



# ARTICLE 19

## **Análisis del Acuerdo por el que se Expiden las Reglas de Operación del Programa Fondo de Apoyo a Periodistas en el Estado de Chiapas**

El 6 de junio de 2018, el Secretario de Desarrollo Social publicó en el Periódico Oficial del Estado el Acuerdo por el que se Expiden las Reglas de Operación del Programa Fondo de Apoyo a Periodistas, mismo que entró en vigor al día siguiente de su publicación.

Como justificación del Programa, se enumeran:

- Fortalecer la relación existente entre los medios de comunicación consolidando un marco de respeto y cordialidad, apegado siempre a lo previsto en los artículos 6 y 7 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Mantener un Estado de derecho que garantice la libertad de expresión.
- Importancia de los medios de comunicación y de los periodistas en una sociedad.
- El Gobierno del Estado procura fortalecer el desarrollo de las habilidades que les permita contribuir a incrementar su capacidad productiva y su calidad de vida.
- El gobierno estatal toma en cuenta que este sector generalmente no cuenta con las garantías de seguridad social.
- Que los apoyos otorgados deberán sujetarse a criterios de objetividad, equidad, transparencia, publicidad, selectividad y temporalidad.

En el primer numeral del Acuerdo que crea el fondo, el ejecutivo local describe que tiene por objeto:

- Fortalecimiento a la política de la libertad de expresión en favor del ejercicio del periodismo libre,
- Acciones y apoyos para disminuir sus carencias sociales,
- Sustentos que permitirán elevar su nivel de vida y familias,
- Mecanismos y estrategias que posibiliten desarrollo y capacitación,
- Apoyo económico en materia de salud y seguridad social.

A partir de la justificación y del objetivo general del programa Fondo de Apoyo a Periodistas, se entiende que la Secretaría de Desarrollo Social del Estado de Chiapas ha realizado un esfuerzo por combatir “circunstancias adversas a los periodistas” debido a la falta de seguridad social.

Sin embargo, los siguientes numerales desarrollan un programa con vicios de origen y un enfoque totalmente restrictivo, excluyente de discriminador, aceptando sin conceder que la creación de este fondo pudiera ser el mecanismo idóneo para abordar la problemática que pretende solucionar, pues además de contener trabas presupuestales y burocráticas que hacen imposible ser beneficiario del mismo, parte de un enfoque meramente asistencialista, que no va al fondo de la problemática.

Por tanto, el presente documento si bien realiza un análisis de las reglas que contiene el Acuerdo publicado, abordando temas que resultan preocupantes y que consideramos erróneos, tiene como premisa que la problemática de las y los periodistas que pretende solucionar dicho Acuerdo, no es la adecuada y que puede resultar contraproducente al traducirse en un menoscabo a la libertad de expresión, pudiendo utilizarse como un mecanismo de castigo-premio al ejercicio periodístico y , por tanto, como una herramienta de censura y de represalia contra aquellos periodistas cuya labor contiene una línea crítica respecto al actuar gubernamental. Además, como se verá más adelante, el tema de “elegibilidad” se traduce en requisitos sumamente restrictivos, que parten de un enfoque limitado para entender el periodismo en una época como la actual, lo cual ya exhibe la visión que tiene el gobierno estatal respecto a esta temática.

El diseño del programa refleja una medida paliativa al problema sustancial y no abona al cambio social que pretende generar desde su justificación. Si bien todas las autoridades están obligadas a respetar, garantizar y proteger los derechos humanos de todas y todos, el ejecutivo estatal debe encontrar

otras alternativas que partan de una política con enfoque integral, que verdaderamente contribuya a garantizar la libertad de expresión.

El acuerdo justifica el apoyo a los periodistas por la falta de seguridad social y de apoyo económico al gremio. De forma contraria, los numerales del acuerdo condicionan su operatividad a la capacidad económica, la disponibilidad presupuestal del mismo, estableciendo que la estimación de la meta de cobertura se realizará según el presupuesto contenido en el Decreto de Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Chiapas para el Ejercicio Fiscal 2018.<sup>1</sup> Es decir, el apoyo a periodistas dependerá de la partida presupuestal y no del número de periodistas que lo requieran o de las necesidades a cubrir para que el fondo funcione como debiera. Esto obedece a una lógica de elegibilidad, en que no todos los periodistas que necesiten el fondo puedan ser beneficiarios, sino sólo los que cumplen con los requisitos que el propio acuerdo establece.

#### A. Órgano de operatividad

El órgano directivo integrado por las instancias gubernamentales que establecerá la normativa para la formulación, ejecución y control del Programa, es el Comité Técnico, por lo cual sus principales funciones son: 1) Aprobar la contratación de la aseguradora que proporcionará el seguro de vida para los periodistas afiliados al Fondo de Apoyo a Periodistas, 2) Validar el padrón de Beneficiarios del Programa, 3) Establecer el mecanismo para la operación e integración de la documentación comprobatoria del Programa, 4) Vigilar la integración del Padrón de Beneficiarios del FAP y sus actualizaciones, 5) Emitir y modificar los lineamientos internos, 6) Interpretar las presentes reglas y resolver en materia normativa y operativa los casos de excepción a las mismas de acuerdo a las circunstancias del caso, sus particularidades, los riesgos sociales.

Además sus miembros serán honoríficos es decir, que no recibirán remuneración por pertenecer al Comité, pero que serán funcionarios públicos de la administración estatal<sup>2</sup>, lo cual no necesariamente permite presumir su imparcialidad respecto de las decisiones tomadas desde el principal órgano.

---

1 Artículo 5 del Acuerdo

2 De acuerdo al artículo 8, el Comité Técnico estará integrado por:

- I. Un Presidente, que será la Titular de la SEDESO.
- II. Un Secretario Técnico, que será designado por el Titular de la SEDESO.

Cabe recalcar que si bien las facultades arriba mencionadas establecen que serán los encargados de “validar el padrón de beneficiarios”, no se hace una descripción detallada del procedimiento a seguir. Lo máximo que se establece al respecto son una serie de principios, denominados por el acuerdo “criterios”, que son: Selectividad, Transparencia, Equidad, Corresponsabilidad sustentabilidad, Objetividad, Oportunidad, Temporalidad.

Si bien estos principios pretenden dar legitimidad a la elección de los beneficiarios, no son respetados por el propio procedimiento, puesto que no hay transparencia en las reglas de operación, partiendo de que no se explican las razones por las que se restringe el perfil de los beneficiarios a periodistas que acrediten con tantos requisitos su labor. Tampoco hay corresponsabilidad ni objetividad puesto que deja afuera de la supuesta protección o apoyo a cientos de periodistas que no necesariamente ejercen la libertad de expresión a través del periodismo remunerado o que cuenten con carreras universitarias. La temporalidad del programa recalca su insuficiencia puesto que además del presupuesto, que la temporalidad esté reducida al ejercicio fiscal 2018 reduce la capacidad de apoyo.

Tampoco es claro cómo se realizará la valoración del padrón o el tiempo límite para realizarlo o para solicitar incorporación al mismo, tampoco mecanismos para su creación. Al no establecer tiempos de incorporación y de respuesta, la expectativa del solicitante puede continuar en el tiempo sin tener una respuesta, lo cual a todas luces vuelve al programa del fondo para periodistas, en una herramienta inoperante e insuficiente.

## B. Requisitos de Elegibilidad

A pesar de que en principio el fondo debería proteger al gremio periodístico, como un “Instrumento de fortalecimiento a la libertad de expresión”<sup>3</sup>, a partir de normas restrictivas molesta más este

---

III. Tres Vocales, que serán los titulares de:

- a) Secretaría de Salud.
- b) Secretaría de Educación.
- c) Secretaría de Hacienda.

derecho al establecer requisitos innecesarios, dejando a quienes no cubren el perfil del acuerdo, en total indefensión.

Así, para el Fondo serán beneficiarios los “ciudadanos que radican en el Estado de Chiapas, afiliados al Programa y que su principal actividad económica redunda en las funciones periodísticas, independientemente de los géneros como son reportaje, nota informativa, columna, crónica, que son aplicadas en las secciones: policiaca, política, cultural, deportiva y social en un medio de comunicación; se dedican habitual, profesional o laboralmente a informar a la población a través de la prensa, la radio o la televisión y que su principal actividad sea el periodismo”.<sup>4</sup>

En otras palabras, el perfil de los periodistas que deseen ser beneficiarios del programa es:

- que su principal actividad económica redunda en las funciones periodísticas
- se dedican habitual, profesional o laboralmente a informar a la población
- informar a la población a través de la prensa, la radio o la televisión
- y que su actividad principal sea el periodismo

Aun teniendo este perfil, se tienen que cumplir los siguientes requisitos para ser beneficiario:

- Comprobar que son periodistas en activo a través de presentación de publicaciones en radio, prensa, televisión y periodismo alternativo
- 1 año de antigüedad
- de forma ininterrumpida en Chiapas
- presentar original de constancia de ingresos o de antigüedad del medio de comunicación
- original y copia de cédula profesional que acredite como licenciado en comunicación y periodistas.<sup>5</sup>

---

4 Artículo 4

5 Artículo 12

Aun no queda claro a qué se refiere el acuerdo con “periodismo alternativo”. En todo caso, en el perfil del solicitante y probable beneficiario, no se hace referencia a lo siguiente: 1) periodistas que laboran de forma independiente, que no trabajan directamente en un medio de comunicación, sea este impreso, en cualquier otra plataforma y deja fuera del programa a periodistas cuya actividad principal no es el periodismo o, que siéndolo, no es remunerado, 2) reduce el papel del periodismo a “informar a la sociedad”, si bien es parte importante de esta actividad, parece que deja fuera la emisión de opiniones sobre los hechos reportados. En resumen, el perfil de periodista que establece el acuerdo como beneficiario excluye a muchos periodistas de forma totalmente arbitraria.

Uno de los requisitos más graves es presentar la cédula profesional de licenciatura en comunicación o periodismo.

La propia Suprema Corte de Justicia de la Nación, al analizar la necesidad de establecer definiciones de “periodista” para acceder a mecanismos o programas de protección, ha señalado:

*“Cualquier definición que se dé del término "periodista" debe partir del contexto de inseguridad que enfrentan los comunicadores en el ejercicio de su actividad y tener como propósito el permitir el acceso a los mecanismos de protección que ofrecen los distintos ordenamientos jurídicos a aquellos que ejercen su derecho a la libertad de expresión a través del periodismo. Así, la definición de los sujetos beneficiarios de mecanismos de protección de periodistas debe incorporar a todos aquellos que, de alguna manera, cumplan con la función de informar a la sociedad de eventos de interés público. De igual manera, resulta patente la necesidad de una definición que abarque los distintos y cambiantes modos con los que se ejerce el periodismo. Por tales razones se justifica una definición de periodista orientada hacia las actividades y funciones que se realizan en esta profesión. Así, para determinar qué persona tiene la calidad de periodista, debe acudirse a las actividades que realiza y analizarse si éstas tienen un propósito informativo.”<sup>6</sup>*

---

6 Primera Sala. Tesis Aislada(Constitucional). Libro 49, Diciembre de 2017, Tomo I Pag. 434

Requerir título y cédula profesional implica la exclusión de protección de periodistas, y por tanto, arbitrariedad en el ejercicio del poder público.

### C. Tipos de apoyo

El acuerdo establece que la cobertura a los beneficiarios podrá ser ampliada de conformidad al Padrón y hasta el techo presupuestal disponible, siempre que no exista duplicidad de apoyos con otros beneficios o instituciones. Una vez más la herramienta normativa resulta ambigua puesto que puede haber confusión sobre la duplicidad de apoyos si se interpretan las medidas cautelares proveídas por el Mecanismo de protección de personas defensoras y de periodistas, al nivel federal, o medidas brindadas por algún hecho ilícito denunciado ante alguna agencia del ministerio público. No queda claro si se refiere a “apoyos” de programas sociales o similares.

Por otro lado, la Secretaría de Desarrollo, como ejecutora será la encargada de entregar los apoyos económicos a los beneficiarios en los plazos y lugares acordados por la misma dependencia, lo cual resulta en incertidumbre puesto que no hay certeza sobre los tiempos y lugares de entrega.

Por lo anterior, el Programa Fondo de Apoyo a Periodistas no es una herramienta funcional, por el contrario contiene normas que restringen el ejercicio periodístico a partir de concepciones tradicionales y sumamente limitadas, sin tomar en cuenta que las plataformas en que la información y opiniones son compartidas y recibidas van cambiando con el avance de la ciencia y tecnología. También es necesario tener en cuenta que si bien el periodismo es una actividad profesional, no necesariamente debe constituir la actividad principal de una persona para considerarse periodista, puesto que es el resultado del ejercicio de la libertad de expresión, misma que no exige títulos profesionales o acreditaciones.

No debe de entenderse con lo anterior que no se busca apoyos económicos a periodistas o víctimas de violaciones de derechos humanos o de hechos ilícitos, pero para ello hay otros mecanismos e instancias que pudieran arrojar mejores resultados respetando los principios de transparencia y oportunidad. Las Comisiones de Atención a Víctimas pueden constituirse como el mecanismo idóneo que otorgue medidas de asistencia o protección a quien sufra alguna agresión o hecho ilícito.

Es importante mencionar que para proteger y garantizar el ejercicio de la libertad de expresión y la labor periodística, el Estado debe emprender una política integral de prevención y protección a las y los periodistas, que incluya una efectiva coordinación entre instituciones estatales, prevención de delitos y violaciones a derechos humanos, combatir la impunidad a través de investigaciones diligentes, efectivas e imparciales, resaltar la importancia que tiene la libertad de expresión y periodismo en toda democracia, realizar los cambios legislativos correspondientes que deroguen aquellas normas que atenten o menoscaben la libertad de expresión y el ejercicio periodístico (ejemplo de ello, es el artículo 398 bis del Código Penal del Estado de Chiapas, sobre el cual ya se pronunció la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) declarando inconstitucional dicho tipo penal, al violentar la libertad de expresión y periodismo).

Por tanto, este esfuerzo debe partir de un enfoque integral de prevención y protección, de cara al contexto tan adverso que existe en México contra las y los periodistas, cuya labor es pieza fundamental en una construcción democrática.