ó</p> <p>2) Problemas estatales (aunque actores no estatales hablen de ellos)</p> <p>políticas estatales, declaraciones o decisiones de funcionarios estatales, acontecimientos o problemas políticos que conciernen o afectan más de un municipio,</p> <p>ó</p> <p>3) Acciones con impacto y/o consecuencias para la entidad federativa de referencia. Ejemplo: el cierre de una carretera federal por actores municipales. La acción es local, pero se dirige al gobierno y la población del Estado.</p>
<b>Voz</b>	Eventos varios	0	<p>El titular relata acontecimientos o señala problemas de diversa índole, reproduce declaraciones de actores fuera del Estado o solamente municipales, o se refiere a realidades “objetivas”. Las fuentes muchas veces van ser no oficiales, como investigaciones propias del periódico o de otros actores. Ejemplo: “Se registra caída en el empleo.”; “Comercios en crisis”; “HRW reporta incremento en la violencia en Oaxaca”</p>
	Declaraciones gubernamentales	1	<p>El periódico funge en su titular de primera plana, como una suerte de portavoz del gobierno estatal, al reproducir o reportar (de</p>

			<p>manera explícita) declaraciones de agencias o funcionarios gubernamentales del estado de referencia de manera textual o parafraseada. (Merino y Ramírez, 2014).</p> <p>También se incluyen reportes sobre la publicación oficial de indicadores o cifras oficiales.</p> <p>Las fuentes concretas pueden varias, como discursos públicos, entrevistas, conferencias de prensa o boletines informativos oficiales.</p> <p>Ejemplo de la reproducción directa de una declaración: “Crecimiento del 5% para 2015, promete Cué”. Ejemplo de reportes de referencias indirectas a una declaración: “Solicita Marcos Covarrubias Villaseñor al Congreso le autorice un préstamo por 500 mdp”</p>
	Declaraciones de actores no gubernamentales del estado	2	<p>El titular reproduce o hace referencia a declaraciones, demandas o reclamos de actores de oposición (dentro o fuera del Congreso), miembros de la sociedad civil, grupos de interés, ex funcionarios, académicos, ciudadanos comunes del estado, o actores políticos de otros estados o niveles de gobierno. La referencia siempre son actores de la entidad federativa respectiva.</p> <p>Ejemplo: “Exigen descabezar a Sedesol”</p>
<b>Sentido de la nota. (El sentido debe percibirse</b>	Titular neutral o elogioso (Descarte)	0	<p>Apreciaciones que expresan un elogio o una valoración neutra. El titular no realiza un juicio negativo contra nadie. Ni siquiera <i>sugiere</i> una valoración crítica.</p>

<b>desde el titular, sin necesidad de leer la nota completa)</b>	Crítica sin responsables identificados (Descarte)	1	Críticas o reportes de situaciones negativas que suceden en la entidad federativa de referencia sin un destinatario específico, o al cual se alude de manera implícita, o poco clara. Ejemplo: “Feminicidios, la otra cara de la violencia en Sinaloa”
	Crítica hacia la sociedad civil o la oposición (Descarte)	2	Críticas, aunque sean leves, hacia actores de oposición (dentro o fuera del Congreso), miembros de la sociedad civil, grupos de interés, académicos, ciudadanos comunes o ex funcionarios. Son notas que denuncian, acusan o exhiben comportamientos negativos, o incluyen adjetivos de connotación negativa hacia sus actuaciones o declaraciones (opaco, corrupto, ineficiente, endeudado, cómplice, poco creíble). Ejemplo: “Solapan los diputados de AN al auditor Godoy” Esta categoría incluye titulares “meta-críticos”: críticos de críticas de la sociedad civil hacia el gobierno estatal Ejemplo: “Manifestantes realizan actos vandálicos”
	Crítica de actores estatales hacia actores o instancias de otros niveles de gobierno (Descarte)	3	Críticas que provienen de actores del estado de referencia hacia actores o instancias del gobierno federal o municipal. Incluye críticas hacia paraestatales, organismos autónomos y partidos políticos. Ejemplo: “Cobro de la CFE directo al bolsillo: Velasco”
	Crítica hacia funcionarios públicos estatales	4	Apreciaciones críticas (incluyendo acciones críticas como movilizaciones de protesta, bloqueos, plantones), aunque sean leves, hacia funcionarios públicos estatales de todos los niveles (incluyendo municipales)

			<p>y todas las ramas de poder, incluyendo líderes, legisladores, funcionarios y activistas del partido del gobernador, pero excluyendo a los legisladores de oposición. Las críticas incluyen reportes sobre aspectos negativos del gobierno, aún sin que se haga valoración al respecto (Lawson, 2002). Son notas que denuncian, acusan o exhiben comportamientos negativos, o incluyen adjetivos de connotación negativa (opaco, corrupto, represor, ineficiente, endeudado, cómplice, poco creíble).</p> <p>Ejemplo: “Despilfarro y lucro de Secretaría de Cultura al construir el Museo Barroco”</p>
<b>Destinatarios de las críticas a funcionarios estatales (categoría 4 de la variable anterior)</b>	Funcionarios o agencias públicas formalmente independientes del gobernador	0	Actores dentro del poder judicial o legislativo estatales (salvo que la referencia sea explícitamente a la bancada oficial), o de órganos autónomos estatales. Incluye actores de más de un municipio.
	Funcionarios o agencias públicas subordinados al gobernador	1	Funcionarios de la administración pública estatal y paraestatal, agencias de seguridad estatales, funcionarios y activistas del partido oficial, candidatos, legisladores y líderes del partido oficial. Incluye el gabinete y equipo cercano del gobernador. También incluye referencias genéricas a funcionarios estatales, como “el gobierno” o “los burócratas”.
	Gobernador	2	Jefe de gobierno en funciones.
<b>Contenido de las críticas a funcionarios estatales (categorías</b>	Críticas personales (Descarte)	0	Críticas que se refieren a aspectos ligados con la trayectoria personal, académica o profesional de los funcionarios públicos; o bien con su carácter o vida personal.

<b>mutuamente excluyentes)</b>			Ejemplo: “Bajo nivel académico en el Congreso”
	Fallas de política pública (Descarte)	1	Crítica de fallas en la formulación, el diseño, la implementación o la efectividad de políticas públicas, tales como políticas urbanas, educativas económicas, de salud, de seguridad, sociales, culturales, etc.
	Faltas a la probidad pública (Descarte)	2	Crítica de malos manejos de fondos públicos: corrupción, auto-enriquecimiento, desviación de fondos, desperdicio de recursos financieros, fraudes, tráfico de influencias y otros actos que atentan contra la integridad financiera. Se incluyen denuncias de conflictos de interés.
	Colusión con grupos delictivos (Descarte)	3	Crítica de corrupción o intimidación de funcionarios públicos por grupos del crimen organizado: pactos, complicidades o vínculos entre funcionarios y grupos delictivos.
	Transgresiones de límites de poder (Descarte)	4	Crítica de interferencia formal o informal de parte del ejecutivo en la esfera de poder de las ramas judicial o legislativa, o de los órganos autónomos.
Violaciones a derechos electorales (Descarte)	5	Crítica de acciones formales o informales que alteran las condiciones de libertad y equidad de la competencia electoral: acceso desigual a recursos de campaña o a medios de comunicación, intimidación a candidatos o votantes, compra de votos, fraude electoral, sesgos y dependencias de la autoridad electoral, manipulación de reglas electorales (Levitsky y Way, 2002; Schedler, 2002; Birch, 2011).	

	Violaciones a derechos humanos y libertades civiles (no incluye violaciones a libertad de expresión) (Descarte)	6	Crítica de acciones públicas, formales o informales, que atentan contra la libertad de conciencia, de creencia, de asociación, de ocupación, o de tránsito; o contra el derecho a la privacidad, a la igualdad de trato, al acceso a la justicia y el debido proceso, a la propiedad, a la vida, o a la integridad física.
	Violaciones a libertad de expresión	7	Crítica de acciones formales o informales que restringen el derecho a la información, y la libertad de opinión y/o prensa, incluyendo agresiones a periodistas, represión de manifestaciones y restricciones legales a la libertad de prensa o expresión.
<b>Víctima de la violación a la libertad de expresión</b>	Terceros	0	El periódico reporta sobre agresiones sufridas por otros medios impresos, por periodistas independientes o por grupos ciudadanos.
	Periódico que reporta	1	El periódico reporta sobre agresiones sufridas por sus propios reporteros o sobre sus instalaciones.



Anexo C. Resumen de asociaciones entre variables

Tabla C.1. Variables utilizadas para el análisis de la intensidad de la estrategia de control

	Variable	Clientelismo (gasto en publicidad oficial/PIB)	Intimidación legal (sentenciados por delitos contra el honor)	Violencia (agresiones de funcionarios contra periodistas)
<b>Reacciones adversas potenciales</b>	Presencia de oposición en el congreso	-*	-*	-
	Independencia judicial	N.A. <sup>104</sup>	-*	+
<b>Crítica (beneficios de control)</b>	Número efectivo de diarios	-*	-*	+*
	Monitoreo social	-	+*	+*
	Número de titulares críticos emitidos por año ( <i>lagged</i> para 2012 y 2013).	+*	+*	+
<b>Restricciones/ oportunidades para desplegar la manipulación</b>	Domino político del gobernador (margen de victoria electoral)	+*	-	+*
	Recursos discrecionales	+	N.A.	N.A.
	Desigualdad	N.A.	+*	+*
	Facilidad de reclutamiento de actores para involucrarse en actividades violentas	N.A.	N.A.	+*
<b>Variables de control</b>	Clima de violencia en la entidad (número de homicidios atribuidos al crimen organizado)	N.A.	N.A.	-
	PIB per cápita	+*	-*	N.A.
	Escolaridad	+	+*	+
	Lectores de periódicos	+	+	+
	Gobiernos priistas	+	+*	+

<sup>104</sup> Se marca con N.A. (“No Aplica”) las variables que fueron excluidas para cada estrategia en particular, por considerar que teóricamente no existe una relación entre ellas.

**Tabla C.2. Variables utilizadas para el análisis de la efectividad de la estrategia de control**

**Variable dependiente: titulares que hacen crítica del gobierno estatal o de las políticas estatales**

Estrategia		Cientelismo		Intimidación legal		Violencia	
		Ausentes	Presentes	Ausentes	Presentes	Ausentes	Presentes
<b>Agente(s) de reacciones adversas potenciales con base en los que se realiza la división de la muestra</b>		Oposición parlamentaria		Oposición parlamentaria y poderes judiciales independientes		Oposición parlamentaria, poderes judiciales independientes, organizaciones sociales y poderes económicos	
<b>Estrategia de manipulación</b>	Intensidad de la estrategia	-*	+	-*	+	-*	+
	Otros agentes de reacciones adversas potenciales	+	+	+	-*	N.A.	N.A.
<b>Variables de control</b>	Características del diario	+	+	-	-	+	Omitida <sup>105</sup>
	PIB per cápita	+	-	-*	+	N.A.	N.A.
	Porcentaje lectores	+	-*	-	+	-	Omitida
	Porcentaje mercado que capta el diario	+	-	-	-	-	-*

<sup>105</sup> Se marca con N.A. (“No Aplica”) las variables que fueron excluidas para cada estrategia en particular, por estar incluidas en los contrapesos para hacer la división. Las variables que aparecen como omitidas se deben a que el número de clústers para este grupo se hace muy reducido y no se pueden computar por razones de colinealidad.





**Anexo D. Marco jurídico sobre publicidad oficial en México.**

<p style="text-align: center;"><b>Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos</b></p>	<p><b>Artículo 41.</b> Durante el tiempo que comprendan las campañas electorales federales y locales y hasta la conclusión de la respectiva jornada comicial, deberá suspenderse la difusión en los medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental, tanto de los poderes federales y estatales, como de los municipios, órganos de gobierno del Distrito Federal, sus delegaciones y cualquier otro ente público. Las únicas excepciones a lo anterior serán las campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a servicios educativos y de salud, o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia.</p> <p><b>Artículo 134.</b> La propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales, los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.</p>
<p style="text-align: center;"><b>Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública</b></p>	<p><b>Artículo 70.</b> En la Ley Federal y de las Entidades Federativas se contemplará que los sujetos obligados pongan a disposición del público y mantengan actualizada, en los respectivos medios electrónicos, de acuerdo con sus facultades, atribuciones, funciones u objeto social, según corresponda, la información, por lo menos, de los temas, documentos y políticas que a continuación se señalan:</p> <p>XXIII. Los montos destinados a gastos relativos a comunicación social y publicidad oficial desglosada por tipo de medio, proveedores, número de contrato y concepto o campaña.</p>
<p style="text-align: center;"><b>Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales</b></p>	<p><b>Artículo 209.</b></p> <p>1. Durante el tiempo que comprenden las campañas electorales federales y locales, y hasta la conclusión de las jornadas comiciales, deberá suspenderse la difusión en medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental, tanto de los poderes federales y estatales, como de los municipios, órganos de gobierno del Distrito Federal, sus delegaciones y cualquier otro ente público. Las únicas excepciones a lo anterior serán las campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a servicios educativos y de salud, o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia.</p>

	<p><b>Artículo 242.</b></p> <p>5. Para los efectos de lo dispuesto por el párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución, el informe anual de labores o gestión de los servidores públicos, así como los mensajes que para darlos a conocer se difundan en los medios de comunicación social, no serán considerados como propaganda, siempre que la difusión se limite a una vez al año en estaciones y canales con cobertura regional correspondiente al ámbito geográfico de responsabilidad del servidor público y no exceda de los siete días anteriores y cinco posteriores a la fecha en que se rinda el informe. En ningún caso la difusión de tales informes podrá tener fines electorales, ni realizarse dentro del periodo de campaña electoral.</p> <p><b>Artículo 449.</b></p> <p>1. Constituyen infracciones a la presente Ley de las autoridades o los servidores públicos, según sea el caso, de cualquiera de los Poderes de la Unión; de los poderes locales; órganos de gobierno municipales; órganos de gobierno del Distrito Federal; órganos autónomos, y cualquier otro ente público:</p> <p>d) Durante los procesos electorales, la difusión de propaganda, en cualquier medio de comunicación social, que contravenga lo dispuesto por el párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución.</p>
<p style="writing-mode: vertical-rl; transform: rotate(180deg);"><b>Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión</b></p>	<p><b>Artículo 89.</b></p> <p>Los concesionarios de uso social, acorde con sus fines, podrán obtener ingresos de las siguientes fuentes:</p> <p>VII. Venta de publicidad a los entes públicos federales, los cuales destinarán el uno por ciento del monto para servicios de comunicación social y publicidad autorizado en sus respectivos presupuestos al conjunto de concesiones de uso social comunitarias e indígenas del país, el cual se distribuirá de forma equitativa entre las concesiones existentes. Las Entidades Federativas y Municipios podrán autorizar hasta el uno por ciento para dicho fin de conformidad con sus respectivos presupuestos.</p> <p><b>Artículo 237.</b></p> <p>Los concesionarios que presten el servicio de radiodifusión o de televisión y audio restringidos, así como los programadores y operadores de señales, deberán mantener un equilibrio entre la publicidad y el conjunto de programación transmitida por día, para lo cual se seguirán las siguientes reglas:</p> <p>III. Para los concesionarios de uso social indígenas y comunitarias de radiodifusión:</p> <p>a) En estaciones de televisión, el tiempo destinado a venta de publicidad para los entes públicos federales y, en su caso, los de las Entidades Federativas y Municipios, no excederá del</p>

	<p>seis por ciento del tiempo total de la transmisión por cada canal de programación, y</p> <p>b) En estaciones de radio, destinado a venta de publicidad para los entes públicos federales y, en su caso, los de las Entidades Federativas y Municipios, no excederá del catorce por ciento del tiempo total de transmisión por cada canal de programación.</p> <p><b>Artículo 251.</b>  Los concesionarios de uso comercial, público y social que presten el servicio de radiodifusión deberán efectuar transmisiones gratuitas diarias en cada estación y por cada canal de programación, con una duración de hasta treinta minutos continuos o discontinuos, dedicados a difundir temas educativos, culturales y de interés social. Los tiempos de transmisión serán administrados por la Secretaría de Gobernación, la que oirá previamente al concesionario y de acuerdo con ellos fijará los horarios a lo largo de sus horas de transmisión.</p> <p>El Ejecutivo Federal señalará las dependencias que deberán proporcionar el material para el uso de dicho tiempo y las emisiones serán coordinadas por la Secretaría de Gobernación.</p>
<p><b>Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria</b></p>	<p><b>Artículo 38.</b>  La programación y el ejercicio de recursos destinados a comunicación social se autorizarán por la Secretaría de Gobernación en los términos de las disposiciones generales que para tal efecto emita. Los gastos que en los mismos rubros efectúen las entidades se autorizarán además por su órgano de gobierno.</p>
<p><b>Ley General de Contabilidad Gubernamental</b></p>	<p><b>Artículo 61.</b>  Además de la información prevista en las respectivas leyes en materia financiera, fiscal y presupuestaria y la información señalada en los artículos 46 a 48 de esta Ley, la Federación, las entidades federativas, los municipios, y en su caso, las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, incluirán en sus respectivas leyes de ingresos y presupuestos de egresos u ordenamientos equivalentes, apartados específicos con la información siguiente:</p> <p>I. (...)   II. Presupuesto de Egresos:   a) Las prioridades de gasto, los programas y proyectos, así como la distribución del presupuesto, detallando el gasto en servicios personales, incluyendo el analítico de plazas y desglosando todas las remuneraciones; las contrataciones de servicios por honorarios y, en su caso, provisiones para personal eventual; pensiones; gastos de</p>

	<p>operación, incluyendo gasto en comunicación social; gasto de inversión; así como gasto correspondiente a compromisos plurianuales, proyectos de asociaciones público privadas y proyectos de prestación de servicios, entre otros;</p>
<p><b>Ley Orgánica de la Administración Pública Federal</b></p>	<p><b>Artículo 27.</b></p> <p>A la Secretaría de Gobernación corresponde el despacho de los siguientes asuntos:</p> <p>XXXIX. Formular, regular y conducir la política de comunicación social del Gobierno Federal y las relaciones con los medios masivos de información, así como orientar, autorizar, coordinar, supervisar y evaluar los programas de comunicación social de las dependencias del Sector Público Federal.</p>
<p><b>Acuerdo por el que se establecen los lineamientos generales para las campañas de comunicación social de las dependencias y entidades de la administración pública federal para el ejercicio fiscal 2016</b></p>	<p><b>Artículo 56.</b></p> <p>Las Dependencias y Entidades registrarán en el COMSOC, dentro de los 10 días naturales siguientes a la terminación de cada mes, la información debidamente validada por el Órgano Fiscalizador correspondiente, desglosada por partida presupuestal de las erogaciones referidas a gasto en Servicios de Comunicación Social y Publicidad (36101 y 36201), así como lo relativo a la partida de Información en Medios Masivos Derivada de la Operación y Administración de las Dependencias y Entidades (33605).</p> <p>Cada informe que generen las Dependencias y Entidades debe contener lo siguiente:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>A) Partida de gasto afectada;</li> <li>B) Fecha de la Erogación;</li> <li>C) Clave de Identificación de la Campaña proporcionada por la Dirección General de Normatividad de Comunicación para las erogaciones correspondientes a las partidas 36101 y 36201;</li> <li>D) Póliza, número consecutivo o referencia de la operación;</li> <li>E) Descripción del servicio contratado (rubros de la planeación de erogaciones);</li> <li>F) Unidad de medida;</li> <li>G) Cantidad (número de unidades de medida contratadas);</li> </ul>

	<p><b>H)</b> Costo, tarifa o cuota unitaria contratada;</p> <p><b>I)</b> Monto total erogado (incluido el Impuesto al Valor Agregado), y</p> <p><b>J)</b> Nombre de la persona física o moral contratada y su Registro Federal de Contribuyentes.</p>
--	---



**Anexo E. Descripción de las principales variables utilizadas en los modelos**

<b>Variable</b>	<b>Descripción</b>	<b>Núm. observaciones</b>	<b>Promedio</b>	<b>Desviación Estándar</b>	<b>Mínimo</b>	<b>Máximo</b>	<b>Fuente</b>
<i>Base estatal para calcular la intensidad de las estrategias de manipulación</i>							
<b>gpolibnp</b>	Proporción del PIB estatal (sin considerar ingresos provenientes del petróleo) que se destina a gasto en publicidad oficial.	51	0.0691	0.0696	0.0008	0.2701	Elaboración propia con base en Fundar (2012, 2013, 2014)
<b>sentenciados</b>	Número de sentenciados por delitos contra el honor	62	1.7258	4.0939	0.0000	22	Inegi (2013)
<b>agresfunc</b>	Número de agresiones a periódicos o instalaciones de periódicos cometidas por funcionarios públicos	62	5.4516	7.3097	0.0000	34	Artículo XIX (2015)

<b>apcont</b>	Distancia de los partidos de oposición (escaños sumados) a la mayoría en el congreso estatal	62	3.2200	11.0878	-23.3300	30.49	Elaboración propia con información de los institutos electorales estatales
<b>ijj</b>	Grado de independencia del poder judicial estatal	62	3.1613	1.2828	1.0000	6	Ríos y Soto (2014)
<b>osc_dhdh</b>	Número de organizaciones sociales dedicadas a la promoción o la defensa de los derechos humanos	62	18.0968	14.2653	1.0000	57	Cemefi (2015)
<b>nepdiarios</b>	Número efectivo de diarios estatales	62	6.7961	3.1720	1.8400	14.55	Elaboración propia con datos de Segob (2015)
<b>critlag</b>	Número de titulares críticos contra el estado o contra las políticas estatales en	62	1.8387	1.6316	0.0000	8	Elaboración propia

	general (retrasada un año)								
<b>eoc</b>	Recursos clientelares, definidos por la suma de impuestos, participaciones fiscales y deuda estatal como proporción del PIB estatal (sin considerar ingresos del petróleo)	60	8.2649	2.8526	3.8754	17.58917	Elaboración propia con datos del Inafed (2015)		
<b>gini</b>	Índice de gini	62	0.4816	0.0304	0.4200	0.54	Elaboración propia con datos del Inegi (2015)		
<b>recl</b>	Disposición al reclutamiento (negativa del PIB per cápita estatal sin considerar ingresos del petróleo)	62	-118.5879	41.2959	- 233.9729	-52.36981	Elaboración propia con datos del Inegi (2015)		
<b>mv</b>	Margen de victoria electoral del gobernador	62	0.1513	0.1971	0.0200		Ríos y Soto (2014)		

	respecto del segundo lugar								
<b>ejecprom</b>	Número de ejecuciones atribuidas al crimen organizado (promedio 2011 y 2012)	62	340.8710	452.1847	1.5000	1	Justice in Mexico (2016)		
<b>piibpcnp1000</b>	Producto interno bruto estatal per cápita estatal sin considerar ingresos del petróleo	62	118.5879	41.2959	52.3698	1494.5	Elaboración propia con datos del Inafed (2015)		
<b>esc</b>	Años de escolaridad promedio	62	8.5387	0.7753	6.7000	233.9729	Elaboración propia con datos del Inegi (2015)		
<b>lectoresper</b>	Porcentaje de personas que afirman leer diarios al menos una vez por semana	60	62.4050	10.1050	45.8400	9.8	Elaboración propia con datos de Conaculta (2010)		

<b>pridummy</b>	Gobernador priista	62	0.6452	0.4824	0.0000	84.2	Elaboración propia con datos de los institutos electorales
<b>Base estatal para calcular la efectividad de las estrategias de manipulación</b>							
<b>lectoresper</b>	Porcentaje de personas que afirman leer diarios al menos una vez por semana	1260	62.4050	10.0244	45.8400	84.2	Elaboración propia con datos de la ENHPyCC
<b>osc_ddhh</b>	Número de organizaciones sociales dedicadas a la promoción o la defensa de los derechos humanos	1302	18.0968	14.1552	1.0000	57	CEMEFI (2014)
<b>ejecprom</b>	Número de ejecuciones atribuidas al crimen organizado (promedio 2011 y 2012)	1302	341.1613	448.7434	2.0000	1495	Justice in Mexico (2016)

<b>NEPdiarios</b>	Número efectivo de diarios estatales	1302	6.7961	3.1475	1.8400	14.55	Elaboración propia con datos de Segob (2015)
<b>porcmer</b>	Porcentaje de la circulación total que representa la circulación del diario	1302	21.2953	12.4559	4.0100	68	Elaboración propia con datos de Segob (2015)
<b>critica2</b>	El titular hace o no crítica del gobierno o de algún aspecto de la política estatal	1217	0.1463	0.3535	0.0000	1	Elaboración propia
<b>GPOPIBnp</b>	Proporción del PIB estatal (sin considerar ingresos provenientes del petróleo) que se destina a gasto en publicidad oficial (retrasada)	1078	0.0677	0.0668	0.0008	0.3485477	Elaboración propia con base en Fundar (2012, 2013, 2014)
<b>sentenciados</b>	Número de sentenciados por delitos contra el honor	1302	2.0968	4.3644	0.0000	22	Inegi (2013)

<b>agresfunc</b>	Número de agresiones a periódicos o instalaciones de periódicos cometidas por funcionarios públicos (retrasada)	1302	3.4946	4.8092	0.0000	26	Artículo XIX (2015)
<b>aliadosleg</b>	La mayoría de los asientos del congreso estatal están ocupados o no por partidos de oposición	1302	0.5376	0.4988	0.0000	1	Elaboración propia
<b>aliadosleg~d</b>	La mayoría de los asientos del congreso estatal están ocupados por partidos de oposición y el poder judicial es independiente o no.	1302	0.2151	0.4110	0.0000	1	Elaboración propia

<b>aliados</b>	La mayoría de los asientos del congreso estatal están ocupados por partidos de oposición, el poder judicial es independiente y el número de OSC rebasa la media nacional o no.	1302	0.0645	0.2458	0.0000	1	Elaboración propia
<b>PIBpcNP</b>	Producto interno bruto estatal per cápita estatal sin considerar ingresos del petróleo	1302	129.2975	137.4527	9.2497	1328.048	Elaboración propia con datos del Inafed (2015)
<b>asocper</b>	Pertenencia o no del diario a asociaciones de periódicos o editores de noticias	1302	0.7097	0.4541	0.0000	1	Elaboración propia con datos de Segob (2015)

## Bibliografía

- Adorno, Theodor *et al.* 1950. *The Authoritarian Personality*. Nueva York: Harper and Row.
- Adserá, Alicia *et al.* 2003. “Are You Being Served? Political Accountability and Quality of Government.” *Journal of Law, Economics and Organization* 19(2): 445–90.
- Aguilar-Camín, Héctor. 1988. *La Guerra de Galio*. México, D.F.: Cal y Arena.
- Ahrend, Rudiger. 2002. “Press Freedom, Human Capital and Corruption.” *DELTA Working Paper* (11). <http://ssrn.com/abstract=620102>.
- Ai Camp, Roderick. 2002. *Politics in Mexico. The Democratic Transformation*. New York: Oxford University Press.
- Alemán, Eduardo. 2015. “Libertad de Prensa En Argentina.” Trabajo presentado en el taller *Freedom of the Press in New Democracies*. México, D.F., CIDE, 4 de diciembre.
- Altemeyer, Bob. 1996. *The Authoritarian Specter*. Cambridge: Harvard University Press.
- Alemán, Eduardo, y George Tsebelis. 2005. “The Origins of Presidential Agenda-Setting Power in Latin America.” *Latin American Research Review* 40: 3–26.
- Almond, Gabriel, y Sidney Verba. 1963. *The Civic Culture*. Boston: Little, Brown.
- Altman, David, y Aníbal Pérez-Liñán. 2002. “Assesing the Quality of Democracy: Freedom, Competitiveness and Participation in Eighteen Latin American Countries.” *Democratization* 9(2): 85–100.
- Andersen, Julie. 2008. “Norweigan Media: Free but Dependent.” <http://accordingtojulie.pbworks.com/f/Norwegian+media+-+free+but+dependent.pdf>.
- Anderson, Benedict. 1983. *Comunidades Imaginadas*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Aristegui, Carmen. 2016. “Demandas Contra Periodistas: El Uso de Las Leyes Contra La Libertad de Expresión.” Conferencia presentada en *Seminario Sobre Violencia Y Paz*, México, D.F.: El Colegio de México, 1 de septiembre.
- Arreola, Oralia, y Gabriela Gómez. 1993. “Agresiones a Periodistas Y Medios de Información Durante 1992.” *Comunicación y Sociedad* (18-19): 299–318.
- Artículo XIX. 2012. *Silencio Forzado. El Estado, Cómplice de La Violencia Contra La Prensa En México. Informe 2011*. México: Article19.
- . 2013. *Doble Asesinato. La Prensa Entre La Violencia Y La Impunidad*. México.
- . 2014. *Disentir En Silencio: Violencia Contra La Prensa Y Criminalización de La*

- Protesta*. México: Article 19.
- . 2015. *Estado de Censura. Informe 2014*. México: Article 19.
- . 2016. *M.I.E.D.O. Medios, Impunidad, Estado, Democracia, Opacidad*. México: Article 19.
- Artículo XIX, y Fundar. 2013. *Publicidad Oficial. Índice de Acceso Al Gasto En Publicidad Oficial En Las Entidades Federativas*. México: Fundar.
- . 2014. *El Costo de La Legitimidad. El Uso de La Publicidad Oficial En Las Entidades Federativas*. México: A19, Fundar y OSI.
- . 2015. *Libertad de Expresión En Venta. Acceso a La Información Y Censura Indirecta En Publicidad Oficial*. México: Article 19-Fundar.
- Balán, Manuel. 2011. “Competition by Denuntiation: The Political Dynamics of Corruption Scandals in Argentina and Chile.” *Comparative Politics* 43(4): 459–78.
- Barr, Robert, *et al.* 2006. “Authoritarian Attitudes, Democracy and Policy Preferences among Latin American Elites.” *American Journal of Political Science* 50(3): 606–20.
- Barros, Robert. 2011. “On the Outside Looking in: Secrecy and the Study of Authoritarian Regimes.” Documento de trabajo. Universidad de San Andrés.
- Becker, Gary. 1968. “Crime and Punishment: An Economic Approach.” *Journal of Political Economy* 76(2): 169–217.
- Beer, Caroline. 2003. *Electoral Competition and Institutional Change in Mexico*. Notre Dame: University of Notre Dame Press.
- Behrend, Jacqueline. 2011. “The Unevenness of Democracy at the Subnational Level. Provincial Closed Games in Argentina.” *Latin American Research Review* 2011(1): 150–74.
- Besley, Timothy, y Andrea Prat. 2006. “Handcuffs for the Grabbing Hand? Media Capture and Government Accountability.” *American Economic Review* 96(3): 720–36.
- Boas, Taylor. 2012. “Mass Media and Politics in Latin America.” En Jorge Domínguez y Michael Shifter (eds.) *Constructing Democratic Governance in Latin America*, Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Bonchek, Mark y Kenneth Shepsle. 1997. *Analyzing Politics. Rationality, Behavior and Institutions*. New York: Norton Press.
- Boone, Catherine. 2003. *Political Topographies of African State: Territorial Authority and*

- Institutional Choice*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Bryce, James. 1995 (1888). *The American Commonwealth*. Liberty Fund. Indianapolis: Macmillan.
- Brunetti, Aymo, y Beatrice Weder. 2003. “A Free Press Is Bad News for Corruption.” *Journal of Public Economics* (87): 1801–24.
- Burke, Edmund. 1777. *A Letter to the Sheriffs of Bristol on the Affairs of America*. Disponible en [http://press-pubs.uchicago.edu/founders/documents/a1\\_7\\_2-3s3.html](http://press-pubs.uchicago.edu/founders/documents/a1_7_2-3s3.html).
- Burkholder, Arno. 2016. *La Red de Espejos. Una Historia Del Diario Excélsior 1916-1976*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Camaj, Lindita. 2012. “The Media’s Role in Fighting Corruption: Media Effects on Governmental Accountability.” *The International Journal of Press/Politics* 18(1): 21–42.
- Carlyle, Thomas. 2007. (1840). *On Heroes, Hero Worship, and the Heroic in History*. New Haven: Yale University Press.
- Casar, María Amparo. 2015. *Anatomía de La Corrupción*. México: IMCO.
- CENCOS. 2016. “Periodistas Denuncian Irregularidades En Mecanismo de Protección En Morelos.” *Libertad de expresión*. <http://www.cencos.org/libertadde-expresion/periodistasdenuncianirregularidadesenmecanismoodeproteccionenmorelos>.
- Chowdhury, Shyamal. 2004. “The Effect of Democracy and Press Freedom on Corruption: An Empirical Test.” *Economic Letters* 85: 93–101.
- Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). 2014. *Métrica de La Transparencia*. México: CIDE.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). 1995. *Informe Sobre La Compatibilidad Entre Las Leyes de Desacato Y La Convención Americana Sobre Derechos Humanos*. Washington: CIDH.
- Comisión Interamericana de Derecho Humanos- Organización de Estados Americanos (CIDH-OEA). 2011. *Principios Sobre Regulación de La Publicidad Oficial Y Libertad de Expresión*. S.l.: Comisión Europea.
- Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH). 2016. *Recomendación General No. 24 Sobre El Ejercicio de La Libertad de Expresión En México*. México: CNDH.
- Collier, David, y Steven Levitsky. 1997. “Democracy with Adjectives: Conceptual

- Innovation in Comparative Research.” *World Politics* 49(3): 430–51.
- Coppedge, Michael. 2012. *Democratization and Research Methods*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Coppedge, Michael, y John Gerring. 2011. “Conceptualizing and Measuring Democracy: A New Approach.” *Perspectives on Politics* 9(1): 247–67.
- Coppedge, Michael, *et al.* 2008. “Two Persistent Dimensions of Democracy: Contestation and Inclusiveness.” *Journal of Politics* 70(3): 335–50.
- Cornelius, Wayne. 1999. “Subnational Politics and Democratization: Tensions Between Center and Periphery in the Mexican Political System.” En Wayne Cornelius (ed.), *Subnational Politics and Democratization in Mexico*, San Diego: Center for US-Mexico Studies, University of California, San Diego.
- Coronel, Sheila. 2000. “Corruption and the Watchdog Role of the News Media.” En Pippa Norris (ed.), *Public Sentinels. News Media and Governance Reforms*, Washington, D.C.: World Bank.
- Gómez, Gabriela, *et al.* 2015. “Coberturas de La Violencia Ante La Contención Informativa: El Retorno Del PRI Y Sus Viejas Rácticas de Control Periodístico En La Zona Metropolitana de Guadalajara.” En Celia Del Palacio (ed.), *Violencia Y Periodismo Regional En México*. México, D.F.: Juan Pablos.
- Cosío-Villegas, Daniel. 1985. “Sobre La Libertad de Prensa.” En Gabriel Zaid (ed.) *Daniel Cosío Villegas. Imprenta Y Vida Pública*. México: FCE.
- Committee to Protect Journalists. 2012. *Attacks on the Press in 2011*. Nueva York.
- Curran, James. 1996. “Media and Democracy: The Third Route.” En Michael Bruun (ed.) *Media and Democracy*. Oslo: University of Oslo.
- Dahl, Robert. 1989. *La Poliarquía. Participación Y Oposición*. Madrid: Tecnos.
- De León, Salvador, y Emma Hernández. 2015. “La Violencia En El Periodismo de Aguascalientes.” En Celia Del Palacio (ed.), *Violencia Y Periodismo Regional En México*. México, D.F.: Juan Pablos.
- Del Palacio, Celia. 2004. “La Imprenta y El Periodismo En Las Regiones de México (1539-1820).” *Comunicación y Sociedad* (2): 161–84.
- . 2006. *Rompecabezas de Papel*. México: Miguel Ángel Porrúa-Universidad de Guadalajara.

- . 2009. “Una Mirada a La Historia de La Prensa En México Desde Las Regiones. Un Estudio Comparativo (1792-1950).” *Revista de Historia Iberoamericana* 2(1): 80–96.
- . 2015. “En Veracruz Se Aprende a Vivir Con Miedo.” En Celia Del Palacio (ed.), *Violencia Y Periodismo Regional En México*. México, D.F.: Juan Pablos.
- Di Tella, Rafael, e Ignacio Franceschelli. 2010. “Government Advertising and Media Coverage of Corruption Scandals.” *NBER Working Paper* (15402).
- Diamond, Larry. 1999. *Developing Democracy: Toward Consolidation*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- . 2002. “Thinking about Hybrid Regimes.” *Journal of Democracy* 13(2): 21–35.
- Diamond, Larry, y Leonardo Morlino. 2005. *Assessing the Quality of Democracy*. Baltimore: The Johns Hopkins University.
- Díaz-Cayeros, Alberto. 1995. *Desarrollo Económico E Inequidad Regional*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Díaz-Cayeros, Alberto, y Federico Estevez. 2006. “Clientelism and Portafolio Diversification: A Model of Electoral Investment with Application to Mexico.” En Herbert Kitschelt (ed.), *Patrons, Clients and Policies*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Escalante, Fernando. 2006. “Reseña a Carlos Forment, Democracy in Latin America 1760-1900.” *Foro Internacional* 183.
- Espacio OSC. 2015. *Segundo Diagnóstico Sobre La Implementacion Del Mecanismo Para La Protección de Personas Defensoras de Los Derechos Humanos y Periodistas y Su Funcionamiento*. México: EspacioOSC.
- Espino, Germán, y Efraín Mendoza. 2015. “Gobernadores, Enclaves Del Autoritarismo En México.” México, *Fontamara*.
- Feldman, Stanley, y Karen Stenner. 1997. “Perceived Threat and Authoritarianism.” *Political Psychology* 24(1): 741–70.
- Fenton, Natalie. 2014. *Journalism and Democracy: Towards a Contemporary Research Strategy in Mexico*. Londres.
- Fico, Frederick, et al. 2005. *Analyzing Media Messages. Using Quantitative Content Analysis in Research*. Mahwah, New Jersey: Lawrence Erlbaum Associates, Inc.
- Forment, Carlos. 2003. *Democracy in Latin America 1760-1900. Civic Selfhood and Public*

- Life in Mexico and Peru*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Fox, Jonathan. 1994. "Latin America's Emerging Local Politics." *Journal of Democracy* 5(2): 105–16.
- Francke, Warren. 1995. "The Evolving Watchdog: The Media's Role in Government Ethics." *Annals of the American Academy of Political and Social Science* 537: 109–21.
- Freedom House. 2015. *Freedom of the Press*. Washington, D.C.: Freedom House.
- Freedom House, y CASEDE. 2015. *Seguridad y Libertad de Expresión en México. Estudio Sobre Factores de Riesgo Para Periodistas a Nivel Local*. <https://freedomhouse.org/publicaciones/estudio-sobre-factores-de-riesgo-para-periodistas-nivel-local>.
- Freille, Sebastian, *et al.* 2007. "A Contribution to the Empirics of Press Freedom and Corruption." *European Journal of Political Economy* 23: 838–62.
- Gamboa, Claudia. 2012. *Calumnias, Difamación E Injurias. Estudio Teórico Conceptual de Antecedentes de Reformas Al Código Penal Federal, Iniciativas Presentadas y de Derecho Comparado*. México: Cámara de Diputados.
- Gandhi, Jennifer. 2008. *Political Institutions under Authoritarianism*. Cambridge: Cambridge University Press.
- García, Rutilio, y Salvador Salazar. 2015. "Medios de Comunicación, Periodismo Y Violencia(s) En Ciudad Juárez." En Celia Del Palacio (ed.), *Violencia Y Periodismo Regional En México*. México, D.F.: Juan Pablos.
- Garciadiego, Javier. 1995. "La Prensa Durante La Revolución Mexicana." En *Las Publicaciones Periódicas Y La Historia de México.*, México.
- Gartner, Scott, y Patrick Regan. 1996. "Threat and Repression: The Non-Linear Relationship between Government and Opposition Violence." *Journal of Peace Research* 33(3): 273–87.
- Geddes, Barbara. 2007. "What Causes Democratization?" En Carles Boix *et al.* (eds.), *The Oxford Handbook of Comparative Politics*, Oxford: Oxford University Press. Book Section.
- Geddes, Barbara, y John Zaller. 1989. "Source of Popular Support for Authoritarian Regimes." *American Journal of Political Science* 22(2): 319–47.
- Gentzow, Matthew, *et al.* 2004. "The Rise of the Fourth Estate. How Newspapers Became

- Informative and Why It Mattered.” En Edward Gleaser y Claudia Goldin (eds.), *Corruption and Reform: Lessons from America’s Economic History*. Chicago: University of Chicago Press.
- Gentzow, Matthew, y Jesse Shapiro. 2006. “Media Bias and Reputation.” *Journal of Political Economy* 114: 280-316.
- . 2010. “What Drives Media Slant? Evidence from U.S. Daily Newspapers.” *Econometrica* 78 (1):35-71.
- Gervasoni, Carlos. 2010. “A Rentier Theory of Subnational Regimes, Fiscal Federalism, Democracy and Authoritarianism in the Argentine Provinces.” *World Politics* 62(2): 302–40.
- . 2011. “Democracia, Autoritarismo E Hibridez En Las Provincias Argentinas: Medición y Causas de Los Regímenes Subnacionales.” *Journal of Democracy en Español* 3: 5–93.
- Gibson, Edward. 2005. “Boundary Control: Subnational Authoritarianism in Democratic Countries.” *World Politics* 58(1): 101–32.
- . 2010. “Politics of the Periphery: An Introduction to Subnational Authoritarianism and Democratization in Latin America.” *Journal of Politics in Latin America* 2(2): 3–12.
- . 2012. *Boundary Control: Subnational Authoritarianism in Federal Democracies*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ginsburg, Tom. 2003. *Judicial Review in New Democracies : Constitutional Courts in Asian Cases*. Cambridge, UK ; New York: Cambridge University Press.
- Ginsburg, Tom y Tamir Moustafa, 2008. “The Functions of Courts in Authoritarian Politics.” En Tom Ginsburg y Tamir Moustafa (eds.), *Rule by Law. The Politics of Courts in Authoritarian Regimes*. Cambridge,: Cambridge University Press.
- Gómez, Perla. 2016. “Demandas Contra Periodistas: El Uso de Las Leyes Contra La Libertad de Expresión.” *Conferencia presentada en el Seminario Sobre Violencia y Paz*, El Colegio de México, México, D.F., 1 de septiembre.
- Guerrero, Manuel. 2009. *The Emergence of Political Pluralism in Mexican Broadcasting: Economics over Politics* . Saarbrücken: VDM Publishing.
- Habermas, Jürgen. 1989. (1962). *The Structural Transformation of the Public Sphere. An*

- Inquiry into a Category of Bourgeois Society*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Hallin, Daniel, y Paolo Mancini. 2004. *Comparing Media Systems: Three Models of Media and Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- . 2012. *Comparing Media Systems Beyond the Western World*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hallin, Daniel, y Stylianos Papathanassopoulos. 2002. “Political Clientelism and the Media: Southern Europe and Latin America in Comparative Perspective.” *Media, Culture and Society* (24): 175–95.
- Helmke, Gretchen, y Jeffrey Staton. 2010. “El Rompecabezas de La Política Judicial En América Latina: Una Teoría Sobre El Litigio, Las Decisiones Judiciales y Los Conflictos Entre Poderes.” En Gretchen Helmke y Julio Ríos-Figueroa (eds.), *Tribunales Constitucionales En América Latina*. México: Suprema Corte de Justicia de la Nación, 514–63.
- . 2011. “The Puzzling Judicial Politics of Latin America: A Theory of Litigation, Judicial Decisions and Interbranch Conflict.” En Gretchen Helmke y Julio Ríos-Figueroa (eds.), *Courts in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hernández, Rogelio. 2003a. “Cambio Político y Renovación Institucional. Las Gubernaturas En México.” *Foro Internacional* XLIII(4): 789–821.
- . 2003b. “The Renovation of Old Institutions: State Governors and the Political Transition in Mexico.” *Latin American Politics and Society* 4(Winter): 97–127.
- . 2008. *El Centro Dividido. La Nueva Autonomía de Los Gobernadores*. México: El Colegio de México.
- Hernández-Valdez, Alfonso. 2002. *The Political Economy of Governorship: Inequality and Local Democracy in Mexico During the 1990s*. Chicago: Tesis de Doctorado.
- Hilbnik, Lisa. 2014. *Jueces y Política En Democracia y Dictadura: Lecciones Desde Chile*. México: FLACSO, Sede Académica de México.
- Hochstetler, Kathryn. 2006. “Rethinking Presidentialism: Challenges and Presidential Falls in South America.” *Comparative Politics* 36: 401–18.
- Höyer, Sverre. 1968. “The Political Economy of the Norwegian Press.” *Scandinavian Political Studies* 3(A3).
- Hughes, Sallie. 2003. “From the Inside Out: How Institutional Entrepreneurs Transformed

- Mexican Journalism.” *The International Journal of Press/Politics* 8(3): 87–117.
- . 2006a. *Newsroom in Conflict: Journalism and Democratization of Mexico*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- . 2006b. “The Role of the Latin American News Media in the Policymaking Process.” *The 2006 Report on Economic and Social Progress in Latin America*.
- IMCO-CUCEA. 2013. *Auditorías Superiores Locales En México: Normatividad, Práctica y Transparencia*. México: IMCO.
- Janowitz, Morris. 1991. *On Social Organization and Social Control*. Chicago: Chicago University Press.
- Jebri, Nael. 2013. "Is Watchdog Journalism Satisfactory Journalism?" Oxford: University of Oxford Working Papers.
- Joly, Maurice. 2002. *Diálogo En El Infierno Entre Maquiavelo y Montesquieu*. Barcelona: El Aleph.
- Johnson, Owen. 1998. “The Media and Democracy in Eastern Europe.” En Patrick O’Neil (ed.), *Communicating Democracy: The Media and Political Transitions*. Colorado: Lynne Rienner.
- Kalyvas, Stathis. 2006. *The Logic of Violence in Civil War*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kellam, Marisa y Elizabeth Stein. 2015. “Silencing Critics. Why and How Presidents Restrict Media Freedom in Democracies.” *Comparative Political Studies*: 1–42.
- Kelley, Judith, y Beth Simmons. 2014. “Politics by Number: Indicators as Social Pressure in International Relations.” *American Journal of Political Science* 59(1): 55–70.
- Key, Valdimer O. 1984. *Southern Politics in State and Nation*. Knoxville: University of Tennessee Press.
- Kitschelt, Herbert. 2000. “Linkages between Citizens and Politicians in Democratic Polities.” *Comparative Political Studies* 33(6/7): 845–79.
- Kitschelt, Herbert, y Steven Wilkinson. 2007a. “Citizen-Politician Linkages: An Introduction.” En Herbert Kitschelt y Steven Wilkinson (eds.), *Patrons, Clients and Policies*. Nueva York: Cambridge University Press.
- . 2007b. *Patrons, Clients and Policies*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Krastev, Ivan. 2011. “Paradoxes of the New Authoritarianism.” *Journal of Democracy* 2(2): 5–

16.

- Laakso, Markku, y Rein Taagepera. 1979. "Effective Number of Parties: A Measure with Application to West Europe." *Comparative Political Studies* (12): 3.
- Langston, Joy. 2010. "Governors and 'Their' Deputies: New Legislative Principals in Mexico." *Legislative Studies Quarterly* 35(2): 234–58.
- Larreguy, Horacio, *et al.* 2014. "Revealing Malfeasance: How Local Media Facilitates Electoral Sanctioning of Mayors in Mexico." *Working Paper 20697* (National Bureau of Economic Research).
- Larrosa, Juan Sebastián. 2014. "Estructura de La Prensa Generalista En Guadalajara (1990-2010)." En Francisco de Jesús Aceves y Francisco Hernández (eds.), *Abordajes Emergentes Al Estudio de La Comunicación*. México: Universidad de Guadalajara.
- Lauria, Carlos. 2014. "Violence and Judicial Censorship Mar Brazil's Horizon." <https://cpj.org/2014/02/attacks-on-the-press-brazil-analysis.php>.
- Lawson, Chappell. 2002. *Building the Fourth Estate. Democratization and the Rise of a Free Press in Mexico*. Los Angeles: University of California Press.
- Lawson, Chappell, y Sallie Hughes. 2005. "Latin America's Post Authoritarian Media." En Rachel May y Andrew Milton (eds.) *Uncivil Societies: Human Rights and Democratic Transitions in Eastern Europe and Latin America*. Lanthan, MD: Lexington Books.
- Leñero, Vicente. 1978. *Los Periodistas*. México: Joaquín Moritz.
- Levitsky, Steven, y María Victoria Murillo. 2009. "Variation in Institutional Strength." *Annual Review of Political Science* 12: 115–33.
- Levitsky, Steven, y Lucan Way. 2002. "Elections Without Democracy: The Rise of Competitive Authoritarianism." *Journal of Democracy* 13(2): 51–65.
- . 2010. *Competitive Authoritarianism. Hybrid Regimes after the Cold War*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Lipset, Seymour Martin. 1959. "Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy." *American Political Science Review* 53: 69–105.
- Lippmann, Walter. 2003. (1922). *La Opinión Pública*. Madrid: Langre.
- Locke, John. 2004. (1691). *Tratado Del Gobierno Civil*. Barcelona: Alianza Editorial.
- Longerich, Peter. 2006. *Davon Haben Wir Nichts Gewusst! Die Deutschen Und Die*

- Judenverfolgung 1933-1945*. Munich: Siedler.
- Luévano, Alain. 2006. "1945. El Sol Del Centro Y El Inicio Del Periodismo Industrial En Aguascalientes." En Celia Del Palacio (ed.), *Rompecabezas de Papel*. México: Miguel Ángel Porrúa-Universidad de Guadalajara.
- Lujambio, Alonso. 2002. "Gobiernos Divididos En Once Estados de La Federación Mexicana: 1989-1997." En María Amparo Casar y Ignacio Marván (eds.) *Gobernar Sin Mayoría. Mexico: 1867-1997*. México: CIDE-Taurus.
- Mainwaring, Scott, y Aníbal Pérez-Liñán. 2014. *Democracies and Dictatorships in Latin America: Emergence, Survival, and Fall*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Márquez, Mireya. 2015. "El Impacto de La Violencia Criminal En La Cultura Periodística Posautoritaria: La Vulnerabilidad Del Periodismo Regional En México." En Celia Del Palacio (ed.) *Violencia y Periodismo Regional En México*. Ciudad de México : Juan Pablos.
- Martínez, Sarely. 2015. "Narrativas de La Violencia En Chiapas." En Celia Del Palacio (ed.) *Violencia y Periodismo Regional En México*. Ciudad de México : Juan Pablos.
- Melgoza, Ángel, y Luis Sánchez. 2015. "El Fin de Siglo En Guadalajara." *Revista Territorio*.
- Migdal, Joel. 2001. *State in Society*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mill, John Stuart. 1989 (1859). *On Liberty and Other Writting*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Milton, John. 2000. (1644). *Aeropagítica*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Montero, Alfred. 2007. "Uneven Democracy? Subnational Authoritarianism in Democratic Brazil." *Latin American Studies Association Annual Meeting*.
- Moustafa, Tamir. 2007. *The Struggle for Constitutional Power*. Cambridge: Cambridge University Press.
- . 2008. "Law and Resistance in Authoritarian States: The Judicialization of Politics in Egipt." En Tom Ginsburg y Tamir Moustafa (eds.), *The Politics of Courts in Authoritarian Regimes*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Moy, Patricia, et al. 2006. "Political Correlates of Local News Media Use." *Journal of Communication* 54(3): 532–46.
- Muller, Edward, y Mitchell Seligson. 1994. "Civic Culture and Democracy: The Question of Causal Relationship." *American Political Science Review* 88(3): 635–52.

- Murschetz, Paul. 1998. "State Support for the Daily Press in Europe: A Critical Appraisal." *European Journal of Communication* 13(3): 291–313.
- Navas, German. 2007. *El Coronel Que Quiso Ser Periodista*. México: Porrúa.
- Negretto, Gabriel. 2006. "Minority Presidents and Democratic Performance in Latin America." *Latin American Politics and Society* 48: 63–92.
- . 2013. *Making Constitutions: Parties and Institutional Design in Latin America*. New York: Cambridge University Press.
- Nerone, John. 1990. "Violence against Press in U.S. History." *Journal of Communication*.
- Norris, Pippa. 2014. "Watchdog Journalism." En Mark Bovens *et al.*(eds.) *The Oxford Handbook of Public Accountability*. Oxford: Oxford University Press.
- O'Donnell, Guillermo. 1993. "On the State, Democratization and Some Conceptual Problems. A Latin American View with Some Postcommunist Countries." *World Development* 21(8): 1355–69.
- . 1998. "Horizontal Accountability in New Democracies." *Journal of Democracy* 9(3): 112–26.
- O'Neil, Patrick. 1998. *Communicating Democracy: The Media & Political Transitions*. Boulder, Colorado: Lynne Rienner.
- Oates, Sarah. 2007. "The Neo-Soviet Model of the Media." *Europe-Asia Studies* 59(8): 1279–97.
- Orme, William (ed.) 1997. *A Culture of Collusion: An Inside Lookk at the Mexican Press*. Miami, Florida: North South Center Press-Lynne Rienner.
- Pan, Jennifer. 2015. "Online Censorship and Responsiveness in China." *APSA Comparative Democratization* 13(3).
- Patrón, Fernando, y Rosa María Pérez. 2012. "Aproximaciones Para La Medición Del Poder Efectivo En Los Congresos Estatales En México a Través de La Producción Legislativa. Una Revisión de Ocho Entidades Federativas." *Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública* 5(9): 7–38.
- Pérez-Liñán, Aníbal. 2007. *Presidential Impeachment and the New Political Instability in Latin America*. Cambridge, MA: Cambridge University Press.
- Pérez-Liñán, Aníbal *et al.* 2008. "Parliamentary Opposition in Non-Parliamentary Regimes: Latin America." *Journal of Legislative Studies* 14: 160–89.

- Peruzzotti, Enrique y Catalina Smulovitz. 2000. "Societal Accountability in Latin America." *Journal of Democracy* 11(4): 147–58.
- Peterson, Theodore *et al.*, 1963. *Four Theories of the Press*. Urbana, IL: University of Illinois Press.
- Petrova, Maria. 2011. "Newspapers and Parties: How Advertising Revenues Created and Independent Press." *American Political Science Review* 105(4): 790–808.
- . 2015. "Media Capture Outside Advanced Democracies." *APSA Comparative Democratization* 13(3).
- Pettegree, Andrew. 2014. *The Invention of News: How the World Came to Know About Itself*. Londres: Yale University Press.
- Phillips, Brian. 2015. "How Does Leadership Decapitation Affect Violence? The Case of Drug Trafficking Organizations in Mexico." *Journal of Politics* 77(2): 324-336.
- Piccato, Pablo. 2010. *The Tyranny of Opinion. Honor in the Construction of the Public Sphere*. Durham: Duke University Press.
- Pierson, Paul. 2004. *Politics in Time*. New York: Cambridge University Press.
- Ponce, Aldo. 2015. "A Theory on Politicians' Incentives to Restrict Press Freedom." En *Press Freedom under Stress in New Democracies: The Role of Political Institutions*, Manuscrito.
- Posner, Richard. 2010. *How Judges Think*. Harvard University Press.
- Preston, Paul. 2007. *Idealistas Bajo Las Balas*. Madrid: Debate.
- Reveles, Francisco. 2011. "Los Estudios Sobre Los Congresos Locales En México. Temas y Problemas." *Estudios Políticos* (23): 11–30.
- Ríos, Viridiana. 2012. *How Government Structure Encourages Criminal Violence: The Causes of Mexico's Drug War*. Tesis de Doctorado: Harvard University.
- Ríos-Figueroa, Julio. 2007. "The Emergence of an Effective Judiciary in Mexico, 1994-2002." *Latin American Politics and Society* 49(1).
- Ríos-Figueroa, Julio, y Luis Fernando Soto. 2014. "Competencia Electoral E Independencia Judicial En Los Estados de México, 1985-2014." Manuscrito en dictamen.
- Riva-Palacio, Raymundo. 1997. "A Culture of Collusion: The Ties That Bind the Press and the PRI." En William A. Orme (ed.), *A Culture of Collusion. An Inside Look at the Mexican Press*. Miami, Florida: North South Center Press-Lynne Rienner.

- Rodríguez-Castañeda, Rafael. 1993. *Prensa Vendida*. México: Grijalbo.
- Romero, Enrique. 2006. “Descarta Fiscal Que Se Despenalice La Difamación En Chiapas.” *Periodistas en línea*. <http://www.periodistasenlinea.org/01-09-2006/8693>.
- RSF. 2016. “Clasificación Mundial de La Libertad de Prensa.” <https://rsf.org/es/ranking>.
- Scartscini, Carlos. 2008. “‘Who’s Who in the PMP: An Overview of Actors, Incentives and the Roles They Play.’” En *Policymaking in Latin America. How Politics Shape Policies*, ed. Mariano Tommasi. Massachusetts: Harvard University Press-BID.
- Schedler, Andreas. 2002. “The Menu of Manipulation.” *Journal of Democracy* 13(2): 36–50.
- . 2004. “‘El Voto Es Nuestro’: Cómo Los Mexicanos Perciben El Clientelismo Electoral.” *Revista Mexicana de Sociología* 66(1): 57–97.
- . 2005. “Argumentos y Observaciones de Críticas Internas y Externas a La Imparcialidad Judicial.” *Isonomía* (22): 65–95.
- . 2006. “The Logic of Electoral Authoritarianism.” En Andreas Schedler (ed.), *Electoral Authoritarianism : The Dynamics of Unfree Competition*, Boulder: L. Rienner Publishers.
- . 2013. *The Politics of Uncertainty : Sustaining and Subverting Electoral Authoritarianism*. Oxford: Oxford University Press.
- . 2014. “The Criminal Subversion of Mexican Democracy.” *Journal of Democracy* 25(1): 5–18.
- . 2015. *En La Niebla de La Guerra. Los Ciudadanos Ante La Violencia Criminal Organizada*. México: CIDE.
- Schudson, Michael. 1992. “Was There Ever a Public Sphere? If So, When? Reflections on the American Case.” En Craig Calhoun (ed.), *Habermas and the Public Sphere*, Cambridge: MIT Press.
- . 2003. *The Sociology of the News*. Nueva York: Northon and Company.
- . 2008. *Why Democracies Need an Unlovable Press*. Maiden, Massachusetts: Polity Press.
- SCJN. 2011. *Acción de Inconstitucionalidad 29/2011*.
- Scott, James. 1972. “Patron-Client Politics and Political Change in Southeast Asia.” *American Political Science Review* (66): 91–113.

- Singer, Leticia. 1993. *Mordaza de Papel*. México, D.F.: El Caballito.
- Skogerbø, Eli. 1997. "The Press Subsidy System in Norway." *European Journal of Communication* 12(1): 99–118.
- Snyder, Richard. 1999. "After the State Withdraws: Neoliberalism and Subnational Authoritarian Regimes in Mexico." En *Subnational Politics and Democratization in Mexico*, eds. Wayne Cornelius, Jane Hindley, y Todd A Eisenstadt. La Jolla: The Center for U.S.-Mexican Studies-University of California.
- Spilchal, Slavko. 2002. *Principles of Publicity and Press Freedom*. Lanham, Maryland: Rowman & Littlefield.
- Stanig, Piero. 2008. *Regulation of Speech and Accountability-Oriented Information. An Empirical Study of Corruption Coverage in Mexican Newspapers*.
- . 2015. "Regulation of Speech and Media Coverage of Corruption: An Empirical Analysis of the Mexican Press." *American Journal of Political Science* 59(1): 175–93.
- Stapenhurst, Rick. 2000. *The Media's Role in Curbing Corruption*. Washington: World Bank Institute.
- Stein, Elizabeth. 2008. *Leading the Way: The Media and the Struggle against Authoritarian Rule*. Los Angeles: Ph.D. Dissertation University of California.
- . 2013. "The Unraveling of Support for Authoritarianism: The Dynamic of Media, Elites and Public Opinion in Brazil, 1972-82." *The International Journal of Press/Politics* 18(1): 85–107.
- Stokes, Susan. 2007. "Political Clientelism." En *The Oxford Handbook of Comparative Politics*, eds. Carles Boix y Susan C Stokes. Nueva York: Oxford University Press.
- Teorell, Jan. 2010. *Determinants of Democratization*. New York: Cambridge University Press.
- Tocqueville, Alexis. 1969 (1835). *Democracy in America*. Nueva York: Harper and Row.
- Toussaint, Florence. 1989. *Escenario de La Prensa En El Porfiriato*. México: Fundación Manuel Buendía.
- . 2006. "Libertad de Imprenta En El Siglo XIX. Dos Casos Emblemáticos: La Ley Lares y La Ley Zarco." En María del Refugio González y Margarita Moreno, *La Génesis de Los Derechos Humanos En México*, México: IIJ-UNAM.
- Trejo Delarbre, Raúl. 1995. "Prensa Y Gobierno. Las Relaciones Perversas." *Comunicación*

- y *Sociedad* (25-26): 35–55.
- . 2001. *Mediocracia Sin Mediaciones. Prensa, Televisión Y Elección*. México: Cal y Arena.
- Tsebelis, George. 1990. *Nested Games. Rational Choice in Comparative Politics*. Berkeley: University of California Press.
- UNESCO-Infoamérica. 2015. “Observatorio Latinoamericano de La Libertad de Prensa.” [http://www.infoamerica.org/libex/muertes/atentados\\_mx.htm](http://www.infoamerica.org/libex/muertes/atentados_mx.htm).
- Van Belle, Douglas. 2000. *Press Freedom and Global Politics*. Westport: Praeger Publishers.
- Vanberg, Georg. 2005. *The Politics of Constitutional Review in Germany*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Velázquez, Luis. 1985. *Bamba Violenta*. México: Océano.
- Waisbord, Silvio. 1994. “Knocking on Newsroom Doors: The Press and Political Scandals in Argentina.” *Political Communication* 11: 19–33.
- . 2000. *Watchdog Journalism in South America. News, Accountability and Democracy*. New York: Columbia University Press.
- . 2002. “Antipress Violence and the Crisis of State.” *Journal of Press/Politics* 7(3): 90–109.
- WAN-IFRA. 2012. *Una Amenaza de Muerte a La Libertad*. París: World Association of Newspapers and News Publishers.
- . 2014. *Comprando Complacencia: Publicidad Oficial Y Censura Indirecta En México*. New York: Proceso.
- Weber, Max. 2012 (1913). “Reporte Preliminar Acerca Del Levantamiento Propuesto Sobre La Sociología de La Prensa.” *Istor* XIII(50): 75–94.
- Whitten-Woodring, Jennifer. 2009. “Watchdog or Lapdog? Media Freedom, Regime Type and Government Respect for Human Rights.” *International Studies Quarterly* 5(3): 595–625.
- Zaller, John. 1992. *The Nature and Origins of Mass Opinion*. New York, NY: Cambridge University Press.
- Zarco, Francisco. 2012 (1856). “La Libertad de Prensa.” En Francisco Zarco, *La Causa Republicana*, México, D.F.: Cámara de Diputados.
- . 2013 (1850). *Escritos Sobre La Libertad de Imprenta*. México: Consejo Nacional

para la Cultura y las Artes.

### **Artículos hemerográficos**

- Aparicio, Javier. 2013. "Gobernadores Sin Contrapesos." *Excelsior*, 15 de junio.
- Buckley, Chris. 2016. "Chinese Tycoon Criticizes Leader and Wins Surprising Support." *The New York Times*. 18 de marzo.
- Cortez, Edgar. 2015. "Mitos Del Mecanismo de Protección a Defensores Y Periodistas." *Animal Político*. 6 de agosto. Disponible en <http://www.animalpolitico.com/blogueros-blog-invitado/2015/08/06/mitos-del-mecanismo-de-proteccion-a-defesors-y-periodistas/>
- Etcétera. 2015. "Javier Duarte Dice Que En Veracruz No Hay Impunidad En Los Asesinatos Contra Periodistas." *Etcétera*. Disponible en <http://www.etcetera.com.mx/articulo/Javier+Duarte+dice+que+en+Veracruz+no+hay+impunidad+en+los+asesinatos+contra+periodistas/39161>
- Escalante, Fernando. 2013. "Bartleby En La Redacción." *Nexos*. 1 de agosto. Disponible en <http://www.nexos.com.mx/?p=15416>
- Figueroa, Fidelfo. 2011. "La Negra Historia En Oaxaca Del Diario Despertar, Propiedad de Ulises Ruiz Ortiz." *El Piñero de la Cuenca*. 28 de octubre.
- Garza, Javier. 2016. "El Presente Del Periodismo 4." *Horizontal*. 28 de febrero. Disponible en <http://horizontal.mx/el-presente-del-periodismo-4-javier-garza/#sthash.8m3v9VmH.dpuf>.
- Greenslade, Roy. 2007. "The Good News about Bad News-It Sells." *The Guardian*. 7 de septiembre.
- Horizontal. 2015. "El Asesinato de Rubén Espinosa: Periodismo, Violencia y Silencio." *Horizontal*. 2 de agosto. Disponible en <http://horizontal.mx/el-asesinato-de-ruben-espinosa-periodismo-violencia-y-silencio/>.
- Informador. 2015. "'Pórtense Bien', Advirtió Javier Duarte a Periodistas Veracruzanos." *Informador*. 4 de agosto.
- Levitsky, Steven. 2014. "Los Medios Y La Democracia." *La República*. 8 de junio.
- Luévano, Alain. 2015. "Colmena." *Página 24*. 23 de febrero. Disponible en <http://pagina24.com.mx/nacional/2015/02/23/colmena-8/>.

- Mariscal, Ángeles. 2012. “El Exgobernador de Chiapas, Pablo Salazar, ¿un Preso Político?” *CNN México*. 23 de febrero. Disponible en <http://mexico.cnn.com/nacional/2012/02/23/el-exgobernador-de-chiapas-pablo-salazar-un-presopolitico> .
- Merino, Mauricio. 2014. “¿Quién Tendrá Las Agallas?” *El Universal*. 16 de abril.
- Merino, Jose, y Dario Ramírez. 2014. “Por Sus Portadas Los Conoceréis.” *Nexos*. Febrero.
- Moreno, Daniel. 2016. “El Presente Del Periodismo 1.” *Horizontal*. Disponible en <http://horizontal.mx/el-presente-del-periodismo-1-daniel-moreno/>
- Noroeste. 2014. “Noroeste Bajo Ataque.” *Noroeste*. Disponible en <http://noroeste.com.mx/publicaciones.php?id=938689>.
- OEM. 2015. “Quiénes Somos.” <http://www.oem.com.mx/elsoldemexico/estaticas/somos.aspx>
- Padilla, Lizbeth. 2013. “Estados Incumplen Con Protección a Activistas Y Periodistas, Dicen ONGs.” *Expansión*. 28 de junio. Disponible en <http://expansion.mx/nacional/2013/06/28/estados-incumplen-con-proteccion-a-activistas-y-periodistas-dicen-ongs> .
- Pazos, Luis. 2015. “El Impune Saqueo a Los Estados.” *El Financiero*. 25 de febrero.
- Petrich, Blanche. 2006. “‘Mi Gober, Tú Eres El Héroe’: Kamel Nacif a Mario Marín.” *La Jornada*. 14 de febrero.
- Por Ésto! S.a. “Vacío Legal Con El ‘halconeó.’” *Por Ésto!* [http://www.porestonet.net/ver\\_notas.php?zona=qroo&idSeccion=1&idTitulo=153523](http://www.porestonet.net/ver_notas.php?zona=qroo&idSeccion=1&idTitulo=153523)
- Priest, Dana. 2015. “Censor or Die: The Death of Mexican News in the Age of Drug Cartels.” *Washington Post*. 11 de diciembre. Disponible en [https://www.washingtonpost.com/investigations/censor-or-die-the-death-of-mexican-news-in-the-age-of-drug-cartels/2015/12/09/23acf3ae-8a26-11e5-9a07-453018f9a0ec\\_story.html](https://www.washingtonpost.com/investigations/censor-or-die-the-death-of-mexican-news-in-the-age-of-drug-cartels/2015/12/09/23acf3ae-8a26-11e5-9a07-453018f9a0ec_story.html).
- Rico, Guadalupe. 2011. “La Guerra Civil de Los Diarios Tapatíos.” *CNN Expansión*. 11 de septiembre. Disponible en <http://www.cnnexpansion.com/expansion/2011/09/14/la-guerra-civil-de-los-diarios-tapatios>.
- Ríos, Viridiana. 2013. “¿Quién Mata a Los Periodistas?” *Nexos*. Agosto.
- Sandoval, Francisco, y Ricardo González. 2013. “Comentarios de Artículo 19 a Viridiana

Ríos.” *Nexos*. 21 de agosto. Disponible en <http://redaccion.nexos.com.mx/?p=5491>

Tello, José Luis. 2011. “Despertar Con El Erario.” *Enfoque Oaxaca*. 20 de diciembre.

Trejo Delarbre, Raúl. 1999. “Ley de Imprenta: Afrentas Públicas.” *Nexos*. Disponible en <http://www.nexos.com.mx/?p=9314> .

Turati, Marcela. 2016. “El Presente Del Periodismo 2.” *Horizontal*. Disponible en <http://horizontal.mx/el-presente-del-periodismo-2-marcela-turati/>

Varillas, Adriana. 2014. “QRoo Acusa a Semanario De ‘autoclonación.’” *El Universal*.

Villanueva, Ernesto. 2004. “Chiapas: ¿difamación O Aclaración?” *El Universal*. 1 de marzo.

———. 2014. “Malova Y Los Ataques a Noroeste.” *Proceso*. Disponible en <http://www.proceso.com.mx/370192/malova-y-los-ataques-a-noroeste>.

Villalpando, Rubén. 2016. “Los Periódicos Sirven Para Matar Moscas Y Limpiar Vidrios: Robles.” *La Jornada*. 26 de agosto.

Wiedeman, Reeves. 2015. “How the New York Times Works.” *Popular Mechanics*: 11 de febrero. Disponible en <http://www.popularmechanics.com/technology/a14030/>.

### **Bases de datos adicionales**

Artículo XIX. 2015. *Base histórica de agresiones*, México, D.F.: Artículo XIX.

Centro Mexicano para la Filantropía (Cemefi). 2015. *Directorio de Instituciones Filantrópicas*. México, D.F.: Cemefi, <http://200.57.117.52/Directorio/Busquedas/frmBusquedaAvanzada.aspx>

Centro de Investigación y Seguridad Nacional (Cisen). 2011. *Base de datos de fallecimientos ocurridos por presunta rivalidad delincriminal* . México, D.F.: Cisen.

Comisión Nacional para la Cultura y las Artes (Conaculta). 2010. *Encuesta Nacional sobre Hábitos, Prácticas y Consumo Culturales*. México, D.F.: Conaculta [http://www.cultura.gob.mx/encuesta\\_nacional/#.V\\_6R-yQvzo0](http://www.cultura.gob.mx/encuesta_nacional/#.V_6R-yQvzo0)

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi). 2013. *Registros administrativos judiciales en materia penal*. <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/Proyectos/registros/sociales/judiciales/>

———. 2015. *Banco de Información Económica*. <http://www.inegi.org.mx/sistemas/bie/>

Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (Inafed). 2015. *Sistema de Información Hacendaria*. México, D.F.: Inafed,

<http://www.inafed.gob.mx/es/inafed/inafed> Sistema de Informacion Hacendaria

Secretaría de Gobernación (Segob). 2015. *Padrón Nacional de Medios Impresos*. México,

D.F.: Segob, <http://pnmi.segob.gob.mx/>

Justice in México. 2016. *Homicides*, San Diego, CA: Universidad de San Diego,

<https://justiceinmexico.org/data-portal/homicides/>.