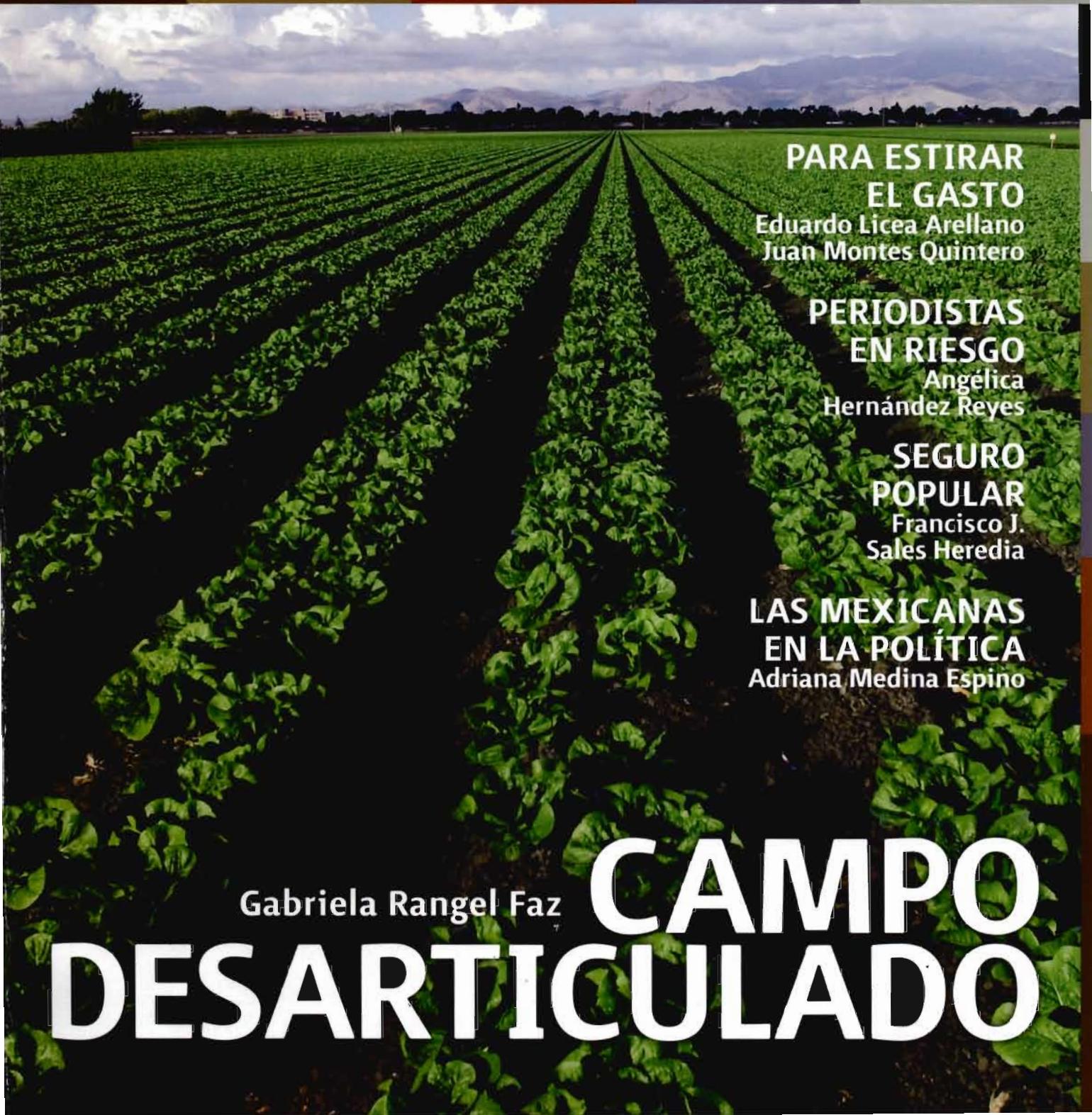


cámar

REVISTA DE LOS CENTROS DE ESTUDIOS DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS



PARA ESTIRAR EL GASTO

Eduardo Licea Arellano
Juan Montes Quintero

PERIODISTAS EN RIESGO

Angélica
Hernández Reyes

SEGURO POPULAR

Francisco J.
Sales Heredia

LAS MEXICANAS EN LA POLÍTICA

Adriana Medina Espino

Gabriela Rangel Faz

CAMPO DESARTICULADO



NOCHEBUENA

Oriunda de México, conocida en náhuatl como Cuetzlaxóchitl, la flor tradicional de Navidad fue difundida al mundo por Joel Poinsett, primer Plenipotenciario de Estados Unidos en México (1822-1825), por lo que en el extranjero se le llama Poinsettia. (Foto: Archivo)

CONTENIDO

Número 7, Año 1, Noviembre 2011

En este número

Tribuna del lector

3
4

CENTRO DE ESTUDIOS PARA EL DESARROLLO RURAL SUSTENTABLE Y LA SOBERANÍA ALIMENTARIA

Campo desarticulado. Los alimentos no llegan
Gabriela Rangel Faz

6

CENTRO DE ESTUDIOS DE LAS FINANZAS PÚBLICAS

Para estirar el gasto

Eduardo Licea Arellano, Juan Montes Quintero

14

CENTRO DE ESTUDIOS DE DERECHO E INVESTIGACIONES PARLAMENTARIAS

Periodistas en riesgo

Angélica Hernández Reyes

26

Cambio de piel: testigos protegidos

Óscar Uribe Benítez

34

CENTRO DE ESTUDIOS SOCIALES Y DE OPINIÓN PÚBLICA

Seguro popular: cabestrillo al sistema de salud

Francisco J. Sales Heredia

40

CENTRO DE ESTUDIOS PARA EL ADELANTO DE LAS MUJERES Y LA EQUIDAD DE GÉNERO

Las mexicanas en la política

Adriana Medina Espino

54

Poesía. Dos, tres poemas. Jorge Lobillo

64

Libros. CON LA MÁQUINA AL HOMBRO de Manuel Mejido

66

Efemérides. Ponciano Arriaga, el jurista de Juárez

69

A setenta años de Pearl Harbor

70

Notas. Glosario de términos parlamentarios. De las sesiones del pleno

72

Notas. De tierra de volcanes. Joseph H. L. Schlarman

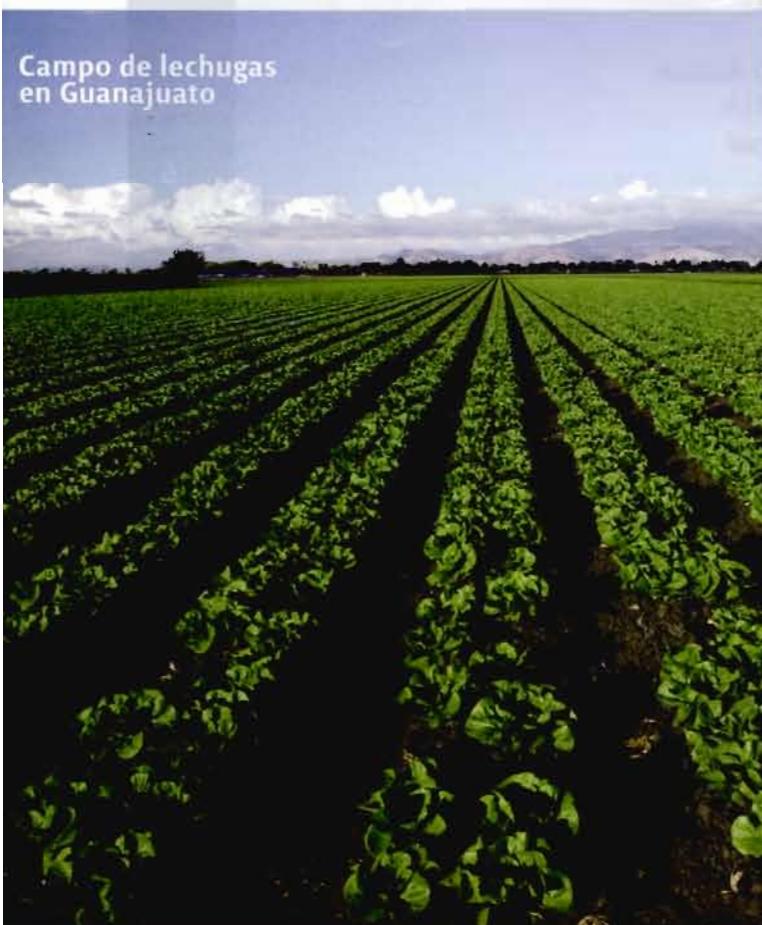
76

cámara

REVISTA DE LOS CENTROS DE ESTUDIOS DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS

Noviembre de 2011
Número 7

Campo de lechugas
en Guanajuato



cámara Año 1, número 7, noviembre de 2011, es una publicación mensual de la Cámara de Diputados de los Estados Unidos Mexicanos que difunde las investigaciones realizadas por sus cinco Centros de Estudios.

Editada y distribuida por la Cámara de Diputados, Av. Congreso de la Unión, No. 66, Col. El Parque, Delegación Venustiano Carranza, C.P. 15960, México, D.F. tel. (55) 50 360000, Ext. 52177. Editor Responsable: Juan Alberto Galván Trejo. Certificado de litud de título y contenido 15274.

Derechos al uso exclusivo del Título 04-2011.060210104200-102, de fecha 2 de junio de 2011. Registro SEPOMEX como artículo de segunda clase en trámite. Registro del ISSN en trámite.

Se autoriza la reproducción total o parcial del contenido de esta publicación citando la fuente. Impreso en los talleres de ROMA COLOR, S.A. de C.V., Pascual Orozco 70, col. San Miguel, Delegación Iztacalco, c.p. 08650, México, D.F. Tel: (55) 3067 5800. Este número se terminó de imprimir en noviembre de 2011 con un tiraje de 10,000 ejemplares.

El contenido de los artículos es responsabilidad de los autores y no refleja necesariamente la posición institucional de los Centros ni de la Cámara de Diputados.

revistacamara@congreso.gob.mx

Directorio

MESA DIRECTIVA

Dip. Emilio Chuayffet Chemor
PRESIDENTE

Dr. Guillermo Haro Bélchez
SECRETARIO GENERAL

Ing. Ramón Zamanillo Pérez
SECRETARIO DE SERVICIOS
ADMINISTRATIVOS Y FINANCIEROS

Lic. Emilio Suárez Licona
SECRETARIO DE SERVICIOS PARLAMENTARIOS

CONSEJO EDITORIAL

Lic. Antonio Sánchez Díaz de Rivera
COORDINADOR DE LOS CENTROS DE ESTUDIOS

Dip. Oscar Levin Coppel
PRESIDENTE DEL COMITÉ DEL CENTRO DE ESTUDIOS
DE LAS FINANZAS PÚBLICAS

Mtro. Luis Antonio Ramírez Pineda
DIRECTOR GENERAL

Dip. Omar Fayad
PRESIDENTE DEL COMITÉ DEL CENTRO DE ESTUDIOS
DE DERECHO E INVESTIGACIONES PARLAMENTARIAS

Lic. César Bécker Cuéllar
DIRECTOR GENERAL

Dip. Daniel Ávila Ruiz
PRESIDENTE DEL COMITÉ DEL CENTRO DE ESTUDIOS
SOCIALES Y DE OPINIÓN PÚBLICA

Dra. María de los Ángeles Mascott Sánchez
DIRECTORA GENERAL

Dip. Héctor Velasco Monroy
PRESIDENTE DEL COMITÉ DEL CENTRO DE ESTUDIOS
PARA EL DESARROLLO RURAL SUSTENTABLE
Y LA SOBERANÍA ALIMENTARIA

Dr. César Turrent Fernández
DIRECTOR GENERAL

Dip. María Mirna L. Camacho
PRESIDENTA DEL COMITÉ DEL CENTRO DE ESTUDIOS
PARA EL ADELANTO DE LAS MUJERES Y LA EQUIDAD DE GÉNERO

Mtra. María de los Ángeles Corte Ríos
DIRECTORA GENERAL

Miguel López Azuara
COORDINADOR DE COMUNICACIÓN SOCIAL

Camilo Kawage Vera / DIRECTOR

Yazmín Muñoz Valle / SUBDIRECTORA

Sergio A. Ruiz Carrera / DIRECTOR DE ARTE

Fernando del Villar / DISEÑO Y PREPrensa DIGITAL

Luz María Mondragón Cruz / EDICIÓN Y CORRECCIÓN

Rogelio García Córdova / CONTROL DE OPERACIONES

Aarón Sánchez Vega / JEFE DEL DEPARTAMENTO
DE FOTOGRAFÍA DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS

Agencia CUARTOSGURO / SERVICIOS GRÁFICOS

Un llamado de atención sobre la necesaria eficacia que debe darse a los programas del campo y su ordenamiento contiene el trabajo del Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria, a partir de la multitud de rubros asignados que, cuando llegan a su objetivo lo hacen a medias o, de plano se pierden en el trámite.

Aprobado por la Cámara el paquete fiscal para 2012, el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas reflexiona sobre las grandes partidas que el erario deja de percibir por toda clase de exenciones, subsidios, créditos fiscales y un entramado de medidas que abultan los impuestos que no se cobran, políticas que parecen no estar dirigidas a que el Estado recaude más.

Casi paralelo a las deficiencias en la recaudación fiscal, el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública presenta un costado poco frecuentado del sistema de salud, sobre la manera en que el Seguro Popular ha venido a colmar un faltante en la cobertura de seguridad social.

Siempre actual, la cada vez más riesgosa labor del periodista vuelve a ocupar al Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, con un trabajo basado en datos de organismos especializados en la defensa de los profesionales de la prensa, que a su vez enciende focos amarillos sobre el tema. Igualmente el Centro presenta un interesante comparativo sobre el manejo de los testigos protegidos en diversos países y que muestra el trecho que nos falta por andar.

La participación de las mujeres en la política es tópico de interés general permanente, particular de la Casa de los Diputados, y “Cámara” les rinde especial reverencia. Con todo y efemérides. ■ CK



CON ESTE CÓDIGO SE PUEDE INGRESAR A LA VERSIÓN EN LÍNEA DE LA REVISTA DESDE SU TELÉFONO INTELIGENTE

**DE ANTONIO ROMERO
LAJUD, XALAPA, VERACRUZ**

He leído con interés la Revista “Cámara”, que atinadamente dirige, con profesionalismo y fino contenido gráfico, dando salida a los trabajos de los Centros de Estudios de la Cámara de Diputados.

Solicito muy respetuosamente si me podría enviar algunas de estas publicaciones que realiza la Legislatura federal, con la finalidad de hacerlas llegar a mis alumnos y que aprovecharan y conocieran sobre las propuestas y comentarios de gente experta en diversos temas.

**DE LA UNIVERSIDAD MICHOACANA
DE SAN NICOLAS DE HIDALGO**

Recibí su revista en la Casa de la Cultura Jurídica de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la ciudad de Morelia, y me agradó mucho su publicación.

Por ello, agradecería que tomaran en cuenta a nuestra universidad para dotarnos de algunos ejemplares e integrarlos a nuestra biblioteca. De igual forma, solicito atentamente que puedan proporcionarnos ejemplares del libro “Con sus propias palabras. Relatos fragmentarios de víctimas de trata”.

R.: Agradecidos por sus amables comentarios, por separado le hacemos llegar el libro “Con sus propias palabras. Relatos fragmentarios de víctimas de trata”, que publicó el Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género.

**DEL EMBAJADOR DE LA REPUBLICA
DOMINICANA EN CHILE**

He tenido la oportunidad de leer la revista “Cámara”, me pareció excelente. Felicito a todo el equipo que elabora dicha publicación. Los trabajos que ofrecen son de calidad, muy serios, objetivos y de gran nivel planteando los temas más importantes que hoy día, no sólo en México están en la mesa de debate y reflexión, por los cambios internacionales que se han venido produciendo en los últimos años.

Desde el primer artículo, “La Cámara de Diputados”, así como cada uno de los textos pertenecientes a los cinco Centros de Estudios, no sólo son de gran nivel, sino además didácticos.

Muchas gracias por enviarme esta revista, pues así me ha permitido conocer otra dimensión del sistema político mexicano, muy positiva y constructiva.

Mtro. Pablo Maríñez

Embajador Extraordinario y Plenipotenciario de la República Dominicana en Chile

DE GRUPO ROMACOLOR

Les envío mi más sinceras felicitaciones a usted y a todo su equipo de trabajo por la calidad del contenido editorial, fotografía y diseño de la revista “Cámara”. Nos sentimos honrados de poder participar en este proyecto, les mando un fuerte abrazo.

Atentamente



GARZA BLANCA

En peligro de extinción hace cien años, esta señorial ave pescadora habita las costas del Golfo, Caribe y Pacífico de México. También adorna con su apacible vuelo el lago de Xochimilco. (Foto: CUARTOSCURO / Rodolfo Angulo)



no
ne d
las
cos

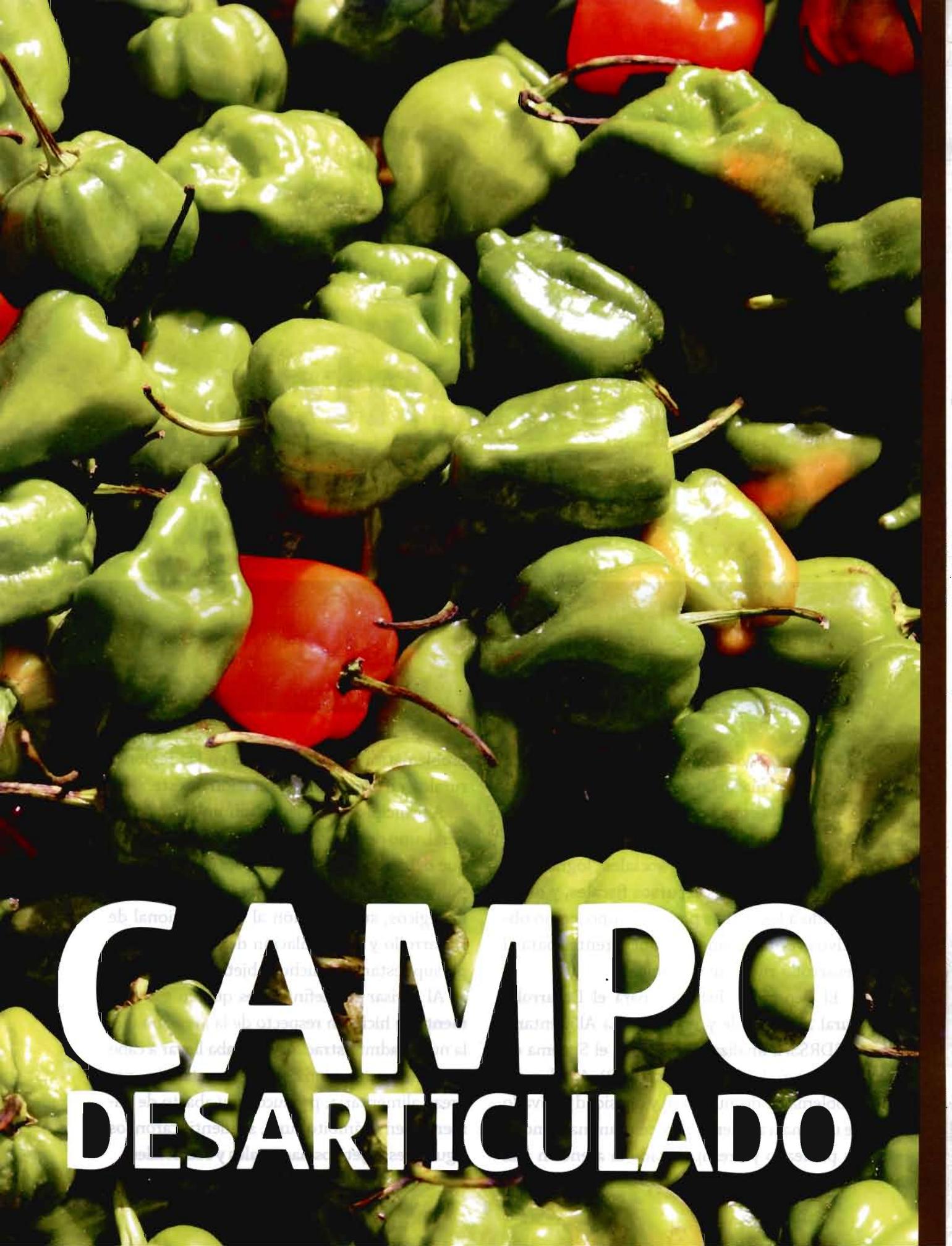
GABRIELA
RANGEL
FAZ

6

CENTRO
DE ESTUDIOS
PARA EL
DESARROLLO
RURAL
SUSTENTABLE
Y LA SOBERANÍA
ALIMENTARIA

A principios de la actual administración uno de los primeros enunciados que debieron cumplir todas las dependencias públicas fue la definición de sus objetivos estratégicos





CAMPO DESARTICULADO

Los alimentos no llegan

La situación actual hace ver al menos la poca claridad que se ha tenido al definir los propósitos de la política nacional

Todos los programas oficiales en materia de política alimentaria están desvinculados. La integración entre los proyectos productivos y sociales lograría el uso eficiente de los recursos fiscales, y daría sentido a los planes para el campo, como objetivos verdaderamente concurrentes para el desarrollo rural sustentable.

El Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria (CEDRSSA) analiza cómo opera el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED). A la luz del problema de desnutrición y obesidad derivado de una mala alimentación, se examina cómo se ha planeado y presupuestado la atención a la

problemática de alimentación en las regiones rurales, en la era de implantación de éste.

A principios de la actual administración federal, uno de los primeros enunciados del SED que debieron cumplir todas las dependencias públicas, fue la definición de sus objetivos estratégicos, su alineación al Plan Nacional de Desarrollo y la vinculación de los programas presupuestarios a dichos objetivos.

Al revisar las definiciones que en ese momento se hicieron respecto de la atención que la nueva administración planeaba llevar a cabo para mejorar los índices de desnutrición, pobreza alimentaria, producción y abasto de alimentos en el ámbito rural, se identificaron los siguientes objetivos nacionales y sectoriales:



RESPECTO DE LA PRODUCCIÓN DE ALIMENTOS

Tener una economía competitiva que ofrezca bienes y servicios de calidad a precios accesibles, mediante el aumento de la productividad, la competencia económica, la inversión en infraestructura, el fortalecimiento del mercado interno y la creación de condiciones favorables para el desarrollo de las empresas, especialmente las micro, pequeñas y medianas.

Abastecer el mercado interno con alimentos de calidad, sanos y accesibles, provenientes de nuestros campos y mares.

RESPECTO DE LA ASISTENCIA ALIMENTARIA

Reducir la pobreza extrema y asegurar la igualdad de oportunidades y la ampliación de capacidades para que todos los mexicanos mejoren significativamente su calidad de vida y tengan garantizados: alimentación, salud, educación, vivienda digna y un medio ambiente adecuado para su desarrollo tal y como lo establece la Constitución.

Reducir significativamente el número de mexicanos en condiciones de pobreza con políticas públicas que superen un enfoque asistencialista, de modo que las personas adquieran capacidades y generen oportunidades de trabajo.

1. ALINEACIÓN DE PROGRAMAS EN EL ÁMBITO DE LA PRODUCCIÓN DE ALIMENTOS

En producción de alimentos, a los objetivos enunciados, se vinculó únicamente el componente de Ingreso Objetivo del Programa Apoyos a la Comercialización al Productor por Excedentes de Comercialización para Reconversión Productiva, Integración de Cadenas Agroalimentarias y Atención a Factores Críticos de 2007. Este componente pasó a ser parte de 2008 a 2010 del Programa de Atención a Problemas Estructurales y en 2011 es componente del Programa de Prevención y Manejo de Riesgos.

El hecho de que este componente haya transitado en cinco años por tres programas de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) ha planteado dificultades respecto de cómo llevar a cabo la política hacia el sector rural. Si revisamos, con la información disponible, la alineación actual de los programas de esta dependencia al objetivo sectorial de abastecer el mercado interno con alimentos producidos en el país, resulta que el programa que se alinea es el de Soporte, por su componente de Sanidad e Inocuidad, y no el componente de Ingreso Objetivo. Esta situación hace ver, al menos, la poca claridad que se ha tenido al definir los propósitos de la política nacional y sectorial y los medios para alcanzarlos.

Se ubicaron otros dos programas directamente vinculados con la posible solución de los problemas alimentarios a nivel de la producción. Son el Programa Estratégico para la Seguridad Alimentaria (PESA) y el Proyecto Estratégico de Apoyo a la Cadena Productiva de los Productores de Maíz y Frijol (PROMAF). Ambos a pesar de estar claramente vinculados

con la producción de alimentos estratégicos como el maíz y frijol, no han sido alineados al objetivo de “Llevar alimentos de nuestros campos y mares a la mesa de los mexicanos”.

Finalmente en abril 2011 se lanzó el programa para la Modernización Sustentable de la Agricultura Tradicional (MASAGRO) con un monto de 138 millones de dólares, que apoyarán a 260 mil familias.¹

En resumen, de acuerdo con la alineación de los programas a los objetivos nacionales, se están apoyando las siguientes acciones con la finalidad de atender las necesidades de producción de alimentos del país:

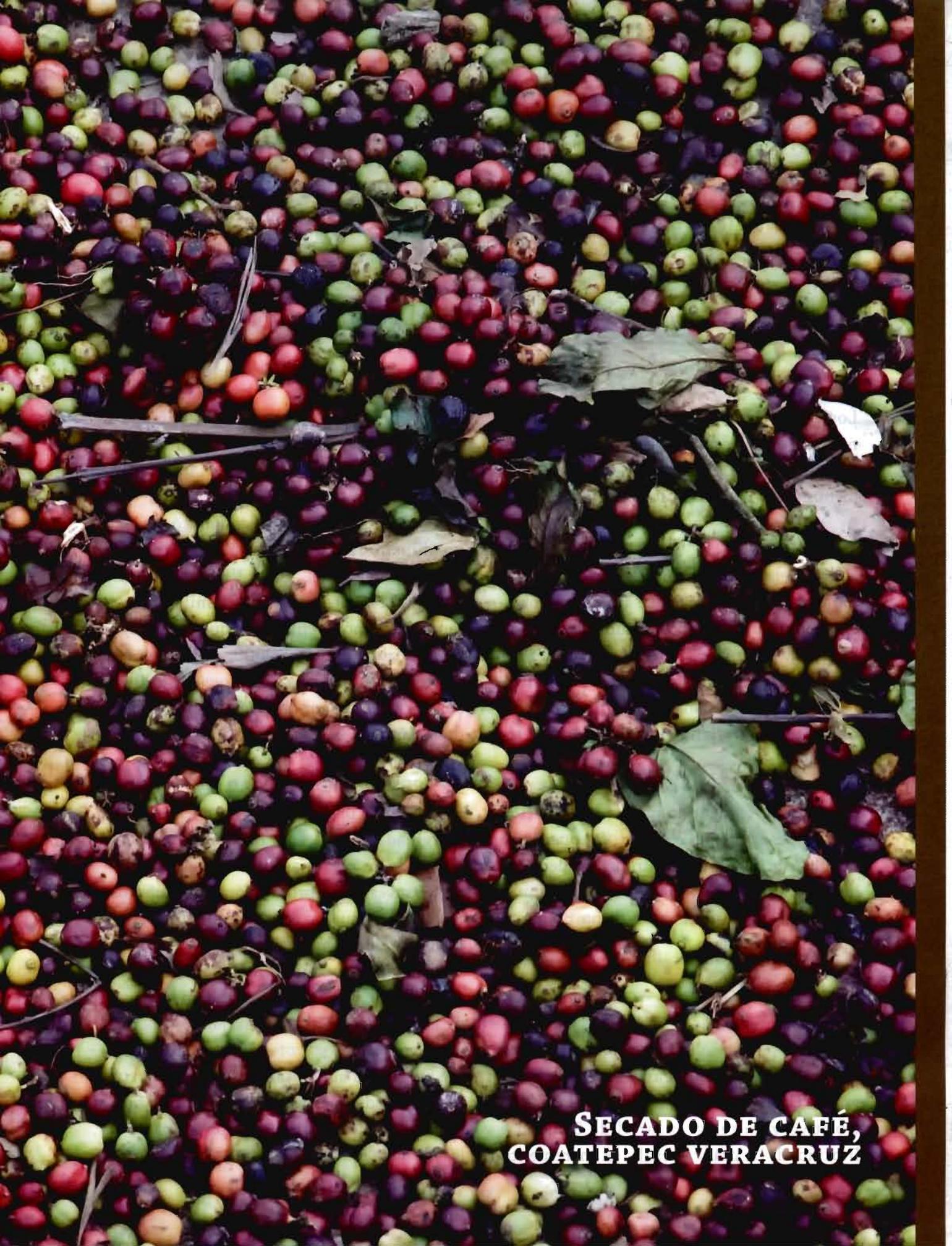
- Agricultura comercial
- Sanidad e Inocuidad
- Productividad de maíz y frijol para productores con potencial productivo
- Programa Estratégico para la Seguridad Alimentaria para productores en pobreza

ALINEACIÓN DE LOS PROGRAMAS SOCIALES CON EL TEMA ALIMENTARIO Y DE POBREZA

Los programas sociales del ámbito rural vinculados a la solución de los problemas de desnutrición, alimentación y pobreza son:

- El Programa de Desarrollo Humano Oportunidades,
- Abasto Rural,
- Apoyo Alimentario,
- Abasto Social de Leche, y
- Cuatro programas del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF), especialmente los Desayunos Escolares.

¹ Información del 9 de agosto de 2011: <http://www.sagarpa.gob.mx/saladeprensa/infografias/Paginas/masagro6.aspx>



**SECADO DE CAFÉ,
COATEPEC VERACRUZ**

Patriotismo es cuando el amor por tu pueblo es lo primero; nacionalismo, cuando el odio por los demás es lo primero.

CHARLES DE GAULLE (1890-1970)
MILITAR Y ESTADISTA FRANCÉS. FUNDADOR DE LA V REPÚBLICA

Los objetivos de este grupo de programas se mueven en el terreno del combate a la pobreza, la creación de capacidades o bien de disminución de la desnutrición.

3.1 COBERTURAS

Gracias a la última Encuesta Nacional de Salud y Nutrición de 2006, se sabe que el principal programa por su cobertura era Oportunidades, le seguía el DIF, después Abasto Social de Leche y al final el Apoyo Alimentario. Del Programa de Abasto Rural, no se detectó cobertura pues atienden a población abierta y no focalizada.

Desgraciadamente de los programas productivos no se tiene la misma información pues, a pesar de que el Censo Agropecuario de 2007 incluyó una pregunta al respecto de los programas federales que recibían los productores, los resultados de dicha pregunta no se han difundido.

3.2 PRESUPUESTO

Del presupuesto de los programas productivos y los sociales obtenemos que el principal programa alimentario del PEC es el programa Oportunidades, le siguen el Ingreso Objetivo y en tercer lugar el de Sanidad e Inocuidad. La gráfica resalta el incremento

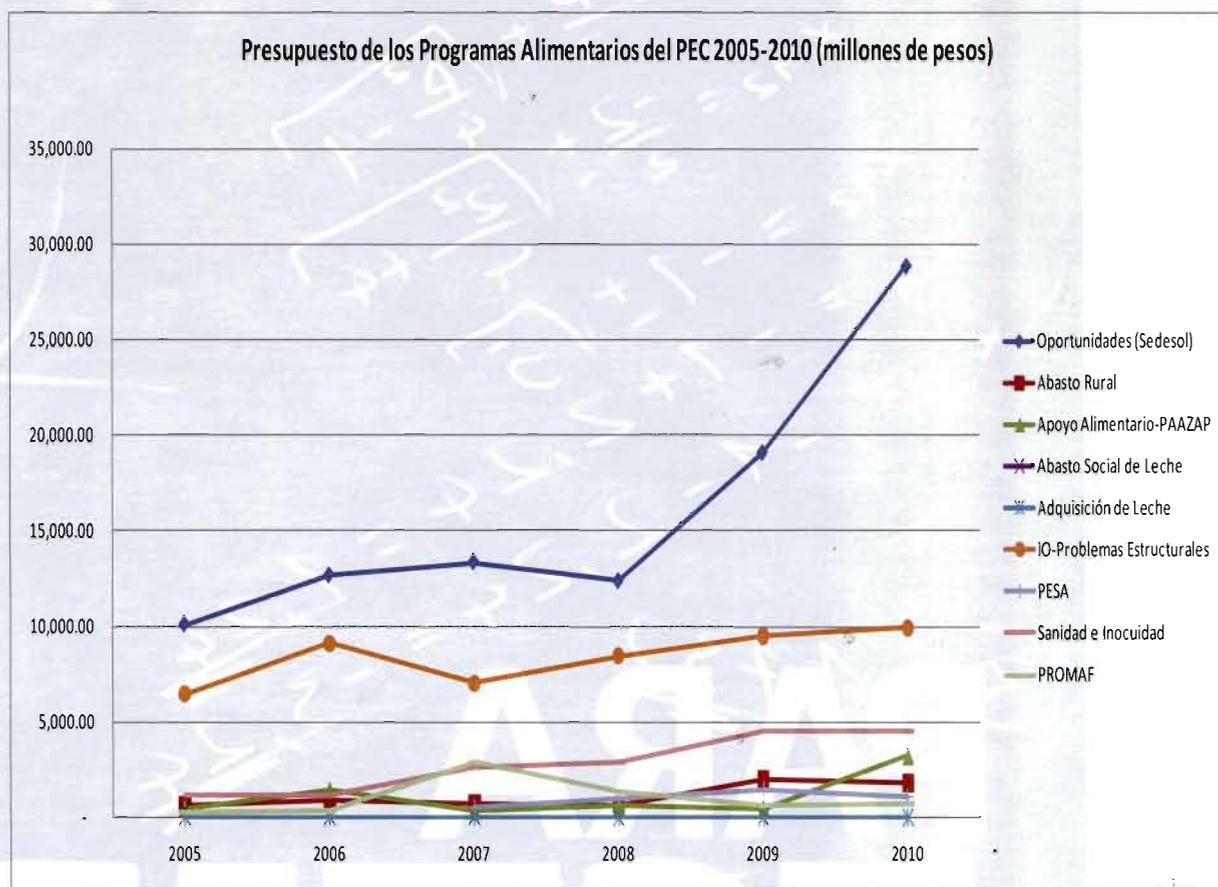
que ha tenido el Programa Oportunidades debido a la llamada “Crisis Alimentaria” en la que se ha elevado el precio de los alimentos de manera muy importante.

Por ello, desde 2008, aumentó el apoyo alimentario de Oportunidades, a través de la inclusión del apoyo Vivir Mejor, que significó 120 pesos más por familia equivalentes al 50 por ciento de lo que se entregaba anteriormente. En 2009, se incluyó por concepto alimentario, la entrega de 100 pesos por niño menor de 9 años, y un máximo de 3 niños.

3.3 ÁREAS DE OPORTUNIDAD

El PESA es el programa que se ubica en áreas marginadas rurales, para mejorar la alimentación de las personas en pobreza alimentaria a través de la producción de alimentos. Sin embargo cuenta con 2 por ciento del presupuesto de los programas antes señalados. De tal forma que ante un escenario de precios altos de los alimentos, pudiera ser la vía de acceso a través de su producción local, a alimentos sanos y protección para los millones de pobres alimentarios rurales. Oportunidades pudiera modificarse apoyando también la producción de alimentos por parte de las familias.

Presupuesto de los Programas Alimentarios del PEC 2005-2010 (millones de pesos)



Fuente: Elaboración propia con datos del SISPPPEC del CEDRSSA

Los programas mencionados están desvinculados. Actúan como si fueran fines en sí mismos y no como partes de un todo. Deben complementarse, apoyar la producción en regiones en pobreza y su distribución a través de desayunos escolares, las tiendas rura-

les, comedores comunitarios. Hace falta desarrollar parcelas demostrativas en escuelas; que se otorguen alimentos de producción local para adultos mayores y que la leche que venda Liconsa se vincule a la de los pequeños productores. ▀



Gabriela Rangel Faz (gabriela.rangel@congreso.gob.mx)

Es licenciada en Antropología Social por la Escuela Nacional de Antropología e Historia (ENAH) y Maestra en Desarrollo Rural por la UAM, institución que la reconoció en el 2004 al otorgarle la medalla al mejor desempeño académico.

Posee amplia experiencia en la administración pública, en dependencias como el INI, CONASIDA y CONAPO; también ha trabajado en organizaciones de la sociedad civil. Ha sido conferencista en temas relacionados con el desarrollo rural, la participación social y la evaluación de la política social. Desde el CEDRSSA se ha involucrado en el análisis de la política alimentaria.

EDUARDO
LICEA
ARELLANO,
JUAN
MONTES
QUINTERO

14

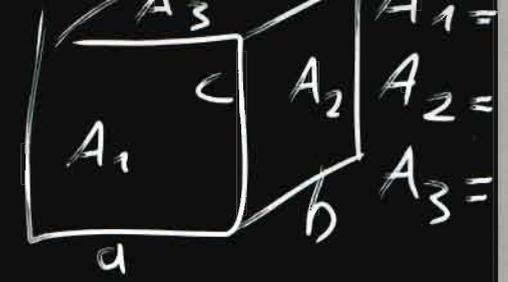
PARA ESTIR EL GASTO

*Se debe considerar la revisión de los
conceptos y metodologías para evitar
dificultades al medir los gastos fiscales*

CENTRO DE
ESTUDIOS DE
LAS FINANZAS
PÚBLICAS

10

$$c^2 = a^2 + b^2$$



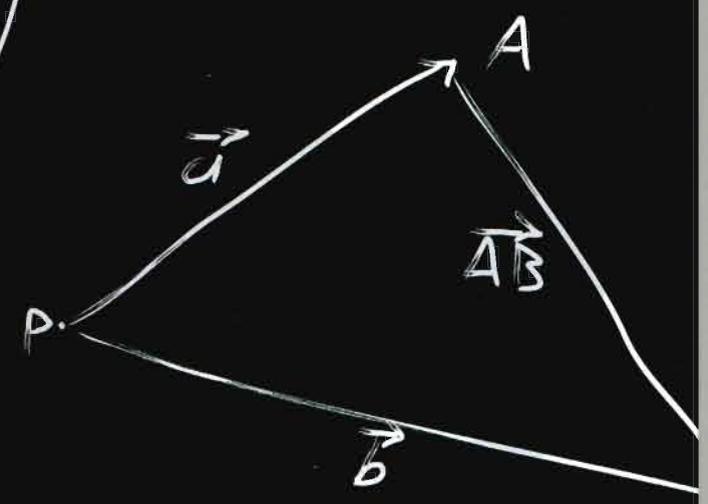
$$= x^2 \quad A = \int_a^b f(x) dx$$

$$\begin{pmatrix} 2 & 6 \\ 7 & 9 \end{pmatrix} + \begin{pmatrix} 1 & 5 \\ 5 & 4 \end{pmatrix} = \begin{pmatrix} 3 & 11 \\ 12 & 13 \end{pmatrix}$$

→ x

$$P_1 = \begin{pmatrix} 8 \\ -3 \\ 2 \end{pmatrix}$$

3, 14, 15 g...



$$x^3 + x^2 + x = \frac{2x-3}{x^2+1}$$

AR



$$\begin{aligned} -5y - 8 &= 5y + 2 & | -5y \\ 20y - 8 &= 2 & | +8 \\ 20y &= 10 & | :20 \\ y &= \frac{10}{20} \end{aligned}$$

$$\frac{1}{2} = 2$$

$$\begin{pmatrix} 9 & -3 \\ 2 & 7 \\ 4 & 8 \\ -5 & 1 \end{pmatrix}$$

$$\begin{pmatrix} 1 & 5 & 3 & 4 \end{pmatrix} \begin{pmatrix} 11 & 1 \end{pmatrix}$$

De la recaudación a la fiscalización

Lo que deja de recibir el erario por tasas diferenciadas, exenciones, subsidios y créditos fiscales, facilidades administrativas, deducciones y regímenes especiales

Ante la necesidad de generar recursos que sustenten el gasto público, una de las alternativas viables es la revisión y análisis de los conceptos que incluye la Ley de Ingresos 2012, así como el Código Fiscal de la Federación, principales instrumentos de política económica. Su revisión permite conocer su funcionalidad o inoperancia, y a la vez tomar en consideración una serie de propuestas para depurar el cumplimiento de sus objetivos.

OBSTÁCULOS PARA EL ANÁLISIS DE LOS GASTOS FISCALES

De acuerdo con el artículo 27 de la Ley de Ingresos para el ejercicio fiscal 2011 el pasado 29 de junio la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) dio a conocer el *Presupues-*

to de Gastos Fiscales 2011 el cual establece en términos generales, los montos que deja de recaudar el erario federal por concepto de tasas diferenciadas en los distintos impuestos, exenciones, subsidios y créditos fiscales, condonaciones, facilidades administrativas, estímulos fiscales, deducciones autorizadas, tratamientos y regímenes especiales, establecidos en las distintas leyes federales.

Según lo explica la autoridad, las cifras contenidas en dicho documento sólo tienen por objeto aproximar la dimensión de la pérdida fiscal derivada de los citados tratamientos, por lo que no debe considerarse como potencial recaudatorio ya que las estimaciones se realizan en forma independiente, sin considerar el efecto que tendría la eliminación de un tratamiento en la pérdida recaudatoria de otro.

Entre los principales conceptos de gastos para el ejercicio 2012, por el monto estimado de la pérdida recaudatoria que implican, se encuentran las tasas reducidas en el IVA (173,957 mdp), el Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS) negativo por la enajenación de gasolinas y diesel (130,412 mdp) y los ingresos exentos del Impuesto Sobre la Renta (ISR) por salarios (70,031 mdp).

Es importante considerar la revisión de los diferentes conceptos que integran los gastos fiscales, puesto que los cambios continuos a la metodología utilizada en cada documento presentado de gastos fiscales, si bien tienden a la mejora continua, lo cierto es que dificultan y obstaculizan el análisis evolutivo sobre cada uno de los rubros de gasto fiscal.

Por lo anterior, resulta indispensable para el análisis del sistema tributario, que las estimaciones que la SHCP realice sobre los gastos fiscales, contengan al menos 5 años hacia atrás bajo el mismo procedimiento. Asimismo, resulta necesario que el propio documento identifique aquellos rubros de gastos fiscales que representan una pérdida permanente en la recaudación, respecto de aquellos tratamientos fiscales que sólo significan un diferimiento en la captación tributaria.

ESTÍMULOS FISCALES VIGENTES SIN MODIFICACIONES

Para 2012, no se proponen cambios e incorporaciones en el tema de Estímulos Fiscales, por lo que continúa la vigencia de los estímulos actuales, de los cuales resaltan los siguientes:

Los sectores como el agrícola, ganadero y pesquero, así como el de transporte

público y privado de personas o de carga, podrán seguir aplicando el acreditamiento del IEPS causado por la enajenación del propio diesel a diversos sectores de contribuyentes que adquieran el combustible para su consumo final.

Aquellos contribuyentes que se dediquen exclusivamente al transporte terrestre público y privado tanto de personas como para carga, que hagan uso de la Red Nacional de Autopistas de Cuota, continúan con la posibilidad de aplicar el acreditamiento de los gastos realizados en el pago de los servicios por el uso de la infraestructura carretera de cuota hasta en un 50 por ciento del monto erogado por ese concepto.

PROPUESTAS EN MATERIA DE ISR

POSTERGAR HASTA 2013 EL RÉGIMEN FISCAL DE INTERESES

La iniciativa de Ley de Ingresos propone que los cambios aprobados por el Congreso de la Unión en noviembre de 2009, aplicables al régimen fiscal de intereses, y que entrarían en vigor en 2012, se posterguen hasta el año 2013. Lo anterior en virtud de que la SHCP considera que el plazo que se tenía programado para la entrada en vigor de estos cambios, resulta insuficiente para que las instituciones que integran el sistema financiero logren implementar de forma adecuada el nuevo mecanismo de cálculo de intereses reales dentro de sus sistemas informáticos. Cabe mencionar que en la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2011 ya se había postergado la entrada en vigor de estos cambios.

Presupuesto de Gastos Fiscales 2011 - 2012

Concepto	Millones de Pesos		% del PIB 1/	
	2011	2012	2011	2012
Total	524,279	558,785	3.6790	3.6393
Tasas Reducidas en el Impuesto al Valor Agregado	175,492	189,080	1.2315	1.2315
Exenciones en el Impuesto sobre la Renta de Personas Física	97,985	105,548	0.6875	0.6874
Diferimientos en el Impuesto sobre la Renta Empresarial	63,481	68,395	0.4455	0.4455
Exenciones en el Impuesto al Valor Agregado	43,506	46,875	0.3053	0.3053
Créditos Fiscales en el Impuesto Empresarial a Tasa Única	42,054	42,131	0.2951	0.2744
Deducciones en el Impuesto sobre la Renta de Personas Físicas	22,733	23,560	0.1595	0.1534
Deducciones en el Impuesto sobre la Renta Empresarial	19,602	19,393	0.1376	0.1263
Diferimientos en el Impuesto Empresarial a Tasa Única	14,378	15,492	0.1009	0.1009
Exenciones en el Impuesto sobre la Renta Empresarial	13,307	14,337	0.0934	0.0934
Facilidades Administrativas en el Impuesto sobre la Renta Empresarial	11,673	12,529	0.0819	0.0816
Estímulos Fiscales	5,782	6,175	0.0406	0.0402
Deducciones en el Impuesto Empresarial a Tasa Única	5,515	5,835	0.0387	0.038
Exenciones en los Impuestos Especiales	4,557	4,910	0.032	0.032
Regímenes Especiales o Sectoriales en el Impuesto sobre la Renta de Personas Físicas	2,931	3,143	0.0205	0.0204
Regímenes Especiales o Sectoriales en el Impuesto sobre la Renta Empresarial	1,283	1,382	0.009	0.009

1/ Se utilizó un PIB de 14,250,200 mdp para 2011 y de 15,353,600 mdp para 2012, consistentes con el crecimiento económico de 4.3% para 2011 a que hace referencia el comunicado de prensa de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público del 7 de abril de 2011.

Fuente: Elaborado por el CEFP con base en datos del Presupuesto de Gastos Fiscales 2012 - SHCP.

Posiblemente, la propuesta del Ejecutivo de prorrogar la entrada en vigor de los cambios al régimen fiscal de intereses obedece, además de lo señalado en la exposición de motivos, a dos factores que podrían observar las instituciones financieras: i) un aumento en la carga administrativa de dichas instituciones, en virtud de que, con el régimen actual la retención es relativamente sencilla al aplicar un porcentaje sobre el capital invertido; con el cambio de régimen, dichas instituciones deberán calcular el interés real devengado, dicha operación es compleja y además las instituciones financieras deberán retenerlo el último día del mes y enterarlo al SAT dentro de los 3 días siguientes a su retención, con lo cual las instituciones deberán ajustar su sistema administrativo e informático para poder cumplir con las nuevas obligaciones y, ii) corresponde al aumento

del costo financiero y administrativo para las instituciones financieras derivado de dichas adecuaciones.

Así los cambios al régimen fiscal de intereses consisten, básicamente, en que las instituciones financieras que paguen intereses deberán retener el impuesto correspondiente considerando la tasa máxima del ISR (30%) sobre la base del interés real; además, dicha retención deberá ser considerada como pago definitivo para las personas físicas.

El régimen actual señala que dicha retención sea del 0.60 por ciento sobre el capital como pago provisional, lo que implica para las personas físicas que la retención de ISR a los intereses puedan disminuirla de su impuesto anual. Es decir, el nuevo régimen dispone una tasa mayor sobre una base real como el interés, mientras que el régimen actual señala una tasa menor pero sobre una

base irreal como el capital. Sin embargo, el cambio fundamental que podría ocasionar incrementos considerables en el pago de ISR por los intereses que perciban las personas físicas, está asociado a que la retención sea considerada como pago definitivo, teniendo como consecuencia que su carga impositiva posiblemente no refleje su verdadera capacidad contributiva.

Lo anterior, toda vez que para otro tipo de ingresos como sueldos, actividad empresarial, honorarios, el impuesto se aplica sobre una tarifa progresiva; es decir, a mayor ingreso mayor tasa efectiva de tributación reflejando así la verdadera capacidad contributiva de la persona física.

CONTINUAR LA TASA DE RETENCIÓN DE INTERESES PAGADOS A BANCOS EXTRANJEROS

Se propone dar continuidad por un año más al tratamiento fiscal aplicable a los intereses pagados a bancos extranjeros, es decir, continuar con la tasa de retención de 4.9 por ciento en lugar de la tasa de 10 por ciento prevista en la Ley del ISR.

PRORROGAR UN AÑO MÁS LAS REGLAS PARA MAQUILADORAS DE ALBERGUE

Desde 2002, mediante disposiciones transitorias de la Ley de ISR se establecieron las reglas para que los residentes en el extranjero que realicen operaciones de maquila en México a través de empresas con programa de maquila bajo la modalidad de albergue, consideren que no tienen establecimiento permanente en el país por dichas operaciones.

Al respecto, el Programa de Albergue es una forma de organizar operaciones en México, en la cual la empresa extranjera carece del conocimiento necesario para arrancar y operar una planta en México; por lo tanto, la empresa extranjera busca por medio del Programa de Albergue que alguien externo y con los conocimientos necesarios opere directamente el proyecto, recibiendo del extranjero solamente materiales y equipo.

FACILIDAD PARA EXIMIR A PERSONAS MORALES QUE TENGAN COMO ACCIONISTAS FONDOS DE PENSIONES Y JUBILACIONES EXTRANJERAS

La Ley de ISR establece que si los ingresos derivados de enajenación o arrendamiento de terrenos y construcciones representan al menos el 90 por ciento del total de los ingresos de una persona moral que tenga como accionistas a fondos de pensiones y jubilaciones del extranjero, dichas personas morales estarán exentas del pago de este impuesto.

A fin de facilitar que estas entidades cumplan con el requisito del 90 por ciento la Iniciativa propone que las personas morales excluyan de sus ingresos totales, el ajuste anual por inflación acumulable que derive de las deudas contratadas para la adquisición o para obtener ingresos por arrendamiento, de terrenos o de construcciones adheridas al suelo ubicados en el país.

Con esta propuesta el Ejecutivo pretende fortalecer la inversión en el país facilitando los requisitos para eximir a las personas morales que tengan como accionistas fondos de pensiones y jubilaciones extranjeras.

CERTEZA JURÍDICA EN EXENCIÓN DE OPERACIONES FINANCIERAS DERIVADAS DE DEUDA

Con la finalidad de otorgar certeza jurídica a los contribuyentes, la Iniciativa propone incluir en el texto de la Ley de Ingresos la exención del pago del ISR a toda operación financiera derivada incluyendo si la operación del SWAP esté referenciada a la tasa de interés interbancaria de equilibrio (TIIE). Esta propuesta tiene principalmente fines aclaratorios ya que la Ley del ISR no establece de manera expresa esta exención.

PROPUESTAS EN TORNO AL IETU

CONTINUIDAD DE LA FACILIDAD PARA LA PRESENTACIÓN ANUAL DE LA DECLARACIÓN INFORMATIVA DEL IETU

La Iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2012 propone que la obligación de presentar declaraciones mensuales con información correspondiente a los conceptos que sirvieron de base para determinar el Impuesto Empresarial a Tasa Única (IETU) vigente se presenten de forma anual, en los mismos plazos establecidos para la presentación de la declaración del ejercicio, es decir, en marzo para personas morales y en abril para personas físicas.

Es de señalar que esta facilidad se reconoció desde la Ley de Ingresos de 2010 y posteriormente en el Decreto publicado en el DOF el 30 de junio de 2010, asimismo, continuó su vigencia en la Ley de Ingresos de 2011 y nuevamente se propone para 2012. Por lo anterior resulta conveniente analizar la permanencia de esta facilidad estableciéndose en la Ley del IETU.

CONTINÚA LA LIMITANTE DE ACREDITAR EL IETU CONTRA EL ISR EN LA DECLARACIÓN ANUAL

La iniciativa propone continuar con la limitante de que en el ejercicio fiscal 2012, el crédito fiscal generado por el exceso de deducciones sobre ingresos previsto en la Ley del IETU, no pueda acreditarse contra el ISR del ejercicio, por lo que únicamente podrá utilizarse contra el IETU de los diez ejercicios siguientes. La propuesta de continuar con la limitante obedece a que la SHCP observó que este crédito era utilizado por empresas que lo generaron en una cantidad que no es consistente con sus operaciones por lo que se previó la eliminación de la aplicación de este crédito contra el ISR en virtud de que al permitir la aplicación este crédito trae por consecuencia que el IETU deje de operar como un impuesto mínimo, lo que es contrario a su naturaleza.

Al igual que en el punto anterior y al no ser este el primer año en que se aplica esta disposición, es de mencionar que los motivos vertidos por la autoridad debieran estar asentados en una iniciativa que modifique la propia Ley del IETU a fin de otorgar seguridad jurídica al contribuyente, en lugar de proponer que la limitante se establezca a través de un artículo en la LIF que se característica por tener vigencia anual.

PERMANENCIA DEL IETU DIAGNÓSTICO PRESENTADO POR LA SHCP

De acuerdo con el artículo décimo noveno transitorio de la ley del IETU, el 30 de junio de 2011, la SHCP entregó a la Cámara de Diputados el documento denominado "*El Impuesto Empresarial a Tasa Única (IETU): Un*

CRITERIOS GENERALES DE POLÍTICA ECONÓMICA 2007 - 2012

Concepto	2007	2008		2009	2010	2011	2012
		Sin Reforma	Con Reforma				
Producto Interno Bruto							
Crecimiento % real	3.6	3.5	3.7	3.0	3.0	3.8	3.5
Nominal (miles de millones de pesos)	9,807.7	10,504.5	10,524.3	13,093.9	12,793.2	14,140.6	15,164.9
Deflactor del PIB	3.5	3.5	3.5	4.8	4.8	4.0	3.5
Inflación							
Dic. / dic.	3.0	3.0	3.0	3.8	3.3	3.0	3.0
Tipo de cambio nominal							
Promedio	11.2	11.3	11.2	10.6	13.8	12.9	12.2
Tasa de Interés (Cetes 28 días)							
Nominal fin de período, %		7.1	7.0	8.0	4.5	5.5	4.8
Nominal promedio, %	6.8	7.2	7.0	8.0	4.5	5.0	4.6
Real acumulada, %	3.9	4.3	4.1	4.4	1.2	1.8	1.6
Cuenta Corriente							
Millones de dólares	-19,926.3	-8,779.2	-8,959.8	-13,689.8	-16,835.8	-13,216.5	-17,519.5
% del PIB	-2.3			-1.1	-1.8	-1.2	-1.4
Variables de apoyo:							
Balance fiscal							
Balance tradicional (% del PIB)	0.0						
RFSP (% del PIB)	1.6						
% del PIB		0.0	0.0	0.0	2.5		
Con Inversión de Pemex (% del PIB)						-2.3	-2.2
Sin Inversión de Pemex (% del PIB)						-0.3	-0.2
PIB de los Estados Unidos (Var. Anual)							
Crecimiento % real	2.5	2.8	2.8	1.5	2.3	2.8	2.1
Producción Industrial de los Estados Unidos							
Crecimiento % real	3.0	3.1	3.1	1.0	2.5	4.4	2.7
Inflación de los Estados Unidos							
Promedio	2.3	2.5	2.5	2.9	0.8	1.6	2.2
Tasa de interés internacional							
Libor 3 meses (promedio)	5.1	4.6	4.6	3.7	2.0	1.2	0.9
FED Funds Rate (promedio)	5.0	4.5	4.5	2.7			
Petróleo (canasta mexicana)							
Precio promedio (dls. / barril)	42.5	46.6	46.6	80.3	53.9	63.0	84.9
Plataforma de exportación promedio (mbd)	1,628.0	1,678.0	1,678.0	1,336.0	1,108.0	1,149.0	1,167.0
Plataforma de producción crudo (mbd)					2,500.0	2,250.0	2,550.0

Fuente: Elaborado por el CEFP con datos de los Criterios Generales de Política Económica de 2007 a 2012 - SHCP.

diagnóstico a tres años de su implementación”, en el cual se evalúa el desempeño del IETU y la conveniencia de eliminar el ISR empresarial y continuar sólo con el IETU.

En dicho diagnóstico, la SHCP menciona que ha sido poco el tiempo de vigencia del IETU, además de que el impuesto se ha desarrollado bajo un entorno económico altamente volátil, por lo que aún no se han podido asimilar sus efectos dentro de la economía. A pesar de esto, según se explica, el IETU ha cumplido con sus objetivos, logrando funcionar bien como un impuesto de control del sistema de renta (ISR, IETU, IDE), incrementando la recaudación de ingresos tributarios y eliminando espacios de evasión en el ISR.

Por lo anterior, *la SHCP establece que no resulta viable jurídica ni económicamente conservar el IETU y eliminar el ISR empresarial*, debido a que estos gravámenes han funcionado bien de manera conjunta. Asimismo, la autoridad hacendaria advierte que el derogar alguno de estos impuestos implicaría realizar un cambio estructural en el sistema tributario mexicano con el riesgo de generar impactos negativos en las finanzas públicas.

De lo anterior, podría decirse que la propuesta de la SHCP para 2012, sin estar contenida como tal en una iniciativa, es continuar con el esquema vigente de ISR-IETU, quedando en el Congreso de la Unión su análisis y en su caso su aprobación.

PROPUESTAS EN MATERIA DE CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN

El Ejecutivo Federal para 2012 propone modificaciones al Código Fiscal de la Federación (CFF), orientadas a la simplificación administrativa y otorgar seguridad jurídica

al contribuyente, así como medidas para una mayor fiscalización y precisiones de reglas administrativas; las cuales son comentadas a continuación:

OTORGAR CERTEZA JURÍDICA Y SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA AL CONTRIBUYENTE

Simplificación de los Comprobantes Fiscales Digitales

La propuesta consiste principalmente en simplificar los requisitos que deben contener los comprobantes fiscales y plasmar éstos en el texto del CFF, debido a que la regulación de los comprobantes se encuentra dispersa en diferentes Leyes, reglamentos, reglas de carácter general. Asimismo, la Iniciativa plantea suprimir algunos de estos requisitos tales como: el nombre, denominación o razón social y domicilio fiscal de quien expide los comprobantes para conservar únicamente requisitos indispensables como lo son la clave de Registro Federal de Contribuyentes (RFC) y, lo novedoso, el régimen de tributación.

Al respecto, resalta que en 2005, a fin de incrementar la recaudación de impuestos, se creó el sistema de comprobantes fiscales digitales, los cuales han sufrido diversas modificaciones y adecuaciones a partir de ese año y hasta ahora; sin embargo, a pesar de estas modificaciones no se ha logrado incrementar de manera significativa la recaudación, incluso para 2012 se espera sea menor a la estimada para 2011.

Actualmente, el artículo quinto del decreto por el que se otorgan facilidades administrativas en materia de simplificación tributaria, publicado en el DOF el 30 de junio de 2010, establece una vigencia de la firma electrónica

avanzada de cuatro años en lugar de dos años como lo establece el CFF vigente. La propuesta para 2012, consiste en incluir en el texto del CFF la vigencia de 4 años. Esta propuesta se traduce en seguridad jurídica al contribuyente.

Al respecto, el Servicio de Administración Tributaria da a conocer en su página electrónica que al 18 de enero de 2011 se han expedido 4 millones 431 mil 781 de firmas electrónicas, de éstas, 79 por ciento han sido expedidas para personas físicas y 21 por ciento para personas morales; en cambio, la SHCP en sus informes trimestrales detalla que el padrón de contribuyentes a diciembre de 2010 asciende a 33 millones 468 mil 711 contribuyentes activos registrados.

Pago de productos y aprovechamientos mediante transferencias electrónicas

De entrar en vigor esta propuesta es evidente que se disminuirían los tiempos invertidos para la realización de algunos trámites ya que los contribuyentes podrán realizar el pago desde cualquier computadora, si bien este beneficio está limitado únicamente para quienes cuenten con ese servicio de banca electrónica, lo que también puede repercutir en costos para los contribuyentes que no cuenten con ese servicio.

Sanciones a contadores públicos registrados

A fin de otorgar mayor certeza jurídica a los contadores públicos, la Iniciativa propone incorporar al texto del CFF los procedimientos señalados en su Reglamento, mismos que deberán seguir las autoridades fiscales para sancionar a los contadores públicos registrados por no cumplir con las disposiciones fiscales.

ENCAMINADAS A UNA
MAYOR FISCALIZACIÓN

Dictamen extemporáneo sin efectos

El Ejecutivo propone que cuando el dictamen fiscal y la información relacionada con el mismo se presenten fuera de los plazos establecidos en el CFF, se tendrán por no presentados y por tanto no surtirán efectos fiscales.

Al respecto, la propuesta que en principio pareciera ser rigorista, podría no tener sentido si se considera que año con año el SAT ha implementado tiempos de prórroga para la presentación de los dictámenes. Asimismo, el artículo 66 del reglamento del propio Código reconoce el escenario propuesto; es decir, el reglamento señala que cuando el dictamen se presente fuera de los plazos establecidos, éste se tendrá por no presentado.

Devoluciones únicamente mediante transferencias bancarias

El Ejecutivo Federal propone eliminar al cheque nominativo y los certificados especiales, como forma de pago de las devoluciones de saldos a favor de los contribuyentes, quedando como única forma de pago la transferencia electrónica de fondos. En la iniciativa se señala que la propuesta está encaminada a erradicar las problemáticas presentadas con los actuales medios de pago, ya que, por ejemplo, el cheque nominativo tiene una caducidad de 180 días y puede ser cobrado por terceros; en el otro caso los certificados especiales han quedado obsoletos ya que esta forma de pago no ha sido requerida por los contribuyentes por más de 8 años.

Hay dos cosas infinitas:
el Universo y la estupidez humana.
Y del Universo no estoy seguro.

ALBERT EINSTEIN (1879-1955). CIENTÍFICO ALEMÁN
PADRE DE LA TEORÍA DE LA RELATIVIDAD

Prescripción de la acción penal

El Ejecutivo Federal propone establecer un plazo de prescripción de la acción penal de ocho años para aquellos delitos respecto de los cuales las autoridades fiscales deben concluir los procedimientos de fiscalización para comprobar la comisión de los mismos, en el cual quedaría comprendido el plazo de cinco años que tienen las autoridades fiscales para ejercer sus facultades de comprobación, más un plazo de tres años para concluir los procedimientos de fiscalización, así como el tiempo que requiere la autoridad ministerial para integrar la averiguación correspondiente, una vez formulada la querrela por la autoridad fiscal.

PRECISAR REGLAS ADMINISTRATIVAS

Armonización entre la Ley Aduanera y el CFF en materia de actualización de multas

A fin de dar claridad en las disposiciones fiscales entre la Ley Aduanera y el CFF, la Iniciativa propone de manera clara que el monto de las multas y cantidades contenidas en la Ley Aduanera se actualizarán conforme a las disposiciones establecidas en el CFF.

INEGI. Índice Nacional de Precios al Consumidor

En cuanto al Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC) la Iniciativa, a fin de dar precisión en las disposiciones fiscales, señala que el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) es la autoridad competente para calcular dicho índice. ▀



Eduardo Licea Arellano (eduardo.licea@congreso.gob.mx)

Es Licenciado en Contaduría por la UNAM. Tiene estudios terminados de Maestría en Impuestos por el Instituto de Posgrados y Especialidades; además, cuenta con el Diplomado en Instrumentos para la Evaluación de Impactos Presupuestarios impartido por el ITAM. En materia laboral, fungió como encargado del área de impuestos en diversos despachos. Desde el 2002 se desempeña como investigador del CEFP en temas relacionados con la política tributaria.



Juan Montes Quintero (juan.montes@congreso.gob.mx)

Contador Público egresado del Instituto Politécnico Nacional. Cursó además un diplomado en Derecho Tributario por la Universidad Panamericana y cuenta con estudios de aplicación del Código Fiscal de la Federación a los impuestos del sistema mexicano (IPN). Sus temas de especialización son impuestos federales y estatales.



SAUCE LLORÓN

También conocido como sauce de Babilonia. De profusas citas bíblicas, esparce su sombra a partir de Soconusco. A pesar de su corta vida (60 años en promedio) se le considera de alto valor en la protección del ciclo biológico. (Foto: Archivo)

ANGÉLICA
HERNÁNDEZ
REYES

26

CENTRO
DE ESTUDIOS
DE DERECHO
E INVESTIGA-
CIONES PAR-
LAMENTARIAS



PERIODISTAS EN RIESGO

Los cárteles de la droga, la corrupción de las autoridades y la impunidad en la mayoría de los crímenes contra los profesionales de los medios, obligan a los periodistas a la autocensura o al exilio

De acuerdo con un informe elaborado en 2010 por Reporteros sin Fronteras, nuestro país se encuentra entre los tres más violentos en el mundo para ejercer el periodismo, al lado de Pakistán e Irak. Advierte que los cárteles de la droga, la corrupción de las autoridades y la impunidad en la mayoría de los crímenes contra los profesionales de los medios, obligan a los periodistas a la autocensura o al exilio.¹

“En México, la ultraviolencia de los narcotraficantes pesa sobre el conjunto de la población y, por ende, sobre los periodistas, quienes se encuentran particularmente expuestos a ella. Esta situación

*tiene una fuerte incidencia en la manera en que se trata la información, pues los reporteros limitan al máximo la cobertura de asuntos criminales para correr los menores riesgos posibles”.*²

Para el Comité para la Protección de Periodistas (CPJ por sus siglas en inglés), en el documento “Silencio o muerte en la prensa mexicana” en 2010 México ocupó el noveno lugar del índice de impunidad, siendo éste de 0,085 de asesinatos de periodistas por cada millón de habitantes:³

¹ REPORTEROS SIN FRONTERAS POR LA LIBERTAD DE PRENSA, *México*, [Documento en línea], [México, citado el 7 de Octubre de 2011], disponible en línea: <http://es.rsf.org/report-mexico,184.html>

² REPORTEROS SIN FRONTERAS POR LA LIBERTAD DE PRENSA, *Los periodistas en 2010 tomados como blanco y moneda de cambio*, Ninguna región está exenta, [Documento en línea], [México, citado el 7 de Octubre de 2011], formato html, disponible en línea: http://es.rsf.org/IMG/pdf/bilan_2010_es.pdf, p. 3.

³ El índice de Impunidad del CPJ calcula la cantidad de asesinatos de periodistas impunes en relación con la población de un país. El CPJ ha conducido investigaciones sobre todos los países del mundo durante los últimos diez años. El índice incluye sólo aquellos países con cinco o más casos sin resolver.

LUGAR	PAÍS	ASESINATOS*
1	Irak	2,794
2	Somalia	1,000
3	Filipinas	0,609
4	Sri Lanka	0,496
5	Colombia	0,292
6	Afganistán	0,240
7	Nepal	0,210
8	Rusia	0,127
9	México	0,085
10	Pakistán	0,072
11	Bangladesh	0,044
12	India	0,006

* Índice de impunidad en casos no resueltos de asesinatos de periodistas, por cada millón de habitantes.

La cifra de muertes de periodistas se halla relacionada en un: 77 por ciento con el crimen, 31 por ciento con la corrupción, 15 por ciento con la política, 15 por ciento con la cultura, 8 por ciento con los derechos humanos y 4 por ciento con los deportes. Estos porcentajes fueron redondeados y rebasan el cien por ciento, debido a que algunos de los casos aplican a más de una categoría.⁴

Desde el inicio de la actual administración, 22 periodistas han sido asesinados, al menos ocho de ellos como represalia directa por la cobertura de actividades delictivas y hechos de corrupción. Tres trabajadores de medios de comunicación también fueron asesinados y al menos otros siete periodistas han desaparecido en este período. Aunado a ello, decenas de reporteros han sido víctimas de ataques, secuestros o se han visto forzados al exilio⁵, por lo que el documento indica que:

4 CPJ COMMITTEE TO PROTECT JOURNALISTS, *26 Journalists Killed in México since 1992 / Motive Confirmed*, [Documento en línea], [México, citado el 7 de Octubre de 2011], disponible en línea: <http://cpj.org/killed/americas/mexico/>

5 CPJ COMMITTEE TO PROTECT JOURNALISTS, *Silencio o muerte en la prensa Mexicana*, crimen, violencia y corrupción están destruyendo al periodismo local, Informe especial del Comité para la Protección de Periodistas, Apéndice III: Índice de Impunidad del CPJ 2010, [Documento en línea], [México, citado el 7 de octubre de 2011], septiembre de 2010, disponible en línea: http://cpj.org/es/cpj_mexico_spanish.pdf, p. 3.

“Las organizaciones criminales están controlando la información en muchas ciudades de México. Algunos medios han intentado abstraerse, negándose a publicar cualquier cosa que tenga que ver con el tráfico de drogas, incluso si ello significa ignorar enfrentamientos armados en plena calle. Pero los narcotraficantes no siempre aceptan una negativa. Algunos reporteros señalaron que fueron forzados a publicar reportajes atacando a los cárteles rivales.

*El Presidente Calderón y el Gobierno federal de México necesitan hacer más, mucho más, para defender a los medios y para crear un ambiente en el que los periodistas puedan cumplir con su trabajo con un cierto grado de seguridad. Calderón debe emprender acciones decisivas, no sólo porque el Gobierno federal tiene la responsabilidad constitucional de garantizar la libre expresión, sino porque salvaguardar la libertad de prensa es también parte de sus propios intereses estratégicos. No es posible ganar la guerra contra las drogas si el país cede el control de la información pública a los narcotraficantes”.*⁶

Advierte el CPJ que el Gobierno federal ha reconocido sólo eventualmente a la violencia contra la prensa como problemática nacional y que el Programa de Agravio a Periodistas y Defensores Civiles de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) creado en 2006, ha resultado totalmente ineficaz, pues no se le concedió suficiente jurisdicción para llevar a cabo sus propias investigaciones, lo que ha contribuido a su fracaso, aunque los propios fiscales también en ocasiones aparentan desinterés en su misión.⁷

6 *Ibid.*, p. 2.

7 COMMITTEE TO PROTECT JOURNALISTS, *op. cit.*, nota 3, p. 3.



Reporteros sin Fronteras señala que en el año 2010 murieron 57 periodistas en el mundo, cifra menor en comparación con 2009, cuando fallecieron 76, 25 por ciento menos. Los secuestros de periodistas han ido en aumento: de 2009 a 2010 se incrementaron de 33 a 51 casos. Reporta 535 arrestados, mil 374 agredidos o amenazados, 504 medios de comunicación censurados, 27 periodistas que huyeron de su país, 152 blogueros y ciber-ciudadanos arrestados, 52 agredidos y 62 países afectados por la censura en Internet. Hasta noviembre de 2011, 5 reporteros han sido asesinados.

Por otro lado, en agosto de 2010 los relatores especiales sobre libertad de expresión de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), Frank La Rue, y de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Catalina Botero, de visita en México señalaron que es el país más peligroso para ejercer el periodismo en el Continente Americano. Aseguraron que tal situación se debe a: la ausencia de un marco jurídico claro, certero y equitativo en materia de asignación de las frecuencias de radio y televisión; la inexistencia de mecanismos de acceso a medios alternativos de comunicación; falta de re-

gulación de la publicidad oficial; una emergente tendencia a restringir el derecho al acceso a la información pública. Lo anterior, aunado a que en los códigos penales de 15 entidades existen todavía delitos contra el honor, a pesar de que a nivel federal ya han sido derogados.⁸ Respecto del acceso a la información, observaron que los avances a nivel federal chocan con limitaciones en algunas entidades y municipios para acceder a información pública.

⁸ En 2007, a nivel federal se despenalizaron del Código Penal Federal los artículos 350 a 363, relativos a los delitos de calumnia, difamación e injuria.

En este sentido, sus principales recomendaciones fueron: fortalecimiento de la Fiscalía para la Atención de Delitos cometidos contra la Libertad de Expresión de la Procuraduría General de la República (PGR); capacitación en materia de libertad de expresión a las fuerzas de seguridad; legislación de un marco normativo para la desconcentración de la radio y televisión que permita la creación de radios comunitarias; creación de un órgano público independiente del gobierno que regule la radio y la televisión; derogación de tipos penales que criminalizan la libertad de expresión y garantizar que los periodistas no sean sometidos a acoso judicial u otro tipo de hostigamiento jurídico; preservación de los avances en materia de acceso a la información y profundización en el sistema de procuración y administración de justicia, para dar acceso a las sentencias judiciales.⁹

El día 3 de noviembre de 2010, después de la visita de los relatores de la ONU y de la CIDH, la Secretaría de Gobernación (SEGOB) y la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), firmaron un acuerdo a fin de establecer un comité de personas notables que elaboren los lineamientos de un mecanismo de protección a periodistas, ante las más de sesenta y cinco muertes de reporteros registradas en los últimos diez años, por lo que esperamos que este acuerdo tenga mejor suerte que la fiscalía y no quede sólo en buenas intenciones.

Ante el grave deterioro de la libertad de prensa en algunas partes del país en los úl-

timos años a este mecanismo se le pretende dar un gran impulso debido principalmente a la acción de los cárteles de la droga, que han asesinado y coartado la libertad a los informadores.

Este plan de protección que se pretendía implementar en el mes de septiembre de 2011, incluye un sistema de alerta temprana, reformas legales para evitar la prescripción de estos delitos, un paquete de seguridad social y otro de prácticas ideales del ejercicio profesional. También contemplaba la posibilidad de cambiar a los periodistas de adscripción si son víctimas de persecución por algún grupo criminal,¹⁰ tal como lo hacen países como Colombia, en donde cuentan con un vasto marco legal, que protege de manera efectiva a este importante gremio y que ha venido a reducir el número de agresiones hacia ellos.

Sabemos que el gobierno mexicano tiene un compromiso, a nivel nacional a través de los artículos 6° y 7° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que garantizan la libertad de expresión y la libertad de prensa, como internacional, mediante el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; la Declaración Americana sobre Derechos Humanos y Deberes del Hombre; la Convención Americana sobre Derechos Humanos; la Declaración Universal de Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en materia de derechos humanos, ratificados por México, por lo que su obligación es preservar de manera efectiva el derecho a la libre expresión, consagrado en dichos preceptos legales.

9 NACIONES UNIDAS, ASAMBLEA GENERAL, *Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión, Frank La Rue, Misión a México*, [Documento en línea], [México, citado el 7 de octubre de 2011], 19 de Mayo de 2011, disponible en línea: <http://www.cndh.org.mx/sites/all/fuentes/documentos/.../informeFrankLaRue.pdf>

10 LA CRÓNICA DE HOY, *México suscribe acuerdo para activar plan de protección a periodistas*, [Documento en línea], [México, citado el 7 de octubre de 2011], 3 de Noviembre de 2010, Sección Nacional, disponible en línea: http://www.cronica.com.mx/nota.php?id_notas=541896



En la LX Legislatura, se presentaron dos iniciativas, aprobadas el 2 de abril de 2009 y fueron turnadas al Senado, para su discusión y posterior aprobación:¹¹

1. Presentada por los diputados Ruth Zavaleta Salgado, Alliet Bautista Bravo, Joaquín de los Santos Molina y Victorio Montalvo Rojas, establece a qué profesionales de los medios de comunicación va dirigida la modificación propuesta, además de imponer una pena de prisión de cinco a diez años y multa de trescientos a tres mil días de salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal, al que atente por vías de hecho físicas, psicológicas, violentas o económicas en contra de

periodistas, independientemente de las penas que correspondan por otros delitos que cometa el agresor.

2. Presentada por la Comisión Especial para dar seguimiento a las Agresiones a Periodistas y Medios de Comunicación, establece de uno a cinco años de prisión y de cien a quinientos días multa, al que con el propósito de coartar el derecho de una persona a expresarse y difundir libremente sus pensamientos, ideas, opiniones e informaciones perpetre en su contra algún acto tipificado como delito en el propio Código Penal Federal. Igual sanción impone a quien con idéntico propósito, atente por medios tipificados como delito, en contra de las instalaciones de cualquier persona moral dedicada a la comunicación. Si el sujeto activo del delito es servidor público, la pena

11 CÁMARA DE DIPUTADOS, Gaceta Parlamentaria, [México, citado el 7 de Octubre de 2011], 2 de Abril de 2009, disponible en línea: <http://gaceta.diputados.gob.mx/>

No hace falta defender siempre la misma opinión porque nadie puede impedir volverse más sabio.

KONRAD ADENAUER (1876-1967). POLÍTICO ALEMÁN

aumentará hasta en una mitad, además de ser destituido de su empleo e inhabilitado para obtener otro hasta por un periodo igual al de la pena de prisión impuesta. Estas sanciones serán impuestas sin perjuicio de las que correspondan por los delitos contemplados en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

De manera adicional, plantea incorporar al Código Federal de Procedimientos Penales el hecho de que toda persona que tenga conocimiento de la comisión de un delito que se persiga de oficio, esté obligada a denunciarlo ante el Ministerio Público y, en caso de urgencia, ante cualquier funcionario o agente de policía. Tratándose de delitos contra profesionales del periodismo que involucren ataques a la libertad de expresión, la autoridad que conozca del asunto lo pondrá del inmediato conocimiento del Ministerio Público de la Federación, debiendo las autoridades locales coadyuvar en la investigación sin menoscabo de la competencia Federal.

Como podemos ver, ambas iniciativas plantean la facultad de atracción, para que

los jueces federales penales puedan conocer de estos delitos como del orden federal, en virtud de que actualmente recaen sobre fiscalías estatales, menos efectivas por recursos y por la penetración de los cárteles.

Debemos estar atentos a los resultados del acuerdo celebrado entre la Secretaría de Gobernación y la CNDH, así como esperar a que en la presente Legislatura la Cámara de Senadores consense ambas iniciativas y apruebe a la brevedad las reformas que coadyuven a garantizar de manera efectiva el ejercicio periodístico, así como los derechos humanos de quienes ejercen esta profesión, toda vez que un país que no garantiza la libertad de expresión y la libertad de prensa, no puede jactarse de ser democrático y México dista mucho de serlo.

Sin duda, las libertades de expresión y de prensa constituyen un bien social y jurídico de toda democracia, forman parte de los principios esenciales que reivindica el derecho natural y se refieren a la teoría jurídica que advierte la preexistencia de derechos inherentes al ser humano, como sujeto del orden social. ▀



Angelica Hernández Reyes (angelica.hernandez@congreso.gob.mx)

Abogada por la UNAM con especialidad en Derechos Humanos por la Universidad Castilla La Mancha, en España, en convenio con la CNDH.

En los últimos cinco años ha desarrollado investigaciones con enfoque en Derechos Humanos, tema que conoce profundamente y que ha vinculado con asuntos de discusión de la agenda nacional.



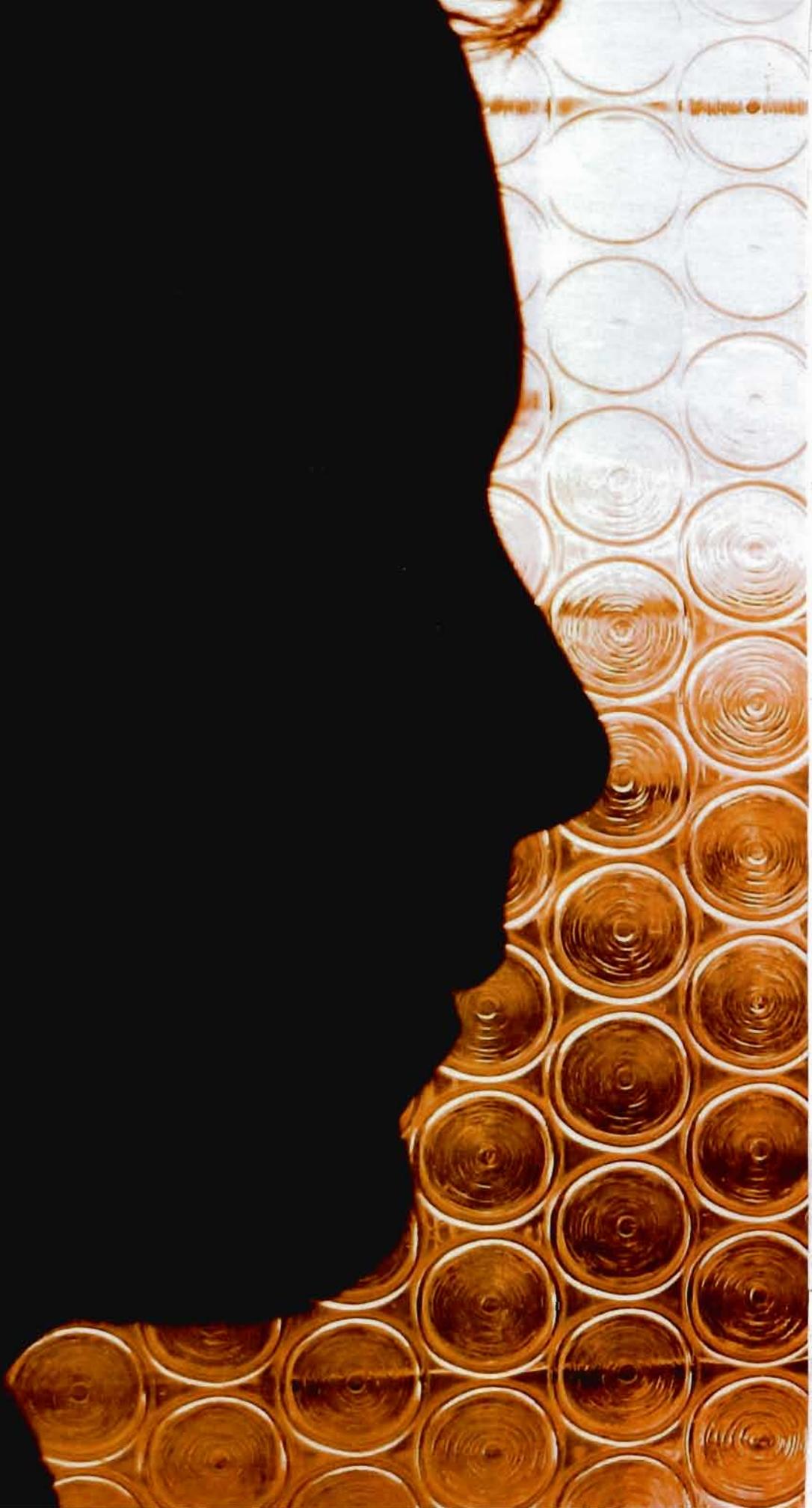
LOBO MARINO
GRIS MEXICANO

Protegido en el santuario El Vizcaino en Baja California Sur, convive con las ballenas grises que se refugian en la invernada para su reproducción. (Foto: Archivo)

ÓSCAR
URIBE
BENÍTEZ

34

CENTRO
DE ESTUDIOS
DE DERECHO
E INVESTIGA-
CIONES PAR-
LAMENTARIAS



TESTIGOS PROTEGIDOS

CAMBIO DE PIEL

La tecnología ha sido un apoyo importante para la protección del testigo, de suerte que la persona puede declarar a través de medios electrónicos, como la videoconferencia, entre otros

Las reformas constitucionales que diseñaron el sistema penal acusatorio fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación de 18 de junio de 2008, y en éste destaca la protección de personas (víctima, ofendido, testigos y de cualquier sujeto que intervenga en el proceso), tratándose de delitos de delincuencia organizada, que consagran los artículos 16 y 20 constitucionales.

Derivado de lo anterior, el Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, consideró pertinente encomendar la realización de una investigación acerca de la regulación jurídica de la figura de protección de testigos en México, Estados Unidos de América e Italia, así como un examen comparativo, con objeto de brindar a los legisladores mayores elementos en el desarrollo normativo del tema en cuestión.

La protección del testigo y de su familia en Estados Unidos e Italia ha generado un desarrollo normativo singular, que penetra en diversas ramas del derecho y en ámbitos socio-culturales, como en el derecho civil, fiscal, familiar y laboral, en el caso de cambio de identidad del testigo y de los miembros de su familia, toda vez que se le proporciona un nuevo nombre con apellidos, se modifica su estado civil, su domicilio, patrimonio, entre otros, en una palabra los atributos de su personalidad; así también en relación con su familia.

Se le proporciona nueva información fiscal, familiar e inclusive se le ayuda a buscar trabajo con la nueva identidad e insertarlo en un entorno social y cultural diferente al que tenía, dentro de su propio país o en otro.

El testimonio ha destronado a los medios probatorios de la confesión e indiciario, por la importancia que ha adquirido: el testimonio puede ser producido por un miembro de la delincuencia organizada, cuyo contenido es en perjuicio de sus demás miembros, ya que puede proporcionar información acerca de la estructura del grupo criminal (líderes o jefes, cuadros); de la estructura financiera; del modus operandi de las actividades ilícitas; de los bienes muebles e inmuebles que están a nombre de los miembros de la organización criminal o de sus testaferros; de la capacidad de armamento con que cuentan y de quienes se las proporcionan; de las plazas en las que opera el grupo criminal; de las formas de lavado del dinero obtenido en actividades ilícitas; de los

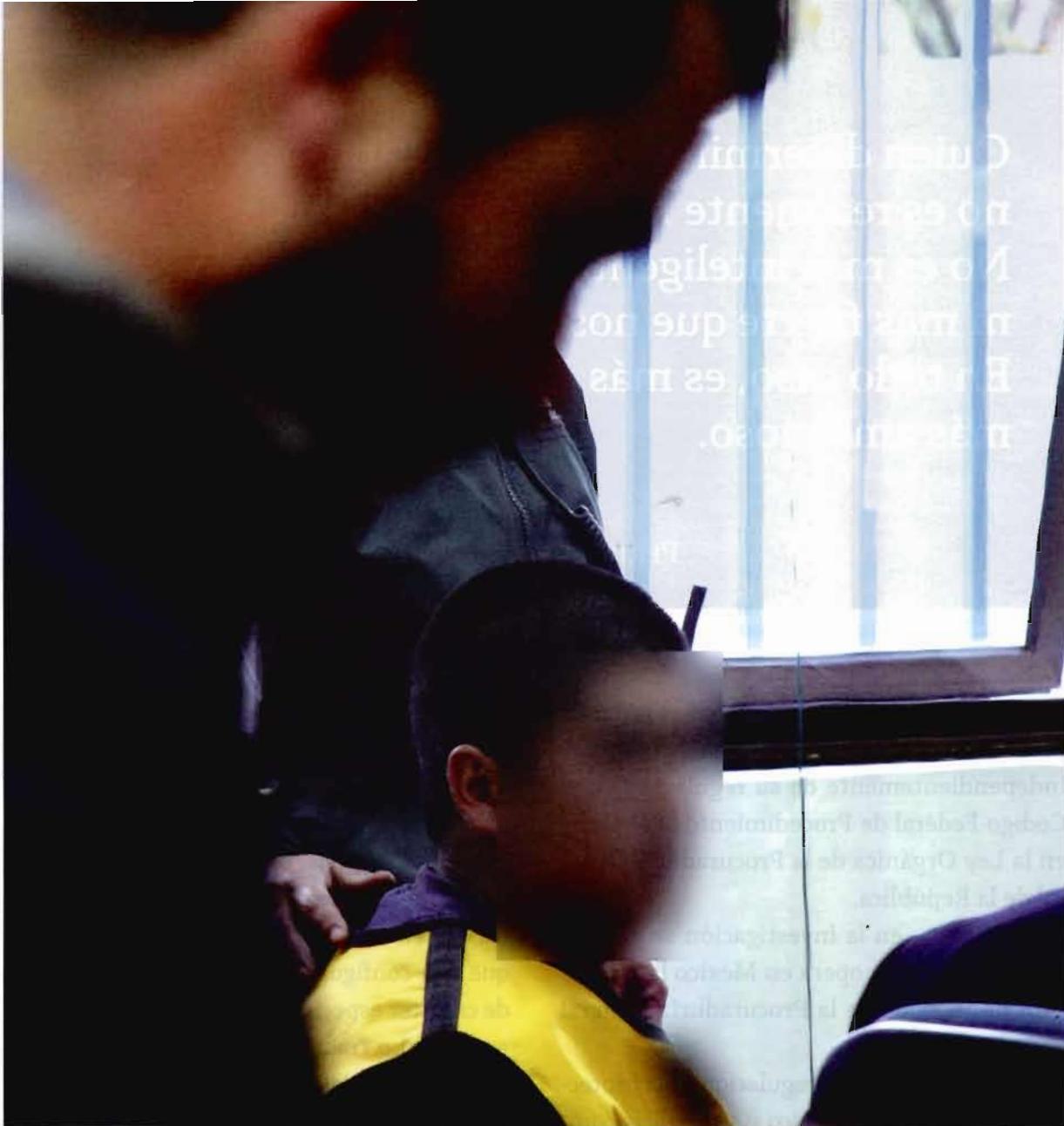
nexos con otras organizaciones criminales, así como demás información valiosa y eficaz para el enjuiciamiento y condena de los responsables.

Inclusive, la tecnología ha sido un apoyo importante para la protección del testigo; por ejemplo, la persona puede declarar a través de medios electrónicos, como es el caso de la videoconferencia, lo cual ha sido controvertido, pero el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, se ha pronunciado en el sentido de que no es violatorio de la Convención para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales.

En México, la protección de testigos, víctimas, ministerios públicos, jueces, peritos y de cualquier otra persona que interviene en un procedimiento penal, ha sido solamente de manera formal a través de tipos penales: amenazas, lesiones, homicidio, intimidación. Sin embargo, esta protección formal se ha venido complementando de manera paulatina con la protección material. En efecto, la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, publicada en el Diario Oficial de la Federación de 7 de noviembre de 1996, previó por primera vez la protección de las personas que intervienen en el procedimiento penal, entre las cuales se encuentran los testigos, y por los delitos mencionados en dicha ley.

Posteriormente, en el concierto internacional México firmó el 13 de diciembre de 2002 la Convención de las Naciones Unidas Contra la Delincuencia Organizada Transnacional, en vigor en nuestro país el 29 de septiembre

Por la gravedad de su testimonio, el gobierno debe garantizar la seguridad al delincuente arrepentido



de 2003, en cuyo artículo 24 establece la protección de testigos, obligando a los Estados Parte a adoptar medidas apropiadas dentro de sus posibilidades para proteger de manera eficaz contra eventuales actos de represalia o intimidación a los testigos que participen en actuaciones penales y que presten testimonio sobre delitos comprendidos en dicha Convención, así como, cuando proceda, a sus familiares y demás personas cercanas.

Así, se fue abriendo paso a la protección de testigos hasta llegar a la Constitución por medio de la reforma constitucional publica-

da en el Diario Oficial de la Federación de 18 de junio de 2008, en sus artículos 16 y 20.

Ante el creciente delito de secuestro, se dio una respuesta de política criminal publicada el 30 de noviembre de 2010 en el Diario Oficial de la Federación, mediante el Decreto por el que se expide la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, Reglamentaria de la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en cuyos capítulos VII y VIII, se previó la protección de personas y los derechos de las víctimas,

Quien determina nuestro destino
no es realmente mejor que nosotros,
No es más inteligente, ni más iluminado,
ni más fuerte que nosotros,
En todo caso, es más emprendedor,
más ambicioso.

ORIANA FALLACI

PERIODISTA Y ESCRITORA ITALIANA (1929-2006)

ofendidos y testigos, con lo cual el tema de protección de testigos retoma actualidad, independientemente de su regulación en el Código Federal de Procedimientos Penales y en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

Asimismo, en la investigación se expone la manera en que opera en México la protección de testigos en la Procuraduría General de la República.

Antes de abordar la regulación de la protección de testigos en México y su análisis comparado con Estados Unidos e Italia, se estimó oportuno e importante advertir que la ubicación que tiene en nuestro país la protección de testigos está en el tema de la seguridad pública, pero en la de carácter especial que se

ha venido desarrollando de manera reciente y paulatina. Para demostrar esta afirmación, se exponen los fundamentos constitucionales y legales de la seguridad pública general motivados por su crisis; y la producción normativa acerca de la protección a ciertos círculos sociales vulnerables, políticos, personales, penales, que van configurando una seguridad pública de carácter especial.

En dicho trabajo, para comprender la protección de testigos se expone su origen en Estados Unidos, Italia y México, para posteriormente señalar las diferencias y semejanzas generales, así como describir por rubros su reglamentación en estos países, para estar en condiciones al final de cada uno de ellos, de señalar las diferencias y semejanzas específicas. ■



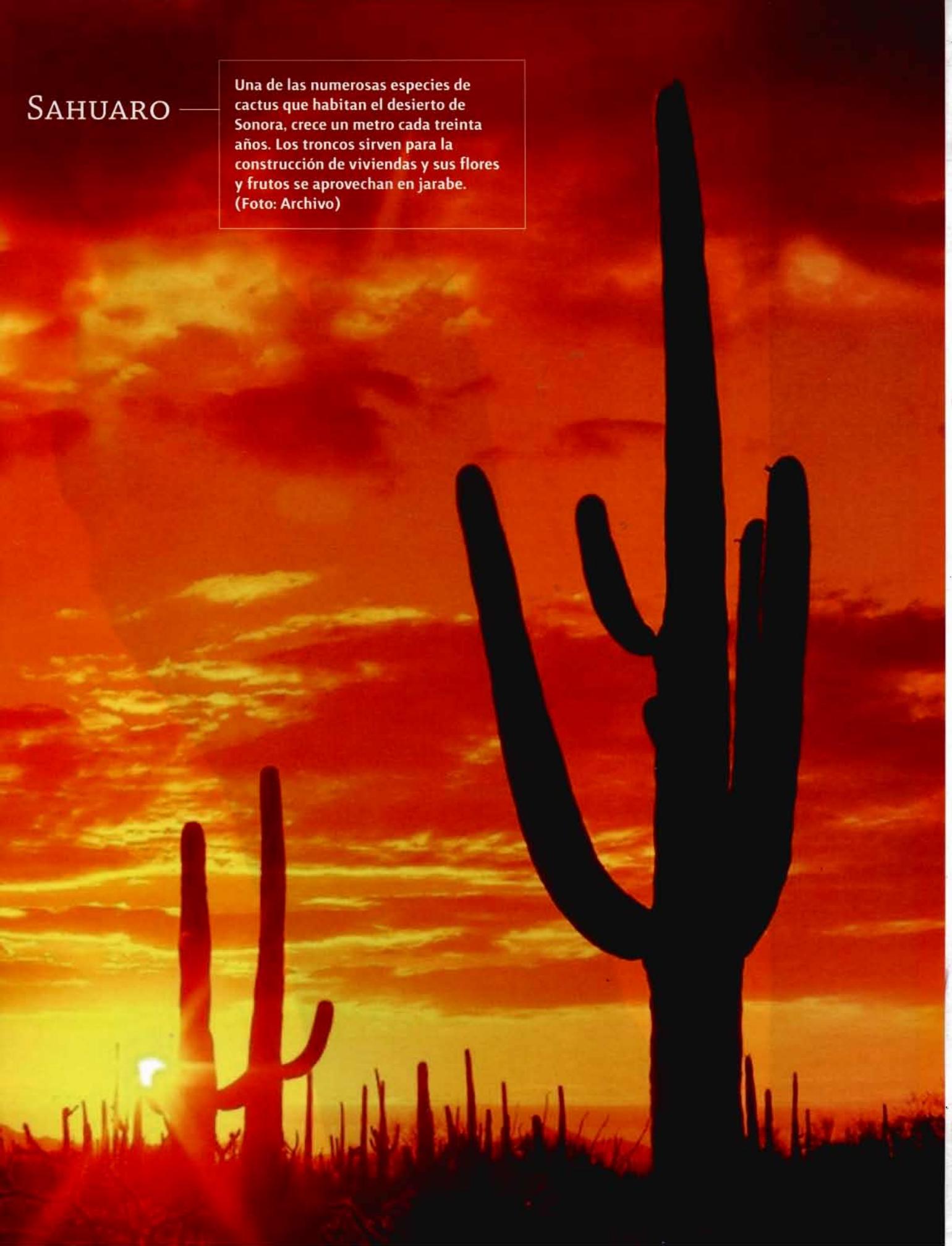
Óscar Uribe Benítez (oscar.uribe@congreso.gob.mx)

Luego de estudiar la licenciatura en Derecho cursó una maestría en Ciencias Jurídico Penales en el INACIPE y un diplomado en Investigación Parlamentaria.

En su trayectoria destaca su experiencia laboral en el órgano de control interno de diferentes organismos como la SSA, Comisión Nacional del Agua, PEMEX y la SEP, así como las procuradurías del DF y del Edomex, lo que le permitió conocer ampliamente el sistema de responsabilidades que se aplica a los servidores públicos que transgreden las normas.

SAHUARO

Una de las numerosas especies de cactus que habitan el desierto de Sonora, crece un metro cada treinta años. Los troncos sirven para la construcción de viviendas y sus flores y frutos se aprovechan en jarabe. (Foto: Archivo)



FRANCISCO
J. SALES
HEREDIA

40

GENTRO
DE ESTUDIOS
SOCIALES
Y DE OPINIÓN
PÚBLICA



SEGURO POPULAR: CABESTRILLO AL SISTEMA DE SALUD

En 2010, más de 23 millones de personas no tenían acceso a un servicio médico, cubierto por un seguro, que les permitiera cierta tranquilidad financiera

El copago¹ que los ciudadanos realizan en los servicios de salud se acerca a 3 por ciento del PIB. A partir de 2004 se iniciaron varias reformas en el sistema de salud a efecto de depurar el sector, aumentar la cobertura de aseguramiento médico y disminuir el copago. La evidencia señala que en 2000, sólo 33 por ciento de las personas no gastaban en salud; en 2010, 55 por ciento no lo hacía y en el 2010 el grupo que gastó menos fue el que contaba con el Seguro Popular. Para descartar que esto no se debiera solamente a su menor

nivel de ingreso, se describen y analizan varias hipótesis y se propone que el menor gasto es estadísticamente significativo cuando se compara con el grupo que no cuenta con seguro. El Seguro Popular se ha extendido principalmente en las zonas rurales y marginadas y ha disminuido el copago en salud de los que se encuentran inscritos en él.

ANTECEDENTES

El sistema de salud mexicano tiene como obligación garantizar el derecho social de acceso a la salud, plasmado en el artículo 4° constitucional. Sin embargo, dicho sistema presenta tres graves problemas:

¹ Gasto familiar individual en salud cuando es un desembolso

1. Más de 23 millones de personas no tienen acceso a un servicio médico, cubierto por un seguro, que les permita cierta tranquilidad financiera.²
2. El sistema está fragmentado en múltiples subsistemas que cubren diversas subpoblaciones en función de su condición laboral o de su condición socioeconómica.
3. Existen diferencias sustanciales en los indicadores de salud por región, mostrando una desigual calidad en la atención sanitaria de los mexicanos.

La forma fragmentada en que el sistema ha evolucionado a lo largo del tiempo representa el primer gran desafío, principalmente en términos de equidad, pues no se garantizan los mismos derechos a los ciudadanos iguales ante la ley. Asimismo, se incurre en una alta ineficiencia al registrarse duplicidades tanto en los servicios ofrecidos como en el número de beneficiarios por dependencia; ineficiencias que resultan en un alto costo para el gobierno y para los ciudadanos. El Estado mexicano ha reconocido dicha situación y se han planteado dos grandes reformas al sistema: la cobertura universal y la integración del sector salud. Para lograr dichas reformas con equidad es necesario resolver una serie de problemas económicos, financieros y administrativos.

En 2003 el Congreso aprobó una amplia reforma a la Ley General de Salud, al crear la Comisión Nacional de Protección Social en Salud y dictando una nueva política pública en esta área, solidaria con quienes no tenían seguridad social, lo cual forzó la coordinación entre los distintos sistemas proveedores de servicios y con ello ampliar el presupuesto de inversión de

capital y de gasto corriente, establecer la prioridad de cobertura en las áreas con mayores rezagos y alcanzar la cobertura universal en 2010.

Los datos que el gobierno reporta muestran un avance considerable en la cobertura, una disminución del copago y un aumento de la infraestructura médica de primer nivel o ambulatoria. Sin embargo, es prudente evaluar los datos de población derechohabiente y de copago con otras fuentes de información, especialmente con las últimas provenientes del censo de 2010 y de la Encuesta Nacional de Gasto e Ingreso 2010. Dado que en los últimos años el Sistema Nacional de Salud integró al Seguro Popular con el fin de reducir los gastos en salud y aumentar el número de asegurados, se observará cuál ha sido la tendencia.

ANTECEDENTES SOBRE LAS FUNCIONES DEL SISTEMA

Como ejemplo de las dificultades inherentes al sector, el primer problema radica en determinar cuántos ciudadanos tienen acceso a un servicio médico cuando lo necesitan y cuántos tienen un seguro médico y son conscientes de ello. Por supuesto sólo de manera indirecta se puede hablar de la calidad de estos servicios. No hay una respuesta clara a estas simples preguntas, pues las tres grandes instituciones que ofrecen seguros médicos reportan datos de derechohabencia que no concuerdan con los de las encuestas y, peor aún, no concuerdan con los datos del censo de 2010.³

³ Tanto el IMSS como el ISSSTE calculan el número de sus asegurados y por consiguiente al reportar un número específico de derechohabientes ofrecen un sub o sobrerregistro. En el caso del Seguro Popular —que ofrece una aseguración limitada—, a pesar de establecer en sus reglas que para afiliarse los ciudadanos requieren documentos oficiales, sus resultados no son validados por ninguna encuesta y la institución no ofrece explicación alguna sobre dichas discrepancias.

² INEGI, Censo 2010.

TABLA 1. POBLACIÓN ASEGURADA Y NO ASEGURADA, POR INSTITUCIÓN, 2010

INSTITUCIÓN	GRUPO DE POBLACIÓN	POBLACIÓN (en millones de personas)
POBLACIÓN CUBIERTA POR RÉGIMENES DE SEGURO SOCIAL		
Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS)	Trabajadores asalariados del sector privado o paraestatal bajo acuerdos.	35
Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado Federal y Estatal (ISSSTE)	Trabajadores del Estado.	6.95
Petróleos Mexicanos, Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, Secretaría de Marina-Armada de México	Trabajadores de PEMEX, de las fuerzas armadas y marina.	1.1
Seguro médico de alguna institución	Trabajadores.	1.95
Seguro privado, ya sea por empleado o por su cuenta	Trabajadores empleados o autoempleados.	2.7
POBLACIÓN ABIERTA CON ACCESO AL SISTEMA DE SALUD		
Seguro Popular (Comisión Nacional para la Protección Social en Salud).	Abierta.	26.2
Población sin seguro	Abierta.	37

Fuente: Cálculos propios con base en el cuestionario ampliado de la muestra de 10 por ciento de la población del Censo de población 2010, INEGI.

La falta de este tipo de información básica es producto de la fragmentación del sistema, que dificulta la existencia de un padrón común de derechohabientes, necesario para saber qué tipo de aseguramiento tiene cada ciudadano y confirmar tanto la calidad del servicio otorgado como el costo por grupo. Este requisito básico de información debe cubrirse para evaluar si el Estado mexicano cumple con la garantía del derecho a la salud.

El Sistema Nacional de Salud (SNS), de acuerdo con la Ley General de Salud, se constituye de la siguiente manera:

Artículo 50.- El Sistema Nacional de Salud está constituido por las dependencias y entidades de la Administración Pública, tanto federal como local, y las personas físicas o morales de los sectores social y privado, que presten servicios de salud,

así como por los mecanismos de coordinación de acciones, y tiene por objeto dar cumplimiento al derecho a la protección de la salud.

El Sistema creció para atender a diversos grupos poblacionales, creando instituciones independientes, con leyes propias que permiten su propia rectoría y red de proveedores de servicios. El financiamiento es múltiple, tanto por impuestos generales, como por cuotas de seguridad social y desembolsos. En última instancia puede darse el caso que un mismo ciudadano realiza tres pagos al sistema. De igual manera los diversos subsistemas ofrecen distintas coberturas y no tienen contacto entre sí. En la Tabla 1 se muestran las instituciones que lo componen y los grupos que aseguran.

El Seguro Popular surge como respuesta ante la gran proporción de población desprotegida en el sistema de salud mexicano (aproximadamente 60% de la población no estaba asegurada en el año 2000). La Comisión Nacional para la Protección Social en Salud (CNPSS) se formalizó en 2004 como órgano desconcentrado de la Secretaría de Salud, responsable del Seguro Popular. La CNPSS ha afirmado que llegará a la cobertura universal en 2012 (en el verano de 2010 faltaban más de 37 millones de personas de asegurarse). Aunando a lo anterior, la responsabilidad de la provisión de salud en México en parte se encuentra descentralizada a los estados desde 1991.

EVIDENCIA SOBRE DERECHOHABIENCIA

Desde hace tiempo la falta de aseguramiento

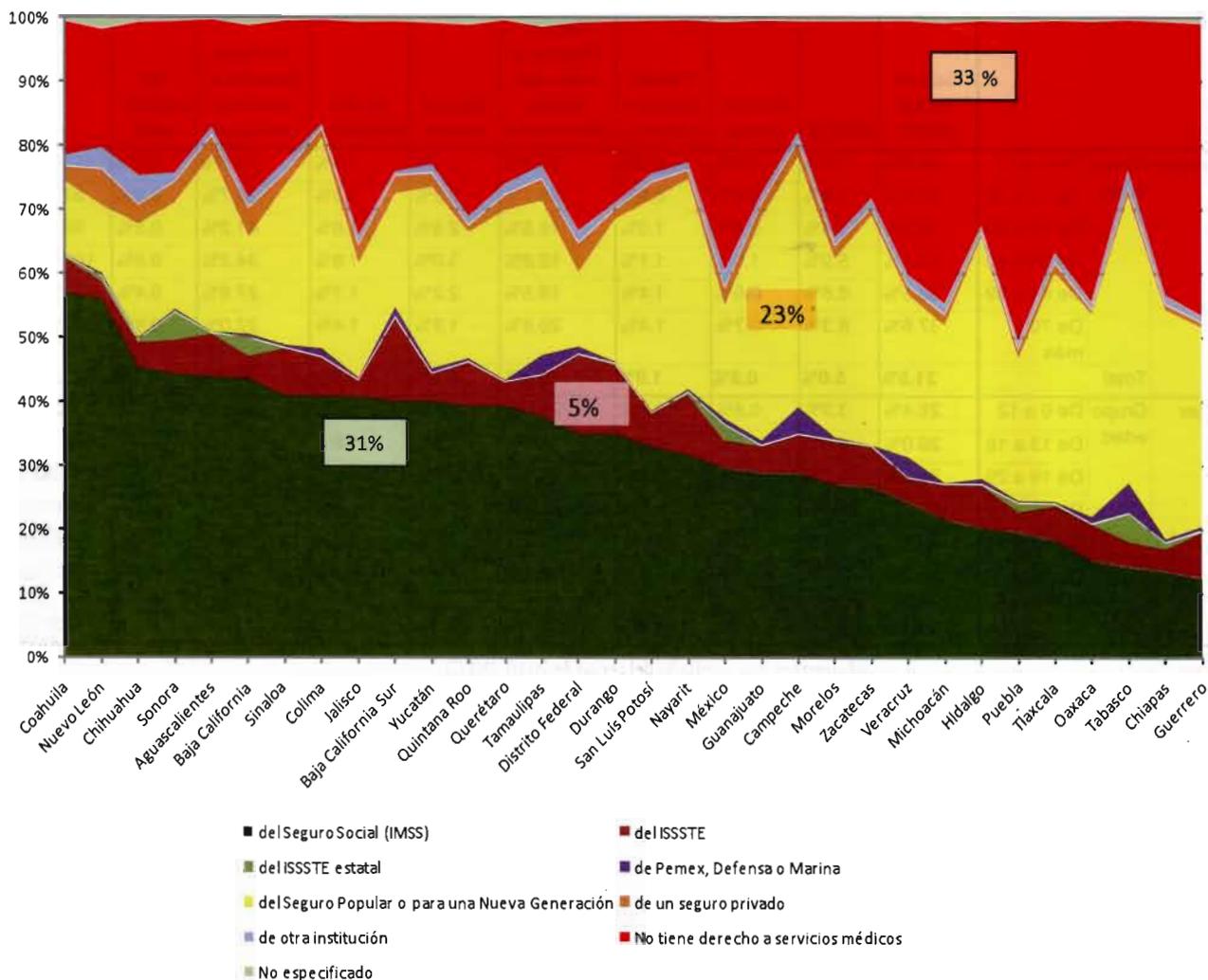
y financiamiento de la población abierta ha sido uno de los retos del sistema. Los gastos en los que ésta incurre son cercanos a 3 por ciento del PIB anual desde hace muchos años. Este enorme gasto en que incurren las familias es uno de los factores más frecuentes de riesgo de caer en estado de pobreza, a pesar de que sólo 28.6 por ciento de la población que recurre a un médico lo haga en el servicio médico privado.

En primer término es oportuno comparar los datos entre los años 2000 y 2010 por estados. En el año 2000 existía un gran porcentaje de la población del país sin seguridad médica (58 por ciento); dicha carencia se recrudecía en los estados más pobres de la República. La diferencia entre el mejor situado (Coahuila con 70 por ciento uniendo todas las instituciones de seguridad social) y el peor situado (Chiapas con 18 por ciento), era de más de 50

puntos porcentuales. La situación ha cambiado desde el año 2000; la atención antes otorgada por las secretarías de salud bajo un formato de gratuidad o cuota mínima, hoy es otorgada a la población previamente registrada o registrada in-situ bajo cuotas exentas o mínimas por el Seguro Popular. En un sentido puede ser considerado como derechohabiencia, pues los ciudadanos se encuentran registrados y cuentan con información acerca de los beneficios que obtienen de dicho registro. En la Gráfica 1 se muestran los datos de derechohabiencia a partir del censo de 2010.

El Seguro Popular surge como respuesta ante la gran proporción de población no cubierta por el sistema de salud

GRÁFICA 1. PORCENTAJE DE POBLACIÓN DERECHOHABIENTE POR ESTADO, NACIONAL Y POR INSTITUCIÓN, 2010



Nota: Los datos se encuentran ordenados de mayor a menor derechohabencia al IMSS. Los porcentajes en la gráfica se refieren a la proporción nacional por seguro.

Fuente: Cálculos propios a partir de la base del cuestionario ampliado del censo de 2010, INEGI.

En los datos del censo de 2010 se puede apreciar una baja del porcentaje de la población con derechohabencia al IMSS y 23 por ciento con derecho al Seguro Popular. El contexto de desigualdad se ha modificado si se considera que los estados más pobres tienen mayor proporción de personas inscritas al Seguro Popular, pero no se ha cambiado si se toma en cuenta que la seguridad social

completa sigue siendo casi inexistente para más de 70 por ciento de la población en por lo menos 10 estados de la República.

DERECHOHABIENCIA POR GRUPOS DE EDAD Y SEXO

Al agrupar a los derechohabientes por edad y sexo se percibe un patrón diferencial claro entre las instituciones de seguridad social y

TABLA 2. PORCENTAJE DE LA POBLACIÓN NACIONAL CON DERECHOHABIENCIA POR GRUPO DE EDAD Y SEXO

Sexo			Derechohabiencia								Total	
			Seguro Social (IMSS)	ISSSTE	ISSSTE estatal	Pemex, Defensa o Marina	Seguro Popular o para una Nueva Generación	Seguro privado	de otra institución	No tiene derecho a servicios médicos		No especificado
Hombre	Grupo edad	De 0 a 12	28.6%	3.8%	0.8%	0.8%	30.0%	2.1%	1.6%	31.5%	0.7%	14364046
		De 13 a 18	26.6%	4.8%	0.8%	0.8%	26.7%	2.2%	1.8%	35.7%	0.6%	6730169
		De 19 a 29	32.2%	3.4%	0.6%	1.0%	16.5%	2.8%	1.8%	41.2%	0.6%	9910953
		De 30 a 60	33.5%	5.9%	1.0%	1.1%	18.8%	3.0%	1.8%	34.2%	0.5%	19010867
		De 61 a 69	38.5%	8.6%	0.9%	1.4%	18.5%	2.2%	1.7%	27.8%	0.4%	2253126
		De 70 y más	37.6%	8.3%	0.7%	1.4%	20.8%	1.8%	1.4%	27.0%	0.9%	2257916
	Total	31.5%	5.0%	0.8%	1.0%	22.4%	2.6%	1.8%	34.4%	0.6%	54527077	
Mujer	Grupo edad	De 0 a 12	28.4%	3.9%	0.8%	0.8%	29.9%	2.1%	1.6%	31.8%	0.7%	13928002
		De 13 a 18	26.0%	4.8%	0.8%	0.8%	28.0%	2.3%	1.8%	34.9%	0.6%	6615401
		De 19 a 29	30.3%	3.7%	0.6%	0.8%	23.1%	2.6%	1.8%	36.6%	0.6%	10719979
		De 30 a 60	33.9%	7.6%	1.1%	1.1%	21.7%	2.6%	1.8%	29.6%	0.5%	20988167
		De 61 a 69	40.4%	9.4%	1.0%	1.4%	19.5%	2.1%	1.6%	24.3%	0.4%	2508853
		De 70 y más	37.0%	9.0%	0.8%	1.5%	20.3%	2.0%	1.6%	27.0%	0.8%	2672660
	Total	31.4%	5.8%	0.9%	1.0%	24.5%	2.4%	1.7%	31.7%	0.6%	57433062	

Fuente: Cálculos propios a partir de la base del cuestionario ampliado del censo de 2010, INEGI.

el Seguro Popular: a mayor edad, mayor seguridad social y menor seguro popular, y a la inversa (Tabla 2). Esto puede explicarse por la disminución relativa del trabajo con prestaciones laborales que afecta a la generación en edad productiva y reproductiva.

El caso de los niños y los adultos mayores es preocupante, pues a pesar del esfuerzo en recursos y en focalización de los últimos años, en el verano de 2010, cuando se realizó el censo, 32 por ciento de niños y 26 por ciento de adultos mayores no tenían derecho a servicios médicos. Las mujeres —otro grupo vulnerable por su baja actividad laboral remunerada— presentan una mayor afiliación, pero aún así, en su conjunto, 31.7 por ciento no tiene derecho a servicios médicos formales, con la seguridad de un contrato de prestación de servicios. A manera de con-

traste, 57 por ciento de las mujeres no era derechohabiente en el año 2000.

Un grupo vulnerable tradicionalmente sin acceso a seguro médico es el indígena. Las cifras muestran que en contraste con el grupo de la población no indígena, las personas que hablan una lengua indígena y se consideran como tales, en una alta proporción no tienen derecho a los servicios médicos (42.8%), a manera de contraste en el año 2000 el 84 por ciento de los hablantes de una lengua indígena reportaban no tener seguro médico. De igual manera, en este grupo de la población son notables la escasa afiliación a la seguridad social y su alta participación en el Seguro Popular que es de 40 por ciento aproximadamente.⁴

⁴ Cálculos propios a partir de la base del cuestionario ampliado del censo de 2010, INEGI.



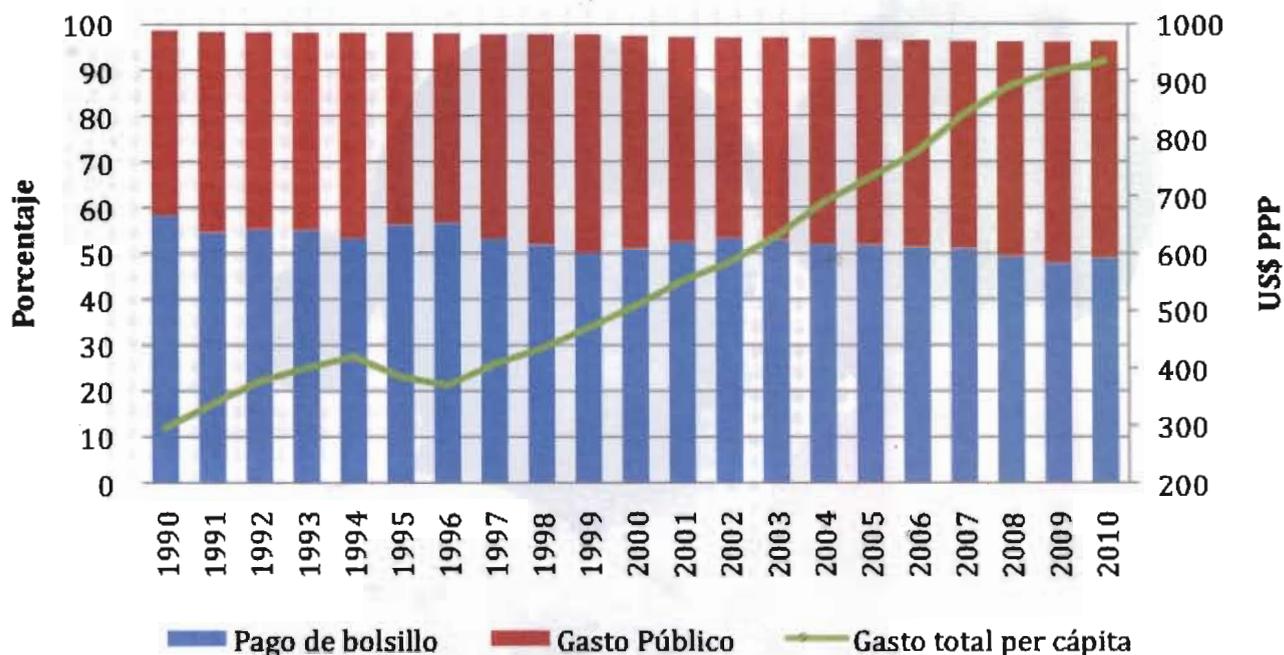
Foto: CUARTOSCURO / Eduardo Morales

EVIDENCIA SOBRE EL COPAGO O GASTO DE BOLSILLO

La fragmentación del sistema de salud provoca una serie de problemas colaterales para los ciudadanos. El primero es la incertidumbre acerca de si podrán recibir atención médica o no y si esta atención, hospitalización, curación y medicamentos tendrán algún costo. La Organización para

la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) reporta que desde hace varios años México es el país con una mayor cuota de pago de bolsillo entre sus miembros, es decir, los ciudadanos cubren buena parte de los costos de sus tratamientos médicos en el orden de 3 por ciento del PIB (el gasto total de México para 2010 fue de 6.1 por ciento del PIB).

GRÁFICA 2. PORCENTAJE DEL GASTO TOTAL POR SECTOR Y TOTAL DEL GASTO PER CÁPITA, 1990-2010



Fuente: OECD, Frequently requested data, OECD Health Data 2011, www.stats.oecd.org (fecha de consulta: 13 de octubre de 2011).

En la Gráfica 2 destacan dos elementos principales: la estabilidad en el tiempo del porcentaje aportado por los ciudadanos en el gasto en salud y el aumento del gasto per cápita. Respecto al porcentaje de pago de bolsillo, si bien éste ha bajado 10 por ciento en los últimos 20 años, aún conforma una enorme suma de dinero, 49 por ciento del gasto total. De igual manera, el aumento del gasto total per cápita, pasando de 300 US PPP⁵ a 934 US PPP muestra que los costos de la salud tienen una tendencia muy rápida a subir, pero que nuestro gasto es aún muy bajo, en términos relativos. Como

ejemplo de este análisis comparativo, el promedio del gasto en salud como porcentaje del PIB en la OCDE, sin contar a México, fue de 9.8 por ciento, el porcentaje de aportación pública de esta porción del PIB destinada a salud fue de 72.6 por ciento en 2009 y la media del gasto per cápita fue de 2403 US PPP en 2009.⁶

En las siguientes tablas se podrán apreciar las características de los hogares por tipo de seguro médico. En la Tabla 3 se observa una proporción de hogares por tipo de aseguramiento similar a la información aportada por el Censo 2010, donde resalta el alto número de hogares sin aseguramiento, contradiciendo en parte las metas de cobertura universal para 2010.

5 Nota: La paridad cambiaria de poder adquisitivo relacionada con el dólar estadounidense (US PPP) es un método que asume una canasta de bienes en la moneda del país y los relaciona con su cambio en dólares. Este método es usado por el Banco Mundial y por la OCDE para establecer comparaciones entre países y se considera el mejor método comparativo.

6 OECD, Frequently requested data,; OECD Health Data 2011, www.stats.oecd.org, fecha de consulta: 13 de octubre de 2011).

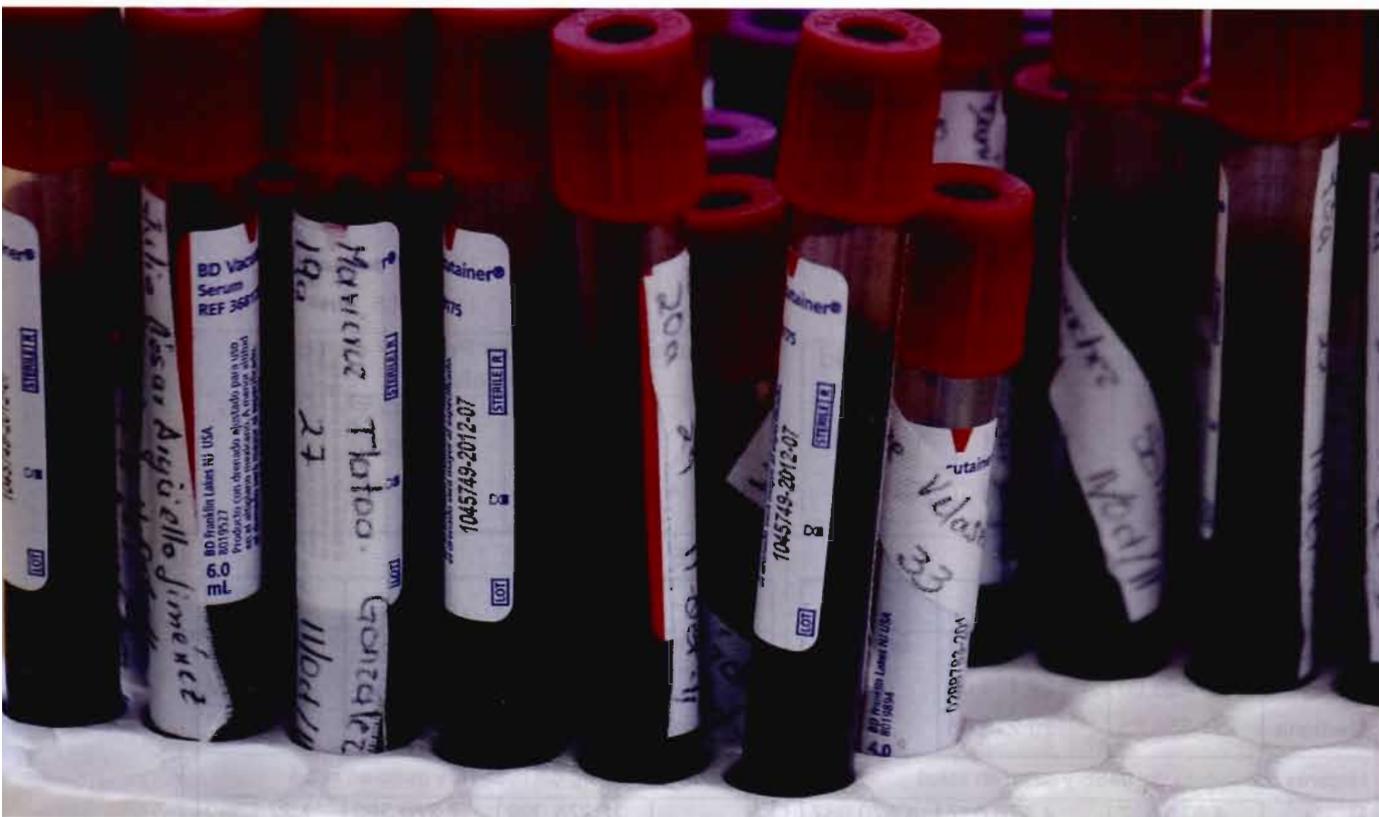


Foto: CUARTOSCURO / Marco Polo Guzmán

TABLA 3. HOGARES POR CONDICIÓN DE DERECHOHABIENTIA, 2010

	FRECUENCIA	PORCENTAJE
Válidos	2,334	.0
No tiene seguro	8,451,672	29.1
IMSS	9,621,981	33.1
ISSSTE	2,507,636	8.6
Pemex	337,878	1.2
Otros	344,860	1.2
Seguro Popular	7,807,971	26.9
Total	29,074,332	100.0

Fuente: Cálculos propios a partir de la ENIGH, 2010, INEGI.

Nota: La ENIGH presenta, en la tabla de población, una serie de variables referidas a la afiliación o no a diversas instituciones: Seguro Popular, IMSS, ISSSTE federal y estatal, Pemex y otros. Los resultados de las frecuencias muestran que 7.8 por ciento de la población se encuentra afiliado a más de un seguro médico. El criterio utilizado para agregar dicho porcentaje fue ubicar a estas personas en el servicio médico que utilizan con mayor frecuencia. Así, si una persona tiene además del seguro médico de Pemex, el del ISSSTE y asiste a Pemex, se agrega al seguro de Pemex.

Cuando se publicó la ley que creó el Seguro Popular en 2003, se estableció que éste tendría como objetivo prioritario las localidades

con mayor marginación; éstas comúnmente se encuentran en el ámbito rural. Los datos de la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares (ENIGH 2010) muestran que casi 60 por ciento de los hogares que cuentan con Seguro Popular se encuentran en comunidades de menos de 2,500 o menos de 15 mil habitantes. De igual manera los datos muestran una relación inversa entre el tipo de seguro y el decil de ingreso, donde aquellos que no tienen seguro y los que tienen Seguro Popular son más pobres.

DIFERENCIAS ENTRE EL GASTO EN SALUD POR TIPO DE ASEGURAMIENTO MÉDICO

Hasta ahora la evidencia permite asegurar que en los últimos 10 años ha aumentado la proporción de la población asegurada, especialmente en los grupos más pobres y en

TABLA 4. INGRESO CORRIENTE, GASTO MONETARIO Y GASTO EN SALUD TRIMESTRAL POR TIPO DE ASEGURAMIENTO DE LOS HOGARES Y TIPO DE GASTO, 2010.

Hogares sin seguro				Seguro Popular			
	<i>Ingreso corriente</i>	<i>Gasto monetario</i>	<i>Gasto en salud</i>		<i>Ingreso corriente</i>	<i>Gasto monetario</i>	<i>Gasto en salud</i>
N	8,451,672	8,451,672	8,451,672	N	7,807,971	7,807,971	7,807,971
Media	30,363.51	21,341.31	686.64	Media	20,701.32	14,710.73	379.50
Mediana	20,813.40	15,010.97	20	Mediana	16,365.48	11,732.55	0
Hogares sin seguro con gastos en salud				Hogares con Seguro Popular con gastos en salud			
N	4,430,333	4,430,333	4,430,333	N	3,752,809	3,752,809	3,752,809
Media	34,943.84	25,569.41	1,309.90	Media	22,386.25	16,949.32	789.58
Mediana	23363.48	17782.40	352.87	Mediana	17,973.75	13,836.75	267.18
IMSS				ISSSTE			
	<i>Ingreso Corriente</i>	<i>Gasto Monetario</i>	<i>Gasto en salud</i>		<i>Ingreso Corriente</i>	<i>Gasto Monetario</i>	<i>Gasto en salud</i>
N	9,621,981	962,1981	962,1981	N	2,507,636	2,507,636	2,507,636
Media	43,425.00	27,469.00	676.10	Media	53,739.13	35,308.61	1,113.73
Mediana	31,556.83	20,219.65	0	Mediana	41,893.79	26,694.09	19.16
Hogares con seguro del IMSS y gasto en salud				Hogares con seguro del ISSSTE y gasto en salud			
N	4,570,037	4,570,037	4,570,037	N	1,275,390	1,275,390	1,275,390
Media	49,796.96	32,694.52	1,423.51	Media	59,521.56	42,099.64	2,189.80
Mediana	37,010.45	23,877.11	401.09	Mediana	47,529.05	32,670.32	705.74
Pemex				Otros			
	<i>Ingreso corriente</i>	<i>Gasto monetario</i>	<i>Gasto en salud</i>		<i>Ingreso corriente</i>	<i>Gasto monetario</i>	<i>Gasto en salud</i>
N	337,878	337,878	337,878	N	344,860	344,860	344,860
Media	59,413.96	34,534.14	449.75	Media	68,416.16	43,706.10	1,098.97
Mediana	50,772.96	28,945.10	0	Mediana	46,254.63	32,358.75	0
Hogares con seguro de Pemex y gasto en salud				Hogares con otros seguros y gasto en salud			
N	138,700	138,700	138,700	N	167,837	167,837	167,837
Media	71,992.56	41,737.11	1,095.61	Media	80,761.24	51,490.80	2,258.10
Mediana	61,752.35	34,817.16	303.83	Mediana	59,060.46	35,950.96	504.10

Fuente: Cálculos propios a partir de la ENIGH, 2010, INEGI.

los lugares de mayor marginación. De igual manera, es perceptible una disminución del gasto en salud en términos reales. Se esperaría entonces una disminución del gasto en salud de quienes cuentan con Seguro Popular, por tener por primera vez un seguro que

les permite un gasto más homogéneo en el mediano plazo. Para evaluar si existen diferencias entre los grupos que gastan en salud por tipo de aseguramiento, es necesario realizar un análisis estadístico de las medias de gasto de los distintos grupos.



Foto: CUARTOSCURO / Marco Polo Guzman

El éxito es aprender a ir de fracaso en fracaso sin desesperarse.

SIR WINSTON CHURCHILL (1874-1965). ESTADISTA INGLÉS
PREMIO NOBEL DE LITERATURA 1953

En primer término se presenta la descripción de las medias y medianas de ingreso corriente y gasto monetario de los grupos de hogares por tipos de aseguramiento y gasto.

En la Tabla 4 destaca que más o menos la mitad de los hogares en cada grupo tiene gastos en salud, esto puede deberse a que no hubo necesidad de erogar cantidad alguna cuando existía enfermedad (lo ideal), o bien no se presentó ninguna enfermedad que ameritara la erogación. De igual modo puede observarse un aparente mayor ingreso corriente de aquellos que tienen gastos en salud. Esto podría mostrar que sólo aquellos con mayores ingresos relativos dentro del grupo pueden darse el lujo de gastar en salud; sin embargo, no tenemos forma de saber cuáles fueron las razones para no gastar en salud.

Nuestra hipótesis de trabajo tiene que ser la misma planteada por el Congreso de la Unión en la reforma a la Ley General de Salud: se debe esperar que aquellos con Seguro

Popular disminuyan su gasto en salud en contraste con aquellos que no tienen seguro. Para confirmar esta hipótesis se requiere llevar a cabo un análisis estadístico. El primer dato es la comparación de medias. En la Tabla 4 se puede apreciar que en efecto la media de los gastos es más baja, pero puede deberse al menor ingreso disponible. A partir de estas observaciones no se puede asegurar que los gastos son homogéneos en el grupo o entre grupos. Para ello es necesario realizar una prueba estadística que compare las medias de gasto y permita probar si existe una clara y determinante diferencia en los gastos.

Se utilizó una prueba simple de contraste entre medias llamada Prueba T. Dicho análisis contrasta las medias de dos muestras independientes. En este caso se comparan los hogares que reportaron gastos en salud y se dividen por tipos de aseguramiento. La primera prueba se realizó entre quienes cuentan con Seguro Popular y aquellos que no tienen seguro. Se trata de identificar si en efecto el gasto



Francisco J. Sales Heredia (francisco.sales@congreso.gob.mx)

Doctor en ciencia política con especialidad en filosofía política por la Universidad de Warwick, Reino Unido. Actualmente se desempeña como Director de estudios sociales del CESOP. Ha escrito sobre diversos temas sociales, Sus líneas de investigación son justicia distributiva, pobreza y salud.

PRUEBA T DE STUDENT

<i>Seguro Popular y No tiene seguro</i>		<i>N</i>	<i>Media</i>	<i>Desviación típica</i>	<i>Error típico de la media</i>
Salud	No tiene seguro	4,430,333	1309.8994	5152.14599	2.44777
	Seguro Popular	3,752,809	789.5823	2548.08591	1.31533

de aquellos con Seguro Popular es menor, estableciendo la normalidad de la distribución de los grupos. La hipótesis nula o negativa es que los dos grupos tienen las mismas medias.

La prueba permite observar que al asumir varianzas iguales, existe una diferencia significativa en el gasto entre los que tienen Seguro Popular y los que no tienen. Para saberlo la prueba de significancia o P tiene que ser menor que 0.05; de esta manera se rechaza la hipótesis nula de que los dos grupos tengan medias similares y se puede concluir que las diferencias de medias son estadísticamente significativas. Las personas que cuentan con Seguro Popular gastan en promedio 50 por ciento menos que las que no tienen ningún tipo de seguro.

COMENTARIOS CONCLUSIVOS

En el 2004 el Estado mexicano inició una serie de reformas al Sistema de Salud para resolver problemas graves de fragmentación, de falta de cobertura y de desigualdades en la calidad y servicios. Ante la oportunidad de contar con información del Censo 2010 y de la Encuesta Nacional de Gasto e Ingreso 2010 se planteó la pertinencia de constatar las tendencias que han seguido las reformas, especialmente la de cobertura que involucra la disminución del gasto de bolsillo en salud.

Un grave problema es el financiamiento del sistema con recursos relativamente bajos de 3 por ciento del PIB como aportación pú-

blica, cuando se compara con otras economías similares, y un gasto privado muy alto, del 3 por ciento del PIB que si bien ha empezado a descender aún se mantiene en esos rangos, según los datos de la OCDE.

Respecto a la cobertura de los seguros médicos, se constata una divergencia entre los datos oficiales y los datos aportados por el Censo y la ENIGH, mostrando la necesidad urgente de producir un padrón universal de derechohabientes. A pesar de ello, en los seis años transcurridos desde la reforma a la Ley General de Salud, la evidencia muestra que la cobertura se ha extendido siguiendo un patrón prioritario, es decir, ha llegado a zonas rurales y a municipios de alta marginación, así como a grupos vulnerables como los indígenas, pasando de 84 por ciento sin cobertura en el 2000 a 40 por ciento en el 2010.

La evidencia estadística muestra que ha aumentado el porcentaje de la población que no gasta en salud y que aquellos que pagan y tienen Seguro Popular lo hacen en menor cuantía que los que no tienen seguro de ningún tipo.

Finalmente, el documento sugiere que las reformas van por buen camino pero que los retos para el sector son enormes; especialmente, la administración del proceso de transición hacia un sistema unificado puede tardar décadas, como ha sucedido en otros países, y tanto las necesidades médicas de la población, como los costos financieros agregados, seguirán aumentando. ■

LAS ME

En 1947 se reconoció formalmente el derecho de las mujeres a votar y ser elegidas en el ámbito municipal. En el plano federal, en 1953 se reconoció el derecho a sufragar de todas las mexicanas*

El proceso de reconocimiento de los derechos políticos de las mujeres mexicanas forma parte de la propia construcción del Estado nacional. Desde fines del siglo XIX e inicios del XX sectores de mujeres mexicanas progresistas exigieron el reconocimiento de su ciudadanía, pero fue hasta 1947 cuando se reconoció el derecho de las mujeres a votar y ser electas en el ámbito municipal y el 17 de octubre de 1953, se reconoció el derecho al sufragio de las mujeres en el ámbito federal, sintetizándose así el logro de generaciones que habían luchado de manera individual y colectiva por el reconocimiento de su derecho a votar y ser votadas.

Cuando en México se reconoció el derecho al voto de las mujeres, ya distintos países habían avanzado en ello. Nueva Zelandia fue el primer país que reconoció el sufragio femenino en 1893, le siguió Australia (1901) y Finlandia (1906). En América Latina y el

*Yucatán se destacó como una de las entidades más adelantadas en ese terreno, al reconocer como legisladora a Elvia Carrillo Puerto en 1923.

XICANAS

Caribe, Ecuador (1929), Brasil (1932), Uruguay (1932), Cuba (1934), reconocieron este derecho de las mujeres en el curso de la primera mitad del siglo XX.

Una vez logrado el reconocimiento jurídico del derecho de las mujeres a votar y ser elegidas, ello no se tradujo en una participación política equilibrada entre ambos sexos, por lo que a fines del siglo XX, diversos organismos internacionales en materia de derechos humanos promovieron la implementación de medidas especiales de carácter temporal para acelerar la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres en las distintas esferas de la sociedad.

Una acción relevante refiere a las cuotas de género, una medida concreta en el ámbito internacional centrada en la observancia de porcentajes mínimos de participación femenina para asegurar una *masa crítica*, esto es, una presencia mínima suficiente capaz de incidir de manera efectiva en la definición de

la agenda pública y en la adopción de decisiones políticas, como un primer paso hacia la distribución equitativa y equilibrada del ejercicio del poder entre mujeres y hombres.

Argentina fue el primer país de América Latina en aprobar la instauración de cuotas de género en el ámbito de la participación política en 1991, con la promulgación de la Ley de Cupos (Ley 24.012). En México se establecieron las cuotas de género en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe) desde 1993 y luego en 1996 de forma indicativa. Posteriormente en 2002, dichas cuotas se fijaron como obligatorias (ecuación 70/30). De manera que las candidaturas propuestas por los partidos políticos no debían exceder 70 por ciento para un mismo sexo.

En 2007 se discutieron y aprobaron diversas modificaciones al Cofipe, el nuevo texto fue publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 14 de enero de 2008. Res-

EN LA POLÍTICA

pecto a la participación política de las mujeres destacan los siguientes artículos:

Artículo 25. “1. La declaración de principios [de los partidos políticos] invariablemente contendrá, por lo menos: (...) e) La obligación de promover la participación política en igualdad de oportunidades y equidad entre mujeres y hombres”.

Artículo 38. “1. Son obligaciones de los partidos políticos nacionales (...) s) Garantizar la equidad y procurar la paridad de los géneros en sus órganos de dirección y en las candidaturas a cargos de elección popular”.

Artículo 78. “1. Los partidos políticos tendrán derecho al financiamiento público de sus actividades, independientemente de las demás prerrogativas otorgadas en este Código, conforme a las disposiciones siguientes: (...) V. Para la capacitación, promoción y el desarrollo del liderazgo político de las mujeres, cada partido político



ENOÉ URANGA

deberá destinar anualmente, el dos por ciento del financiamiento público ordinario”.

Artículo 219. “1. De la totalidad de solicitudes de registro, tanto de las candidaturas a diputados como de senadores que presenten los partidos políticos o las coaliciones ante el Instituto Federal Electoral, deberán integrarse con al menos el cuarenta por ciento de candidatos propietarios de un mismo género, procurando llegar a la paridad. 2. Quedan exceptuadas de esta disposición las candidaturas de mayoría relativa que sean resultado de un proceso de elección democrático, conforme a los estatutos de cada partido”.

ro, procurando llegar a la paridad. 2. Quedan exceptuadas de esta disposición las candidaturas de mayoría relativa que sean resultado de un proceso de elección democrático, conforme a los estatutos de cada partido”.

Artículo 220. “1. Las listas de representación proporcional se integrarán por segmentos de cinco candidaturas. En

cada uno de los segmentos de cada lista habrá dos candidaturas de género distinto, de manera alternada”.

Artículo 221. “1. Hecho el cierre del registro de

CUOTAS SEGÚN LA LEGISLACIÓN ELECTORAL EN ENTIDADES FEDERATIVAS, 2010

50/50

Campeche, Chiapas,
Chihuahua, Colima,
Guerrero, Morelos,
Sonora, Tlaxcala.

60/40

Aguascalientes, Baja
California, Coahuila,
México, Oaxaca,
Querétaro, Tabasco,
Tampico, Zacatecas.

70/30

Baja California Sur,
Distrito Federal,
Durango, Hidalgo,
Jalisco, Michoacán,
Quintana Roo, San Luis
Potosí, Sinaloa,
Veracruz, Yucatán.

CUOTA
RESTRINGIDA

Guanajuato,
Nuevo León,
Puebla, Nayarit.



Aurora Jiménez de Palacios (1925-58)
Primera diputada federal, nació en Tecuala
Nayarit. Fue elegida al pasar Baja California de
Territorio a Estado en 1954, y por ese motivo
únicamente completó la XLII Legislatura.
Falleció en un accidente aéreo en 1958.
(Foto: Archivo General de la Nación,
Derechos de la Cámara de Diputados)

candidaturas, si un partido político o coalición no cumple con lo establecido en los artículos 219 y 220, el Consejo General del Instituto Federal Electoral le requerirá en primera instancia para que en el plazo de 48 horas, contadas a partir de la notificación, rectifique la solicitud de registro de candidaturas y le apercibirá de que, en caso de no hacerlo le hará una amonestación pública. 2. Transcurrido el plazo a que se refiere el párrafo anterior, el partido político o coalición que no realice la sustitución de candidatos, será acreedor a una amonestación pública y el Consejo General del Instituto Federal Electoral le requerirá, de nueva cuenta, para que en un plazo de 24 horas, contadas a partir de la notificación, haga la corrección. En caso de reincidencia se sancionará con la negativa del registro de las candidaturas correspondientes”.

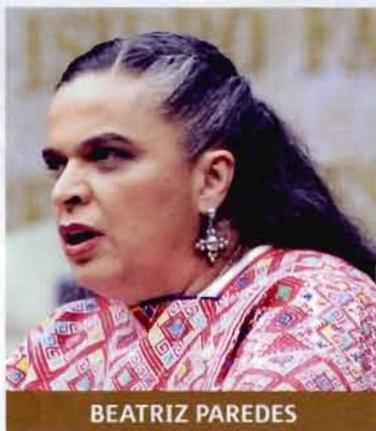
Entre las medidas establecidas en el nuevo Cofipe se ubica la ampliación de las cuotas de género de 30 a 40 por ciento, así como la obligación de los partidos políticos a destinar anualmente dos por ciento de su financiamiento público para la capacitación, promoción y desarrollo del liderazgo político de las mujeres; además los obliga a incluir en su

declaración de principios la promoción de la participación política en igualdad de oportunidades y equidad entre mujeres y hombres. Respecto a las normas electorales de las entidades federativas, casi todas contemplan cuotas de género, si bien se observa una heterogeneidad en sus contenidos y alcances.

Respecto a los recursos para capacitación, promoción y liderazgo político de las mujeres, según la legislación electoral en las entidades federativas, se identifica lo siguiente:

La aplicación de cuotas de género en el ámbito legislativo del país se ha traducido en un ligero aumento en el número de mujeres legisladoras; aunque éste no ha sido sostenido y no se ubica una tendencia clara en su fortalecimiento. A la fecha, todavía no se logra siquiera

en el ámbito federal contar con un mínimo de 30 por ciento de mujeres tanto en la Cámara de Diputados como en la Cámara de Senadores, mientras que en las entidades federativas se observa una heterogeneidad en los porcentajes de participación de las mujeres; algunos congresos estatales logran acercarse al cumplimiento de cuotas de género, en otros éste se observa lejano todavía. La conformación de los congresos



BEATRIZ PAREDES

NO ESTABLECE

Morelos, Baja California, Guanajuato, Hidalgo, Nuevo León, Tampico, Colima, Coahuila, San Luis Potosí, Durango, Querétaro, Tlaxcala, Sinaloa, México, Puebla, Michoacán, Nayarit

2 POR CIENTO

Chiapas, Campeche, Zacatecas, Quintana Roo, Veracruz, Jalisco, Tabasco, Yucatán, Guerrero, Aguascalientes, Baja California Sur.

MÁS DEL 2 POR CIENTO

Oaxaca, Distrito Federal, Chihuahua, Sonora.

Fuente: Tomado de Inmujeres (2011) id.

locales puede variar significativamente entre legislaturas.

La primera mujer que obtuvo una diputación federal fue Aurora Jiménez de Palacios, en 1954, posición que apenas representaba 0.60 por ciento de la composición de la cámara. Para 2009 se identificaba casi 28 por ciento de mujeres, frente al 72 de hombres, en la composición de la Cámara de Diputados (gráfica 1). En 1964, María Lavalle Urbina y Alicia Arellano Tapia obtuvieron las primeras senadurías femeninas en México (5.2%). Para 2009 se identificaba 19.5 por ciento de mujeres en la Cámara de Senadores (gráfica 2). La vigente cuota de género (ecuación 60/40) se aplicará por primera vez para la conformación del Senado en la elección federal de 2012.

Las primeras legisladoras estatales se ubican en Yucatán. En 1923 Elvia Carrillo Puer-

to, Beatriz Peniche y Raquel Dzib Cíceron se convirtieron en las primeras mujeres mexicanas electas diputadas al Congreso local. Para 2009 destacaban con el mayor número de mujeres diputadas elegidas por el principio de mayoría relativa, las entidades de Yucatán, Campeche, Distrito Federal y Puebla; mientras que por el principio de representación proporcional se ubicaban Aguascalientes, Zacatecas, Morelos y Yucatán.

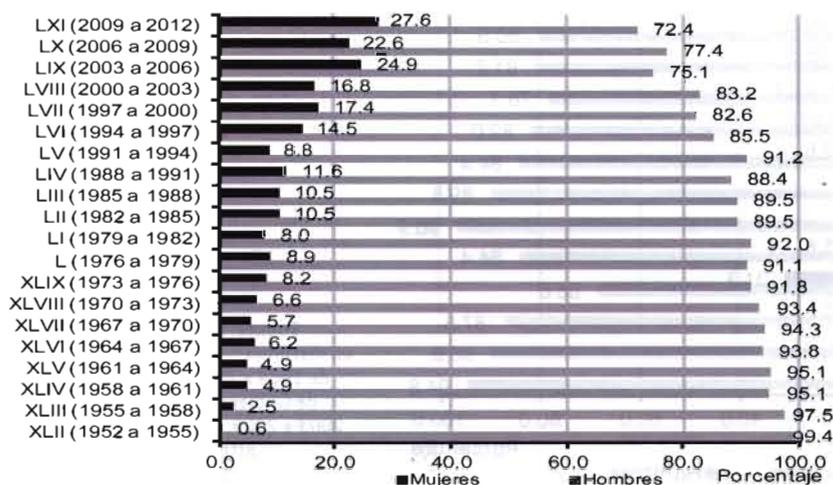
No obstante los avances en la participación política de las mujeres, todavía persiste una subrepresentación en los espacios de poder político, la cual se agudiza aun más cuando se consideran sectores específicos de la población fe-

menina, entre éstos, las mujeres indígenas. En una investigación realizada en 2008 no se identificó entre las legisladoras federales ninguna mujer indígena en la Cámara de Diputados, así como en la Cámara de Sena-



IFIGENIA MARTÍNEZ

GRAFICA 1
PORCENTAJE DE DIPUTADAS Y DIPUTADOS FEDERALES POR LEGISLATURA, 1952 - 2009



Fuente: ceameg 2010, con base en Presidencia de la República. Sexto Informe de Gobierno, 2006. Para la LXI legislatura: Cámara de Diputados. Servicio de Información para la Estadística Parlamentaria (INFOPAL). <http://www.diputados.gob.mx> (23 de noviembre 2009).

dores. En el ámbito estatal se identificaron sólo dos mujeres indígenas legisladoras en el congreso del estado de Oaxaca, una en el congreso de Puebla y una en el congreso de Veracruz¹. Estos datos ilustran el grado de exclusión, silenciamiento e invisibilización de las mujeres indígenas en el sistema político nacional.

Otro tema importante a considerar es la aplicación del dos por ciento del presupuesto anual de los partidos políticos para la capacitación, promoción y el desarrollo del liderazgo político de las mujeres, establecido en el artículo 78 del Cofipe.

De acuerdo a Natividad Cárdenas², los recursos asignados a los partidos políticos en el período 2008-2010 sumarían en total 162.346,976.16 pesos:

- En 2008 recibieron 49.513,242 pesos
- En 2009 recibieron 54.632,591.75 pesos
- En 2010 recibieron 58.201,142.41 pesos

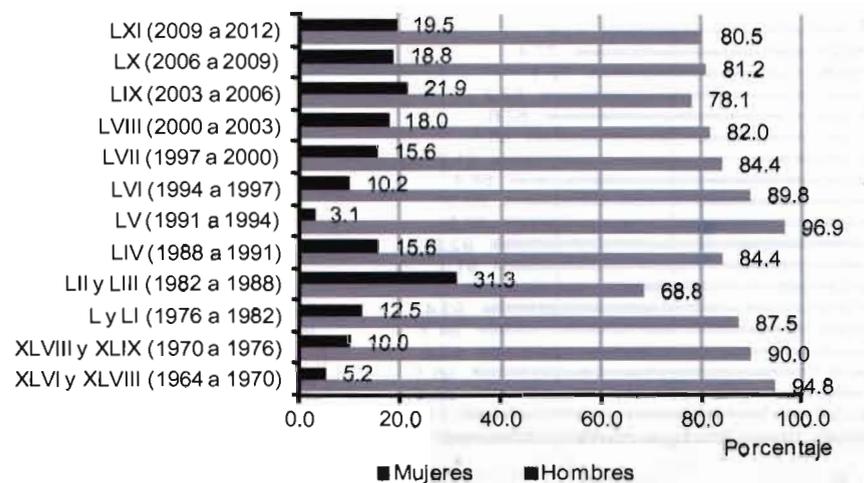


Luego de una revisión a la información proporcionada por los distintos partidos políticos, la investigadora concluye que el dos por ciento que debe ser aplicado para la capacitación, promoción y desarrollo del liderazgo político de las mujeres ha transitado entre la omisión a la norma, su incorrecta aplicación y el desconocimiento de su impacto real, por lo que señala, los recursos destinados a la formación de cuadros y el liderazgo de las mujeres constituye un posible

1 Paloma Bonfil, Dalia Barrera, e Irma Aguirre (2008). *Los espacios conquistados: Participación política y liderazgo de las mujeres indígenas de México*, PNUD, p, 101.

2 Natividad Cárdenas (2011). *El financiamiento público de los partidos políticos nacionales para el desarrollo del liderazgo político de las mujeres*, Serie Cuadernos de divulgación de la justicia electoral, TEPJF, pp. 9;44-45.

GRAFICA 2
PORCENTAJE DE SENADORAS Y SENADORES FEDERALES POR LEGISLATURA, 1952 - 2009



Fuente: ceameg, 2010, con base en distintas fuentes. Para los periodos de 1964 a 2003: PR. Tercer Informe de Gobierno, 2003. Para el periodo 2003 a 2009: Senado de la República. <http://www.senado.gob.mx> (20 de noviembre 2009).

fraude a la ley, una práctica de simulación y un mero recurso retórico, toda vez que los partidos estarían destinando el recurso de dos por ciento a actividades administrativas: pago de luz, teléfono, lavandería, fumigación, seguridad, entre otros. Estos elementos se suman a otros obstáculos identificados previamente en diversas investigaciones en la materia, tales como:

– La tendencia de los partidos políticos a ubicar a una mayor proporción de mujeres en distritos o lugares en las listas plurinominales con escasa o nula posibilidad de triunfo.

– La preferencia de los partidos políticos de utilizar la vía de elección democrática, conforme a sus estatutos, en las candidaturas por el principio de mayoría relativa, lo que implica la exención de la cuota de género, (artículo 219 del Cofipe).

– El registro de un bajo porcentaje de mujeres para competir como precandidatas en las elecciones internas.

– En los escenarios electorales muy competitivos, la lucha interna por las candidaturas se vuelve más intensa y, al parecer, las mujeres tienen menos oportunidades de obtener candidaturas.

– El tema de los recursos económicos ha empezado también a ser considerado como elemento de exclusión, al incidir en el proceso de obtención de una candidatura.

– La renuncia de mujeres legisladoras electas con suplente varón.

Del conjunto de estos obstáculos, uno que cobró notoriedad luego del proceso electoral de 2009, fue el suceso registrado el 3 de septiembre cuando varias mujeres, recién electas como diputadas federales, presentaron su renuncia para dejar su lugar a su suplente varón, ya conocido como “*el caso de las juanitas*” y que mostró, en parte, la simulación en el cumplimiento a las cuotas de género.

Sobre el tema, habría que considerar que el citado incidente parecería no ser algo nuevo, sino una práctica recurrente de los partidos políticos desde que la aplicación de cuotas de género tiene carácter de obligatoriedad, se trataría no de una cuestión aislada, sino de un mecanismo, entre otros, a través de los cuales los partidos buscan encontrar formas de cumplir con la legislación electoral y,

al mismo tiempo, eludir su obligación de garantizar la equidad y procurar la paridad en la participación política entre mujeres y hombres, ello con base en los hallazgos de distintas investigaciones en la materia.

A casi 60 años de haberse reconocido en México el derecho de las mujeres a votar y ser electas, todavía se ubican múltiples retos por atender, tales como:

– El fortalecimiento del liderazgo de las mujeres: Lo que implica establecer mecanismos eficientes que hagan exigible y auditable la aplicación del dos por ciento anual del finan-



Los viejos gustan de dar buenos consejos para consolarse de no estar ya en condiciones de dar malos ejemplos.

FRANÇOIS DE ROCHEFOUCAULD (1613-1680)
FILÓSOFO Y ESCRITOR FRANCÉS

ciamiento público ordinario de los partidos políticos para la capacitación, promoción y desarrollo del liderazgo político de las mujeres; así como fortalecer acciones orientadas a modificar la cultura política dominada por valores androcéntricos.

– La consolidación y plena vigencia de las cuotas de género: Garantizar la plena aplicación, sin excepciones, de esta medida, además de fortalecer su contenido.

– Avanzar hacia la democracia paritaria: El gran reto es lograr la integración equilibrada de mujeres y hombres en las distintas esferas de la sociedad, lo que demanda en un sentido amplio, la revisión del pacto social.

La democracia paritaria, tal como se enunció por primera vez en la Declaración de

Atenas (1992), alude a la total integración de las mujeres y los hombres en pie de igualdad, en las sociedades democráticas. Al respecto, los países de la región de América Latina y el Caribe establecieron en

el *Consenso de Quito* (2007) que: “la paridad es uno de los propulsores determinantes de la democracia, cuyo fin es alcanzar la igualdad en el ejercicio del poder, en la toma de decisiones, en los mecanismos de participación y representación social y política, y en las relaciones familiares al interior de los diversos tipos de familias,

las relaciones sociales, económicas, políticas y culturales, y constituye una meta para erradicar la exclusión estructural de las mujeres”. Desde esta óptica, se evidencia un trecho importante por avanzar para lograr en la paridad México. ▀



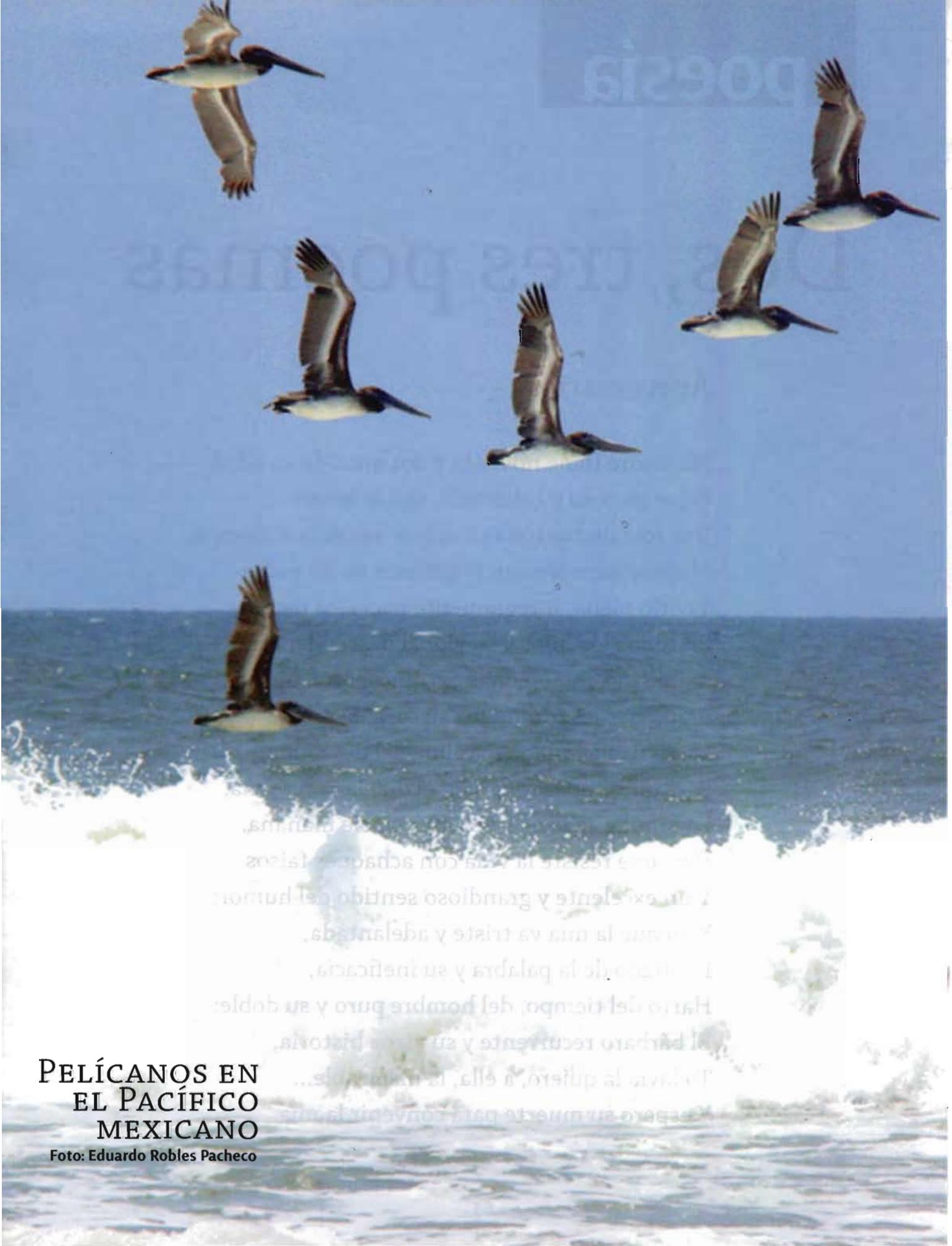
SILVIA MONGE



Adriana Medina Espino (adriana.medina@congreso.gob.mx)

Licenciada en Sociología por la UAM y egresada en Estudios de Género por el Colegio de México. Tiene experiencia en el trabajo con mujeres indígenas.

Durante años laboró en la asociación civil K'inál Anzentic (Tierra de Mujeres) en proyectos relativos a la salud y los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres indígenas. Previamente trabajó como asesora en el Instituto de las Mujeres del Distrito Federal.



PELÍCANOS EN EL PACÍFICO MEXICANO

Foto: Eduardo Robles Pacheco

Dos, tres poemas

Aniversarios

Mi madre tiene noventa y dos años de su edad,
Bajos glucosa y colesterol; ágil la mente...
Usa sólo un bastón con el que encauza el tiempo.
El amor siempre supo –ausente ya mi padre-
Vivirlo plena, íntegramente hacia los demás,
En todos los hijos y su global descendencia;
Asimismo en personas extrañas, forasteras,
A quienes les ofrendaba su casa, la mesa,
La distribución magnánima del desayuno,
Para que empezaran bien el día, la pobrísima,
La familiarizada e impronunciable mañana.
Hoy, que resiste la vida con achaques falsos
Y un excelente y grandioso sentido del humor;
Y en que la mía va triste y adelantada,
Hastiado de la palabra y su ineficacia,
Harto del tiempo, del hombre puro y su doble:
El bárbaro recurrente y su atroz historia,
Todavía la quiero, a ella, la insalvable...
Y espero su muerte para convenir la mía.

Las Capuchinas

Al fondo de un verde sombrío,
 En tu correría matinal
 -No sólo por motivos de salud
 Sino por los aún encontrables
 Sortilegios del mundo-
 Tú prefieres detenerte,
 En un momento del camino,
 A contemplar el lucimiento
 Morado de las capuchinas,
 Hacia este húmedo final
 De una milenaria primavera.
 Las capuchinas son tuyas sólo en
 la mirada.
 Con eso basta. Están allí:
 Ingrávidas, aéreas, imaginadas.

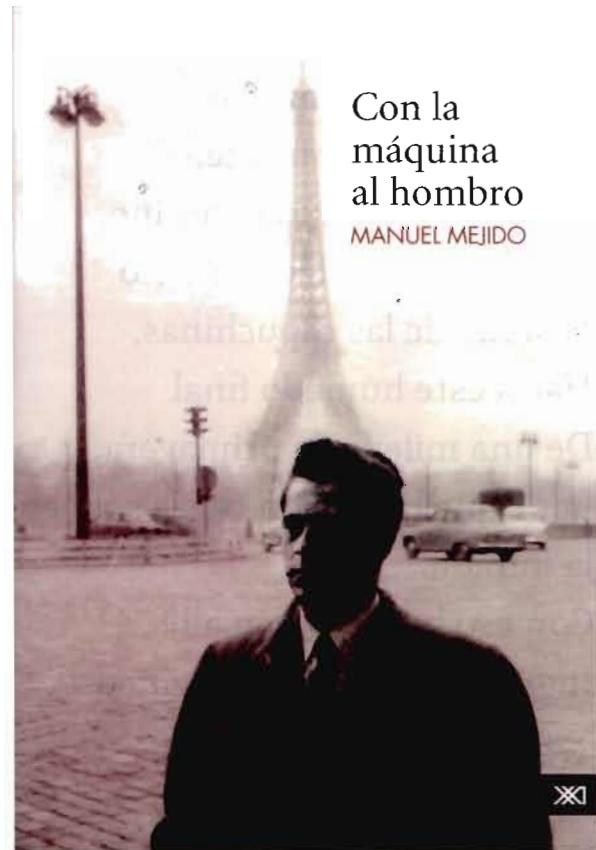
Cuadro de Villaverde

Abundante es el tono original del
 nombre.
 Pero el sabio color está
 hermanado
 A la pátina antigua en las
 estatuas;
 Y resulta hábil la alianza que
 acontece
 Entre matices azules y amarillos.
 Básico es el arraigo de la hierba
 fresca,
 Y el olor y la música también en
 el follaje.
 Ocre y sobria es la humana proeza,
 Porque galante siempre va la vida
 Como savia en el preludeo del
 mundo.
 Verde acontecimiento que sólo
 habrá de morir
 Tiempo después que el Hombre
 desfallezca.

La galaxia sin Gutenberg

CON LA MÁQUINA AL HOMBRO de Manuel Mejido

La lectura de este libro liberó en mí sentimientos encontrados: admiración, nostalgia, envidia y desencanto. Puedo explicar cada uno de ellos. Admiración por la evidencia de cuántos recursos de sagacidad, perseverancia y sentido de la noticia hay en todas sus historias. Nostalgia por el recuerdo de los años anteriores cuando compartíamos la redacción y algunas tardes en un diario cuyo estilo y estirpe se reflejaba en un detalle si se quiere nimio. Pero para mí altamente simbólico. A las puertas de la Dirección General donde despacharon (en su tiempo) Rodrigo de Llano, Manuel Becerra Acosta y Julio Scherer, había una escultura de bronce. Gutenberg, como figura dominante de todo el esfuerzo común. Envidia por haber llegado tarde a esa época dorada del diario Excelsior, hoy una pálida sombra de su viejo prestigio. Y desencanto por darme cuenta de cómo se ha extinguido una profesión para cuyo ejercicio sólo era indispensable querer vivir de esa manera. El periodismo —lo he dicho muchas veces— no es un sacerdocio, un oficio, ni un empleo, ni un trabajo; mucho menos una chamba o un simple quehacer: es una manera de vivir. O al menos lo era.



En mis tiempos se nos decía que un reportaje debe estar lleno de humanidad. Debemos convertir al hombre y sus circunstancias en el tema único del trabajo. En ese sentido la profesión estaba llena de romanticismo. Mucho

había de abogado de una sociedad alejada de la voz pública, otro tanto se tenía de cronista de las desventuras; un poco teníamos también de justicieros y procuradores. El periodista debía vivir pensando en otros. Su labor era a un tiempo descubrimiento y asombro. Pero él debía mantenerse al margen de lo segundo.

Muchos dicen, desde la antesala del lugar común, que un periodista nunca debe perder su capacidad de asombro. Yo digo lo contrario: un periodista nunca debe perder la posibilidad de comprender lo asombroso.

Manuel Mejido ha escrito otros libros, pero los anteriores guardan otras características. México amargo es una indispensable recopilación de textos a los cuales yo me atrevería a incluir en una denominación: periodismo sociológico. Son hallazgos noticiosos presentados en la forma superior del periodismo; el reportaje, de selvas en llamas, caciques, contubernios, podredumbre estorbosa para el progreso nacional; denuncias y miserias. El otro Libro, El camino de un reportero, es una especie de esqueleto de éste. Muchas de las historias ya habían sido contadas, pero en este caso se explican con otra óptica. Si en la primera versión se trataba nada más de contar, hoy se busca también explicar.

La diferencia entre una obra y la otra no es ni la extensión ni la incorporación de nuevos capítulos, es el tiempo. No me refiero a la mirada retrospectiva del autor sino a la edad del periodismo, una actividad cada día más burocrática a la cual los avances tecnológicos han envejecido y empobrecido. Hoy el periodismo nada tiene ya ni de humanístico ni de aventurero. Todo se reduce al seguimiento de normas, caminos y pactos; compromisos comerciales y políticos. Si en aquellos tiempos el periodis-

mo era hallazgo (consecuencia de la búsqueda viva), hoy es reproducción sin emociones.

Por eso este libro es —o debería ser— lectura indispensable en todas las escuelas de periodismo. Es una muestra de cómo el ejercicio profesional se debe alimentar de recursos personales, imaginación, comprensión de los momentos, capacidad para percibir la personalidad ajena; descifrar el instante, comprender el significado oculto en la apariencia de las cosas. Ojalá este trabajo se pueda colar siquiera por una rendija en las escuelas pomposamente llamadas de comunicación.

A lo largo de mi vida he conocido a los mejores periodistas de México y algunos del mundo. De los extranjeros sólo nombraré a Ryszard Kapuscinski. De los mexicanos, Manuel Mejido, con quien he trabajado por media Europa hasta perder el resuello.

Lo vi correr y fatigarse; luchar por una entrevista a pesar de no poder siquiera caminar. Enfurecerse y gritar en Roma rodeado de botellas vacías de vino: “cuando Echeverría vea al papa yo voy a estar ahí, aunque sea en camilla”. No estuvo postrado, pero sí doblado por una dolorosa lesión de la columna. Pero llegó.

Estos textos significan un testimonio y un reto. En la época en que Internet ha sustituido los viajes y el periodismo se convierte cada vez más en algo virtual y no vivencial, Mejido les viene a decir a quienes no lo sepan a los olvidados, como se deben de hacer las cosas, cómo se aprovechan los senderos del destino y la casualidad, cómo se toma el tren de las oportunidades y cómo, cuando es necesario, se cambian las vías para llegar a donde se quiere.

Si me preguntara la razón de esta deshumanización del periodismo, de esta pérdida

de su condición romántica (en el sentido de anteponer los sentimientos a razones) yo señalaría la esclavitud. ¿Cuál? Esa por cuya vigencia un hombre ya no puede vivir sin una Blackberry, un teléfono celular, un Iphone, un Ipad o la consulta constante del chismorrero de las redes sociales. El Big Brother de Orwell, ese tirano omnipresente cuyos ojos vigilaban hasta el mínimo de nuestros movimientos para imponernos una sumisión política no existe de ese modo, pero se hace presente en la dependencia del hombre hacia la maquina. Un hombre de nuestro tiempo puede vivir años y años sin tocar siquiera un billete ni una bella moneda de cantos lisos. La maquina se encargara de enviarle fondos a una tarjeta de plástico con la cual firmara todos sus consumos. Y así sucede con el periodismo.

Yo mismo he hecho enlaces radiofónicos con personas a quienes nunca he visto ni veré. Lo virtual ha sustituido a lo real; si no del todo, si es una notable proporción para desvirtuar la naturaleza vivencial de la profesión, del oficio, o de la vida.

En los días corrientes se ha diluido la frontera entre la noticia y a información corporativa. Hay en los diarios de hoy columnas por decenas; todas llenas de chismes empresariales o políticos generados a través de oficinas llamadas "centrales de medios" o "agencias", similares a las de la publicidad. El contrato garantizada el suministro de naderías o perversidades, según sea el caso.

Los partidos políticos, las dependencias de gobierno y hasta el gobierno mismo se han convertido en emisores de mensajes ajenos al interés del público, pero hábilmente disfrazados. De esa manera el periodismo

no informa; deforma y confunde; manipula y engaña. Muchos alegaran: eso siempre ha ocurrido. Y tendrán razón, pero además se hacían otras cosas.

Hasta el día de hoy la prensa mexicana nos debe un reportaje extenso y a fondo de las causas estructurales de la destrucción de mil edificios en 1985 en la ciudad de México, mientras otros vecinos y mas viejos siguieron en pie. Todavía nadie nos reporta cómo fue el brote de influenza ni cuáles sus profundas consecuencias en la economía. Todo se va en repetir declaraciones de los funcionarios quienes no hacen sino cubrir sus espaldas mediante el seguro procedimiento de exaltar los valores políticos de su jefe quien a su vez ignora la mitad de sus propias palabras.

Frente a esa rutina mediocre y burocrática de la prensa por un encargo (basta ver los noticieros de televisión), este libro es un viaje por la ventura profesional. El viajero y trotamundos, el hombre instalado en la búsqueda personal de la información, el esclavo de la noticia, el amo de su intuición, nos viene a decir que las cosas pueden hacerse de otra manera. Y lo garantizo con mi propia experiencia.

Hoy Manuel puede darse muchos lujos de todo tipo. Alejado del nerviosismo de su sangre en llamas de sus años anteriores; maduro y sin penurias de ninguna especie, puede mirar de frente su pasado y ofrecernos estas páginas. Si solamente hubiera hecho en su vida un reportaje, el golpe de Estado en Chile, Mejido tendría suficiente para dejar a un lado del camino a todos los demás.

Por fortuna para todos y por suerte para el periodismo mexicano hizo muchas y muy notables cosas más. Éstas son algunas de ellas.



DOSCIENTOS AÑOS

Ponciano Arriaga, el jurista de Juárez

Nacido el 18 de noviembre de 1811 en San Luis Potosí, a los 20 años se tituló de abogado y ejerció tramitando su “habilitación de edad”. Su rauda carrera lo llevó a regidor del Ayuntamiento, diputado local, secretario de gobierno y a la Cámara de Diputados, donde fue electo en 1843 y 1846.

En la invasión estadounidense de 1847 se opuso a la paz basada en ceder territorio. En 1852, el presidente Arista le nombró ministro de Justicia, pero ese mismo año marchó al destierro, tras del enésimo retorno de Santa Anna al poder. Luego de contactar desde Nueva Orleans a Benito Juárez y otros liberales, regresó al país al triunfar la Revolución de Ayutla.

Además de ser primer presidente del Congreso Constituyente de 1856, fue uno de los principales redactores del Proyecto de Constitución de 1857 y dio un discurso magistral en la sesión del 4 de septiembre de 1856, cuando los conservadores votaron por volver a la Constitución de 1824, impedido gracias al irreprochable manejo que Francisco Zarco hizo del Reglamento Interior del Congreso. Por ello a Ponciano Arriaga se le llamó *Padre de la Constitución*. Tras el golpe de Estado de 1859, siguió a Juárez hacia Veracruz. En 1863 falleció en su tierra natal.

En Sesión Solemne, la Cámara de Diputados rindió homenaje al jurista de Juárez.

A setenta años de Pearl Harbor

La posición de México ante el ataque

Sin previa declaración de guerra y, precisamente cuando un Embajador especial del Japón se encontraba en Washington, en conversaciones diplomáticas con las altas autoridades norteamericanas del Departamento de Estado, las fuerzas japonesas procedieron al bombardeo de Manila y de las islas Hawai, agrediendo, en sus posesiones, a los Estados Unidos de América, y contrayendo así, ante la historia, toda la responsabilidad de los acontecimientos que se avecinan y que vienen a extender, dolorosamente, la conflagración que aflige a la humanidad.

El Gobierno de México –que, desde el principio de la actual contienda definió con toda energía el espíritu de positiva solidaridad que le une a los demás gobiernos del continente- se ha enterado con la más profunda emoción de estos nuevos hechos que constituyen una nueva violación de los principios fundamentales del Derecho de

Gentes, cometida por una de las potencias agrupadas dentro del frente de las dictaduras totalitarias en contra de las democracias del mundo.

Con la solemnidad que corresponde a la gravedad de las circunstancias, México declara que su conducta se ajustará inflexiblemente a los postulados de justicia y de honor que ha mantenido hasta hoy sin vacilaciones. En tal virtud, cree conveniente que, fiel a las resoluciones adoptadas en la Junta de Cancilleres, celebrada en La Habana, en 1940, uno de esos postulados es el de que cualquiera agresión en contra de alguna de las naciones del Hemisferio será juzgada por nuestro país como una agresión en contra de su propia soberanía.

Ezequiel Padilla,
Secretario de Relaciones Exteriores,
Diciembre 7, 1941.

Glosario

de términos parlamentarios.

De las sesiones del pleno

CAPITULO I

1.- Las sesiones de la Cámara tendrán el carácter de ordinarias, extraordinarias, solemnes y permanentes; todas las sesiones serán públicas, salvo las que sean consideradas como secretas.

Sesiones Ordinarias

1.- Serán sesiones ordinarias las que se celebren durante los periodos de sesiones ordinarias establecidos en la Constitución. Por regla general, se realizarán los martes y jueves de cada semana y durarán hasta cinco horas prorrogables por el pleno. Podrán realizarse sesiones en días diferentes a los señalados, cuando así lo acuerde la Junta.

2.- En términos de lo dispuesto por el artículo 68 constitucional, la Cámara no puede suspender sus sesiones por más de tres días, sin consentimiento de la Cámara de Senadores.

Sesiones Extraordinarias

1.- Serán sesiones extraordinarias las que se celebren fuera de los periodos de sesiones ordinarias enunciados en la Constitución.

2.- En ellas podrán tratarse únicamente los asuntos incluidos en la convocatoria que para tal efecto decreta la Comisión Permanente.

3.- El Presidente deberá citar este tipo de sesiones, por regla general, cuarenta y ocho horas antes. En caso de urgencia lo hará, por lo menos, con veinticuatro horas de anticipación, a través de los medios de difusión de la Cámara, podrá auxiliarse de los medios de comunicación masiva que considere pertinentes.

4.- El Presidente deberá explicar el objeto de la convocatoria, al inicio de la sesión de apertura del periodo de sesiones extraordinarias y declararlo concluido cuando se hubieran agotado los asuntos enlistados, o hasta veinticuatro horas antes del inicio del periodo de sesiones ordinarias.

5.- Los asuntos materia del periodo extraordinario que no se hubieran agotado, deberán de ser listados en la siguiente sesión del periodo de sesiones ordinarias.

Sesiones Solemnes

1.- El Pleno, a propuesta de la Junta, podrá decretar o acordar la celebración de sesiones solemnes para:

- I. Conmemorar sucesos históricos o efemérides.
- II. Reconocer pública y solemnemente los méritos de personajes.
- III. Recibir a visitantes distinguidos, delegaciones parlamentarias o invitados especiales, y
- IV. Realizar actos protocolarios o diplomáticos.

2.- El formato de las sesiones solemnes y su organización se establecerán en el decreto o acuerdo que les de origen.

Sesiones Permanentes

1.- Serán sesiones permanentes, las que tengan como propósito desahogar los asuntos que acuerde la Cámara conservando la sesión, a efecto de poder reanudarlos en forma expedita, en otro momento para tratar asuntos previamente determinados.

2.- La Cámara podrá, por mayoría absoluta, constituirse en sesión permanente para tratar los asuntos que acuerde. Durante éstas, el Presidente podrá decretar los recesos que estime pertinentes.

3.- En el desarrollo de la sesión permanente no podrá darse cuenta de ningún otro asunto que no esté comprendido en el acuerdo, salvo los de carácter urgente que el Pleno, por mayoría absoluta acuerde incluir.

4.- Cuando se traten asuntos para los cuales la legislación fije un plazo o término, ninguna sesión podrá prorrogarse más allá de dicho término.

5.- La sesión permanente podrá darse por terminada cuando así lo acuerde el Pleno o cuando se hayan agotado los asuntos que la motivaron. Antes de clausurarla se leerá, discutirá y aprobará el acta de la misma.

Sesiones Secretas

1.- En las sesiones secretas sólo se podrán tratar los asuntos que:

- I. Sean dirigidos a la Cámara con carácter de reservado, de acuerdo con las normas legales aplicables,
- II. El Pleno califique con ese carácter por razones de seguridad nacional u orden público, y
- III. Los que por mandato de ley deberían tratarse de esa manera.

1.- El personal de apoyo estará obligado a respetar la confidencialidad de los documentos electrónicos, filmicos, de audio y escritos, correspondientes a los asuntos tratados con carácter de reservado, en términos de las leyes aplicables. El desacato a esta disposición dará lugar a las sanciones que correspondan.

1.- En las sesiones secretas sólo deberán estar presentes los diputados, diputadas y el personal de apoyo que el Presidente considere indispensable.

1.- Los documentos electrónicos, filmicos, de audio y escritos de las sesiones secretas serán mantenidos bajo reserva por el Presidente.

2.- La Cámara, a través de la Mesa Directiva, podrá hacer públicos los documentos reservados, de conformidad con lo que establecen la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y el Reglamento de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales de la Cámara de Diputados.

CAPITULO II

1.- Será facultad del Presidente que se realicen los avisos necesarios para procurar la presencia de todos los diputados y diputadas integrantes de la Cámara, en la apertura de las sesiones y en las votaciones nominales.

2.- El Presidente requerirá la presencia de los diputados y diputadas que no asistan a las sesiones y les comunicará de las sanciones por no acudir.

1.- Los diputados y diputadas deberán registrar su asistencia al inicio de las sesiones, a través del Sistema Electrónico. Si no es posible su operación, se procederá a la aplicación del registro a través del pase de lista o mediante el sistema de registro de firmas ante la Mesa Directiva.

2.- El Sistema Electrónico se abrirá por lo menos, noventa minutos antes de la hora prevista para el inicio de la sesión y se cerrará en el momento que ésta inicie, previa instrucción del Presidente.

3.- Si una diputada o diputado, por cualquier causa, no registrara oportunamente su asistencia como lo establece el numeral anterior, podrá hacerlo ante la Secretaría, quien le proporcionará las cédulas para tal efecto, hasta

treinta minutos más tarde de que se haya cerrado el Sistema Electrónico.

4.- La Secretaría ordenará hacer avisos para que las diputadas y los diputados pasen al Salón de sesiones, diez minutos antes del inicio de la sesión. Los avisos se harán también antes de reanudar una sesión que se haya suspendido y antes de efectuar una votación nominal.

5.- La Secretaría instruirá para que dichos avisos se realicen en todas las oficinas, estancias, salones, pasillos y demás áreas del Recinto.

1.- La Cámara abrirá con validez sus sesiones, cuando esté integrado el quórum, de acuerdo a lo que dispone el artículo 63 de la Constitución.

2.- Durante la sesión, el quórum sólo se verificará mediante las votaciones nominales.

3.- Una vez iniciada la sesión, esta sólo se suspenderá si se comprueba la falta de quórum en alguna votación nominal. En este caso, el Presidente declarará un receso hasta por quince minutos. Si al término del mismo se verificara que no existe quórum, levantará la sesión.

1.- Se computará como inasistencia de la Diputada o del diputado a una sesión cuando:

I.- No registre su asistencia al inicio.

II.- No vote o manifieste su abstención en al menos, la mitad de los proyectos de ley o decreto que se discutan en la sesión, salvo que existía justificación.

Reglamento de la Cámara de Diputados
Del. H. Congreso de la Unión
Título tercero, Capítulo I
Artículos 35 al 43

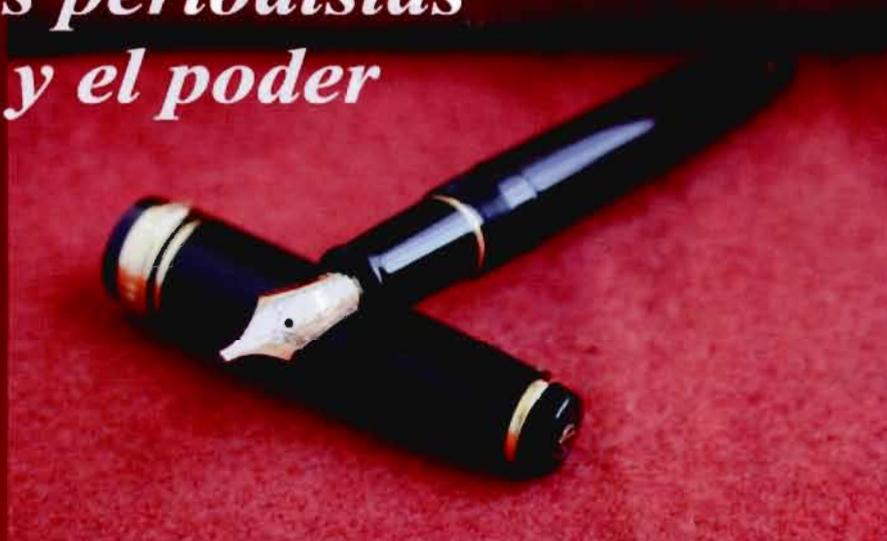


LXI LEGISLATURA
CÁMARA DE DIPUTADOS

Cámara de Diputados Coordinación de Comunicación Social

2º ciclo de seminarios

Los periodistas y el poder



*Dirigido a Diputados, Reporteros, Cronistas, Columnistas,
Editorialistas y Comunidad en General*

Auditorio “Aurora Jiménez de Palacios”
Edificio “E”, Palacio Legislativo
desde el lunes 14 de noviembre al 12 de diciembre
a las 11:00 horas
y el martes 22 de noviembre Auditorio “Sur” del Edificio “A”

Coordinador

Dr. Luis Medina Peña

Informes e inscripciones:
Tel: 5628-1300 exts. 2163 y 2150
Lic. Ana Cristina Peláez
Dirección de Relaciones Públicas



www.diputados.gob.mx
<http://comunicacionsocial.gob.mx/difusion>

Tercer Año de Ejercicio Legislativa
Primer Período de Sesiones Ordinarias



De tierra de volcanes

El general Porfirio Díaz hizo un anuncio insólito que sorprendió al mundo. Al conceder una entrevista a James Creelman, corresponsal del *Pearson's Magazine* de Nueva York, declaró:

“Varias veces he tratado de renunciar a la Presidencia, pero se me ha exigido que continúe en el ejercicio del poder. He esperado con paciencia el día en que la República de México esté preparada para escoger y cambiar sus gobernantes en cada período sin peligro de guerras ni daño al crédito y al progreso nacionales. Creo que ese día ha llegado. Tengo firme resolución de separarme del poder al expirar mi período, cuando cumpla 80 años, y no volveré a ejercer la Presidencia”.

La declaración, publicada el 3 de marzo de 1908, de que se retiraría en diciembre de 1910, desconcertó. Algunos, entre quienes estaba Francisco I. Madero, creyeron que había llegado el tiempo de formar partidos políticos. En realidad, la entrevista Díaz-Creelman, fue planeada para sugerir que Díaz era “forzado” a aceptar un nuevo período. Sin embargo, causó un efecto distinto. El pueblo la tomó en serio y quería acciones.

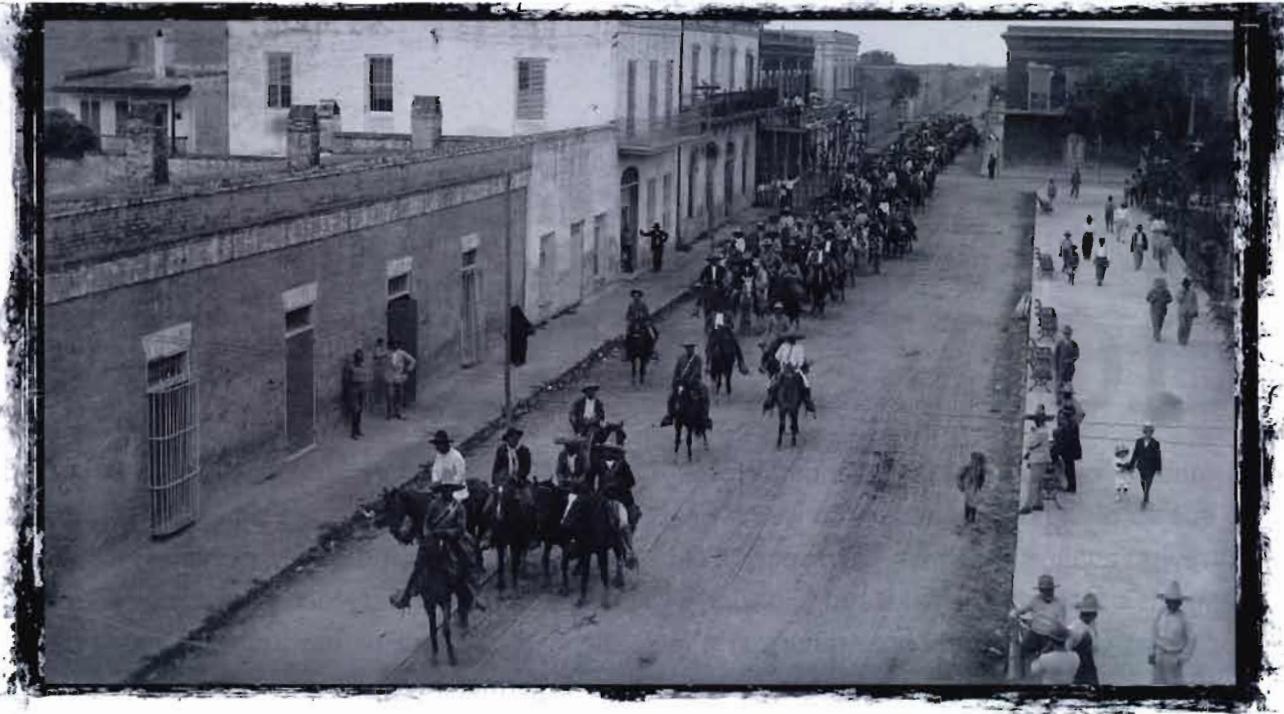
Brotaron dos nuevos partidos, el Partido Democrático y el Anti-reeleccionista. El segundo publicó un periódico, *El Anti-reeleccionista*, pagado por Madero; los editores eran Félix F. Palavicini, José Vasconcelos y Luis Cabrera.

Madero inició giras políticas por el país. La opinión pública cambiaba gradualmente contra Díaz, pero aún ganó las elecciones en julio de 1910. Don Porfirio creyó que todavía sería Presidente otros seis años, hasta diciembre de 1916.

El germen revolucionario se había incubado. Acusado de lanzar afirmaciones subversivas, Madero estaba preso en San Luis Potosí, y la atmósfera se iba cargando de rumores de tempestad. Hasta la casa de don Porfirio, llegaron gritos de “¡Muera el mal gobierno! ¡Muera Díaz!”.

El Delegado Pontificio y obispo de San Luis Potosí, monseñor Montes de Oca, logró que dejasen libre a Madero, bajo caución, pero éste huyó a San Antonio, Texas. Allí, lanzó su Plan de San Luis, en el que denunciaba como inválida la última elección presidencial y llamaba a la nación a levantarse en rebelión el 20 de noviembre de 1910. Comenzó la revuelta.

Caciques ambiciosos, audaces, que amaban la silla de montar y el sable, esperaban con ansia el día en que se aflojase la mano de hierro de don Porfirio. Ese día había llegado. Pascual Orozco y Francisco Villa hicieron su aparición en Chihuahua, Emiliano Zapata en Morelos. Patriotas sinceros y hombres que deseaban el robo se unían a sus respectivos jefes. México estaba en llamas.



Díaz, en la última elección, se había jugado el todo por el todo y lo perdió. Firmó su renuncia a las 4:30 de la tarde del 25 de mayo de 1911. El octogenario, ocho veces Presidente de la República, abatido, partió al destierro. Francisco León de la Barra, secretario de Relaciones Exteriores asumió como Presidente Interino de la República, hasta que pudieran efectuarse nuevas elecciones.

El 7 de junio de 1911, la capital fue sacudida por un temblor. Francisco I. Madero entraba triunfalmente en la ciudad de México. Uno de los acontecimientos más notables de toda la historia. Hubo días de continuadas ovaciones y adulaciones, como solamente las conocieron los emperadores romanos. El pueblo lo aclamaba, como Mesías que entra en Jerusalén. La insurrección de Madero contra las repetidas reelecciones de Díaz, lo habían hecho inmensamente popular. Su recepción fue una explosión de entusiasmo colectivo.

El 27 de agosto de 1911, Francisco I. Madero y José María Pino Suárez, son elegidos candidatos a la Presidencia y Vicepresidencia de México. Emiliano Zapata, que había alzado la voz de “Tierra y Libertad” en Morelos, no quedó satisfecho con la política de Madero, así que se acuarteló en Cuautla. El Presidente Francisco León de la Barra envió al general Victoriano Huerta para tratar de someter al pintoresco guerrillero.

Madero asumió la Presidencia de México, el 6 de noviembre de 1911. Su popularidad fue de corta duración. La opinión pública pronto se desencantó. Madero era “fanáticamente adicto al mundo de los espíritus”, un hombre que vivía en la luna, falto de conocimientos militares, administrativos y de gobierno. Su incompetencia para gobernar, se dio a conocer tan pronto como subió al poder. Vivía entre nubes, y cuando éstas se abrían no distinguía sino unas pocas cumbres de vértigo...sin que le ayudase una brizna de instinto para adivinar la entrada al puerto y sin saber usar la brújula.



Por desgracia no conducía un barquichuelo propio, sino la Nave del Estado. Pertinente-mente dijo el doctor Francisco Vázquez Gómez: “el que es cabeza de un Estado, debe primero tener cabeza”.

El 25 de noviembre de 1911, Emiliano Zapata proclamó su Plan de Ayala, tratando de inepto al Presidente Madero, pues no había logrado cumplir las promesas de la revolución que había desencadenado, y por haber caído en manos de los científicos y hacendados. Como jefe del nuevo movimiento se proclamaba al general Pascual Orozco, y si no aceptaba, al general Emiliano Zapata.

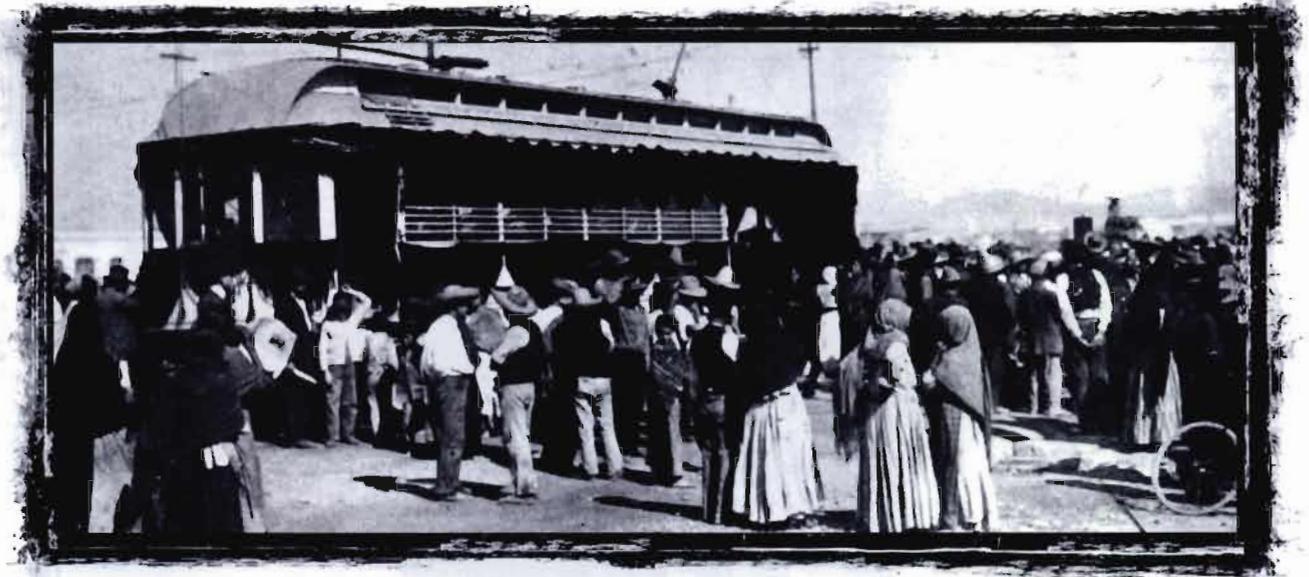
Madero era incompetente ante la complicada situación política. Corrían rumores de que trataban de derrocar su régimen. Los nombres de Victoriano Huerta, Félix Díaz y otros sonaban como sospechosos. Las cosas sucedían con rapidez vertiginosa.

Absurdamente, seguía en su mundo de ensueño. Tanto que el 1º de febrero de 1913 dio

una recepción en el Castillo de Chapultepec, en honor de Victoriano Huerta. Todos vieron al Presidente, que del brazo de Huerta, recorría los salones presentándolo y diciendo: “Éste es mi héroe”.

Venustiano Carranza, en Saltillo, se alistaba para participar. La situación en la ciudad de México, tal como la veía el embajador Henry Lane Wilson era: “dos ejércitos enemigos (el de Huerta y el de Díaz) se hallaban en posesión de la capital y toda autoridad civil había desaparecido. Comenzaban a dejarse ver bandas siniestras de ladrones y salteadores en las calles, y filas de gente hambrienta.

La “Decena Trágica” se inició. El traidor Victoriano Huerta inició el golpe de Estado. De inmediato, hizo prisioneros al débil Presidente Madero, y a Pino Suárez, en Palacio Nacional, y los obligó a firmar su renuncia al poder. De conformidad con la ley, el Secretario de Relaciones Exteriores quedaba nombrado Presidente, lo cual correspondía a Pedro Lascuráin, quien, he-



cho el juramento de oficio, nombró al general Victoriano Huerta, Secretario de Gobernación, y a los 20 minutos renunció a la Presidencia.

Esta abdicación fue aprobada unánimemente por el Congreso, y al cabo de un cuarto de hora el general Huerta era Presidente provisional de México, gracias a un golpe de Estado, en el que se habían guardado las formas legales, y gracias también a la violencia.

Todas las grandes potencias, con excepción de los Estados Unidos, reconocieron al gobierno "de facto" de Huerta. También lo hicieron casi todas las naciones latinoamericanas. Todos los gobernadores de los estados mexicanos, menos los de Coahuila y Sonora, aceptaron al nuevo Presidente. Casi sin excepción los intereses financieros americanos se pusieron de su parte.

El 22 de febrero de 1913, el usurpador Victoriano Huerta organizó el traslado de los prisioneros -Madero y Pino Suárez- a la Penitenciaría. Arregló que hubiese un simulacro de ataque al convoy. Así fueron asesinados Francisco I. Madero y José María Pino Suárez.

Este crimen disparó mayor violencia e inestabilidad. En Saltillo, Venustiano Carranza se negó a reconocer a Huerta. Se preparaba la revolución

armada. En Sonora, el teniente coronel Álvaro Obregón también ofreció combatir al traidor.

Venustiano Carranza ya hacía tiempo que mostraba ambiciones políticas. El 4 de marzo de 1913, rompió abiertamente sus relaciones con Victoriano Huerta. Pronto tuvo de su parte a Pablo González, a Obregón, a Francisco Villa, a Plutarco Elías Calles y a muchos más. Carranza se dio a sí mismo el título y la autoridad de Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, y gozaba de la bendición del gobierno estadounidense. Carranza, Villa, Obregón y Zapata, estaban no sólo en abierta pugna entre sí, sino desconfiando unos de los otros.

La Asamblea Constituyente aprobó, el 5 de febrero, la Constitución de 1917. Parecía que la paz y estabilidad reinarían en México. Pero, uno tras otro, los jefes de la Revolución, cayeron asesinados -tanto Villa, como Carranza, Zapata y Obregón-. Afortunadamente, el país dejó atrás la etapa de los caudillos para dar paso a las instituciones.

"La Revolución Mexicana" (fragmentos), del libro "México Tierra de Volcanes", de Joseph H. L. Schlarman. LMM

MÉXICO 1910

En Monumento a la Revolución se convirtió la estructura inconclusa de un gran Palacio Legislativo, proyectado por el arquitecto Émile Bernard, como se observa desde la avenida Juárez. (Foto: Archivo General de la Nación, derechos de la Cámara de Diputados)



MÉXICO 2011

Dedicado Monumento a la Revolución en 1938, alberga los restos de Venustiano Carranza, Francisco I. Madero, Plutarco Elías Calles, Lázaro Cárdenas y Francisco Villa. En 2010 concluyeron importantes obras para su restauración y remodelación de la Plaza. (Foto: Carlos Ramos)

