



Bien Común

año XXVII / número 299 / febrero 2020

¿Qué

modelo

de salud?

Kalyope Rodríguez Magiras
Ana Laura Veloz Sandoval
Salomón Guzmán Rodríguez
Aldo Gamboa Gutiérrez

Papeles de investigación
Acción Nacional a la luz del contexto
institucional: 1940, 1966, 1979 y 2004
Javier Brown César





FUNDACIÓN
**Rafael
PRECIADO**
Hernández, A.C.



Fundación Rafael
Preciado Hernández



fundacionrafaelpreciado

SÍGUENOS
EN REDES
SOCIALES

www.frph.org.mx

COLABORADORES

- **Javier Brown César.** Maestro en Administración Pública y Política Pública con mención honorífica de excelencia por la Escuela de Gobierno y Transformación Política del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey.
- **Aldo Gamboa Gutiérrez.** Presidente municipal de Villa Guerrero, Jalisco.
- **Salomón Guzmán Rodríguez.** Doctor en economía aplicada por la Universidad Nacional Autónoma de México. Asesor e investigador en la Fundación Rafael Preciado Hernández.
- **Kalyope Rodríguez Magiras.** Odontóloga con Maestría en Salud Pública y Administración de Hospitales, por la Universidad Autónoma de Coahuila y el Instituto de Estudios Superiores en Administración Pública de la Ciudad de México, respectivamente, de los cuales, se graduó obteniendo Mención Honorífica. Es Secretaria Técnica de la Conferencia Permanente de Congresos Locales, COPECOL; y Asesora de la Comisión de Salud en el Senado de la República.
- **Ana Laura Veloz Sandoval.** Maestra por la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México. Especialista en argumentación jurídica por la Universidad de Alicante. Actualmente es profesora en la División de Estudios Profesionales de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México. Integrante de la comisión de género y asesora en la División de Educación a Distancia.

Editorial ■ 4

Centrales ■

INSABI vs Seguro Popular: la ocurrencia 5

frente a una década de resultados

Kalyope Rodríguez Magiras

El derecho a la salud y el INSABI 25

Ana Laura Veloz Sandoval

Con AMLO 2019-2020, el menor presupuesto 33

al sistema de protección en salud

Salomón Guzmán Rodríguez

Salud de calidad: una demanda 43

constante en los municipios

Aldo Gamboa Gutiérrez

Papeles de investigación ■

Acción Nacional a la luz del contexto 52

institucional: 1940, 1966, 1979 y 2004

Javier Brown César

**Presidente**

Marko Antonio Cortés Mendoza

Secretario General

Héctor Larios Córdova

Tesorero Nacional

Omar Francisco Gudiño Magaña

Fundación Rafael Preciado Hernández, A.C.

Presidente

Marko Antonio Cortés Mendoza

Director General

Humberto Aguilar Coronado

Director de Administración y Finanzas

Benjamín Farfán Reyes

Director Editorial y de Cooperación Institucional

Carlos Castillo López

Director editorial

Carlos Castillo López

Coordinador

Jonathan Sánchez López Aguado

Corrección, diseño y formación

José Luis Torres Vargas

La Fundación Rafael Preciado

Hernández es una institución académica que tiene como principal objetivo la generación de ideas útiles que coadyuven a resolver los problemas de la sociedad mexicana en los ámbitos económico, político y sociocultural.

Objetivos:

Apoyar la capacitación social, política y económica de personas interesadas en estos temas.

Elaborar, editar y publicar, directa o indirectamente, boletines, revistas, memorias, apuntes, libros, videos y similares.

Fomentar y financiar actividades de investigación social, política y económica dentro del país.

Actividades:

Establecer relaciones y colaborar con otras instituciones similares del país y del extranjero.

Organizar, promover, estimular, patrocinar, dirigir y, en general, llevar a cabo directa o indirectamente cursos, seminarios, conferencias, reuniones de estudio, foros, mesas redondas, congresos y toda clase

de actividades relacionadas con la política, los asuntos sociales y la economía.

Gobierno y Bien Común es editada por el Partido Acción Nacional en colaboración con la Fundación Rafael Preciado Hernández, A. C. El tiraje es de 1,500 ejemplares.

La revista **Gobierno y Bien Común** es el principal órgano que la Fundación Rafael Preciado Hernández utiliza para dar a conocer públicamente los avances de los proyectos de sus investigadores. Al mismo tiempo que refrenda con este medio su compromiso con una cultura plural y democrática, abre espacio a otros analistas interesados en expresar sus puntos de vista sobre tópicos de actualidad para la sociedad mexicana.

Los puntos de vista externados por nuestros colaboradores no necesariamente reflejan la posición académica de la Fundación.

Los anuncios que aparecen en esta revista son resultado de convenios de intercambio no lucrativos establecidos con

los interesados.

Publicación indizada en CLASE.

Certificado de licitud de título: 9152.

Certificado de licitud de contenido: 6405.

Reserva: 04-2016-091418224300-102

ISSN 1870-0438

Queda prohibida la reproducción total o parcial de esta publicación por cualquier medio sin la autorización del editor, excepto para uso académico, con la cita completa de la fuente. No se devuelven originales.

Impreso en:

Editores e Impresores FOC, S. A. de C. V.
Los Reyes núm. 26, Col. Jardines de Churubusco, México, CDMX.
Tel.: 56 33 28 72

Correspondencia:

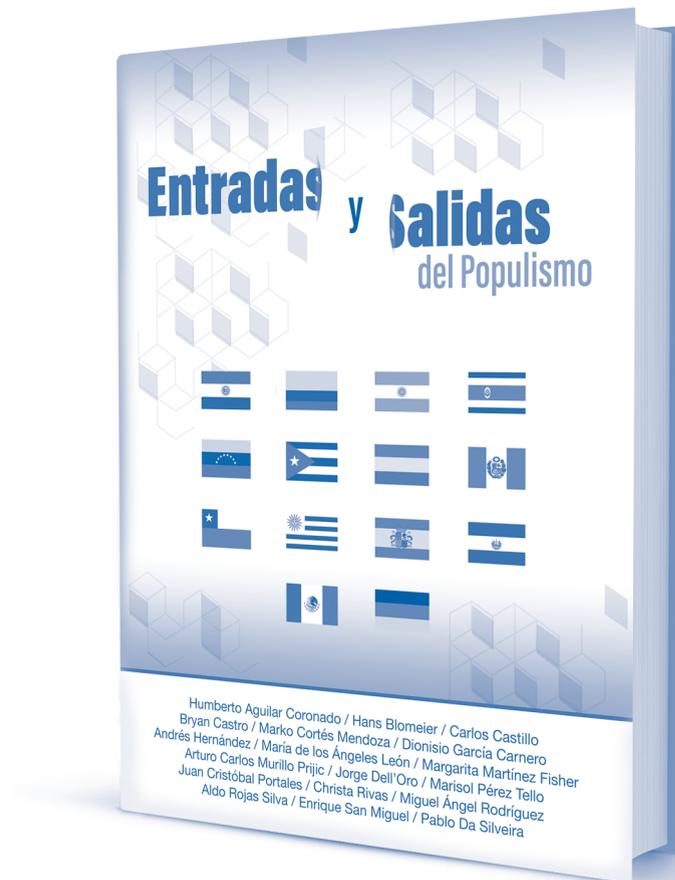
Revista **Gobierno y Bien Común**
Ángel Urraza 812, colonia Del Valle,
03100, México, CDMX
Tel / Fax: 55 59 63 00
contacto@frph.org.mx
www.frph.org.mx

Franquicia postal FP-PP-PAN-09-DF-2016

Publicación
mensual del



Conoce la nueva publicación de la Fundación Rafael Preciado Hernández



Con esta publicación, la Fundación Rafael Preciado Hernández busca promover las ideas expresadas en el foro Entradas y Salidas del Populismo y demostrar la trascendencia que deben tener espacios en los que el diálogo, el debate y el pensamiento sean los pilares que antecedan toda forma de acción política.

Esos espacios que no obstante su poca visibilidad o atractivo frente a una política centrada en la inmediatez o el espectáculo, resultan determinantes para dotar de un nuevo impulso a un centro político que, a partir de los valores del humanismo, vuelva a ser una alternativa para reconstruir las muy desgastadas democracias de Occidente.

Consulta y descarga gratuita en www.frph.org.mx

Síguenos:

Rafael Preciado Hernández   fundacionrafaelpreciado
 @frph  FRPH

La llegada al poder de un régimen que asume que nada de lo existente y construido en la etapa de transición mexicana es válido, y que solo a partir de su propia participación en el gobierno es que los avances serán reales, presupone poner en riesgo prácticamente la totalidad de los avances logrados en México de 1997 y hasta el año 2018.

Perfectibles, sin duda, como es toda construcción humana, esos logros eran no obstante cimientos firmes sobre los que se edificó la vida pública y privada del país: desde una política social que contribuyó a reducir la pobreza extrema y a atender a millones de mexicanos y proveerlos de servicios básicos, hasta un desarrollo económico que brindó estabilidad, progreso y posibilidad de ir poco a poco insertando a México en los grandes cambios a nivel mundial.

A partir de diciembre del año 2018 esta condición gradual, de avances paulatinos pero constantes, se vio mermada y frenada para comenzar una etapa incierta en la que no es posible entrever un modelo claro, más allá de aquel de sustituir aquello que funcionaba bien por alternativas que apuntan a la regresión de un modelo centralista, cada vez más vertical y donde el titular del Ejecutivo se ha convertido en el sumo administrador del Estado mexicano, sin considerar opinión de expertos, incluso sus allegados, sin atender señalamientos o consideraciones ya sea de instancias internacionales o de la propia oposición.

Entre esos logros que se han desmontado y prácticamente vuelto cada vez menos eficientes está el sistema de salud: la desaparición del Seguro Popular y la aletargada puesta en marcha del Instituto de Salud para el Bienestar ha traído consigo carencia y desabasto de medicinas, reclamos del personal del sistema, una dudosa capacidad de resolver los asuntos de atención y prevención, así como la afectación directa a miles de pacientes que padecen de manera cotidiana los caprichos del presidente de la República.

A este tema dedicamos la presente edición de Bien Común, destacando desde estas páginas, además, como la indolencia, en este como en otros temas, se convierte así en la máxima de un gobierno que no mira sino en torno de sí mismo, que no sabe reconocer los avances del pasado, y que pretende, sin ofrecer un rumbo claro, que nada de lo anterior sirve y que todo hay que empezarlo de cero.

Carlos Castillo

INSABI vs Seguro Popular: la ocurrencia frente a una década de resultados

Kalyope Rodríguez Magiras

¿Qué significa tener derecho a la salud? El derecho a la salud es parte de las prerrogativas sustentadas en la dignidad humana, sin la cual –o si no se lleva a cabo efectivamente– la persona no podría desarrollarse de manera integral; además es uno de los derechos humanos reconocido y plasmado en el marco normativo legal constitucional de México y en el internacional.

Como todos los derechos humanos, el derecho a la salud goza del principio de “inalienabilidad” que significa que no debe eliminarse o suspenderse; también se fortalece bajo el principio de “progresividad” que significa que el Estado debe garantizar su evolución, prohibiendo cualquier retroceso en lo que al acceso a la salud respecta, para que sea disfrutado de la manera más óptima por todos los mexicanos.

Dada la condición de derecho humano, los Estados –con base en el marco jurídico nacional e internacional– tienen la obligación de garantizar la salud y tomar las medidas que consideren necesarias para protegerlos y hacerlos efectivos; asimismo, es claro

é indiscutible que todo retroceso estaría estrictamente prohibido.

Con base en lo anterior, el presente texto pretende hacer una breve introspección sobre el derecho a la salud, estableciendo las obligaciones del Estado mexicano y su marco normativo, además de analizar algunas variables que ponen en duda la universalización, la gratuidad total de los servicios de salud, el establecimiento de criterios mínimos de seguridad en la atención médica, el acceso gratuito, efectivo, oportuno y de calidad a medicamentos e insumos; así como la asignación justa y adecuada de recursos económicos y la transparencia en la ejecución de los mismos. Por último, se analizarán las posibles consecuencias a partir de la entrada en vigor del decreto¹ de creación del INSABI, sus disposiciones y las problemáticas teóricas que se vislumbran para lograr su implementación.

¹ El Decreto de creación del INSABI, puede consultarse en la publicación del Diario Oficial de la Federación del 29 de noviembre de 2019 o en la siguiente liga: https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5580430&fecha=29/11/2019

Analizamos las consecuencias positivas o negativas tras la creación del INSABI como un factor decisivo para garantizar, o no, el derecho a la salud de los mexicanos; per se, una obligación del Estado mexicano en el marco del derecho nacional e internacional.

Lo anterior en razón de que los servicios de salud que provee el Estado mexicano son mucho más demandados por personas que al carecer un empleo formal, no son parte de la economía formal del país, carecen de seguridad social y muy posiblemente, pertenecen a un estrato social tristemente caracterizado por muchas carencias y por desigualdad de oportunidades. Son, por ende, quienes podrían resultar los más afectados.

En su caso, se pretende generar una alerta de los peligros o problemáticas a las que nos enfrentaremos para generar una alternativa de solución ante las fallas que ya se han estado presentado.

Realizar un análisis sobre los riesgos que genera la desaparición del Seguro Popular y del Fondo de Protección Contra Gastos Catastróficos, frente a la creación del INSABI y su Fondo de Salud para el Bienestar; identificando los principales elementos de su conformación, las inconsistencias para su implementación y las consecuencias fácticas que ya se han estado presentando y documentando.

Asimismo, se busca identificar el impacto y las posibles consecuencias de una implementación incorrecta en medio de un aparato de salud que presenta serias deficiencias y carencias.

¿Cómo va a funcionar el INSABI y cuáles son las consecuencias de su implementación?

El derecho a la salud ha sido uno de los principales derechos reconocidos desde el siglo XVIII.² Hoy en día continúa estando

dentro de las prerrogativas consideradas como derechos humanos que implica que son universales, interdependientes, indivisibles, pero sobre todo progresivos. Conforman parte de la base indispensable de derechos para la dignidad humana.

En el marco estrictamente jurídico, podemos encontrar que en la Constitución se encuentra garantizado dos veces, una de forma directa y otra de forma indirecta. Por una parte, el artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante CPEUM) establece lo siguiente:

Toda persona tiene derecho a la protección de la salud. La Ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución.

Por otra parte, el artículo 1 de la CPEUM³ establece desde el 10 de junio de 2011, que todos los derechos contenidos en los Tratados Internacionales de los que México sea parte deben considerarse como parte de la propia Constitución.⁴ En ese sentido, los derechos contenidos en los Tratados Internacionales deben considerarse derechos contenidos en la CPEUM:

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales establece lo siguiente:

³ "Artículo 1o. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece".

⁴ Ese criterio fue sostenido por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia al resolver el expediente Varios 912/2010, al analizar las implicaciones de la Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos del Caso Radilla Pacheco.

² En aquel momento, los derechos se concibieron en tres grandes rubros: de primera, de segunda y de tercera generación. El segundo rubro establecía los derechos económicos, sociales y culturales que tenían en común el principio de igualdad y entre ellos, uno de los más relevantes era el derecho a la salud.

Artículo 10

Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen que:

1-2 ...

3. Se deben adoptar medidas especiales de protección y asistencia en favor de todos los niños y adolescentes, sin discriminación alguna por razón de filiación o cualquier otra condición. Debe protegerse a los niños y adolescentes contra la explotación económica y social. Su empleo en trabajos nocivos para su moral y salud, o en los cuales peligre su vida o se corra el riesgo de perjudicar su desarrollo normal, será sancionado por la ley. Los Estados deben establecer también límites de edad por debajo de los cuales quede prohibido y sancionado por la ley el empleo a sueldo de mano de obra infantil.

Artículo 12

1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental.

2. Entre las medidas que deberán adoptar los Estados Partes en el Pacto a fin de asegurar la plena efectividad de este derecho, figurarán las necesarias para:

- a) La reducción de la mortalidad y de la mortalidad infantil, y el sano desarrollo de los niños;
- b) El mejoramiento en todos sus aspectos de la higiene del trabajo y del medio ambiente;
- c) La prevención y el tratamiento de las enfermedades epidémicas, endémicas, profesionales y de otra índole, y la lucha contra ellas;
- d) La creación de condiciones que aseguren a todos asistencia médica y servicios médicos en caso de enfermedad.

El Protocolo de San Salvador establece:

Artículo 10

Derecho a la Salud

1. Toda persona tiene derecho a la salud, entendida como el disfrute del más alto nivel de bienestar físico, mental y social.

2. Con el fin de hacer efectivo el derecho a la salud los Estados partes se comprometen a reconocer la salud como un bien público y particularmente a adoptar las siguientes medidas para garantizar este derecho:

- a. la atención primaria de la salud, entendiéndose como tal la asistencia sanitaria esencial puesta al alcance de todos los individuos y familiares de la comunidad;
- b. la extensión de los beneficios de los servicios de salud a todos los individuos sujetos a la jurisdicción del Estado;
- c. la total inmunización contra las principales enfermedades infecciosas;
- d. la prevención y el tratamiento de las enfermedades endémicas, profesionales y de otra índole;
- e. la educación de la población sobre la prevención y tratamiento de los problemas de salud, y
- f. la satisfacción de las necesidades de salud de los grupos de más alto riesgo y que por sus condiciones de pobreza sean más vulnerables.

En el mismo sentido, se han sentado precedentes importantes sobre la obligación de Estado de garantizar la salud. Por ejemplo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido lo siguiente:

“Al respecto, esta Corte ya ha reconocido que la salud es un derecho humano fundamental e indispensable para el ejercicio adecuado de los demás derechos humanos, y que todo ser humano tiene derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud que le permita vivir dignamente, entendida la salud no sólo como la ausencia de afecciones o enfermedades, sino también

como un estado completo de bienestar físico, mental y social, derivado de un estilo de vida que permita alcanzar a las personas un balance integral. El Tribunal ha precisado que la obligación general de protección a la salud se traduce en el deber estatal de asegurar el acceso de las personas a servicios esenciales de salud, garantizando una prestación médica de calidad y eficaz, así como de impulsar el mejoramiento de las condiciones de salud de la población”.⁵

En el mismo sentido, la Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha pronunciado respecto al derecho a la salud:

Derecho a la salud. Su regulación en el artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y su complementariedad con los tratados internacionales en materia de derechos humanos. Este Alto Tribunal ha señalado que el derecho a la protección de la salud previsto en el citado precepto constitucional tiene, entre otras finalidades, la de garantizar el disfrute de servicios de salud y de asistencia social que satisfagan las necesidades de la población, y que por servicios de salud se entienden las acciones dirigidas a proteger, promover y restaurar la salud de la persona y de la colectividad. Así, lo anterior es compatible con varios instrumentos internacionales de derechos humanos, entre los que destacan el apartado 1 del artículo 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, que señala que toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; el artículo 12 del Pacto

Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que alude al derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental, y refiere que los Estados deben adoptar medidas para asegurar la plena efectividad de este derecho; y el artículo 10 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador”, según el cual, toda persona tiene derecho a la salud, entendida como el disfrute del más alto nivel de bienestar físico, mental y social. En ese sentido y en congruencia con lo establecido por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, el derecho a la salud debe entenderse como una garantía fundamental e indispensable para el ejercicio de los demás derechos humanos y no sólo como el derecho a estar sano. Así, el derecho a la salud entraña libertades y derechos, entre las primeras, la relativa a controlar la salud y el cuerpo, con inclusión de la libertad sexual y genésica, y el derecho a no padecer injerencias, torturas, tratamientos o experimentos médicos no consensuales; y entre los derechos, el relativo a un sistema de protección de la salud que brinde a las personas oportunidades iguales para disfrutar del más alto nivel posible de salud. Asimismo, la protección del derecho a la salud incluye, entre otras, las obligaciones de adoptar leyes u otras medidas para velar por el acceso igual a la atención de la salud y los servicios relacionados con ella; vigilar que la privatización del sector de la salud no represente una amenaza para la disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad de los servicios; controlar la comercialización de equipo médico y medicamentos por terceros, y asegurar que los facultativos y otros profesionales de la salud reúnan las

⁵ Cfr. Caso Poblete Vilches y otros Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de marzo de 2018. Serie C No. 349, párr. 118.

La reforma que desapareció al Seguro Popular y creó al INSABI, constituye un retroceso para el derecho humano de acceso a la salud, que tendrá altos costos de operación y sobre todo, serias afectaciones a los usuarios por su compleja implementación, su desordenado método de aplicación y las múltiples variables que propiciarán una fuente de corrupción

condiciones necesarias de educación y experiencia; de ahí que el derecho a la salud debe entenderse como un derecho al disfrute de toda una gama de facilidades, bienes, servicios y condiciones necesarios para alcanzar el más alto nivel posible de salud. [Época: Novena Época Registro: 169316 Instancia: Primera Sala Tipo de Tesis: Aislada Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo XXVIII, Julio de 2008 Materia(s): Constitucional, Administrativa Tesis: 1a. LXV/2008 Página: 457].

Con base en lo anterior, es necesario aclarar que los derechos humanos se dividen en dos categorías: la primera está constituida por aquellos derechos que exigen la no intervención del Estado, tal es el caso del derecho de libertad de prensa o la realización de mecanismos políticos como es el derecho al voto; en ambos casos el papel del Estado consiste en sancionar a aquellas personas que transgredan los derechos. Por otra parte, se encuentran los que en algún momento se denominaron derechos de segunda generación, que son económicos, sociales y culturales: salud, seguridad social, vivienda digna, etc. En esta segunda gama no existe una universalidad que los garantice, sino que dicha garantía depende directamente de la capacidad económica que el Estado tenga o disponga para cubrirlos.

En el marco internacional, en materia de derechos humanos, se han dictado sentencias

en relación con el derecho a la salud que se consideran importantes en torno a la generalización de acceso que se prevé en la reforma que aquí se analiza:

- En el caso Tibi vs Ecuador se determinó que el Estado tiene obligación de garantizar a integridad de los migrantes que tengan la calidad de detenidos, entre ellos el derecho a la salud, por su especial condición. Sin embargo, no tiene la obligación de garantizar el derecho a la salud de todos los migrantes que se encuentren ilegalmente en su país.
- En el caso comunidad indígena Sawhoyamaya vs Paraguay se estableció que debe darse bien un cuidado-protección especial a grupos vulnerables como niños, mujeres embarazadas y personas adultas mayores.
- En el caso Vera Vera y otra vs Ecuador, se pronunció por el deber especial de brindar el acceso a la salud a personas detenidas por conductas penales ilícitas.
- En el caso Caso Furlan y familiares vs Argentina se resposabilizó al Estado porque al demorarse en el pago de una indemnización a Sebastian Furlan, de la que dependía su tratamiento, murió.
- En el Caso SuárezPeralta vs Ecuador incluso se ha sostenido que la falta de supervisión del Estado hacia los servicios de salud vulnera ese derecho.

En ese sentido, es posible observar que la Corte Interamericana ha dotado de contenido el concepto de derecho a la salud. Así, los Estados deben garantizar por lo menos los siguientes contenidos:

- El acceso a la salud a personas con la calidad de detenidos por temas penales o migratorios.
- Una especial protección a los grupos vulnerables (de su país): niños, mujeres embarazadas y personas adultas mayores.
- El acceso a la salud de niños y adultos en reclusión. En el caso de niños, tiene un doble deber de cuidado, el primero por ser niños y el segundo por estar en reclusión.
- La obligación de supervisión del Estado.

Como se puede observar, hasta ahora México ha seguido los lineamientos que se han establecido a nivel internacional al tratar el derecho a la salud no como una mera declaración sino como un derecho que debe ser garantizado. En ese mismo sentido, recientemente la propia Corte mexicana señaló que “7 millones de personas en México padecen alguna enfermedad poco común, que requiere tratamiento costoso o difícil de conseguir... la Corte amparó a pacientes de hemofilia, menores de edad, para que el IMSS evalúe su estado de salud y les brinde el tratamiento que requieren”.⁶

La reforma que desapareció al Seguro Popular y creó al INSABI, constituye un retroceso para el derecho humano de acceso a la salud, que tendrá altos costos de operación y sobre todo, serias afectaciones a los usuarios por su compleja implementación, su desordenado método de aplicación y las múltiples variables que propiciarán una fuente de corrupción.

En el caso de una posible falla grave, que no permita al Estado mexicano la implementación por lo menos en los términos en los que se venía ejecutando el Seguro Popular, generaría graves consecuencias a la salud en los sectores más vulnerables de este país.

A continuación, se hará un análisis del contenido de la reforma del INSABI, iniciando con una descripción general de las modificaciones más relevantes, para después determinar su posible impacto.

Los mensajes ante los medios de comunicación, la puesta en práctica de las estrategias y políticas emprendidas desde el Ejecutivo federal, así como del partido en el poder en turno, han comprometido de manera reiterada la gratuidad y la universalidad de los servicios de salud. En diciembre del año pasado diversos medios de comunicación difundieron la noticia de que a partir del 1° de enero de 2020, la salud sería gratuita para todos. Anuncio a todas luces falaz. El Presidente Andrés Manuel se desdijo y el pasado 16 de enero sostuvo lo siguiente:

“El 1 de diciembre de este año (2020) va a estar funcionando el sistema de salud pública con normalidad, con servicio de calidad, atención médica y medicamentos gratuitos. Va a estar funcionando, ese es el propósito, como los servicios de salud que hay en otros países del mundo, como Dinamarca, a eso aspiramos, como Canadá, como Reino Unido, es un desafío” Andrés Manuel López Obrador.

Es decir, se ha dado una nueva pauta para garantizar la puesta en ejecución de la “salud gratuita”. La afirmación genera serias dudas. ¿Qué puede cambiar si el alcance legislativo ya logrado por el grupo mayoritario en el Congreso no resolvió el desabasto de medicamentos sino que lo acentuó; no consideró la emisión de una póliza y, además, eliminó de

un plumazo el Fondo de Protección Contra Gastos Catastróficos?, ¿cómo ampliar la protección social en salud cuando muchos gobernadores de oposición ya anunciaron que no firmarán el convenio que está contenido en la ley y que está caracterizado por opacidad y por más opacidad? El reto les quedó gigante. Quisieron confeccionar un sistema de salud a la medida y generaron más problemas que soluciones. Ya que “el gobierno se apresuró a eliminar el Seguro Popular y no publicó las reglas de operación, los ajustes a la normatividad, su plan de implementación, por lo que los primeros problemas surgieron con las clínicas y hospitales”.⁷

A continuación, se realizará un análisis de los aspectos más relevantes de la reforma a la Ley General de Salud que creó al INSABI, iniciando con una descripción general de su contenido, para después determinar su posible impacto:

I. La universalización del acceso a los servicios de salud

En el artículo 2 reformado, la primera modificación que se establece es el acceso a la salud de “todas las personas” y no de los “mexicanos” a los servicios de salud, en general.

Artículo 2. El disfrute de servicios de salud y de asistencia social que satisfagan eficaz y oportunamente las necesidades de la población.

Tratándose de personas que carezcan de seguridad social, la prestación gratuita de servicios de salud, medicamentos y demás insumos asociados;

Artículo 3. En los términos de esta Ley, es materia de salubridad general:

I...

II bis. La prestación gratuita de los servicios de salud, medicamentos y demás insumos asociados para personas sin seguridad social.

...

Por su parte, el artículo 77 al excluir algunos supuestos, incluye a todas las personas, sin distinguir si éstas se encuentran de manera legal o ilegal en el país.

Artículo 77 bis 7.- Para ser beneficiario de la prestación gratuita de servicios de salud, medicamentos y demás insumos asociados a que se refiere el presente Título, se deberán reunir los requisitos siguientes:

- I. Ser personas que se encuentren en el territorio nacional;
- II. No ser derechohabientes de la seguridad social, y
- III. Contar con Clave Única de Registro de Población.

En caso de no contar con dicha clave, podrá presentarse acta de nacimiento, certificado de nacimiento o los documentos que se establezcan en las disposiciones reglamentarias;

En 2015, hace ya cinco años, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía contabilizó 119 millones 530 mil 753 habitantes en México. Y cuatro años después, según datos del periódico *El Universal*, en México existen 124.9 millones de personas.

Ahora bien, se realizó una búsqueda para determinar cuál es el costo de implementación y ejecución del Seguro Popular en el último año y a cuántas personas benefició. La fórmula para abastecerlo de recursos y ampliar la cobertura en salud funcionaba a partir de las siguientes aportaciones:

1. El Gobierno federal asignaba aproximadamente \$2,800 pesos por persona afiliada.

⁷ Diego Badillo, 18 enero 2020 ¿Qué opinan los expertos sobre la desaparición del Seguro Popular y la creación del Insabi? <https://www.eleconomista.com.mx/politica/Que-opinan-los-expertos-sobre-la-desaparicion-del-Seguro-Popular-y-la-creacion-del-Insabi-20200118-0003.html>

2. El Gobierno estatal hacía una aportación solidaria de aproximadamente \$550 pesos por persona afiliada.
3. Las cuotas individuales de los asegurados, de los cuales se excentaba a las personas de los estratos socioeconómicos más bajos.

Esta cantidad, se multiplicaba por los 50 millones de personas afiliadas al Seguro Popular para determinar el monto o la asignación para garantizar la cobertura y el derecho a la salud de quienes no contaban con seguridad social. Para garantizarlo, el afiliado contaba con una póliza, misma que desaparece junto con el Seguro Popular.

Tabla 1

Presupuesto de Egresos de la Federación	
Año	Monto Ramo 12
2017	121,817,532,748
2018	122,557,337,320
2019	124,266,865,116
2020	128,589,314,373

Fuente: Elaboración propia con datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

A pesar del aumento de presupuesto asignado para 2020, de ninguna forma es suficiente para la atención de primer y segundo nivel para la cantidad de personas que se pretenden atender.

Es necesario e importante saber de qué se está hablando cuando se refiere al grado de atención que se puede otorgar en materia de salud, debido a que la única atención gratuita que garantiza el INSABI, es la del primero y segundo nivel, desamparando por completo la cobertura y la gratuidad en la atención del tercer nivel.

La atención de primer nivel es la que se brinda a la población en unidades que sólo dan consulta externa, se enfoca en la prevención de enfermedades. La atención de segundo nivel tiene cinco rubros: urgencias, medicina interna (que ya incluye terapia intensiva), ginecología, pediatría, cirugía general y hospitalización; mientras que la del tercer nivel se brinda en hospitales e institutos nacionales que, enfocados a las subespecialidades médicas, incluye las cinco del segundo nivel y adicionalmente considera otras, como neurocirugía, cirugía pediátrica y oncología. Esto es importante porque en el segundo nivel de brinda atención como pediatría, pero no cirugía pediátrica. Es decir, en enfermedades que requieren de una subespecialidad no se garantizaría la atención médica.

Otro ejemplo de la incongruencia que representa dejar de brindar atención en el tercer nivel es que los miles de niños con cáncer que hoy son atendidos con una póliza que puede extenderse hasta en 2025, quedan absolutamente desprotegidos y bajo el amparo de la incertidumbre. Lo mismo sucede con sus papás y sus familias que lidian diariamente con el sufrimiento de sus pequeños.

El Seguro Popular estaba destinado a brindar atención médica a los sectores más vulnerables de la población. El mecanismo para financiarlo incluía de manera subsidiaria, una cuota familiar compensatoria que dependía del nivel socioeconómico que las personas tuvieran; ahora se pretende que todos paguen lo mismo: nada. Pero en la operación sucede lo contrario, todos están pagando y, además, todos están pagando más que antes. Uno de los problemas

radica en que no existen los suficientes recursos para atender a todos, ¿Cómo se dará prioridad en la atención?, ¿cómo eficientarán los recursos asignados a la salud, cuando en vez de incrementarlos de manera considerable, solo incrementan marginalmente?

La universalización del acceso a servicios de salud integrales, es para este gobierno, una asignatura pendiente.

II. Gratuidad total

Es evidente que en la reforma publicada existen severas contradicciones. Una de las más graves es la gratuidad inmediata contra la progresiva universalización de los servicios de salud.

En efecto, la universalidad y gratuidad de los servicios de salud se contradice con diversos artículos como el siguiente:

Artículo 26.- Para la organización y administración de los servicios de salud, se definirán criterios de regionalización y de escalonamiento de los servicios para lograr progresivamente la universalización del acceso a servicios de salud integrales.

En el apartado anterior e incluso en la publicidad oficial sobre la creación del INSABI se prevé una atención total y gratuita inmediata para todos. No solo se habla de los comunicados del Presidente que mientras dice una cosa, las Secretarías hacen otra. Pero en este caso, ambos se han pronunciado en el mismo sentido:

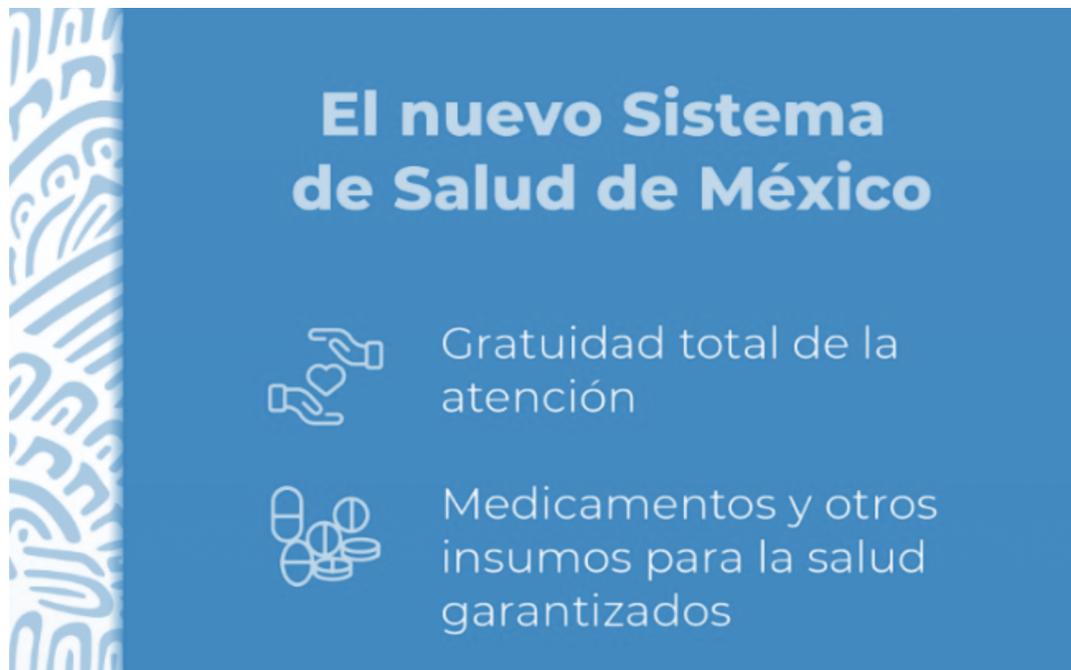


Imagen obtenida del siguiente sitio de internet:
<https://www.gob.mx/insabi/documentos/insabi-brazo-operativo-del-sistema-de-salud?idiom=es>

La gratuidad total y los medicamentos garantizados para toda la población, son para este gobierno, una asignatura pendiente.

III. Centralización del sistema de salud

El artículo 4 de la CPEUM establece el derecho que tienen todas las personas a la protección de la salud conforme a lo que establezca la Ley y la concurrencia entre los tres órdenes de gobierno. En la reforma recientemente aprobada se establece que, para la prestación de los servicios de salud, la Secretaría de Salud se auxiliará del INSABI ... de conformidad con los acuerdos de coordinación que se celebren con los estados.

Los artículos 7 y 13 podrían establecer alguna señal de cuál es ahora la concurrencia en materia de salud para determinar las obligaciones de cada orden de gobierno:

Artículo 7

I...

II...

Para efectos de lo previsto en el párrafo anterior, tratándose de la prestación gratuita de los servicios de salud, medicamentos y demás insumos asociados que requieran las personas sin seguridad social, a que se refiere el Título Tercero Bis de esta Ley, la Secretaría de Salud se auxiliará del Instituto de Salud para el Bienestar;

...

El 13 impone a las entidades federativas a ceder sus obligaciones en materia de salud a la Federación, bajo condiciones inciertas:

Artículo 13. ...

A...

B...

I...

I Bis. Acordar con la Secretaría de Salud que ésta, por sí o en coordinación con las entidades de su sector coordinado, se haga cargo de organizar, operar, supervisar y evaluar la prestación de los servicios de salubridad general a que se refiere la fracción anterior, en los términos que se estipulen en los acuerdos de coordinación

y demás instrumentos jurídicos que al efecto se celebren;

Con las cosas así, pareciera que se impone un esquema en el que la Secretaría de Salud estará auxiliada por el INSABI y que contrario a lo que sucedía en materia de salud, ahora serán las entidades federativas las que bajo un régimen aún desconocido –eso se planteará en los “acuerdos”– deberá contribuir con la Federación para que se brinde atención en salud a sus habitantes. Aun cuando esto ya es un severo atentado contra el federalismo, a la fecha, nadie sabe que pasará si un estado (o varios) deciden no firmar el acuerdo, nadie sabe tampoco cuántos son los estados que ya lo han firmado y mucho menos, se sabe el periodo de vigencia de un acuerdo.

El problema central de la compleja distribución de responsabilidades, es que no existen reglas claras para la obtención o las asignaciones de presupuesto en materia de salud. Con sus defectos, el Seguro Popular era válido en el sentido de que se asignaban recursos dependiendo de la cantidad de personas que de manera paulatina fueron afiliándose y de las necesidades que éstos presentaran y que también, que tenían que ser probadas a través de la ya referida afiliación; un trámite personal, gratuito y relativamente rápido que permitía tener un control, transparencia y resultados.

Con base en el nuevo sistema pareciera que la Federación sería la única responsable del tema salud, pero a la vez no, puesto que los estados tendrían que pagar por la salud, y los recursos destinados a ese rubro se repartirían de forma arbitraria debido a que no existe ningún mecanismo que permita saberlo de una forma clara.

En esa línea el Secretario de la Comisión de Salud de la Cámara de Diputados, Dr. Éctor Ramírez Barba expuso en una entrevista “que lo preocupante de la implementación del INSABI es la centralización de los servicios de

salud, lo cual es un desatino, además de que es financieramente insostenible... si este gobierno ha demostrado que no es capaz de operar una licitación pública, menos va a poder manejar todos los servicios de salud”.

“De prosperar esa idea, agregó, los gobernadores tendrán que decirles a sus congresos que aprueben ceder a la Federación tanto inmuebles, equipo, personal y todo lo necesario para prestar esos servicios, además de endosar presupuesto al INSABI... durante las últimas décadas México había avanzado en hacer responsables a los estados y municipios de entregar los servicios de salud, lo cual ahora simplemente se desecha.

[Otro problema] “es que anunciaron que echarán mano del Fondo de Gastos Catastróficos, de donde quitaron más de 40,000 millones de pesos, lo cual no fue una decisión correcta porque se van a dejar de atender a personas con enfermedades muy graves en servicios de tercer nivel”.⁸

El federalismo, la transparencia y la desregulación, son para este gobierno, una asignatura pendiente.

IV. No establece mínimos de seguridad en la atención médica

Una de las grandes batallas que se ha librado en los últimos años, es el combate a la automedicación y a la medicación por enfermeras, personal de farmacia y recomendaciones de tías, vecinos y amigos. Sin embargo, en la reforma decidieron situar a los Licenciados en Enfermería y a los Médicos Homeópatas, a la par de los Médicos Cirujanos. Así lo establece el siguiente artículo:

Artículo 28 Bis. Los profesionales que podrán prescribir medicamentos son:

1. Médicos

2. Médicos Homeópatas;

3. Cirujanos Dentistas

4. Médicos Veterinarios

5. Licenciados en Enfermería, quienes podrán prescribir aquellos medicamentos del Compendio Nacional de Insumos para la Salud que determine la Secretaría de Salud...

Al respecto, la Organización Mundial de la Salud ha impulsado esfuerzos para concientizar sobre los riesgos que implica el consumo de antibióticos de último recurso, y ha sostenido que “la prescripción inadecuada y la automedicación con antibióticos son prevalentes en muchos de estos países, lo que produce altas tasas de resistencia... La reciente implantación de la vigilancia del consumo de antibióticos en los 15 países de ingresos bajos y medios también ha tenido un efecto positivo en el fortalecimiento de los sistemas farmacéuticos”.⁹

Hasta ahora, los antibióticos han sido parte de los insumos que otorgaba el Seguro Popular, por lo que a pesar de la capacitación técnica que pueda tener un licenciado en enfermería, de ninguna manera puede equipararse con la formación académica de un médico para la prescripción de medicamentos; lo que supone un grave riesgo a la salud de la población, en lo que a la prescripción de antibióticos y de otros medicamentos de uso controlado se refiere.

V. Acceso gratuito, efectivo, oportuno y de calidad a medicamentos e insumos

Se dice que el acceso a medicamentos e insumos para la salud será para todas las personas que carezcan de seguridad social. Para ello el Consejo de Salubridad General elaborará un Compendio Nacional de Insumos para la Salud y determinará la lista de medicamentos

⁸ Ídem <https://www.eleconomista.com.mx/politica/Que-opinan-los-expertos-sobre-la-desaparicion-del-Seguro-Popular-y-la-creacion-del-Insabi-20200118-0003.html>

⁹ Muller Arnold, Indicadores indirectos del consumo de antibióticos; para controlar la resistencia a los antimicrobianos es necesaria vigilancia, OMS <https://www.who.int/bulletin/volumes/11/18-227348/es/>

e insumos para garantizar su existencia permanente y disponibilidad a la población.

Artículo 29. Del Compendio Nacional de Insumos para la Salud, la Secretaría de Salud determinará la lista de medicamentos y otros insumos esenciales para la salud y garantizará su existencia permanente y disponibilidad a la población que los requiera, en coordinación con las autoridades competentes.

La afirmación plasmada en ese artículo hace parecer que la Secretaría de Salud tendrá la capacidad económica y operativa para comprar, distribuir y proveer los medicamentos del cuadro básico en todo el territorio nacional, para todos sin distinción. Sin embargo, lo que realmente aparece es una severa crisis de desabasto de medicamentos entre los que se encuentra la vincristina, el metrotexate y la ciclofosfamida; los tres, indispensables para atención y en tratamiento de enfermedades neoplásicas como la leucemia y muy usados en las quimioterapias para niños.

Nos hemos vuelto testigos de diversas manifestaciones sociales de padres de niños con algún tipo de cáncer que han sufrido las terribles consecuencias del desabasto de medicamento, identificándolas en retrospectiva de la siguiente manera:

- A finales de marzo de 2019, circularon oficios en varias dependencias y organismos de salud del país, determinando la cancelación de la aplicación de pruebas de tamiz neonatal. A nadie se le ocurrió comprar más reactivos.
- Durante los meses de abril, mayo y junio de 2019, pacientes con VIH demandaron la falta de antirretrovirales para sus tratamientos; asimismo, directores de 9 Institutos Nacionales de Salud denunciaron que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (En adelante SHCP) les

congeló recursos, por lo que apenas les iba a alcanzar para operar durante dos meses.

- En mayo de 2019, el Presidente Andrés Manuel, reconoció el desabasto de medicamentos. Mientras que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la COFEPRIS culpaban a la industria farmacéutica y a los supuestos hechos de corrupción (que por cierto no han propiciado denuncia alguna) en la producción y la compra de medicamentos para el sector salud. Se tiene conocimiento de que fue la misma COFEPRIS quien determinó la suspensión de la fabricación del metrotexate por fallas administrativas de una farmacéutica, cuando por ningún motivo, una línea de producción puede detenerse por una razón como esa que no pone en riesgo la vida de nadie, ni la calidad del medicamento.

- También en mayo de ese año, se dio a conocer el incumplimiento de la SHCP para emitir convocatoria de licitación pública para la compra consolidada de medicamentos.

- El caso particular del desabasto de metrotexate, fue visibilizado nacionalmente en junio de 2019, cuando una agrupación de padres de niños con cáncer tomó algunos de los accesos al Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México. Y algunas semanas después, bloquearon el cruce de la Avenida Insurgentes y Paseo de la Reforma, exigiendo ser escuchados por los Senadores antes de que éstos votaran en comisiones, el dictamen de la Minuta que aprobaba la creación del INSABI.

- Varios estados de la República han registrado desabastos de insumos básicos.

- En los últimos días, habiendo arrancado el año 2020 y estrenando el decreto de creación del INSABI, la crisis de desabasto se ha agravado y las quejas de los usuarios se ven, escuchan y leen por

todos lados, debido al incremento en los costos de la atención.

El acceso gratuito, efectivo, oportuno y de calidad de medicamentos, es para este gobierno, una asignatura pendiente.

VI. Sistema de financiamiento y asignación de recursos

Antes de la reforma que analizamos, la prestación de los servicios de salud correspondía a las entidades federativas (artículo 13 reformado). Ahora es la Secretaría de Salud quien por sí o con las entidades de su sector coordinado, se hará cargo de la organización, operación, supervisión y evaluación de la prestación de los servicios de salubridad general. Sin embargo, existe una contradicción cuando esta misma obligación se comparte con las entidades, como se establece a continuación:

Artículo 77 bis 2. Para los efectos de este Título, se entenderá por prestación gratuita de servicios de salud, medicamentos y demás insumos asociados a las personas sin seguridad social, al conjunto de acciones que en esta materia provean la Secretaría de Salud, por sí o en coordinación con las entidades agrupadas en su sector coordinado, así como los gobiernos de las entidades federativas a través de sus servicios estatales de salud.

Por otro lado, el artículo 77 bis 5 elimina la obligación de la Secretaría de Salud de transferir con oportunidad a las entidades federativas, los recursos que les correspondan para operar los servicios de salud.

Ahora bien, en los artículos 77 bis 12 y 77 bis 13 se establece un contrasentido:

Artículo 77 bis 12. El Gobierno Federal, conforme a lo que se establezca en el Presupuesto de Egresos de la Federación,

destinará anualmente recursos para la prestación gratuita de servicios de salud, medicamentos y demás insumos asociados, cuyo monto no deberá ser inferior al del ejercicio fiscal inmediato anterior, en términos de lo que se establezca en las disposiciones reglamentarias y sujeto a la disponibilidad presupuestaria.

Artículo 77 bis 13. Para sustentar la prestación gratuita de servicios de salud, medicamentos y demás insumos asociados, los gobiernos de las entidades federativas aportarán recursos sobre la base de lo que se establezca en los acuerdos de coordinación a que se refiere el presente Título, de conformidad con las disposiciones reglamentarias, los cuales deberán prever las sanciones que aplicarán en caso de incumplimiento a lo previsto en este artículo.

Primero, se prevé el abastecimiento de recursos para la prestación gratuita de servicios de salud a partir de lo que, para dicho fin, destine la Federación por la vía del Presupuesto de Egresos, además de asignar topes, conforme a disponibilidad presupuestaria. Mientras que por otro lado se sustenta la gratuidad de los servicios a partir de los recursos que habrán de aportar las entidades federativas según lo que establezcan sus acuerdos de coordinación.

Un principio básico del derecho es que nadie está obligado a lo imposible. Es decir, las entidades federativas sólo están obligadas a proporcionar los servicios de salud a su población, sólo en la medida en que sus facultades económicas lo permitan.

Un mecanismo de financiamiento *ad hoc* a las demandas de la población y la asignación justa de recursos, es para este gobierno, una asignatura pendiente.

VII. Se elimina el Fondo de Protección contra Gastos Catastróficos

El Fondo de Protección contra Gastos Catastróficos del Seguro Popular otorgó servicios médicos de alta especialidad a sus beneficiarios que padecieron (y muchos todavía padecen) enfermedades de alto costo (en virtud de su grado de complejidad o especialidad médica, y del nivel o frecuencia con la que se presentan entre la población), que pueden llegar a poner en riesgo su vida y/o el patrimonio familiar.

Lo que de manera normal se llevaba a cabo era identificar a través de la Comisión

Nacional de Protección Social en Salud y del Consejo de Salubridad General, cuáles pueden ser esas enfermedades integrándolas en una lista, refiriendo su atención y tratamiento en Unidades Hospitalarias de “Ata Especialidad” y asignando recursos económicos a través de un fideicomiso para que las entidades federativas pudieran tener un techo presupuestal que garantizara la atención médica de alta calidad.

Dicha lista consideró hasta el último día de existencia del Seguro Popular, los siguientes 66 padecimientos:

Tabla 2

Enfermedades cubiertas por el Fondo de Protección contra Gastos Catastróficos		
Categoría	Intervención	Subclasificación
Cuidados Intensivos Neonatales 4	Prematurez	
	Síndrome de dificultad respiratoria del recién nacido	
	Sepsis bacteriana del recién nacido	
	Prematurez, Síndrome de dificultad respiratoria del recién nacido y Sepsis bacteriana.	
Malformaciones Congénitas y/o Adquiridas 17	Aparato Digestivo	Atresia Esofágica
		Atresia duodenal
		Atresia Intestinal
		Atresia Anal
		Onfalocele
		Gastroquisis
	Aparato Urinario	Hipospadias/Epispadias
		Hipoplasia/Displasia Renal
		Estenosis Uretral
		Ureterocele
		Uréter retrocavo
		Uréter Ectópico
		Extrofia Vesical
		Estenosis Uretral
		Estenosis del meato uretral
	Cardiovasculares	Malformaciones congénitas cardíacas
	Columba Vertebral	Espina Bífida

Enfermedades Metabólicas 9	Enfermedades Lisosomales	Enfermedad de Gaucher I y III
		Enfermedad de Fabry
		Enfermedad de Pompe
		Mucopolisacáridos I, II y VI
		Mucopolisacáridos IV
	Hemofilia Tipo A, B y Enfermedad de Von Willebrand	
Cánceres Infantiles 19	Tumores Fuera del SNC	
	Tumores sólidos dentro del SNC	
	Astrocitoma	
	Enfermedad de Hodgkin	
	Ependimoma	
	Hepatoblastoma	
	Hepatocarcinoma	
	Histiocitosis	
	Leucemia Linfoblástica Aguda	
	Leucemia Mieloblástica Aguda	
	Leucemia Mieloide Crónica	
	Linfoma No Hodgkin de células grandes difuso	
	Tumor de Burkitt	
	Neuroblastoma	
	Otros Tumores del SNC	
	Sarcoma de Ewing	
	Sarcoma de Partes Blandas	
Síndromes mielodisplásicos		
Tumor de Wilms		
Cánceres en Adultos 8	Cáncer de Colon y Recto	
	Cáncer de Endometrio	
	Cáncer Testicular	
	Linfoma No Hodgkin	
	Tumor Maligno de Ovario	
	Tumor Maligno de Próstata	
	Tumor Maligno de Mama	
Trasplantes 6	Corazón	
	Córnea	
	Hígado	
	Pulmón	
	Médula Ósea	
	Renal	

Diversos 3	Síndrome de Turner	
	Infarto Agudo al Miocardio	
	Hepatitis C Crónica	
66 Enfermedades	Para cada padecimiento e intervención, El Consejo de Salubridad General determinó la periodicidad para el otorgamiento de un monto que cubre los gastos de atención.	

Fuente: Elaboración propia con datos de <http://www.transparencia.seguro-popular.gob.mx/index.php/transparencia-focalizada/24-gestion-de-servicios-de-salud/50-tabuladores-del-fondo-de-proteccion-contra-gastos-catastroficos>

Con el decreto en comento, se eliminó el Fondo de Protección contra Gastos Catastróficos, y se sustituyó por el Fondo de Salud para el Bienestar. El simple cambio de nombre no es lo que genera preocupación. Sino que este nuevo fondo, cuenta con 40 mil millones de pesos menos que el anterior cuando ya de por sí, con el anterior en muchas ocasiones no alcanzaba.

Además, operará como un fideicomiso público sin estructura orgánica como una institución de banca de desarrollo en el que el INSABI fungirá como fideicomitente.

Además, sus limitados recursos no serán destinados solo a la atención de enfermedades graves como las que ya mencioné, sino que los centavos que resten se utilizarán para la atención de necesidades de infraestructura y para el abasto y distribución de medicamentos. Es como si por arte de magia se buscara hacer mucho más, con mucho menos.

Por último, los artículos que conforman el Capítulo nombrado como “Del Fondo de Salud para el Bienestar”, remite reiteradamente la ejecución de sus objetivos a las disposiciones que el Ejecutivo federal defina de manera unilateral y discrecional.

Entonces, la atención a enfermedades graves que originan gastos catastróficos es para este gobierno, una asignatura pendiente.

VIII. Sin transparencia ni participación ciudadana

A pesar de que a lo largo del decreto que se estudia, se establecen acuerdos o disposiciones que deberá determinar el ejecutivo, nada

ni nadie garantiza la transparencia ni en la asignación de recursos, ni en su ejecución. Lo anterior, debido a que las características que hasta ahora se observan en la ley son tan generales que cualquier cosa podría ser justificada en la legislación secundaria. Mientras, que todos esperen. Incluyendo los pacientes enfermos.

A ello se le pueden sumar las invenciones y anuncios que adelantan la presentación de nuevas iniciativas, como la que en uso de su derecho, posiblemente sea presentada por el Senador Ricardo Monreal del GPMorena, para adicionar un párrafo al artículo 25 constitucional y plantear que el desarrollo de obra pública e infraestructura en materias de educación, salud, medio ambiente, seguridad pública, seguridad nacional, penitenciaria, comunicaciones, transportes, hidráulica, energética, turística y cualquier otra rama o servicio público que impacten directamente en el bienestar de las personas, así como en el goce y ejercicio de sus derechos humanos, sea considerado de interés social”.

No parece ser una mala propuesta. Por supuesto que la salud es un asunto de interés social. Sin embargo, el riesgo se esconde por lo que implica que cualquier obra de infraestructura en materia de salud, que sea cuestionada, no podrá ser impugnada bajo ninguna vía por ser una de las excepciones para que los jueces de amparo no otorguen ninguna suspensión. De ser así, al final del juicio de nada serviría una sentencia a favor del denunciante.

Esas denuncias, son dadas por la participación ciudadana generalmente; la cual no está incluida en ninguna parte y pareciera que quisieran mantenerla lo más lejos posible, porque en la conformación de la Junta de Gobierno que dirigirá y administrará al INSABI, se encuentra representado el Sindicato de Trabajadores de la Secretaría de Salud, pero no figura una sola persona que, a manera de representación social, también pueda ocupar una silla en dicha junta:

Artículo 77 bis 35 C. La Junta de Gobierno estará integrada por las y los miembros siguientes:

- I. La persona titular de la Secretaría de Salud, quien la presidirá, y tendrá voto de calidad;
- II. La persona titular de la Secretaría del Consejo de Salubridad General;
- III. La persona titular de la Subsecretaría de Prevención y Promoción de la Salud de la Secretaría de Salud;
- IV. La persona titular de la Subsecretaría de Integración y Desarrollo del Sector Salud de la Secretaría de Salud;
- V. La persona titular de la Subsecretaría de Egresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;
- VI. La persona titular de la Subsecretaría de Desarrollo Social y Humano de la Secretaría de Bienestar;
- VII. La persona titular del Instituto Mexicano del Seguro Social;
- VIII. La persona titular del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado;
- IX. La persona titular del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas, y
- X. Representante del Sindicato titular de los trabajadores de la Secretaría de Salud.

En cuestión de participación ciudadana y de transparencia, este gobierno tiene una asignatura pendiente.

IX. Las mejoras para el sector privado

Además de las modificaciones hechas a la Ley General de Salud, el decreto modificó el artículo 58 de la Ley de los Institutos Nacionales de Salud para quedar como sigue:

Artículo 58. Los Institutos Nacionales de Salud podrán celebrar contratos con personas morales de carácter nacional e internacional, público o privado a fin de que les proporcionen los servicios médicos y otros relacionados con su objeto que convengan, a cambio de una contraprestación que será fijada de conformidad con lo dispuesto en el artículo 16, fracción III de esta Ley ...

La atención que brindan los hospitales de tercer nivel nunca ha sido suficiente para la población que los requiere, por lo que las políticas de admisión son tan estrictas. Ahora se pretende que el personal de alta especialidad de esos hospitales se emplee para privados en vez de para las personas que más los necesitan. Si los hospitales tuvieran esa capacidad, aun así no deberían tener una cláusula de esta naturaleza. Por el contrario, deberían considerar más obras de infraestructura y la contratación de más personal, lo cual por supuesto no es el caso.

X. Inseguridad laboral

La nueva Ley General de Salud compromete aún más el sistema de salud que supone absorber el costo del personal de salud en los estados. Ante dicha situación, el Centro de Investigación Económica y Presupuestaria, CIEP, publicó sus “consideraciones de impacto presupuestario ante la iniciativa de creación del INSABI” mediante el cual afirmó

que “actualmente el grueso de los empleados estatales trabaja bajo el esquema de honorarios. El paso de dicho régimen al de empleados del IMSS implica pasivos laborales y contingentes. Dado que, de acuerdo con lo planteado en la iniciativa, el INSABI nacerá con esa responsabilidad”.¹⁰

El CIEP realizó un ejercicio de costos calculando el incremento en las prestaciones laborales frente a los recursos actualmente financiados, determinando que el incremento del costo requiere de \$17,991 millones de pesos, como se muestra en el siguiente cálculo:

Cuadro 3.1. Costo laboral de basificación: cifras 2018

Entidad	Plazas	Pago total anual	Incremento por prestaciones	Sin financiamiento	Total
Aguascalientes	1,095	208,865,004	85,286,202	144,116,853	229,403,055
Baja California	1,469	275,814,948	112,349,075	190,312,314	302,661,389
Baja California Sur	146	21,873,516	9,310,136	15,092,726	24,402,863
Campeche	436	88,441,236	33,237,671	61,024,453	94,262,124
Coahuila	1,495	248,032,860	98,854,650	171,142,673	269,997,323
Colima	168	25,664,628	10,595,907	17,708,593	28,304,500
Chiapas	8,751	1,836,888,852	718,871,550	1,267,453,308	1,986,324,857
Chihuahua	1,089	208,909,464	82,020,061	144,147,530	226,167,592
Durango	1,091	203,088,684	83,426,521	140,131,192	223,557,712
Guanajuato	6,481	1,293,239,916	514,966,279	892,335,542	1,407,301,821
Guerrero	3,699	781,741,596	304,470,147	539,401,701	843,871,848
Hidalgo	1,925	405,870,552	155,453,947	280,050,681	435,504,627
Jalisco	3,811	761,973,876	306,052,318	525,761,974	831,814,292
Estado de México	16,494	3,552,908,244	1,351,413,208	2,451,506,688	3,802,919,896
Michoacán	2,633	506,984,220	198,790,230	349,819,112	548,609,342
Morelos	1,312	257,440,116	103,219,826	177,633,680	280,853,506
Nayarit	373	54,762,972	23,761,712	37,786,451	61,548,163
Nuevo León	1,874	340,977,228	137,716,394	235,274,287	372,990,681
Oaxaca	2,113	459,474,300	175,057,792	317,037,267	492,095,059
Puebla	5,505	1,128,971,316	440,986,097	778,990,208	1,219,976,305
Querétaro	1,308	276,396,540	107,745,462	190,713,613	298,459,075
Quintana Roo	2,080	371,470,128	147,976,417	256,314,388	404,290,806
San Luis Potosí	1,182	215,440,092	88,106,271	148,653,663	236,759,935
Sinaloa	1,804	351,812,052	138,059,884	242,750,316	380,810,200
Sonora	2,337	450,329,376	180,655,705	310,727,269	491,382,974
Tabasco	309	64,996,680	24,683,504	44,847,709	69,531,213
Tamaulipas	4,786	832,134,108	337,197,244	574,172,535	911,369,779
Tlaxcala	1,144	222,103,080	90,273,258	153,251,125	243,524,383
Veracruz	3,391	651,265,500	255,853,148	449,373,195	705,226,343
Yucatán	1,484	294,886,116	114,690,869	203,471,420	318,162,289
Zacatecas	1,070	230,294,808	90,719,928	158,903,418	249,623,345
Total	84,779	16,623,052,008	6,521,801,412	11,469,905,886	17,991,707,298

Fuente: Elaborado por el CIEP, con información de la Dirección General de Recursos Humanos y Organización (DGRHO) (2019); (2019a).

Volviendo al decreto, en uno de sus artículos transitorios se puede leer lo siguiente:

Cuarto. Los derechos laborales del personal que en virtud de lo dispuesto en el presente decreto cambie de adscripción, se respetarán conforme a la ley de la materia.

El problema de fondo para todos los trabajadores del extinto Seguro Popular es que no es clara la competencia de nadie, entonces, no es claro si pasan a ser empleados de la Federación o siguen siendo parte de la nómina de las entidades federativas. Tampoco queda claro si seguirán contando con un empleo, ni bajo que régimen fiscal estarán adscritos.

¹⁰ El documento completo puede ser consultado en formato electrónico, en el sitio web <https://ciep.mx/consideraciones-de-impacto-presupuestario-ante-la-iniciativa-de-creacion-del-insabi/>

Conclusiones

Sin lugar a dudas, el escenario ideal para el derecho a la salud en México es que todos, sin distinción alguna tengamos acceso de forma inmediata, gratuita y eficiente al disfrute pleno del derecho a la salud. Sin embargo, en el escenario fiscal de evidentes y opacas reducciones, limita indiscutiblemente dicho objetivo. Las necesidades son muchas y los recursos son escasos. En otras palabras, no todo lo socialmente deseable es económicamente posible.

Todos podemos estar de acuerdo en que deben realizarse cambios sustanciales en torno al Sistema de Salud; sin embargo, esos cambios no deben darse simplemente con el deseo y las buenas intenciones; porque de la forma en la que este gobierno ha planteado las modificaciones al Sistema de Salud seguiremos, por un lado, en espera de la reglamentación y de la emisión del marco jurídico secundario. Y por otro lado, seguiremos teniendo un Sistema de Salud alejado de las necesidades reales de atención y de acceso efectivo a medicamentos, insumos, atención y prevención de enfermedades que en suma propician riesgos latentes al primero de todos los derechos: la vida.

En efecto, la actual reforma pareciera una mala copia del sistema de salud cubano, con la pequeña gran diferencia de que en México habitamos millones de personas más y de que nuestro territorio nacional mide miles de kilómetros más que el de Cuba. Y no, no es lo mismo.

El sistema de Salud en México está colapsando. Con base en los precedentes expuestos sobre las obligaciones y responsabilidades del Estado por no supervisar el correcto funcionamiento de los servicios de salud, es posible afirmar que el Estado mexicano será responsable de todos los daños que se generen por una reforma hecha al vapor en la que los legisladores de Morena hicieron valer su mayoría en el Congreso; y en la que sin

lineamientos técnicos representa un retroceso en el acceso a la salud y el mediano funcionamiento que ya se había ganado, porque una autoridad no puede excusarse del cumplimiento de los tratados internacionales basándose en la posible afectación de esferas competenciales.

Es necesario cuestionar las políticas populistas y de campaña permanente del partido en el poder. No podemos hacer esperar a la salud de todos los mexicanos.

Esta reforma sembró muchas dudas: ¿Cómo se va a asignar el presupuesto que se asignaba al Seguro Popular? En el momento en que los estados decidan, porque pueden no hacerlo, cedan sus facultades de atención en salud ¿cómo se van a defender los usuarios si nadie pensó en garantizarles la salud a través de una póliza? Se crea un vacío jurídico. Si la Secretaría de Salud no proporciona los insumos mínimos para la atención de los beneficiarios ¿cómo se le obligará?, ¿cómo saber si ésta transfiere más o menos medicamentos e insumos de lo que realmente se necesita si no sabemos cuál es la población objetivo, puesto que ya eliminaron la base de datos de los afiliados al Seguro Popular?, ¿cómo garantizar la transparencia? ¿El Consejo de Salubridad General estará pensando mantener las 66 enfermedades que generaban gastos catastróficos?, o ¿podrá incluir muchas más? ... en caso de hacerlo, ¿podrá ser suficiente atenderlas con 40 mil millones de pesos menos?

Mientras que no podamos responder a éstas y muchas dudas más, garantizar el derecho a la salud, es para este gobierno, una asignatura pendiente. **B**

Bibliografía

- Corte Interamericana de Derechos Humanos *Caso Tibi vs Ecuador. Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas*, sentencia de 7 de septiembre de 2004, serie C, núm. 114,

- disponible en http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_114_esp.pdf. consultada el 13 de enero de 2020.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos *Caso comunidad indígena Sawhoyamaya vs Paraguay. Fondo, reparaciones y costas*, sentencia de 29 de marzo de 2006, serie C, núm. 146, ficha técnica disponible en http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_146_esp2.pdf. consultada el 15 de enero de 2020.
 - Corte Interamericana de Derechos Humanos *Vera Vera y otra vs Ecuador. Excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas*, sentencia de 19 de mayo de 2011, serie C, núm. 226, disponible en http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_226_esp.pdf. consultada el 15 de enero de 2020.
 - Corte Interamericana de Derechos Humanos *Caso Furlan y familiares vs Argentina. Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas*, sentencia de 31 de agosto de 2012, serie C, núm. 246, disponible en http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_246_esp.pdf. consultada el 15 de enero de 2020.
 - Corte Interamericana de Derechos Humanos *SuárezPeralta vs Ecuador. Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas*, sentencia de 21 de mayo de 2013, disponible en http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_261_esp.pdf consultada el 15 de enero de 2020.
 - *Expansión* “Ingresaron 18 millones de migrantes a México en 2018, menos del 1% con papeles 20 de diciembre de 2019” <https://politica.expansion.mx/mexico/2019/12/20/ingresaron-18-millones-de-migrantes-a-mexico-en-2018-menos-del-1-con-papeles>, consultada el 17 de enero de 2020.
 - José Gerardo Mejía, *Llega castigado en 50% presupuesto para sustituto del Seguro Popular* <https://www.razon.com.mx/mexico/llega-castigado-en-50-presupuesto-para-sustituto-del-seguro-popular/> consultada el 17 de enero de 2020.
 - Lidia Arista, *AMLO asegura que el 1 de diciembre habrá cero cuotas en el Sistema de Salud* <https://politica.expansion.mx/presidencia/2020/01/16/amlo-asegura-que-el-1-de-diciembre-habra-cero-cuotas-en-el-sistema-de-salud> consultada el 17 de enero de 2020.
 - *El Informador* “Nueva política de salud deja sin medicamentos a Oaxaca”, mayo 2019, <https://www.informador.mx/mexico/Nueva-politica-de-salud-deja-sin-medicamentos-a-Oaxaca-20190508-0063.html> consultada el 17 de enero de 2020.
 - Secretaría de Salud “Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Salud y de la Ley de los Institutos Nacionales de Salud”. Diario Oficial de la Federación de 29 de noviembre de 2019.

El derecho a la salud y el INSABI

Ana Laura Veloz Sandoval

La salud como derecho fundamental

La salud es un derecho fundamental. El párrafo cuarto del artículo 4 constitucional garantiza para todas las personas el derecho a la protección de la salud. En su segunda parte, dicho párrafo faculta al legislador a definir las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud, así como disponer la concurrencia entre los distintos niveles de gobierno sobre la materia, de acuerdo con lo establecido en la fracción XVI del artículo 73 constitucional.

“Toda persona tiene derecho a la protección de la salud. La Ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución”.¹

La salud es definida por la Organización Mundial de la Salud como “un estado de

bienestar físico, psíquico y social, tanto del individuo, como de la colectividad”,² desde esa perspectiva la salud tiene un componente individual y un componente colectivo o social. Desde luego, el goce de la salud es un bien individual, pues cada persona puede o no tenerlo, con independencia de que su familia o sus vecinos también tengan buena salud. Pero la salud tiene una dimensión colectiva si consideramos que hay factores sociales que tienden a preservarla o a quebrarla, tales como las epidemias, la contaminación, la circulación de agentes patógenos, la falta de hábitos higiénicos, las inapropiadas medidas de prevención de enfermedades, etcétera. La salud como un bien social solamente se puede preservar mediante un esfuerzo colectivo, por medio del cual se desarrolla un sistema de atención sanitaria adecuado.³

La protección de la salud y el desarrollo de los correspondientes sistemas sanitarios

¹ Cfr. Artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

² Alcantara Moreno, Gustavo. “La definición de salud de la Organización Mundial de la Salud y la interdisciplinariedad”. Universidad de los Andes. *Revista universitaria de Investigación*, Año 9, número 1, junio 2008, p.96

³ “El derecho a la Salud como derecho fundamental”. Capítulo Primero. Instituto de Investigaciones Jurídicas 2013, p.2.

asistenciales es una de las tareas fundamentales –en términos políticos y económicos– de los Estados democráticos contemporáneos y representa una de las claves del Estado de bienestar.⁴

La salud es uno de los componentes del Índice de Desarrollo Humano. De acuerdo con la perspectiva del PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo), “el desarrollo humano supone la expresión de la libertad de las personas para vivir una vida prolongada, saludable y creativa; perseguir objetivos que ellas mismas consideren valora- bles; y participar activamente en el desarrollo sostenible y equitativo del planeta que comparten”.⁵

¿Cómo está la salud en México? La población mexicana experimenta desde hace varios años un paulatino proceso de envejecimiento. Esta situación es consecuencia de varios factores: los avances en las ciencias médicas, el mejoramiento de las condiciones de vida, el descenso de la fecundidad y de la mortalidad infantil y al aumento en la esperanza de vida.

Se calcula que para 2020 las personas mayores constituirán una octava parte del total de la población, con poco más de 15 millones y para 2040 uno de cada cuatro mexicanos se ubicará en este grupo de edad. Existe un incremento de enfermedades que están matando a la sociedad mexicana como diabetes y enfermedades crónico degenerativas.

La administración de las principales instituciones de seguridad social y el diseño institucional del Sistema Nacional de Salud, así como la forma de acceder a los servicios de salud, vía seguridad social (condicionado a situación laboral) ha tenido en el debate por muchos años el tema de la universalidad y acceso de los servicios de salud, así como una reingeniería institucional del mismo ya que la

garantía del derecho fundamental a la salud de las y los mexicanos se veía vulnerado por ésta condicionante.

¿Cómo surgió el seguro popular?

Tenemos dos factores: Por un lado, históricamente, la población que ha contado con un seguro público de salud es la derecho- habiente de la seguridad social y por otro la documentación del “gasto de bolsillo”. Gracias al estudio de Cuentas Nacionales de Salud realizado en la Fundación Mexicana para la Salud en 1993, se cuantifica la magnitud del gasto privado en salud y se rompe el mito de que el gasto en salud en México era eminentemente público. Por primera vez se documenta que lejos de que esto sea así, la mayor parte del gasto es privado.⁶ La población no asegurada incurre con frecuencia en gastos de bolsillo, aun cuando acude a los servicios de salud de la Secretaría, ya que cubre gastos por concepto de cuotas de recuperación y compra de medicamentos, los cuales implican un costo mayor al de un prepago como lo es un seguro. Esta población que no cuenta con ningún tipo de seguro representaba una proporción importante de la población total, alrededor del 43% del total de los habitantes del país y otras como el Censo de Población y Vivienda 2000, reportan hasta un 57.8% de población no asegurada. Esta población no estaba afiliada a la seguridad social fundamentalmente por su situación laboral y/o porque su bajo poder adquisitivo le impide pagar el seguro de salud familiar del IMSS o adquirir un seguro privado.

Esta alta proporción de no asegurados repercute en que el gasto de bolsillo represente más de la mitad del gasto total en salud, lo cual a su vez, implica que la gente pague cantidades desproporcionadas de su ingreso por atender su salud. Los altos costos de la

⁴ *Ídem.*

⁵ https://www.mx.undp.org/content/mexico/es/home/ourwork/povertyreduction/in_depth/desarrollo-humano.html

⁶ Entrevista de Salud Pública de México con el doctor Julio Frenk Mora, Secretario de Salud de México. El Seguro Popular de Salud es un instrumento de justicia social. *Salud pública Méx* vol.46 no.6 Cuernavaca nov./dic. 2004

atención médica frecuentemente provocan que la familia posponga o renuncie a la atención, y en caso de cubrir los costos, hacen que la familia enfrente dificultades financieras. Según la Encuesta Nacional de Ingreso-Gasto de los Hogares, cada año entre 2 y 3 millones de familias emplean más de la tercera parte de su ingreso para solventar sus gastos en salud, mientras que 1.2 millones cruzan la línea de la pobreza por los gastos que tienen que enfrentar en salud. Este gasto de bolsillo cuyo desembolso se destina principalmente a la compra de medicamentos y consultas médicas afecta sobre todo a las familias de bajos ingresos.

En este contexto surge en 2001 la fase piloto del Seguro Popular la cual duró tres años (2001-2003) y alcanzó importantes avances en su operación. El programa definió inicialmente un paquete de 78 intervenciones tanto de primer como de segundo nivel de atención.

Después de un proceso de negociaciones entre la Secretaría de Salud, el Congreso y los gobiernos de los estados, en febrero de 2005 se había logrado incorporar ya a 31 estados. Cada estado tuvo la posibilidad de agregar intervenciones al paquete de acuerdo a su conveniencia y capacidad financiera.⁷

El Seguro Popular de Salud fue iniciado como un instrumento para proveer de aseguramiento en salud a la población que no era cubierta por ninguna institución de seguridad social. Se ha estimado que alrededor de 1.5 millones de familias en México se empobrecen anualmente a consecuencia de los gastos en que incurrir para pagar servicios de salud.

Otro de los elementos innovadores del Seguro Popular fue la reasignación a los estados de fondos federales. La estrategia fue movilizar fondos federales para subsidiar el

costo de la prima y solicitar un pago fijo a cada familia de acuerdo a su ingreso. Así, la población paga una proporción de la prima de acuerdo a su ingreso y el resto es subsidiado por fondos públicos. De este modo, se pretendió generar un sentido de apropiación del programa y una cultura ciudadana para la demanda de buena calidad de la atención en la población afiliada.

Después de una larga discusión, en abril de 2003, el Congreso de la Unión aprobó, con 92% de los votos del Senado y 73% de los votos de la Cámara de Diputados, una reforma a la Ley General de Salud que establece el sistema de protección social en la materia, cuyo brazo ejecutivo es el Seguro Popular de Salud (SPS). Este seguro cubrió progresivamente a todos aquellos ciudadanos que habían quedado excluidos de la seguridad social convencional, trabajadores por cuenta propia, desempleados, trabajadores del sector informal de la economía y personas que están fuera del mercado laboral. El seguro popular fue diseñado como un mecanismo de protección de las finanzas familiares.

La desaparición del seguro popular o la creación del INSABI

Tras un proceso legislativo con vicios, o por lo menos que deja como oficialía de partes a la Cámara revisora (el Senado de la República), ya que no se admitió que se moviera ni una coma de la minuta turnada por la Cámara de Diputados, el pasado 29 de noviembre de 2019 se publicó en el Diario Oficial de la Federación decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Salud y de la Ley de los Institutos Nacionales de Salud a través del cual se desapareció el Seguro Popular. Del análisis de la reforma se desprenden los siguientes comentarios:

Prestación de servicios de salud gratuita exclusiva para quienes no tienen seguridad social (art. 2 LGS).

⁷ Cfr. Documento Información general del Sistema Nacional de Protección Social en Salud http://www.salud.gob.mx/transparencia/inform_adicional/InfoGralSP.pdf

- De la redacción del decreto se puede interpretar que la prestación de servicios de salud gratuita es exclusiva para quienes no tienen seguridad social.
- Al redactarse como una condicionante: “tratándose de personas que carezcan de Seguridad Social” genera que, de una interpretación a *contrario sensu* se determine que si una persona no cuenta con seguridad social la prestación de los servicios no sería gratuita.

Se debe definir qué se entiende por “Insumos asociados” (art. 2 LGS).

- -Es importante que se defina en la Ley General de Salud qué se entiende por “insumo asociado a la salud” ya que el mandato de la norma con respecto a la gratuidad es con relación a los servicios de salud, medicamentos y demás “insumos asociados”.

¿Cuáles son las redes integradas?

- La reforma no especifica claramente a qué se refiere con redes integradas para la prestación de servicios de Salud y es de resaltar que se crean regiones del país en donde éstas funcionarán y se nombrará coordinador por regiones.

Progresividad:

- En el artículo 25 y 26 de la Ley General de Salud se establece una extensión “Progresiva” hacia la universalización de la atención médica vinculándola a la regionalización y escalonamiento de servicios. El dictamen de la legisladora no motivó qué quiere decir o qué entiende por dicho concepto.

Planificación familiar y salud sexual y reproductiva:

- Morena elimina como servicio básico de salud la planificación familiar y se

introduce la salud sexual y reproductiva. (Fracción V. art. 27).

- Se debió argumentar la motivación de este cambio ya que la planificación familiar está vinculada al derecho que toda persona tiene derecho a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y el espaciamiento de sus hijos contenido en el artículo 4 constitucional.
- El derecho a la salud sexual y reproductiva es importante pero no se debe eliminar el concepto de planificación familiar sobre todo cuando tenemos tasas altas de embarazo adolescente.

Compendio Nacional de Insumos para la Salud :

- Se pretende que “el Cuadro Básico y Catálogo de Insumos se fusionen en un solo documento que sería el Compendio Nacional de Insumos para la Salud” (art. 17 LGS).
- Se ha señalado que, con el Compendio, se tendrá acceso a todos los medicamentos e insumos asociados, sin limitación alguna sin embargo está sujeto a la disponibilidad presupuestal.
- Para efectos del Compendio Nacional de Insumos para la Salud se elimina la distinción entre insumos del primer nivel, segundo y tercero. Una diferencia fundamental es que determina a la “atención primaria” como parte central de la reforma legislativa (art. 28 LGS).
- Permite que los licenciados en enfermería prescriban los medicamentos del Compendio Nacional de Insumos para la Salud, es decir de la atención primaria, del segundo y tercer nivel. Si bien el texto señala que los licenciados en enfermería podrán prescribir medicamentos de acuerdo a la determinación de la Secretaría de Salud,

Cada año entre 2 y 3 millones de familias emplean más de la tercera parte de su ingreso para solventar sus gastos en salud, mientras que 1.2 millones cruzan la línea de la pobreza por los gastos que tienen que enfrentar en salud

quedaría sujeto a las disposiciones reglamentarias (art. 28 Bis).

Calidad en los servicios en salud:

- Determina que la acreditación de la calidad de los servicios prestados tendrá una vigencia de 5 años, sin embargo, deroga los requisitos que de acuerdo a la ley se deben cubrir para dicha acreditación (art. 77 bis 9).

Morena elimina la atención preferentemente en beneficio de grupos vulnerables:

- Al reformarse la fracción II del artículo 3 se elimina el enunciado “preferentemente en beneficio de grupos vulnerables”, veamos:
“Artículo 3. En los términos de esta Ley, es materia de salubridad general:
I. ...
II. La atención médica, preferentemente en beneficio de grupos vulnerables;”

El Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México en materia de Acceso a los Servicios de Salud 2011 emitido por el CONEVAL emitió la siguiente recomendación:

“Acceso a los servicios de salud

1) En Puebla, Oaxaca, Guerrero, Michoacán, Veracruz y Chiapas las carencias en acceso a la salud en 2010 fueron mayores a 36 por ciento, destaca Puebla con 41.8 por ciento. En estos estados se localiza la mayor población indígena, que es la que menos acceso tiene. Se recomienda

acelerar la cobertura universal del Seguro Popular en estas entidades (en caso de no haberse alcanzado al final del 2011), con una oferta adecuada de servicios de calidad y medicamentos, así como en la totalidad de los municipios que pertenecen a Zonas de Atención Prioritaria (con énfasis en localidades indígenas)”.

La reforma del INSABI elimina la atención médica preferente de grupos vulnerables a través de las reformas a la fracción II del artículo 3 con relación a la reforma del artículo 25 y 35 de la Ley General de Salud.

Morena no entiende que la Salud es un Derecho y no una concesión del Estado:

- El derecho a la salud está protegido y reconocido tanto por instrumentos internacionales como por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la salud es un derecho y no una concesión del Estado.

Morena elimina derechos de los beneficiarios de Seguro Popular:

- De conformidad con la fracción XVI del artículo 77 bis 37 los beneficiarios tienen derecho a ser atendidos si se inconforman por la atención médica recibida, la reforma elimina ese derecho.
- La Ley General de Salud establecía supuestos para la cancelación de los beneficios de la protección social en salud:

“Artículo 77 bis 40. Se cancelarán los beneficios de la protección social en salud y la posibilidad de reincorporación, cuando cualquier miembro de la familia beneficiaria:

- I. Realice acciones en perjuicio de los propósitos que persiguen el Sistema de Protección Social en Salud o afecte los intereses de terceros;
- II. Haga mal uso de la identificación que se le haya expedido como beneficiario, y;
- III. Proporcione información falsa sobre su nivel de ingreso en el estudio socioeconómico para determinar su cuota familiar y sobre su condición laboral o derechohabencia de la seguridad social.

En la aplicación de este artículo la Secretaría de Salud tomará como base la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y demás disposiciones aplicables.

Artículo 77 bis 41. En los casos en que se materialicen los supuestos a que se refiere este Capítulo, los interesados conservarán los beneficios del Sistema de Protección Social en Salud hasta por un plazo de sesenta días naturales a partir de la fecha de la suspensión o cancelación. Habiendo transcurrido este plazo, podrán acceder a los servicios de salud disponibles en los términos y condiciones que establece esta Ley”.

- El artículo 77 bis 41 establece que si se materializan los supuestos de cancelación del seguro popular (por ejemplo, que la persona se incorpore a algún régimen de seguridad social) se cuenta con un plazo de hasta 60 días naturales para conservar el servicio.
- Es importante el plazo de gracia que establecía la normatividad anterior ya que con la reforma del INSABI si los beneficiarios se encuentran en un tratamiento la cancelación sería inmediata afectando el derecho a la salud.

Morena elimina a las familias y al núcleo familiar como sujetos de derecho:

- Morena elimina a las familias y al núcleo familiar como sujetos de derechos de prestación de servicios de salud, (derogación de los artículos 77 bis 3 y 77 bis 4 de la LGS).

Especialidades:

- Morena elimina la facultad del Ejecutivo Federal para que a través de la Secretaría de Salud provea servicios de alta especialidad. A partir de la reforma la secretaría de Salud coordinará la prestación de los mismos (art. 77 bis 5).

Acuerdos con los gobiernos de las entidades federativas:

- Se debe valorar el alcance de los “acuerdos con los gobiernos de las entidades federativas” ya que no puede ir más allá del marco normativo; es decir actualmente la Ley General de Salud establece a través de la fracción II del apartado A del artículo 13 cuáles son las materias (de salubridad general que corresponden a la competencia del Ejecutivo federal). La discrecionalidad de establecer “así como aquéllas que se acuerden con los gobiernos de las entidades federativas” excede de lo que expresamente marca la normatividad.

Participación subsidiaria y coordinada de la Federación:

- Morena elimina la participación subsidiaria y coordinada de la Federación (art. 77 bis 2).
- Morena elimina la promoción de la participación de los municipios y la posibilidad de que éstos realicen aportaciones económicas mediante la suscripción de convenios (derogación de la fracción IX del apartado a) del art. 77 bis 5).

Financiamiento:

- Actualmente el Sistema de Protección Social en Salud se financia por las aportaciones de la Federación, las entidades federativas y los beneficiarios; la reforma elimina las aportaciones de los beneficiarios (art. 77 bis 11).
- Morena no establece criterios claros de financiamiento, los presupuestos históricos determinarán el presupuesto anual: además de las disposiciones reglamentarias, con lo cual se establece una gran discrecionalidad (art. 77 bis 12).
- Se reafirma la eliminación de la cuota social y de las aportaciones solidarias, así como de las cuotas familiares.
- Se eliminan las cuotas familiares.
- No se hacen explícitos los criterios para determinar las aportaciones federal y estatal, ni por servicio cubierto, o respecto de las necesidades de servicios de salud.
- La eliminación de la cuota social por persona afiliada, elimina la certeza de que habrá recursos para atender a todos los beneficiarios (art. Bis 13).
- No se garantiza la viabilidad financiera de la prestación de los servicios de salud y medicamentos. Mucho menos alcanzar la cobertura universal que propone el actual gobierno.
- Las aportaciones federales deberían determinarse, como mínimo, de la misma manera en que lo harán las entidades federativas, es decir, considerar el número de beneficiarios atendidos, los servicios prestados y medicamentos dispensados.
- Las reglas para la transferencia de recursos a las entidades federativas, las definirá discrecionalmente el Ejecutivo Federal, a través de las disposiciones reglamentarias y de los acuerdos de coordinación (art. 77 bis 15).

Eliminación del Fondo de Protección de Gastos Catastróficos:

- Con la derogación del artículo 77 bis 18 se elimina la obligación de que la Secretaría de Salud rinda un informe pormenorizado sobre la utilización y aplicación de los recursos del Fondo de Protección de Gastos Catastróficos. Va en contra de la transparencia y rendición de cuentas.
- Se elimina el Fondo de Protección contra Gastos Catastróficos, y se crea un “Fondo de Salud para el Bienestar”, que además de la atención de enfermedades que originan gastos catastróficos, incluirá necesidades de infraestructura y para complementar los recursos destinados al abasto y distribución de medicamentos (art. 77 bis 29).
- Con la propuesta, se pierde la certeza de la atención de enfermedades que originan gastos catastróficos, pues el fondo destinará recursos para otros aspectos, como el abasto y distribución de medicamentos con lo cual se augura que habrá menos recursos para la atención de enfermedades de alta complejidad y costo que originan gastos catastróficos para las familias.
- La infraestructura será financiada con los recursos del Fondo, lo que implicará que habrá menos recursos para enfermedades que originan gastos catastróficos.

Creación del Fondo de Salud para el Bienestar:

Queda establecido que el equivalente al once por ciento de los recursos se destinará a:

- 8% a la atención de enfermedades que provocan gastos catastróficos.
- 2% a la atención de necesidades de infraestructura preferentemente en las entidades federativas con mayor marginación social.

Se calcula que para 2020 las personas mayores constituirán una octava parte del total de la población, con poco más de 15 millones y para 2040 uno de cada cuatro mexicanos se ubicará en este grupo de edad

- Y el 1% a complementar los recursos destinados al abasto y distribución de medicamentos y demás insumos, así como del acceso a exámenes clínicos, asociados a personas sin seguridad social.

Transferencia de hasta 40 mil millones de pesos

- A través del artículo décimo transitorio se transfirieron hasta 40 mil millones de pesos:

“A partir del día siguiente de la publicación del presente Decreto en el Diario Oficial de la Federación, el Instituto de Salud para el Bienestar deberá llevar a cabo los actos necesarios para dar cumplimiento a lo previsto en el artículo 77 bis 29 de la Ley, para lo cual, con la participación que, en su caso, corresponda a las secretarías de Hacienda y Crédito Público y de Salud, procederá a modificar el contrato del Fideicomiso del Sistema de Protección Social en Salud. A partir de la celebración del convenio correspondiente, todas las referencias al Fideicomiso del Sistema de Protección Social en Salud se entenderán hechas al Fondo de Salud para el Bienestar.

Sin perjuicio de lo anterior, se instruye a la institución fiduciaria del Fideicomiso del Sistema de Protección Social en Salud para que transfiera al Instituto de Salud para el Bienestar hasta cuarenta mil millones de pesos del patrimonio de dicho Fideicomiso,

conforme al calendario que para tal efecto le notifique dicha entidad paraestatal. Los recursos señalados deberán destinarse a los fines que en materia de salud determine el Instituto de Salud para el Bienestar, en términos de las disposiciones aplicables. Dicha entidad paraestatal deberá informar al Congreso de la Unión sobre el uso y destino de los referidos recursos; dicha información será pública en términos de las disposiciones aplicables.

Las obligaciones asumidas previamente a la publicación del presente decreto y las pendientes que se tengan con terceros con cargo al Fideicomiso del Sistema de Protección Social en Salud, se continuarán atendiendo en términos de las disposiciones que lo regían”.

Es preocupante que la reforma carezca de certeza jurídica al pretender resolver todo a través de los acuerdos de coordinación y en las disposiciones reglamentarias, si pensamos en las grandes diferencias de ambas instituciones debemos remontarnos a la implementación; el seguro popular tuvo una fase piloto, un periodo de prueba y se distinguió por el respaldo financiero de la política pública, lamentablemente la imprudencia, inexperiencia y soberbia de quien nunca antes ha gobernado con esa mayoría elimina con la publicación de la reforma años de esfuerzo colectivo de seres humanos en instituciones públicas y privadas que lo único que buscaban era garantizar plenamente el derecho a la salud de las y los mexicanos. **B**

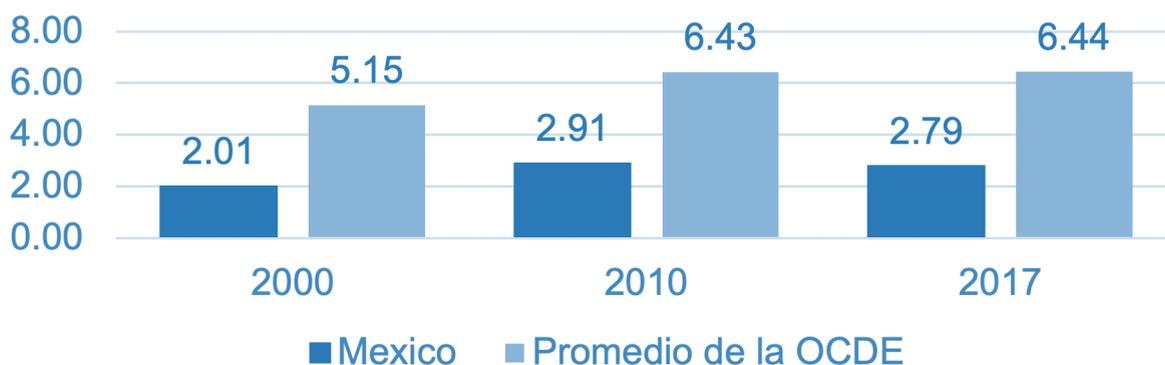
Con AMLO 2019-2020, el menor presupuesto al sistema de protección en salud

Salomón Guzmán Rodríguez

De acuerdo con la OCDE, en el año 2000, año en el que existe información completa de todos los países que conforman a este organismo internacional sobre gasto público en salud como porcentaje del PIB, México se ubicó en el último lugar en cuanto a gasto público en salud con solo el 2% de su PIB, por debajo de Corea del Sur, mientras que Alemania se ubicó en primer lugar con un gasto público de poco más

de 7% de su PIB. Después de 17 años, año 2017, México siguió ocupando el último lugar de entre todos los países de la OCDE en cuanto a gasto público en salud con apenas el 2.8% del PIB, muy cerca de Turquía con el 3.3% del PIB, mientras que Estados Unidos se ubicó en primer lugar con un gasto público de cerca del 14 del PIB.

Gráfico 1. Gasto público en Salud como % del PIB, México y países de la OCDE



Fuente: OCDE.

Aspectos generales de la salud pública en México

A partir del año 2002 el gobierno de México crea el nuevo Sistema Nacional de Salud (SNS), bajo la administración de la Secretaría de Salud en sus diferentes programas presupuestales; a través de este ramo presupuestal se da la prestación del servicio de salud a toda la población, con el propósito de ampliar la infraestructura necesaria. En consecuencia a la Secretaría de Salud se le responsabiliza de las políticas de salud y de los recursos que se aplican a través del programa Seguro Popular. Hasta 2018, existen en México poco más de 48 millones de personas no aseguradas que demandaron servicios médicos al menos una vez al año, cerca de 8 millones de personas más que en 2008, por su parte, existen cerca de 52.5 millones de personas aseguradas que demandaron servicios médicos al menos una vez al año, 8 millones más

que en 2008. Se muestra que de 2008 a 2018, la población no asegurada y asegurada que demandó servicios médicos incrementó 18%, respectivamente. En consecuencia, es incongruente que el gasto en salud sea menor y que se paguen menos recursos de los que se aprueban. Hasta 2018, el número de afiliados al Seguro Popular fue de poco más de 53 millones de personas, casi el doble que en 2008.

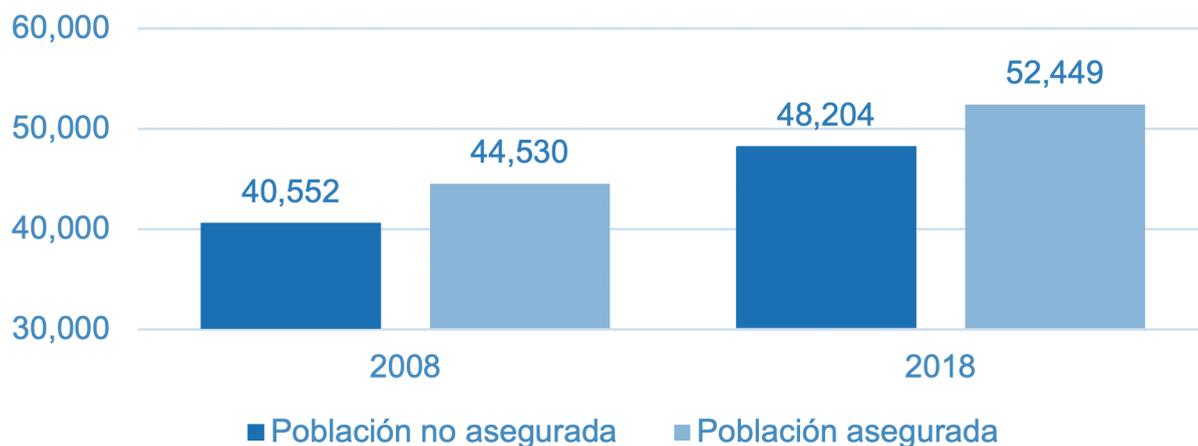
En los años de 2014 y 2015 se presentó el mayor número de afiliados a este programa presupuestal para personas sin servicio de salud relacionado con un trabajo formal. De acuerdo con la información anterior, es mayor el número de personas afiliadas al Seguro Popular que la población no asegurada que demandó servicios médicos al menos una vez al año, es probable que esta situación se explique por la deficiente información estadística en materia de salud.

Tabla 1. Población usuaria de servicios de Salud (miles de personas)

Concepto	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Total	85,082	91,617	91,177	95,016	98,942	89,040	90,044	101,904	97,756	99,437	100,652
Población no asegurada	40,552	42,944	43,114	45,747	47,483	47,252	48,168	46,936	47,492	48,174	48,204
Secretaría de Salud	30,268	32,492	32,220	33,320	34,691	34,691	36,005	34,277	34,934	35,467	35,299
IMSS-PROSPERA	10,284	10,311	10,499	12,222	11,855	11,857	11,665	12,167	12,072	12,227	12,431
Universitarios	n.d.	141	395	205	937	704	498	492	486	480	474
Población asegurada	44,530	48,673	48,063	49,269	51,460	41,788	41,876	54,968	50,264	51,262	52,449
IMSS	35,333	38,005	36,131	38,685	40,555	30,823	30,815	43,989	39,119	40,148	41,177
ISSSTE	7,736	8,143	8,211	8,357	8,523	8,652	8,766	8,882	9,003	9,118	9,237
PEMEX	728	739	743	748	755	764	765	654	659	604	551
SEDENA		866	1,048	806	832	832	698	719	740	646	782
SEMAR	218	228	240	264	279	287	286	294	298	301	307
Estatales	516	691	1,691	409	515	431	546	430	445	445	395

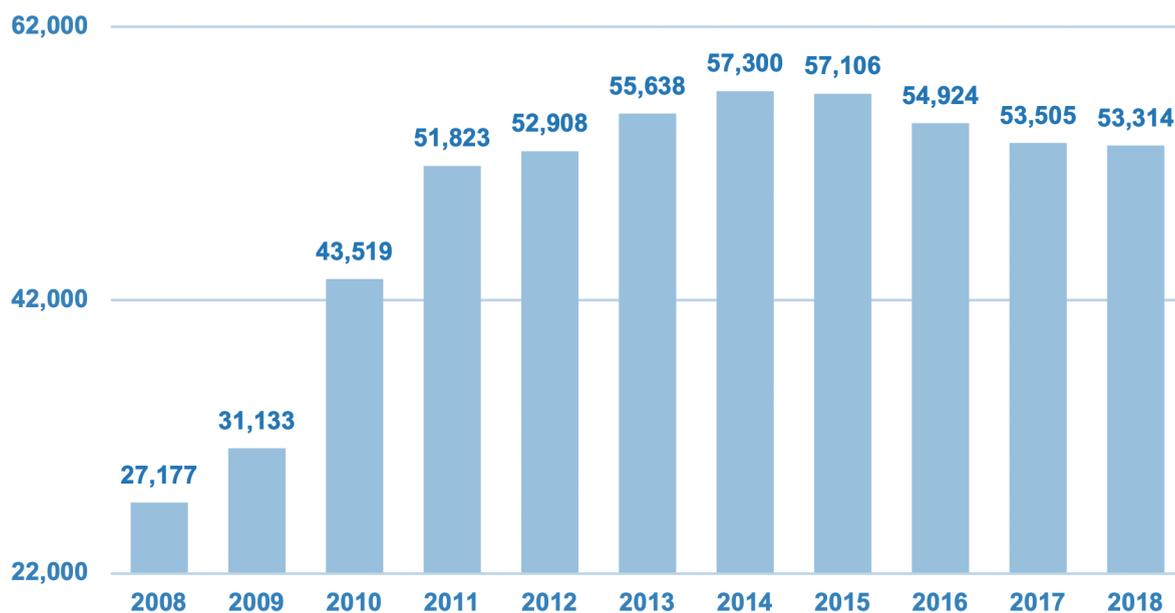
Fuente: Elaboración propia con datos de Secretaría de Salud. Población que demandó servicios médicos al menos una vez a año.

Gráfico 2. Población usuaria de servicios de salud (miles de personas)



Fuente: Elaboración propia con datos de Secretaría de Salud. Población que demandó servicios médicos al menos una vez a año.

Gráfico 3. Población afiliada al Seguro Popular (miles de personas)



Fuente: Elaboración propia con datos de Secretaría de Salud.

Por su parte, de acuerdo con la Secretaría de Salud, el número de defunciones de los principales padecimientos incrementaron de manera importante, de 2008 a 2018, el número de personas que mueren por enfermedades del corazón o diabetes incrementó 53% y 45%, respectivamente. Esto muestra, el fracaso en la reducción de los índices de mortalidad de enfermedades crónicas, así como los casos de cáncer de mama, diabetes, etc.

Tabla 2. Evolución de las principales causas de muerte (número de defunciones)

Concepto	2008	2012	2018
Enfermedades del corazón	92,679	109,309	141,736
Diabetes mellitus	75,637	85,055	109,304
Tumores malignos	67,048	73,240	87,921
Accidentes	38,875	37,727	40,714
Enfermedades del hígado	31,528	33,310	40,090
Enfermedades cerebrovasculares	30,246	31,905	37,573
Agresiones (homicidios)	14,006	25,967	24,206
Enfermedades pulmonares obstructivas crónicas, excepto bronquitis, bronquiectasia, enfisema y asma	16,540	18,532	23,574
Neumonía e influenza	13,456	15,734	22,308
Ciertas afecciones originadas en el periodo perinatal	14,768	14,391	14,300
Las demás causas	144,747	157,184	184,684

Fuente: Elaboración propia con datos de Secretaría de Salud.

Además, se muestra en la Tabla 3, solo en 2018 se construyeron 9 unidades de consulta externa, cero en unidades de hospitalización y especialización. Se muestra en la misma Tabla que el mayor número de obras en infraestructura de Unidades de consulta externa fue en los años 2011 y 2012, con un total de 724 y 431 Unidades de consulta especializada.

Tabla 3. Evolución de la infraestructura en Salud (número de obras)

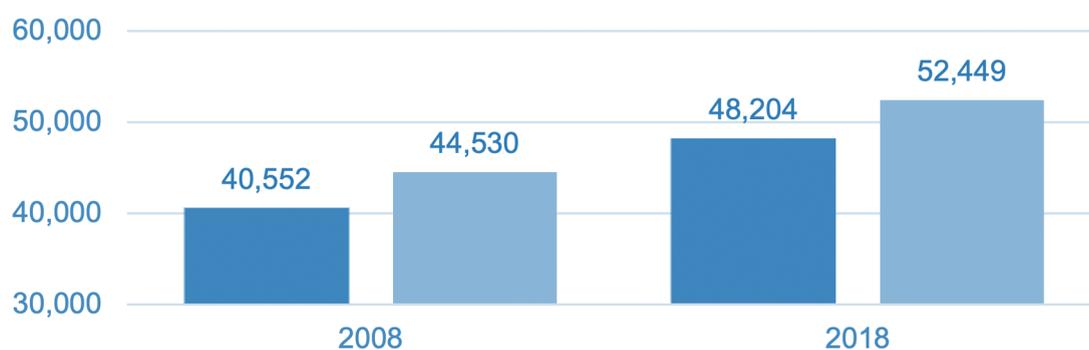
Año	Unidades de consulta externa			Unidades de hospitalización general			Unidades de hospitalización especializada		
	Construidas	Ampliadas y rehabilitadas	Equipadas	Construidas	Ampliadas y rehabilitadas	Equipadas	Construidas	Ampliadas y rehabilitadas	Equipadas
2008	308	100	44	19	15	21	1	0	
2009	227	218	32	31	59	59	1	1	
2010	117	797	42	29	44	46	0	0	
2011	724	131	48	23	25	45	0	0	
2012	431	134		42	54		1		
2013	371	1,574	348	7	142	42	4	39	9
2014	12	497	51	35	170	8	16	20	2

2015	77	79	20	5	22	3	2	7	2
2016	167	205	63	14	24	19	5	8	14
2017	57	66	7	17	19	21	2	5	11
2018	9	1	0	0	2	1	0	3	2

Fuente: Elaboración propia con datos de Secretaría de Salud.

Además de lo anterior, el número de médicos por cada mil habitantes de 2018 es similar al que se registró en 2008, en el caso de las enfermeras ahora hay una más por cada mil habitantes con relación al año 2008. Esto también muestra el fracaso en materia de los servicios de salud, el gasto para la atención médica es un fracaso rotundo.

Gráfico 4. Médicos y enfermeras del sector público de salud por cada mil habitantes



Fuente: Elaboración propia con datos de Secretaría de Salud.

El Sistema Nacional de Protección Social en Salud

La Comisión Nacional de Protección Social en Salud es un organismo desconcentrado de la Secretaría de Salud y es la principal Unidad Responsable de instrumentar la política de protección social en salud así como el desarrollo del programa presupuestal del Seguro Popular, de promover la formalización de los acuerdos de coordinación en materia de protección social en salud con los gobiernos estatales, de evaluar el desempeño de los regímenes estatales de protección social en salud y de cumplir con la rendición de cuentas a los ciudadanos. Esta comisión se crea en el 2003 con el fin de garantizar a la población no beneficiaria de los sistemas clásicos de salud como es el IMSS e ISSSTE el acceso a los servicios de salud que satisfagan las necesidades básicas.

Por otra parte, el 27 de febrero de 2004 se publica en el Diario Oficial de la Federación, el Reglamento Interno de la Comisión Nacional de Protección en Salud. Posteriormente el 5 de Abril, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Reglamento de la Ley General de Salud, en materia de Protección Social en Salud con la finalidad de regular el Sistema de Protección Social en Salud. De acuerdo con Transparencia Presupuestaria en 2019, la Comisión Nacional de Protección Social en Salud administró 4 programas presupuestales como son: Seguro Popular, PROSPERA, Seguro Médico Siglo XXI y el de apoyo a la función pública.

Para 2020 desaparece el programa presupuestal de PROSPERA. En 2019, del presupuesto total para la Comisión, el 89% se destinó al Seguro Popular mientras que en 2008 fue de 79.4%, aproximadamente. Desde 2016, los incrementos reales del presupuesto de la Comisión y del Seguro Popular, han sido negativos, es decir, por debajo de la tasa de inflación. Para 2020, el incremento de presupuesto para la Comisión y el Seguro Popular será de -9.19% y -0.58%, respectivamente.

Tabla 4. Evolución del presupuesto de la Comisión Nacional de Protección Social en Salud y sus programas presupuestales aprobados (miles de millones de pesos)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Comisión Nacional de Protección Social en Salud	39.30	49.70	58.60	67.30	75.60	77.80	84.10	87.00	84.80	77.30	77.70	80.14	74.56
Seguro Popular	31.20	41.40	48.80	56.90	64.40	66.80	72.30	74.80	75.40	68.70	69.00	71.22	72.54
PROSPERA	3.40	3.50	4.90	5.10	5.30	5.50	5.80	6.00	6.20	6.30	6.40	6.59	
Seguro Médico Siglo XXI	2.60	2.60	2.50	2.60	2.70	2.50	2.50	2.60	2.70	2.00	2.00	2.06	1.87
Apoyo a la función pública y buen gobierno	0.70	0.60	0.40	0.40	0.40	0.30	0.60	0.50	0.40	0.40	0.30	0.28	0.14
Mantenimiento de la infraestructura y equipamiento en salud	1.30	1.70	1.90	2.30	2.80	2.70	2.90	3.10					

Fuente: Elaboración propia con datos de Secretaría de Salud.

Se que dice uno de los principales propósitos del Seguro Popular era disminuir el peso del gasto en salud de las familias con ingresos bajos, es decir, tratar de equilibrar los gastos entre los que contaban con trabajo con los que no tenían trabajo.

De acuerdo con la Ley General de Salud anterior, el programa presupuestal del Seguro Popular, se financiaba por la Federación, los estados y las aportaciones de los beneficiarios. La Federación cubría una cuota anual de acuerdo al número de afiliados al Seguro Popular, por su parte, los estados realizaban aportaciones por la mitad de lo que aporta la Federación, mientras que los beneficiarios realizaban aportaciones de acuerdo a su capacidad de ingresos, es decir, socioeconómicas. Las aportaciones de la Federación eran por vía del programa presupuestal FASSA que pertenece al Ramo 33 llamado "Aportaciones Federales para entidades y municipios". De acuerdo con la Tabla 5, cerca del 80% del presupuesto del Seguro Popular queda en manos de los estados, que en teoría, 40% debe pagarse como remuneraciones del personal, 30% a insumos, 20 a la prevención de enfermedades y 6% para el gasto operativo.

Tabla 5. Evolución del presupuesto del Seguro Popular por partida específica (miles de millones de pesos)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Seguro Popular	41.4	48.8	56.9	64.4	66.8	72.3	74.8	75.4	68.7	69.0	71.2	72.5
Aportaciones a fideicomisos públicos			10.4	12.7	12.2	14.2	14.2	15.9	14.6	14.4	15.4	16.2
Subsidios a la prestación de servicios públicos	41.4	48.8	46.5	51.7	54.6	58.1	60.6	59.6	54.1	54.6	55.8	56.3

Fuente: Elaboración propia con datos de Secretaría de Salud.

Si se observa con detalle en la Tabla 4 y 5, para 2020 desaparece el Programa de Prospera, cuyo presupuesto es cercano a los 6.6 mil millones de pesos, no obstante, en este mismo año crean el programa de “Atención de la salud y medicamentos gratuitos para población sin seguridad laboral”, con un presupuesto de 5.3 mil millones de pesos, el cual no fue administrado por la Comisión Nacional de Protección Social de Salud en 2019 sino por la Dirección General de Planeación y Desarrollo social. Es decir, desaparecen un programa presupuestal para crear otro, en consecuencia, es probable, el INSABI creado por el gobierno de López Obrador no sea más que el cambio de nombre entre programas, sin gran diferencia en términos administrativos, la diferencia es que este gasto de subsidios a las entidades federativas y subsidios a la prestación de servicios públicos estará centralizado, de hecho, al momento de pasar de un programa a otro, su presupuesto disminuye casi 300 millones de pesos. Esta eliminación del programa de PROSPERA explica en su gran mayoría la disminución presupuestal de la Comisión Nacional de Protección Social de Salud en 2020.

Por su parte, es de destacar, fueron 900 millones de pesos que se quedaron en el cajón para el Programa Seguro Médico Siglo XXI el cual brinda protección a niñas y niños menores de cinco años de edad, afiliados al Sistema de protección social en salud contra todas las enfermedades de este grupo de edad. Es importante señalar que de enero a diciembre de 2018 se afiliaron al programa un total de 1.4 millones de niños elegibles (y que, en conjunto con el número de menores de cinco años de las familias afiliadas previamente al 2018, suman un total de 4.8 millones de niños).

De forma similar, fueron cerca de mil 600 millones de pesos que se quedaron en el cajón de Hacienda para el programa del seguro popular, el cual lleva a cabo acciones de promoción de la salud para la prevención de enfermedades, así como el impulso para el acceso a los servicios mediante el otorgamiento gratuito del Paquete Básico Garantizado de Salud y la ampliación progresiva a las 27 intervenciones de Salud Pública; la promoción de una mejor nutrición de la población beneficiaria y la entrega de suplementos alimenticios a niñas y niños de entre 6 y 59 meses de edad, mujeres embarazadas y en período de lactancia; asimismo, fomenta el autocuidado de la salud de las familias beneficiarias mediante la comunicación educativa.

Tabla 6. Presupuestos de la Comisión Nacional de Protección Social en Salud y sus programas presupuestales en 2019 (millones de pesos)

	Aprobado	Modificado	Pagado	Diferencia Pagado-Aprobado
Comisión Nacional de Protección Social en Salud	80,144.1	78,047.1	71,246.1	-8,898.0
Actividades de apoyo a la función pública y buen gobierno	15.2	4.8	4.6	-10.6
Actividades de apoyo administrativo	263.0	209.1	199.7	-63.3
PROSPERA	6,587.8	232.5	231.5	-6,356.3
Seguro Médico Siglo XXI	2,062.6	1,163.5	1,163.5	-899.1
Seguro Popular	71,215.5	76,437.3	69,646.9	-1,568.6

Fuente: Elaboración propia con datos de Secretaría de Salud.

Por otra parte, si se desglosa el programa del Seguro Popular por partida específica, y si se calcula la diferencia entre el presupuesto modificado y el pagado, se muestra que se dejaron en el cajón 5 mil 556 millones de pesos en Aportaciones a fideicomisos públicos (Fondo de Protección contra Gastos Catastróficos), 775 millones de pesos en medicinas y productos farmacéuticos y 120 millones de pesos en servicios integrales. Si en su primer año de gobierno López Obrador no pudo garantizar la atención médica y medicamentos gratuitos a la población cuando existían reglas claras de operación, qué garantiza que en 2020 si lo hará, por el contrario, la probabilidad de un colapso al eliminar el Seguro Popular es alta. Por lo que cabe preguntar, dónde quedaron los 6 mil 790 millones de pesos que no se usaron en el Seguro Popular en 2019. El desorden del nuevo INSABI esta a la vista.

Tabla 7. Evolución del presupuesto del Seguro Popular por partida específica (miles de millones de pesos)

2018	Aprobado	Modificado	Pagado	Pagado-Aprobado	Pagado-Modificado
Seguro Popular	68,974.6	59,424.7	59,374.4	-9,600.2	-50.3
Aportaciones a fideicomisos públicos	14,399.9	14,399.9	14,399.9		
Subsidios a la prestación de servicios públicos	54,574.7	45,024.8	44,974.5	-9,600.2	-50.3
2019	Aprobado	Modificado	Pagado	Pagado-Aprobado	Pagado-Modificado
Seguro Popular	71,215.5	76,437.3	69,646.9	-1,568.6	-6,790.4

Aportaciones a fideicomisos públicos	15,405.7	20,961.9	15,405.7	0.0	-5,556.3
Materiales, accesorios y suministros médicos	0.0	427.4	89.1	89.1	-338.4
Medicinas y productos farmacéuticos	0.0	969.5	194.6	194.6	-774.9
Servicios integrales	0.0	121.6	0.7	0.7	-120.9
Subsidios a la prestación de servicios públicos	55,809.8	53,956.9	53,956.9	-1,852.9	

Fuente: Elaboración propia con datos de Secretaría de Salud.

Tabla 8. Evolución del presupuesto del Sistema Nacional de Protección social en Salud (miles de millones de pesos)

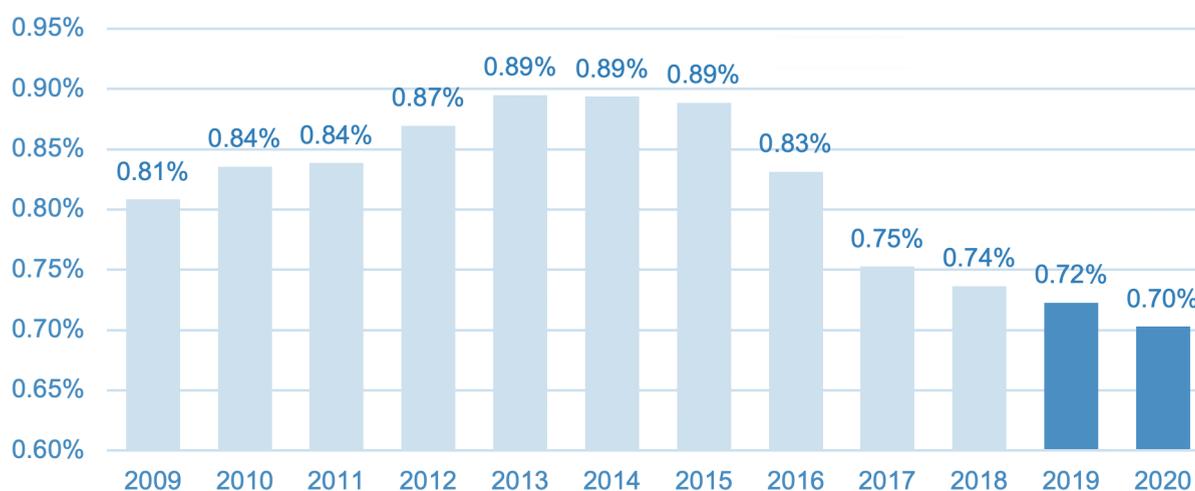
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Comisión Nacional de Protección Social en Salud	49.7	58.6	67.3	75.6	77.8	84.1	87	84.8	77.3	77.7	80.14	74.56
Seguro Popular	41.4	48.8	56.9	64.4	66.8	72.3	74.8	75.4	68.7	69	71.22	72.54
Aportaciones a fideicomisos públicos			10.4	12.7	12.2	14.2	14.2	15.9	14.6	14.4	15.4	16.2
Subsidios a la prestación de servicios públicos	41.4	48.8	46.5	51.7	54.6	58.1	60.6	59.6	54.1	54.6	55.8	56.3
PROSPERA	3.5	4.9	5.1	5.3	5.5	5.8	6	6.2	6.3	6.4	6.59	
Seguro Médico Siglo XXI	2.6	2.5	2.6	2.7	2.5	2.5	2.6	2.7	2	2	2.06	1.87
Apoyo a la función pública y buen gobierno	0.6	0.4	0.4	0.4	0.3	0.6	0.5	0.4	0.4	0.3	0.28	0.14
Mantenimiento de la infraestructura y equipamiento en salud	1.7	1.9	2.3	2.8	2.7	2.9	3.1					
Atención a la Salud y Medicamentos Gratuitos para la Población sin Seguridad Social Laboral												6.63
FASSA	48.6	53.1	55.7	62.0	67.9	72.0	77.8	82.4	87.7	93.4	99.5	103.4
Total	98.3	111.7	123.0	137.6	145.7	156.1	164.8	167.2	165.0	171.1	179.6	184.6

Fuente: Elaboración propia con datos de Secretaría de Salud.

La Comisión Nacional de Protección Social en Salud (CNPSS), es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Salud (SS) con autonomía técnica, administrativa y operativa que se encarga del financiamiento a las entidades federativas para la prestación de los servicios de salud a la población beneficiaria del Sistema de Protección Social en Salud. Como se observa en la Tabla 8, para 2020 desaparece el presupuesto PROSPERA para ser centralizado por la Secretaría de Salud. En ese sentido, tomando en cuenta todo el Sistema Nacional de Protección Social en Salud, para 2020 el presupuesto será de 185 mil millones de pesos, de los cuales el 56% es para el FASSA

y 40% para la Comisión Nacional de Protección Social en Salud. Los presupuestos aprobados para todo el Sistema Nacional de Salud en 2019 y 2020 serán los más bajos en relación al PIB, como se muestra en la Gráfica 5. En consecuencia, con todo lo anterior, la afirmación de López Obrador sobre que en 2024 se alcanzará la gratuidad total es poco probable, antes de ello será necesaria una reestructura financiera, lo demás será demagogía y falsas promesas. Los presupuestos que se guardaron en el cajón de Hacienda son una muestra clara de que si en 2019 no lograron abastecer de medicamentos gratuitos, por qué sí lo harán en 2020. **B**

Gráfico 5. Evolución de los presupuestos aprobados al Sistema Nacional de Protección de Protección Social en Salud (% del PIB)



Fuente: Elaboración propia con datos de Secretaría de Salud.

Salud de calidad: una demanda constante en los municipios

Aldo Gamboa Gutiérrez

La creación del Seguro Popular no pudo haberse dado en una época distinta sino solo cuando gobernaba el PAN nuestro país. Esta fue forjada como una decisión que responde a los cuatro principios del humanismo político que nos distingue: bien común, solidaridad, subsidiariedad y dignidad humana.

Este último de ellos se está poniendo en juego con la desaparición del Seguro Popular y la creación del INSABI además, para nosotros, los presidentes municipales de la Asociación Nacional de Alcaldes, es un tema que vale la pena defender y discutir, tal y como se desarrolla en el presente documento, en el cual hacemos una reflexión acerca de los servicios que ofrecía el Seguro Popular y de las repercusiones graves que, desde nuestro punto de vista, han sufrido los municipios del país y sus habitantes derivado de la nueva estrategia en la materia del Gobierno federal.

I. El Seguro Popular: una propuesta integral

La Comisión Nacional de Protección Social, denominada comúnmente Seguro Popular fue

una acción que tuvo su origen en la estrategia para atender a la población implementada durante el Gobierno de Vicente Fox.

Cabe destacar que el Sistema Nacional de Salud divide en dos tipos a la población, aquella que, por sus condiciones laborales, académicas o de otro tipo está afiliada a alguna de las instancias de salud federales o de las entidades de la República y el otro tipo corresponde a la población que no cuenta con ello y recibe atención médica de parte de los servicios asistenciales del Estado.

Ante estas consideraciones se planteó la creación de una instancia de la Federación encargada de atender a este segundo grupo de manera integral y así coadyuvar a mantener un óptimo nivel de salud en todas las regiones del país.

El Seguro Popular era el mayor programa de salud a nivel nacional, su objetivo principal era el de brindar un servicio de salud de calidad a las y los mexicanos que no se encontrarán afiliados al IMSS o ISSSTE, y aunque en algunos casos era necesario realizar una aportación significativa, ésta se calculaba con

base en los ingresos de la familia o el individuo afiliado, de forma tal que los afiliados de más bajos recursos se encontraban exentos de cualquier cuota de recuperación. A continuación, una Tabla en la cual se encuentran los servicios brindados por el Seguro Popular, entre los cuales se encuentran los de medicina preventiva, los de consulta externa, servicios de urgencias, hospitalización y cirugía.

Tabla. Servicios de medicina preventiva que ofrecía el Seguro Popular

Servicio	Acciones específicas
Inmunizaciones, detección y prevención	Inmunización contra poliomielitis
	Inmunización contra sarampión, rubéola y parotiditis
	Inmunización con vacuna pentavalente
	Inmunización con BCG
	Inmunización contra DPT
	Inmunización contra difteria y tétanos, Td.
	Inmunización con toxoide tetánico
	Inmunización contra influenza en el adulto
	Inmunización contra neumococo en el adulto
	Detección de la Diabetes Mellitus
	Detección de la Hipertensión Arterial
	Detección de trastornos de la agudeza visual en niños
	Detección de cáncer cérvico-uterino
	Detección de cáncer de mama (clínica, mastografía y biopsia)
	Detección de hipertrofia de próstata (clínica, antígeno y toma de biopsia)
Servicios de Consejería médica, psicológica, dieta y ejercicio	Vigilancia de la nutrición, crecimiento y consulta del niño sano
	Examen físico anual para adultos mayores de 40 años
	Consejería Nutricional y de Ejercicio
	Grupos de autoayuda para desarrollar conductas saludables
	Detección, consejería y referencia de adicciones
	Consejería sobre Salud Reproductiva
Detección para la prevención de ITSs (VIH, sífilis, Hep. B y chlamidia).	

Fuente: Elaboración propia con base en (Secretaría de Salud, 2019).

Nótese las 22 acciones en materia de medicina preventiva que ofrecía el Seguro Popular en dos rubros: inmunizaciones, detección y prevención y servicios de Consejería médica, psicológica, dieta y ejercicio, los servicios de consulta externa eran igual de complejos, estos se prestaban en 5 rubros: medicina familiar, servicios de salud mental comunitaria, servicios de salud reproductiva, unidad básica de rehabilitación y servicios de odontología; tal y como se presenta en la siguiente Tabla.

Tabla. Servicios de consulta externa

Servicio	Acciones específicas
Medicina familiar	Diagnóstico y tratamiento farmacológico de diabetes mellitus tipo II
	Diagnóstico y tratamiento farmacológico de la hipertensión arterial
	Diagnóstico y tratamiento de la enfermedad péptica (incluye endoscopia)
	Diagnóstico y tratamiento del asma (incluye urgencias y hospitalización)
	Diagnóstico y tratamiento de gota
	Diagnóstico y tratamiento anemia ferropriva
	Diagnóstico y tratamiento de enfermedad articular degenerativa
	Diagnóstico y tratamiento de dermatosis simples
	Diagnóstico y tratamiento de la Otitis Media Aguda
	Diagnóstico y tratamiento de diarrea aguda
	Diagnóstico y tratamiento del Cólera
	Diagnóstico y tratamiento de parasitosis intestinal
	Diagnóstico y tratamiento de infección respiratoria aguda
	Diagnóstico y tratamiento de tuberculosis
	Diagnóstico y tratamiento del dengue clásico y hemorrágico
	Diagnóstico y tratamiento del paludismo
	Diagnóstico y tratamiento de brucelosis
	Diagnóstico y tratamiento de la lepra
	Diagnóstico y tratamiento de las infecciones de vías urinarias y pielonefritis
	Diagnóstico y tratamiento de ITS
Servicios de salud mental comunitaria	Diagnóstico y consejería del tabaquismo en adolescentes
	Diagnóstico y consejería del alcoholismo
	Diagnóstico y tratamiento farmacológico ambulatorio de la depresión
	Diagnóstico y tratamiento farmacológico de la epilepsia
Servicios de Salud Reproductiva	Planificación familiar con métodos temporales, anticonceptivos
	Planificación familiar con métodos temporales, preservativos
	Planificación familiar con métodos temporales, DIU
	Planificación familiar con métodos definitivos: vasectomía
	Clínica de displasias y conización
Unidad básica de rehabilitación	Rehabilitación de fracturas
	Rehabilitación de parálisis facial
	Estimulación temprana del prematuro
Servicios de odontología	Prevención de caries (curetaje, odontoxesis y aplicación tópica de flúor)
	Obturación de caries de 1er. y 2o. grado con amalgama

Fuente: Elaboración propia con base en (Secretaría de Salud, 2019).

Qué decir de las 22 acciones que formaban parte de los servicios de urgencias, hospitalización y cirugía en 4 apartados: atención de urgencias, servicios de hospitalización, atención del embarazo parto y recién nacido, así como servicios quirúrgicos. En total eran más de 78 acciones específicas que formaban parte de este modelo de salud.

Tabla. Servicios de urgencias, hospitalización y cirugía

Servicios	Acciones específicas
Atención de urgencias	Manejo de lesiones traumáticas de tejidos blandos (curaciones y suturas)
	Diagnóstico y tratamiento de fracturas cerradas de huesos largos
	Diagnóstico y tratamiento de envenenamientos
	Prevención de la rabia y manejo de mordeduras
	Diagnóstico y tratamiento de mordedura de serpiente
	Diagnóstico y tratamiento del alacranismo y picaduras
	Estabilización de pacientes (Hipertensión, Diabetes, Angor pectoris)
Servicios de hospitalización	Diagnóstico y tratamiento de la bronquiolitis
	Diagnóstico y tratamiento de la neumonía
	Diagnóstico y tratamiento de meningitis
Atención del embarazo, parto y recién nacido	Atención prenatal del embarazo y detección y referencia del embarazo de alto riesgo
	Atención del parto normal y del puerperio
	Atención perinatal del recién nacido
	Tamiz metabólico del recién nacido (hipotiroidismo y fenilcetonuria)
	Tratamiento del hipotiroidismo congénito
Servicios quirúrgicos	Diagnóstico y tratamiento quirúrgico de hernia inguinal
	Planificación familiar con métodos definitivos: salpingoclasia
	Atención del parto por cesárea y puerperio
	Diagnóstico y tratamiento de las complicaciones de aborto
	Colecistectomía abierta
	Diagnóstico y tratamiento quirúrgico del abdomen agudo quirúrgico
	Cirugía de útero (histerectomía)

Fuente: Elaboración propia con base en (Secretaría de Salud, 2019).

En cuanto al tema de la cobertura de enfermedades de primero, segundo y tercer nivel, el Seguro Popular cubría el 100 por ciento de las enfermedades que se atienden en centros de salud, como diarreas, gripas y bronquitis, padecimientos pertenecientes al primer nivel. En el segundo nivel cubría el 87 por ciento de las especialidades, entre ellas ginecología, pediatría, cirugía general y medicina interna. Mientras que, en el tercer nivel de atención con el Fondo de Gastos Catastróficos, se cubrían 20 enfermedades de alto costo: cánceres, trasplante de médula y de Córnea, VIH-Sida, entre otras.

Además, fue un modelo de salud galardonado en 2004, puesto que ese año obtuvo el reconocimiento INNOVA, por considerar que el Sistema de Salud era realmente una práctica

exitosa de innovación en la Administración Pública Federal y que contribuye al fortalecimiento de la Agenda de Buen Gobierno.

Por su parte, la International Society for the Systems Sciences es una organización mundial para las ciencias de sistemas que en el 2005 otorgó su premio internacional al SUS, por las prácticas y alcance del Seguro Popular, además en este mismo año se le fue otorgada la certificación ISO 9001:2000.

Para el 2006 el Seguro Popular obtuvo el galardón Sol de Oro, donde se premian los proyectos de tecnología, innovación y satisfacción del consumidor. En este mismo año se recertificó la ISO: 9001:2000.

II. La nueva estrategia de salud y sus repercusiones en los municipios

Una de las preocupaciones primordiales que emanan de la nueva estrategia de salud tiene que ver con la calidad y cantidad de servicios que ofrecerá. Cabe señalar en este sentido, que el Instituto de Salud para el Bienestar, instancia que constituye la parte medular de dicha estrategia, a pesar de que su creación fue aprobada en noviembre de 2019 en el Senado de la República y turnada al Ejecutivo para su promulgación y publicación; no cuenta aún con reglas de operación y probablemente la publicación de las mismas demore alrededor de 6 meses (González, 2020).

El INSABI se concibió como parte de una reforma a la Ley General de Salud y a la Ley de los Institutos Nacionales de salud, además, de acuerdo con los iniciantes del proyecto parlamentario: “se plantea que brinde servicios de salud y medicamentos a todas las personas que estén en el territorio nacional, aun si no son mexicanas” (Ortega, 2019).

La ausencia de reglas de operación mantiene a la comunidad en espera de saber cuál será el funcionamiento del nuevo instituto de salud, sin embargo y aunado a lo anterior, no podemos dejar del lado que desde el comienzo de la actual administración federal se han presentado diversas problemáticas en materia de salud en muchos lugares del país.

Hay que tomar en consideración que, a pesar de que la atención a la salud no es uno de los servicios que la ley suprema ponga a cargo de los municipios, estos atienden en diversas circunstancias la fase preventiva de diversos padecimientos, sobre todo cuando se trata de municipios alejados de las zonas metropolitanas o cuando surgen emergencias médicas.

La Ley General de Salud determina algunas facultades concurrentes entre la Federación, los gobiernos de las entidades federativas, los municipios y las comunidades indígenas cuando proceda. Para muestra la Tabla siguiente.

Tabla. Acciones que deben llevar a cabo las autoridades municipales

Artículo	Disposición
106	Las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, los gobiernos de las entidades federativas, los municipios y las autoridades de las comunidades indígenas cuando proceda, así como las personas físicas y morales de los sectores social y privado, que generen y manejen la información a que se refiere el artículo 104 de esta ley, deberán suministrarla a la Secretaría de Salud.
126	La Secretaría de Salud y las autoridades federales, estatales y municipales en sus respectivos ámbitos de competencia, se coordinarán para evitar que se instalen o edifiquen comercios, servicios y casas habitación en las áreas aledañas en donde funcione cualquier establecimiento que implique un riesgo grave para la salud de la población.

184	La acción extraordinaria en materia de salubridad general será ejercida por la Secretaría de Salud que podrá integrar brigadas especiales que actuarán bajo su dirección y responsabilidad y tendrán como atribución: I. Encomendar a las autoridades federales, estatales y municipales [...] el desempeño de las actividades que estime necesarias y obtener para ese fin la participación de los particulares.
-----	---

Fuente: Elaboración propia con base en Ley General de Salud, 2019.

Desde el comienzo del sexenio del presidente López Obrador, la estrategia en materia de salud desplegada por su gobierno ha significado complicaciones en muchos casos severas para miles de mexicanos. Los hospitales instalados en diversos municipios del país presentaban complicaciones por el desabasto de medicamentos.

Tabla. Afectaciones en los municipios en materia de salud

Entidad	Municipio	Afectaciones
Baja California	Tijuana	La Secretaria de Salud en Baja California informó que al día 19 de noviembre el abasto de medicamentos en los hospitales generales de cada municipio se encontraba en un promedio de 45%.
Sinaloa	El Rosario	El Hospital Integral del municipio del Rosario informó que a mediados de septiembre del año pasado tenía un desabasto de medicamentos del 20%, originando una caída del 50% en el surtimiento de recetas.
Campeche	Diversos municipios	Diversas comunidades sufren desabasto de medicamentos, ya sea en el sector salud en la Jurisdicción Sanitaria del Estado o del IMSS, entre estas, la de Chunchintok, Hopelchén.
Puebla	Tehuacán	El hospital municipal se encuentra sin medicamentos y sin varios servicios médicos, lo que ha afectado a más de 2 mil trabajadores del ayuntamiento y a sus familias.

Fuente: Elaboración propia con base en diversas notas periodísticas.

Conviene decir que, a pesar de que los municipios no están obligados a atender los asuntos de salud, como ocurre con otros muchos servicios terminan atendiéndolos, e incluso hay demarcaciones que han destinado parte de su presupuesto para la construcción de inmuebles destinado a cubrir este servicio. Para muestra la siguiente Tabla, en la cual se encuentra un listado del total de inmuebles destinados a cuestiones de salud en los municipios de país, por cada una de las entidades federativas.

Tabla. Inmuebles de salud en los municipios

Entidad	Total	Propios	Rentados	Otro tipo de posesión
Aguascalientes	2	1	1	0
Baja California	11	1	1	9
Campeche	0	0	0	0
Coahuila	9	9	0	0
Colima	1	1	0	0
Chiapas	23	17	5	1
Chihuahua	9	8	1	0

Durango	4	1	3	0
Guanajuato	7	4	3	0
Guerrero	35	28	7	0
Hidalgo	48	42	3	3
Jalisco	2,541	1,658	5	878
México	119	111	0	8
Michoacán	23	19	3	1
Morelos	5	3	1	1
Nayarit	0	0	0	0
Nuevo León	27	27	0	0
Oaxaca	63	62	0	1
Puebla	51	47	0	4
Querétaro	1	1	0	0
Quintana Roo	1	1	0	0
San Luis Potosí	9	9	0	0
Sinaloa	3	1	2	0
Sonora	26	25	1	0
Tabasco	76	76	0	0
Tamaulipas	30	30	0	0
Tlaxcala	10	9	1	0
Veracruz	76	75	1	0
Yucatán	135	132	1	2
Zacatecas	7	6	0	1

Fuente: Elaboración propia con base en (INEGI, 2017).

Nótese como de los 3 mil 352 inmuebles destinados a cuestiones de salud dentro de todos los municipios del país, más de la mitad 2 mil 404 son propios, 39 son rentados y 909 son de otro tipo de posesión. Destáquese como es que los municipios de Jalisco concentran más del 75.5% de los inmuebles municipales totales, en contraste con otras entidades como Campeche o Nayarit cuyos municipios no reportaron un solo inmueble para el mismo fin.

Adicional a lo anterior, es preciso decir que algunas de las acciones de salud en materia preventiva las atienden los Sistemas para el Desarrollo Integral Familiar Municipales (DIF's) sin embargo, son meramente asistenciales y en caso de que los pacientes requieran de un servicio de hospitalización y urgencias en muchos casos las posibilidades de apoyarlos, debido a la carencia de recursos de muchos municipios, son limitadas.

En este sentido, conviene decir que la legislación municipal en materia de salud es uno de los temas clave y que no ha sido abordado de la manera más adecuada. Para muestra la cantidad de iniciativas presentadas en los cabildos durante el 2016, nótese como de las 2 mil 939 que se presentaron en total, 499 de éstas se dieron en los municipios de Oaxaca y 413 en las demarcaciones de Chiapas; en contraste con 2 presentadas por los municipios de Baja California Sur y las 3 en Sinaloa.

Tabla. Iniciativas en materia de salud presentadas en los municipios

Entidad	Salud
Total	2,939
Oaxaca	499
Chiapas	413
México	391
Jalisco	363
Puebla	343
Michoacán	169
Veracruz	124
Sonora	84
Guerrero	74
Morelos	67
Yucatán	47
Nuevo León	38
Zacatecas	38
Coahuila	36
Chihuahua	33
San Luis Potosí	30
Hidalgo	29
Tabasco	24
Campeche	23
Guanajuato	23
Tlaxcala	21
Durango	15
Colima	13
Baja California	11
Tamaulipas	11
Quintana Roo	5
Querétaro	4
Aguascalientes	3
Nayarit	3
Sinaloa	3
Baja California Sur	2

Estas brechas tan grandes denotan la importancia de los cabildos mexicanos por sesionar en la materia y las grandes lagunas que permanecen en este sentido y deben ser reformadas.

III. Conclusiones

La estrategia actual de Gobierno federal para atender el tema de salud es complicada y adversa para la comunidad, la incertidumbre es una constante desde el comienzo del sexenio del presidente López Obrador, sobre todo porque responde a la desaparición del Seguro Popular que fue una instancia de salud galardonada por algunas instituciones internacionales.

Desde la ANAC hemos asumido una postura de respaldo a la Asociación de Gobernadores de Acción Nacional GOAN, quienes han insistido en que se debe velar por un servicio de salud de calidad, integral en los tres niveles de salud; además nos pronunciamos a favor de una contrapropuesta compuesta por 6 puntos que incluyen: I. la firma de un convenio de colaboración con la autoridad federal; II. el establecimiento de una mesa técnica con representantes de las entidades y de la federación para garantizar los servicios de salud; III. la generación de un acuerdo con mecanismos de financiamiento; IV. la conclusión de proyectos de infraestructura en la materia; V. la atención médica gratuita tanto en el primero como en el segundo nivel, así como; VI. garantizar la transparencia en el destino de los 40 mil millones de pesos presupuestados anualmente para el Seguro Popular.

En este sentido cabe decir que el Instituto de Salud para el Bienestar INSABI no cuenta con reglas de operación y ello evidencia una notable desestructuración en su accionar y hasta cierto punto, denota la manera improvisada con la cual se está reconstruyendo la estrategia de salud del Gobierno federal.

Fuente: Elaboración propia con base en (INEGI, 2017).

Lo preocupante es que la ciudadanía al no tener certeza de los servicios que le ofrece el nuevo esquema de salud resulta afectada por el desabasto de medicamentos y por la carencia de acciones concretas y reales en materia de salud.

Si a esto le sumamos la ausencia de disposiciones normativas que determinen funciones y facultades para que los gobiernos municipales puedan incidir y la carencia de recursos económicos que presentan muchos de ellos, la población terminará sufriendo los estragos.

Los presidentes municipales de la ANAC proponemos que se hagan las modificaciones necesarias, en primer lugar a nuestra Carta Magna a fin de que en el artículo 115 constitucional se adicione la atención a la salud básica y vulnerabilidad en adultos mayores, niños, mujeres y jóvenes; así como la atención a riesgos sanitarios de primer nivel, a fin de que se puedan destinar recursos para que todos los gobiernos municipales del país coadyuemos de manera mucho más eficiente al cuidado de la salud de todos los mexicanos, porque solo con municipios fuertes podrá construirse un México fuerte. 

Fuentes de consulta

- González, F. (06 de Enero de 2020). *Milenio*. Recuperado el 11 de Febrero de 2020, de Hasta seis meses tardará INSABI en establecer reglas de operación: <https://www.milenio.com/politica/comunidad/insabi-meses-tardaria-establecer-reglas-operacion>
- INEGI. (2017). *Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales*. Recuperado el 11 de Febrero de 2020, de https://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/consulta/general_ver4/MDXQueryDatos.asp?c=
- Ortega, A. (14 de Noviembre de 2019). *Expansión política*. Recuperado el 2020 de Febrero de 11, de El Congreso desaparece el Seguro Popular y crea un nuevo Instituto de Salud: <https://politica.expansion.mx/congreso/2019/11/14/congreso-desaparece-seguro-popular-crea-insabi>
- Secretaría de Salud. (2019). *Comisión Nacional de Protección Social en Salud*. Recuperado el 11 de Febrero de 2020, de http://www.documentos.seguro-popular.gob.mx/dgss/Anexo_I_2019_Publicaci%C3%B3n.pdf
- López, José (2019). Sufre el municipio de Rosario desabasto en medicinas en Hospital integral. Consultado el 11 de febrero de 2020. Disponible en: <https://www.elsoldemazatlan.com.mx/local/sufre-el-municipio-de-rosario-desabasto-en-medicinas-en-hospital-integral-4205115.html>
- Caamal, Jorge Amado (2020). Desabasto de medicinas en la UMR del IMSS. Consultado el 11 de febrero de 2020. Disponible en: poresto.net/2020/02/05/desabasto-de-medicinas-en-la-umr-del-imss/
- Pacheco, Yomara. (2019). Registran desabasto de medicinas en Hospital Municipal de Tehuacán. Consultado el 11 de febrero de 2020. Disponible en: <https://www.elpopular.mx/2019/08/29/municipios/hospital-municipal-de-tehuacan-sin-medicinas-ni-servicios-medicos>

Acción Nacional a la luz del contexto institucional: 1940, 1966, 1979 y 2004

Javier Brown César

Introducción

A lo largo de su historia, el Partido Acción Nacional (PAN), ha propuesto a la ciudadanía cuatro diferentes opciones programáticas: El Programa Mínimo en 1940, el Programa de Acción Política en 1966, el Programa Básico en 1979 y el Programa de Acción Política en 2004. Los documentos programáticos han sido una parte importante de la oferta política del PAN y una base fundamental para sus plataformas políticas.

El hecho de que no podamos identificar una constante en lo relativo a la actualización programática nos mueve a pensar que los cuatro documentos antes referidos obedecen a coyunturas

específicas y no a cortes temporales; esto es, 26 años transcurrieron para que se diera la primera actualización programática, y entre ésta y la siguiente sólo transcurrieron 13 años. Por otro lado, la última actualización programática se dio después de 25 años. Estos cortes temporales pueden parecer caprichosos ya que no hay solución de continuidad, ni razón cronológica que esté detrás de las ofertas políticas expresadas en los programas.

Ante la arbitrariedad en los períodos temporales de los documentos programáticos del PAN cabe apuntar a la hipótesis de que cada documento responde a una coyuntura específica y ofrece líneas

de acción para hacer frente a un contexto institucional que se ha transformado. Esta hipótesis explicaría por qué hay un período de tiempo relativamente corto entre el documento de 1966 y el de 1979 y dos períodos especialmente largos (de al menos un cuarto de siglo cada uno) entre los restantes documentos programáticos.

De ahí la necesidad de abordar, aunque sea someramente, los aspectos contextuales para explicar qué motivo a que el Partido entrara en un proceso de reflexión que lo llevaría a renovar su oferta programática. En todo momento, la nueva oferta política que representan los respectivos programas fue motivo de

un proceso de deliberación y reflexión colegiada para elaborar cada documento, y de un proceso de aprobación en órganos colegiados como la I Convención Nacional y los Consejos Nacionales que estaban facultados para aprobar los Programas de Acción Política. El esfuerzo realizado en materia de actualización programática sólo puede explicarse, bajo nuestra hipótesis, si las condiciones del entorno cambiaron, o bajo el enfoque del institucionalismo contextualizado, si las reglas del sistema político se transformaron.

II.- Justificación de la relevancia de la investigación

Las investigaciones sobre los partidos políticos son particularmente abundantes en lo relativo al análisis de los sistemas de partidos, a la evolución de la dinámica electoral con base en reformas legales, al estudio de los cambiantes equilibrios de fuerzas e incluso a la institucionalización de los partidos. No obstante, el análisis de las propuestas programáticas ha sido escaso en la literatura académica, más concentrada en los aspectos electorales, que en los contenidos ideológicos.

Los programas de los partidos políticos no son, a diferencia de muchas plataformas, documentos de trámite, a menos que nos refiramos en

algunos casos al programa con el que buscan obtener su registro ante la autoridad electoral. En el caso de Acción Nacional, ni el documento de 1940 ni los posteriores obedecieron a un requisito legal, sino a una necesidad de actualización.

Esta investigación ofrece un análisis de los principales aspectos del contexto para valorar cómo la oferta programática del PAN ha dado respuesta a nuevas situaciones, a cambios en los equilibrios de poder, a nuevas realidades institucionales, a reformas constitucionales y legales que han transformado nuestras instituciones. Además, se ofrece por vez primera en la historia de Acción Nacional, una valoración de sus cuatro documentos programáticos a la luz del contexto nacional, lo que en sí mismo representa una novedad, ya que no existen investigaciones sobre la oferta programática del PAN tomando como eje los cuatro documentos que se valorarán en este trabajo.

III.- Objetivos de la investigación

La presente investigación tiene un objetivo general: analizar la oferta programática de Acción Nacional a la luz del contexto institucional que prevalecía en 1940, 1966, 1979 y 2004.

Los objetivos particulares son:

1. Analizar el contexto institucional de México con especial énfasis en el orden jurídico vigente, así como en las principales instituciones, su conformación y organización.
2. Valorar el contenido de los programas del PAN a la luz de los retos que le planteaban al Partido los aspectos contextuales.

IV.- Planteamiento y delimitación del problema

Los programas de los partidos políticos son un aspecto central de su identidad, expresan la oferta política concreta y representan a la vez una marca de identidad. El estudio de los partidos políticos puede darse en múltiples dimensiones, dada la complejidad propia de estas instituciones, la más común es el estudio de la evolución de los sistemas de partidos, que en el caso mexicano implica establecer un corte entre el sistema de partidos no competitivo que prevaleció a lo largo de buena parte del siglo XX y el sistema competitivo propio de la última década del siglo pasado y de lo que va del milenio actual.

Los partidos políticos pueden estudiarse como organizaciones analizándose sus aspectos estructurales y el funcionamiento de sus diversas instancias de toma de decisión. También es posible estudiar a las élites, su

movilidad y su reemplazo, así como la dinámica organizacional de los partidos tal como lo hizo Angelo Panebianco. Menos común es el estudio de lo que podemos llamar las ideologías de los partidos, para lo cual se deben realizar análisis de contenido de sus declaraciones de principios y programas. Esta última es la dimensión que nos proponemos estudiar, acotando con claridad que en el caso del PAN hay que distinguir entre los principios de doctrina y los programas de acción política.

Desde su fundación el PAN se ha caracterizado por ser un partido político cuyos ejes son: la normatividad, la doctrina y las propuestas programáticas. El acto de fundación de la nueva organización fue diferente al de otros partidos políticos nacionales, ya que se tuvo que crear como una asociación y como un partido, ante la carencia de una ley electoral que regulara el registro de los partidos políticos nacionales, obteniéndose el registro el 1 de abril de 1946. Desde su fundación el PAN ha tenido cuatro documentos programáticos cuya temporalidad no parece obedecer a grandes reformas internas y tampoco a disposiciones legales externas que obligaran a una actualización de su oferta programática.

Después del primer documento de 1940 las respectivas actualizaciones

de 1966, 1979 y 2004 se han dado con saltos temporales que no obedecen a un patrón fijo, de ahí la necesidad de explicar qué motivó que el PAN realizara sus respectivas actualizaciones programáticas. Para ello, el institucionalismo contextualizado nos ofrece un marco teórico de referencia de gran valor, ya que nos permite ubicarnos en el momento histórico concreto propio de cada actualización programática para determinar en qué medida, las cambiantes situaciones nacionales e incluso internacionales, motivaron que el PAN iniciara un proceso de reflexión y de deliberación que lo llevara a actualizar su oferta programática.

V.- Marco teórico y conceptual de referencia

La teoría del institucionalismo contextualizado es la base para realizar el análisis de sendos cortes temporales que representan diversas coyunturas históricas: 1940, 1966, 1979 y 2004.

El institucionalismo es una corriente de pensamiento que, valga la redundancia, se centra en las instituciones, o sea: en los “sistemas de reglas sociales que regulan el comportamiento y generan seguridad de expectativas”.¹

El institucionalismo contextualizado “combina varios elementos conceptuales que trata de integrar en sus investigaciones: el rescate del valor de las instituciones, la concepción de una racionalidad limitada, la importancia de los intereses de los actores en el surgimiento y el cambio institucional y la consideración de las asimetrías de poder y la noción de dependencias de sendas... Las instituciones políticas constituyen las estructuras fundamentales del sistema político la estructura del Estado, el sistema de gobierno y el sistema electoral y el sistema de partidos que se caracterizan por sus características formales, organizacionales, político-estructurales y político-culturales”.²

Las variables de contexto son prácticamente interminables, nadie puede dar cuenta de la totalidad de los factores asociados al desarrollo y evolución de las instituciones, de ahí la necesidad de ser sumamente selectivos en la opción por aquellas variables que se consideran relevantes para comprender el contexto institucional en el que se da el desarrollo de los partidos políticos.

Para un partido político, los aspectos contextuales que no pueden dejarse de lado son los siguientes:

¹ Roland Czada. “Instituciones/Enfoques de la teoría de las instituciones”. En Dieter Nohlen. *Diccionario de ciencia política*. p. 721.

² Dieter Nohlen. *¿Cómo estudiar ciencia política? Una introducción de trece lecciones*. p. 110

- Las disposiciones constitucionales referidas a la integración del poder, los órganos electorales, los partidos políticos, el régimen y las principales instituciones públicas.
 - Legislación secundaria sobre organizaciones políticas y procesos electorales.
 - Sistemas de partidos.
 - Marco económico general.
- La doctrina y las tesis doctrinarias, las cuales son posiciones fijas, inamovibles y permanentes del PAN, como lo son el respeto a la eminente dignidad de la persona humana, la solidaridad como vínculo esencial entre persona individual y comunidad, la subsidiariedad como principio de ordenación de las comunidades y de la ayuda comunitaria, y el bien común como fin de todo sistema político. En contrapartida tesis doctrinarias son la defensa de la vida desde la concepción hasta la muerte, la cual se deriva de la dignidad de la persona o la promoción de la democracia como la forma óptima de gobierno, la cual responde al anhelo de libertad de la persona.
 - Lo programático, que constituye la base para la elaboración de plataformas y agendas legislativas y que se basa en propuestas de largo aliento, estratégicas.

Estas variables contextuales son las que permitirán ubicar en qué medida los programas del PAN de 1940, 1966, 1979 y 2004 dan respuesta o no a una coyuntura específica. La opción por estas variables no implica, sin embargo, que se desconozcan otros aspectos contextuales, pero sí que se recurrirá a ellos en la medida en que aporten información histórica relevante para comprender mejor la realidad institucional.

El método seguido entonces, para cada período histórico, consistirá en realizar un rápido y sucinto análisis de las variables antes mencionadas a efecto de contrastar la oferta programática contra la realidad del momento.

Por último, distinguiremos entre tres niveles del discurso político:

Lo ideológico, que responde siempre a una coyuntura de corto plazo y delimita el nivel que es propio de plataformas ejecutivas y legislativas.

VI.- Formulación de hipótesis

La hipótesis que plantearemos se basará en un supuesto de nulidad: no hay relación entre el contexto institucional y las propuestas programáticas del PAN en 1940, 1966, 1979 y 2004.

VII.- Pruebas empíricas o cualitativas de la hipótesis

Acción Nacional se fundó en 1939, se trata del partido político de oposición más antiguo de México y el segundo partido con mayor tradición, después del Revolucionario Institucional, fundado 10 años antes. El PAN se caracterizó por ser un partido de creación interna, esto es, no dependió para su creación de la escisión de alguna otra organización, del financiamiento de grupos ajenos al propio partido o de corporaciones u organizaciones que lo crearan como su brazo electoral. En este sentido, el PAN ha sido una de las organizaciones políticas más originales y menos comprendidas.

En torno a Acción Nacional se han construido interminables leyendas negras, usualmente concebidas desde el gobierno o desde una postura de oposición beligerante, que ha convertido al PAN en un brazo de la iglesia, un partido de empresarios, una organización de corte fascista, un partido conservador y un instituto político arraigado en el

sinarquismo de Urquiza y Padilla y en el nacionalismo de Maurras. Todas estas mitologías tejidas alrededor del PAN han ocultado, a los ojos de la ciudadanía, la esencia del instituto político, su verdadera naturaleza como un partido que más allá del liberalismo y la doctrina social de la Iglesia, ha sabido conservar una identidad doctrinaria en torno a la ideología llamada por Efraín González Luna, humanismo político.

Los años de 1940, 1966, 1979 y 2004 corresponden a los de la difusión de los principales documentos programáticos del Partido. Cada década en la que se enmarcan las ofertas programáticas presenta un panorama político, económico y social radicalmente diferente, con instituciones cambiantes y procesos diversos, de ahí la necesidad de considerar cada programa en su contexto institucional.

1. 1940: la primera década del PAN y su oferta programática

El 14 de septiembre de 1939 comenzaron los trabajos de la Asamblea Constituyente del PAN en las instalaciones del Frontón México, en el Distrito Federal. La década en la que se fundó el Partido ha sido una de las más trascendentes de la historia política de México, además de la transformación del Partido Nacional

Revolucionario en Partido de la Revolución Mexicana, que se dio el 30 de marzo de 1938, se consolidó el presidencialismo mexicano en la versión que había de prevalecer a lo largo de casi todo el siglo XX, se trataba de un híper presidencialismo concentrador del poder y centralista en los hechos.

La presidencia de Lázaro Cárdenas del Río se caracterizó por poner fin al período del Jefe Máximo de la Revolución Mexicana, con la renuncia exigida a los miembros del gabinete,³ la deposición de gobernadores contrarios al nuevo régimen, el control del Congreso de la Unión, convertido en oficialía de partes del gobierno, la organización corporativa del partido oficial con base en las grandes centrales obreras: CTM y CNC ambas de 1938. El presidencialismo cardenista se basó en las facultades metaconstitucionales señaladas por Jorge Carpizo:⁴

- Poder concentrador: el presidente de la República era a la vez jefe de Estado, jefe de gobierno y jefe del partido hegemónico.
- Corporativismo: con base en grandes centrales obreras y

campesinas (el sector popular habría de crearse en 1943 durante la presidencia de Manuel Ávila Camacho).

- Control de los Poderes que en un sistema presidencial deben funcionar como contrapeso: el Poder Legislativo y el Judicial.
- Control de la política económica: a partir del control del Banco de México, los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal, así como de diversos instrumentos de política económica.
- Cooptación de los medios de difusión: a partir de la dádiva, la represión y la manipulación.
- Centralismo: el presidente concentra la facultad de nombrar a su sucesor, así como a gobernadores, alcaldes y diputados locales.

El régimen constitucional que prevalecía en los tiempos de la fundación del PAN contemplaba la educación socialista, en el artículo 3º, reformado el 13 de diciembre de 1934. Esta reforma causó una profunda división, ya que se trató de utilizar al sistema educativo como un instrumento

³ "Cárdenas reestructuró su gabinete para sacar a los elementos callistas". Jorge Carpizo. *El presidencialismo mexicano*. p. 74.

⁴ Cf. Jorge Carpizo. *El presidencialismo mexicano*. p. 25.

El Partido se enfrenta hoy al reto de proyectar sus principios de doctrina aprobados en 2002 y con base en una nueva proyección diseñar y aprobar un nuevo programa de acción política que obedezca a un nuevo contexto en el que el Partido no es gobierno y en el que la instauración de una nueva hegemonía nos hace recordar los tiempos de la consolidación del presidencialismo autoritario

ideológico del Estado: “El Gobierno de Cárdenas se distinguió por sus generosos afanes igualitarios, sus reformas sociales (no todas atinadas), su funesto corporativismo en materia política y su audaz y casi siempre acertada política internacional. En la esfera de la cultura, su acción tuvo efectos más bien negativos. La llamada ‘educación socialista’ lesionó al sistema educativo; además, prohijado por el gobierno, prosperó un arte burocrático, ramplón y demagógico”.⁵ La educación socialista se eliminaría del precepto constitucional en 1946.

Con respecto a las partes integrantes de la federación además de las entidades federativas se contemplaban los siguientes Territorios: Norte y Sur de California divididos por el paralelo 28° de latitud norte y Quintana Roo. Tanto el gobierno del Distrito Federal como el de los territorios estaban bajo el control

del presidente, quien controlaba directamente al gobierno del DF y podía nombrar y remover libremente a los gobernadores de los territorios. Los nombramientos de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y de los Territorios eran hechos por el presidente y aprobados por la Cámara de Diputados. El Ministerio Público en el Distrito Federal y en los Territorios estaba a cargo de un Procurador General, quien residía en la ciudad de México.

La Cámara de Diputados se componía por un diputado propietario por cada cien mil habitantes o por una fracción que pase de cincuenta mil, de acuerdo al último censo previéndose que en ningún caso la representación de un Estado sería menor de dos diputados. En el caso de los Territorios, cuya población fuese menor a los cien mil habitantes habría un diputado propietario, como era el caso de los territorios de Baja California Norte y Sur, más no así de Quintana Roo.

La Cámara de Senadores se componía de dos legisladores por cada Estado y dos por el Distrito Federal, los cuales eran electos directamente, renovándose en su totalidad cada seis años. De ahí que los territorios no tuvieran senadores, por lo que el Senado contaba con 58 integrantes.

El Congreso de la Unión se reunía una sola ocasión cada año a partir del primero de septiembre, no pudiéndose prolongar el período más allá del 31 de diciembre, pudiéndose celebrar sesiones extraordinarias a convocatoria de la Comisión Permanente. La Comisión Permanente se integraba por quince diputados y catorce senadores.

En materia electoral, la normatividad vigente era la Ley para Elecciones de Poderes Federales de julio 2 de 1918. En ese entonces y durante décadas prevalecía la figura de Colegio Electoral para calificar la elección de presidente de la República a cargo de la Cámara de Diputados.

⁵ Octavio Paz. “Prólogo: Itinerario ideas y costumbres”. En *Obras completas VI*. p. 19.

El Poder Judicial de la Federación se conformaba por la Suprema Corte de Justicia, los Tribunales de Circuito y los juzgados de Distrito. Los nombramientos de los ministros de la Suprema Corte, eran hechos por el presidente de la República y sometidos a la aprobación de la Cámara de Senadores. Los Magistrados de Circuito y los Jueces de Distrito, eran nombrados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En lo que respecta a las fuerzas políticas, en la XXXVII Legislatura (1937-1940) el partido oficial controlaba en su totalidad ambas Cámaras, mientras que el Ejecutivo lo hacía con los gobernadores, alcaldes y diputados locales, a partir de un régimen basado en la centralización, el corporativismo y la concentración del poder.

En este contexto institucional de consolidación del sistema presidencialista surgió el Partido Acción Nacional. El primer documento programático fue aprobado por las primeras dos convenciones nacionales. La I Convención que tuvo lugar en el Frontón México, no concluyó el 17 de septiembre de 1939 con la aprobación del Programa Mínimo por lo que la II Convención Nacional realizada el 20 y 21 de abril de 1940 en el Frontón México fue la que lo aprobó.

El Programa Mínimo de Acción Política no sólo

respondió a la realidad contextual que hemos descrito previamente, también se hacía cargo de algunos problemas acuciantes para el momento histórico en el que fue aprobado. El documento, se señala en el proemio: “es una parte del pensamiento que debe mover la renovación nacional completa a que el pueblo de México aspira; una indicación a propósito de algunos problemas prácticos inmediatos, del rumbo que a las exigencias ciudadanas señala la concepción doctrinal correcta de la Nación, del hombre, de la autoridad, de la libertad, de la justicia, del Bien Común”.

Además, se denomina mínimo “porque contiene sólo aquellas exigencias absolutamente necesarias para que la vida civilizada en nuestro país sea posible; mínimo porque sólo atiende a aquellas reivindicaciones y medidas que más urgentemente reclama la Nación: mínimo, en fin, porque indica nada más algunos aspectos externos de lo que debe y puede ser el ímpetu nacional aplicado rectamente a la formación de una patria ordenada y generosa, y al logro de una vida mejor y más digna para todos”.

El apartado I del Programa versa sobre la Unidad Interior de la Nación. Esta prioridad que se dio al tema de la unidad obedecía a un panorama nacional en el que la

Revolución había sembrado la discordia, la división y la confrontación. Efraín González Luna planteaba el panorama de 1939 en los siguientes términos: “En 1939 habíamos llegado al punto más bajo de la depresión política.

Parecía incuestionablemente establecida la inutilidad de todo empeño para establecer sobre sus fundamentos naturales y legítimos, es decir, sobre sus bases representativas, las instituciones públicas. Una tras otra las experiencias electorales anteriores habían terminado, por culpa del Estado, en bancarrotas fraudulentas, cada vez más cínicas. A menudo se sumó a la quiebra la represión sangrienta del anhelo popular, siempre noble y casi siempre desorientado, inorgánico, improvisado a última hora, desviado o traicionado por caudillos indignos. El pueblo no había perdido nunca la intuición del rumbo esencial; pero iba a su oriente sin guardarse de despeñaderos ni encrucijadas”.⁶

Lograr la unidad fue un cometido principal de los gobiernos mexicanos y habría de ser uno de los principales cometidos de la administración de Manuel Ávila Camacho. De ahí que el partido propusiera tres ejes programáticos:

⁶ Efraín González Luna. “Introducción”. En *Diez años de México: 1939-1949*, p. 30.

- Promover todas las actividades conducentes a evitar el aislamiento económico o cultural de los numerosos grupos de población que todavía permanecen alejados del proceso general de la vida de la Nación.
- Procurar la reincorporación de los mexicanos emigrados y, en todo caso, mantener para ellos la más amplia protección.
- Procurarse una sana corriente inmigratoria, preferentemente con elementos que, desde el punto de vista étnico y de cultura, sean fácilmente asimilables a México.

El apartado II contempla las propuestas en materia de política exterior. Cuando se aprobó el Programa Mínimo de 1940 la situación internacional era de guerra y México no tenía todavía una política exterior activa, de hecho, los gobiernos post revolucionarios buscaron incesantemente el aval de otras naciones. Faltaban todavía algunos años antes de que se forjara la diplomacia y comenzaran las intensas giras que caracterizaron al sexenio de Adolfo López Mateos, así como para que se introdujera en la Constitución la “Doctrina

Estrada”;⁷ además el artículo 89 fracción X se remitía al siguiente texto que facultaba al presidente para: “Dirigir las negociaciones diplomáticas y celebrar tratados con las potencias extranjeras, sometiéndolos a la ratificación del Congreso Federal”.

Los principios de política exterior que plateaba el Programa Mínimo eran:

- Exigir “el más completo respeto que entre las naciones es debido, y expresarse en una amplia colaboración amistosa en las empresas serias de paz justiciera y de mejoramiento internacional, sin constituir jamás subordinación ni abandono de los intereses y del destino nacionales”.
- Mantener las más cordiales e intensas relaciones políticas, económicas y culturales con todos los países hispánicos, y reanudarlas con España (nación que estaba ya bajo la dictadura de Francisco Franco, después de una cruenta guerra civil).
- Orientar la política internacional con base en la “profunda unidad que resulta de la comunidad de cultura, de

historia y de origen entre todos los países hispánicos”.

- Mantener una actitud neutral con respecto a la guerra.

En el apartado III por vez primera se introduce en el léxico político del momento la tesis de la centralidad de los derechos humanos. Cabe señalar que, en ese entonces, el artículo 1 constitucional establecía lo siguiente: “En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece”. Durante décadas el PAN habría de luchar para que en primer lugar se reconocieran las garantías y posteriormente para introducir los derechos humanos en nuestra Constitución, lo que se logró hasta 2011.

Las principales propuestas en torno a las prerrogativas esenciales de la persona humana (derechos humanos) eran:

- Garantizar con firmeza por parte del Estado el respeto a las prerrogativas que la Dignidad de la Persona Humana impone.
- Establecer un sistema eficaz de

⁷ Que aparece en el texto constitucional con la reforma publicada el 11 de mayo de 1988.

responsabilidad para todos los funcionarios que conculquen las prerrogativas y principalmente la del derecho a la vida.

- Luchar “contra todos los textos legales y contra todos los actos concretos vejatorios de la libertad de pensamiento, de conciencia, de opinión o de enseñanza”.
- Reformar la Ley de Expropiación, “para que no quede a juicio discrecional de los hombres en el poder la privación de la propiedad”.

El cuarto apartado del Programa es de vital importancia en función de la conformación del presidencialismo mexicano como un régimen a la vez asistencialista y corporativista, con lo que en los hechos se violentaba el principio de subsidiariedad, así como la autonomía de las organizaciones intermedias y su democracia interna.

El numeral sobre familia contiene importantes tesis doctrinales que reflejan la posición del PAN:

- La familia es una institución y el matrimonio es un vínculo superior a un mero contrato.
- Deben desaparecer las leyes que ignoran la

esencia de la institución familiar y la vuelven objeto de comercio indigno.

- El partido se opone a las prácticas anticoncepcionales, el aborto, el infanticidio, la prostitución, las publicaciones y los espectáculos pornográficos.
- Se debe dar la más amplia protección a la maternidad, buscando soluciones a los problemas de las madres solteras y a la protección de los hijos sin padre.
- Las familias tienen el derecho preferente a decidir sobre la formación de los hijos.
- Se debe garantizar y fortalecer la economía familiar.
- La familia ha de ser reconocida como comunidad humana fundamental.

En el apartado sobre municipio se defienden los siguientes postulados:

- La autonomía municipal es el principio básico para la vida de la Nación.
- Debe suprimirse toda función de intermediación en la política general electoral.
- Deben establecerse los procedimientos de

iniciativa, referéndum y revocación en todas las administraciones municipales.

- En la reglamentación de la autonomía municipal precisa establecer la distinción entre el municipio rural y el que comprenda a la ciudad.
- En los municipios rurales o en los que correspondan a ciudades de corta población, la organización ha de basarse en el régimen de concejo abierto.
- En los municipios que comprendan núcleos crecidos de población, deben formarse concejos auxiliares de barrio o de zona.
- Los miembros del partido deben luchar organizadamente por la moralización del gobierno municipal, por la implantación y administración ordenadas de los servicios y mejoras indispensables.
- Las autoridades municipales deben informar periódicamente de su gestión, someter a discusión pública sus proyectos, y publicar datos detallados de los ingresos y de los gastos del municipio.

En el apartado de organizaciones profesionales y sindicatos se considera que

tienen una función específica de la más alta trascendencia y en consecuencia se debe establecer legalmente:

- Un sistema que garantice el voto secreto para todos los casos de elección de funcionarios, así como para todos los casos en que se creen o aumenten obligaciones a cargo del sindicato, de la asociación o de sus miembros, o se tomen decisiones de especial importancia, requiriéndose para ello de una mayoría calificada.
- La obligación, para los directores, de rendir periódicamente cuentas.
- El establecimiento de formas fáciles y expeditas para exigir y hacer efectiva la responsabilidad de los funcionarios y directores de las agrupaciones.
- Evitar su utilización para fines de constreñimiento social o político sobre sus miembros.
- El patrimonio debe utilizarse para formar fondos de resistencia y servir para obras comunes de auxilio o de mejoramiento de los agremiados.
- El Estado debe crear y mantener, sobre la

base de una completa y garantizada autonomía, órganos capacitados para evitar con oportunidad o decidir con justicia los conflictos por razón de trabajo y para vigilar con imparcialidad el cumplimiento de las disposiciones legales relativas a la organización y al funcionamiento de los sindicatos y de las asociaciones profesionales o de trabajo.

El apartado V se dedica a la organización el campo y es uno de los más importantes y extensos del Programa, su diseño es similar al de los Principios de doctrina de 1939 y ambos responden a la política de reparto agrario emprendido por el gobierno que tuvo efectos devastadores para la economía agrícola.⁸ En consecuencia, el PAN proponía un esquema alternativo para el campo basado en un ambicioso programa del que destacan los siguientes aspectos:

- Para resolver el problema a agrario es

⁸ "En el esquema de Cárdenas había un supuesto que fallaba: la transparencia de las autoridades. El ejido vinculaba al campesino con el Estado más que con la tierra. El paternalismo se tradujo muchas veces en sujeción. En vez de hombre libre, con frecuencia el campesino se tornó capital político". Enrique Krauze. *Biografía del poder*. p. 458.

necesario establecer y fomentar relaciones de justicia, seguridad y armonía entre todos los que cultivan la tierra.

- Se requiere el inventario y aprovechamiento de las riquezas y de las posibilidades del campo en cada región de México
- Debe concluirse el desorden jurídico y económico de la propiedad rural.
- Se deben establecer reformas legales que permitan la libre y fácil organización de los agricultores.
- Se deben menester crear instituciones de derecho público, y fomentar las de iniciativa privada, necesarias para vincular la economía del campo con la economía general del país
- La función del Estado y de sus órganos en el campo ha de ejercerse como iniciativa, como guía, como fomento, como norma de justicia, de eficacia y de orden, inspirada en el Bien Común.

El trabajo se aborda en el apartado VI del Programa y ahí se defienden algunas tesis doctrinales fundamentales, entre las que destacan:

- El trabajo humano no es una mercancía, debe ser requisito indispensable de ciudadanía para todos los hombres no incapacitados, así como condición y muestra, simultáneamente, de dignidad personal.
 - La sociedad entera y los órganos del Estado están obligados a sancionar y a garantizar, la obligación y el derecho al trabajo. Ha de impedirse todo acto interrumpa o suspenda el ejercicio de ese derecho, o haga imposible el cumplimiento de esa obligación.
 - Deben ponerse en práctica todos los medios adecuados para garantizar a todos los adultos no incapacitados, la posibilidad constante de trabajo
 - Todo trabajador debe contar con una remuneración mínima suficiente para formar y sustentar decorosamente a su familia.
 - Las condiciones de trabajo han de ser tales, que permitan al trabajador llevar una vida familiar activa, tener el necesario esparcimiento, y estar en constante posibilidad de mejorar moral e intelectualmente.
 - La legislación del trabajo debe definir las causales económicas, morales y jurídicas que determinen la licitud de la huelga, y la aplicación de sanciones como la exclusión.
 - En la administración pública o de servicios públicos deben regir leyes de servicio civil, protectoras del trabajador y no principios de carácter sindical.
 - El Estado debe urgir la creación y tutelar el funcionamiento de instituciones autónomas de seguro social.
 - El Estado está obligado a mantener y a conservar condiciones sociales y económicas adecuadas para garantizar la abundancia de oportunidades de trabajo, y la suficiencia de la remuneración.
 - El Estado no cumple sus deberes hacia el trabajo se reduce a mero testigo y se niega a sí mismo cuando en el cumplimiento de sus deberes de iniciativa, tutela y justicia respecto del trabajo, exigen compensaciones políticas y económicas.
- El apartado VII se denomina organización económica general y contiene las siguientes tesis principales:
- La economía nacional ha de basarse en el trabajo aplicado en condiciones normales y seguras a la producción; en el mejor y más razonable aprovechamiento de los recursos humanos y naturales de México; en la certeza de un orden justo que garantice, proteja y regule en el Bien Común, el trabajo en todas sus formas, la iniciativa y la propiedad privada.
 - El Estado no es un espectador respecto de la economía nacional; tiene un deber preciso de orientación y de tutela, de organización justa y eficaz de las diversas fuerzas e instrumentos que impelen naturalmente el proceso económico o permiten su desarrollo.
 - El más completo conocimiento y el aprovechamiento mejor de las riquezas naturales de la Nación, sólo podrá lograrse con el establecimiento de un régimen que, garantizando a la Nación el dominio final abra a la iniciativa privada la posibilidad de desarrollar esos recursos naturales.

- Los sistemas monetarios y de crédito, son parte substancial de la economía e instrumentos básicos del desenvolvimiento económico nacional, que el Estado debe proteger cuidadosamente, manteniéndolos siempre subordinados a los fines y objetos que les son propios sin poder utilizarlos jamás ni como medio de acción política ni para fines fiscales.
 - Los instrumentos o las instituciones económicos que, por rebasar el campo de las posibilidades de la iniciativa privada o de la libre asociación, deban ser creados por el Estado o con su cooperación directa, han de quedar garantizados en la ley y en la práctica, contra toda posibilidad de aprovechamiento político partidista y, hasta donde sea posible, confiados al manejo directo de cuerpos técnicos responsables.
 - La ejecución de obras públicas debe ajustarse a un programa gradual de preferencias, públicamente discutido, sujetarse a los términos de un presupuesto previamente establecido, y hacerse mediante contrato adjudicado en pública subasta.
 - La determinación de tarifas y cargas para los servicios públicos ha de hacerse técnicamente.
 - La depuración, el arreglo y la normalización de la deuda pública, el restablecimiento consiguiente del crédito nacional, son base indispensable para la organización de una economía nacional verdaderamente autónoma.
 - La independencia económica de México no puede cifrarse en nuestro apartamiento de los mercados mundiales de consumo o de crédito, ni en la subordinación a un mercado único.
 - La independencia económica que se cifre en ignorar o romper los lazos normales que unen la economía mexicana con la economía mundial, es falsa, ruinosa, peligrosísima para la existencia misma de la nacionalidad.
 - Ningún programa de reforma social y de positivo mejoramiento, es sincero y viable, si no se funda en la conservación y el aprovechamiento de los recursos nacionales, en el logro de la mayor producción posible, y en la más justa distribución de las cargas y de los beneficios económicos.
 - México cuenta con recursos naturales por lo que no aprovechar debidamente esos recursos y esas posibilidades, por ignorancia culpable, por mezquino personalismo o por pasión facciosa, es defraudar al pueblo y traicionar a la patria.
- En el apartado VIII se presentan las siguientes tesis sobre instituciones de cultura:
- El establecimiento y la conservación de condiciones, medios e instituciones para la formación y la difusión de la cultura, constituyen un deber para el Estado; pero no son ni pueden ser monopolio suyo. En el cumplimiento de ese deber, el Estado no puede ser partidista ni sectario.
 - El Estado debe respeto y estímulo a las instituciones de cultura públicas o privadas.
 - El trabajo universitario no ha de limitarse en forma alguna a la preparación profesional o

Los programas respondieron en todo momento a las circunstancias de un entorno institucional cambiante, de ahí que ni haya un patrón temporal fijo, ni una correspondencia puntual con las reformas electorales

técnica, sino orientarse a la investigación científica y, en el más amplio sentido, a la formación y difusión del saber.

- La autonomía de los institutos universitarios es carácter inherente a su naturaleza, y condición indispensable para el cumplimiento de la función que les está encomendada. La autonomía universitaria debe ser mantenida y garantizada.
- La autonomía de los institutos universitarios requiere de sus componentes –maestros, alumnos, administradores-, el eficaz mantenimiento de una libre y severa disciplina, la realización de un austero trabajo, y la repudiación ardiente de toda actividad demagógica o de mistificación.
- El artículo tercero reformado de la Constitución y todas las disposiciones relativas o similares del gobierno

federal o de los estados, deben ser derogados y sustituidos por un régimen que garantice plenamente la libertad de enseñanza.

El apartado sobre administración de justicia corresponde al punto IX y en él se establece que el Poder Judicial debe ser independiente, apto y honrado, con base en las siguientes propuestas:

- Que la designación de los funcionarios judiciales esté exenta de consideraciones políticas.
- Que los componentes del Poder Judicial tengan una retribución decorosa.
- Que los miembros de ese poder permanezcan indefinidamente en sus cargos y estén garantizados contra los cambios en los demás poderes.

El apartado X se denomina política federal y en él se propone:

- Restaurar y fortalecer el régimen de descentralización política, económica y administrativa.
- Deben delimitarse con la mayor claridad técnica las facultades fiscales de la Federación y de los estados, evitarse la doble imposición y la evasión fiscales, y asegurarse los medios propios de vida suficientes a los estados y a las comunidades municipales.
- Es imperioso evitar que la actividad de la Federación sólo sirva para impedir o desmedrar el buen gobierno de los estados y para subordinar la actividad ciudadana local.

Las propuestas sobre el Poder Legislativo se contienen en este apartado y son:

- Reivindicar el decoro y la dignidad del Poder Legislativo y evitar la situación servil en que se encuentra respecto al Ejecutivo.

- El Poder Legislativo no es un órgano técnico y sus funciones han de ser de dirección, de orientación y de control.
- Para lograr el acertado cumplimiento de estas funciones, no debe atenderse sólo a un criterio político en la integración o composición de las cámaras, sino procurar que en ellas estén representadas específicamente las comunidades intermedias y los intereses económicos, sociales y culturales de la Nación.

El último apartado, el XI se denomina acción política inmediata y contiene un programa de reforma política en el que se postula que el gobierno, sus órganos, sus funcionarios y las instituciones que él cree o dirija deben ser imparciales.

En materia electoral se critica que no se dan las condiciones mínimas de viabilidad para la realización de las elecciones y se establece que:

- El Estado debe cumplir su deber de hacer posible la elección.
- Los funcionarios del Gobierno federal, de los gobiernos de los estados y de los municipios, deben de

cumplir con su deber moral, constitucional y político de imparcialidad.

- Subsiste el partido oficial y en él se utilizan los medios y recursos del Estado.
- Órganos del Estado, como la Comisión Permanente del Congreso de la Unión han estado dispuestos a impedir que se reconozca o establezca un resultado electoral contrario a su interés faccioso.
- Existe una conspiración para crear un clima político propicio a hacer imposible la elección y a formar una psicosis de terror o de violencia destinada a transformar el acto electoral justo y pacífico en lucha violenta.
- La opinión nacional es unánime en su deseo de la realización pacífica de la elección.
- Es preciso que los ciudadanos cumplan su deber y ejerciten su derecho de votar, en la forma más ordenada, resuelta e inconfundible.
- Si subsisten las condiciones descritas, la próxima renovación de poderes federales será una mera reiteración del viejo sistema que pretende cubrir con apariencias

electorales el monopolio despótico del poder por una facción.

En perspectiva histórica, el primer programa del PAN se presenta como una combinación de enunciados doctrinarios, propuestas programáticas y acciones políticas inmediatas de cara a la elección de 1940 la cual ponía al sistema presidencialista consolidado por Cárdenas, ante su primera prueba de fuego. Al candidato oficialista Manuel Ávila Camacho se opuso el General Juan Andrew Almazán.

En esta primera elección en la que podía participar el PAN se enfrentó al dilema de participar o no con candidato propio. La discusión de la Convención Nacional confrontó a abstencionistas y participacionistas y fue ganada por estos últimos. Efraín González Luna y Manuel Gómez Morin, quienes estaban del lado abstencionista, convinieron en la necesidad de antes fortalecer la organización partidista ante la “neurosis de la escaramuza” que se adueñaba de los participacionistas. Al final, se decidió apoyar condicionalmente al General Juan Andrew Almazán quien participó en una elección caracterizada “por la irregularidad y el abuso”.⁹

⁹ Alonso Lujambio y Fernando Rodríguez Doval “La idea, el liderazgo y la coyuntura. Manuel Gómez Morin y la fundación del Partido Acción Nacional en 1939”. En *La democracia indispensable*. p. 68.

La elección de 1940 le dio la razón al PAN respecto a su urgente propuesta en materia electoral, ante la utilización de las instituciones públicas para perpetrar el fraude. Al respecto, se cuenta la siguiente anéctoda: “El presidente Cárdenas, acompañado por el subsecretario de Gobernación, Agustín Arroyo Ch., daba vueltas en su coche para ver la votación y constató que la casilla en donde él debía votar estaba, bien custodiada, en manos almazanistas. Por teléfono, Arroyo Ch. urgió a las brigadas a que intervinieran y el presidente pudiese votar en condiciones adecuadas. El grupo de choque respondió al llamado. Desde varias cuadras alrededor de la casilla había tiradores en balcones y azoteas... Los defensores capitularon y ‘previa cañoniza en la cabeza’ se fueron uno por uno... Al instante llegaron los bomberos y a manguerazos de alta presión limpiaron las manchas de sangre que había en todas partes... Se rearmó la casilla, se puso una nueva y al fin pudieron votar el ciudadano presidente y su acompañante Arroyo Ch. ‘Qué limpia está la calle’, comentó Cárdenas al salir de la casilla, cuenta Santos: ‘Yo le contesté: donde vota el presidente de la República no debe haber basurero’”.¹⁰

Con respecto al primer programa, encontramos elementos de gran interés para sustentar la tesis de que respondió a una situación coyuntural: la consolidación del presidencialismo mexicano, con base en el centralismo, el verticalismo, el autoritarismo, el corporativismo, el clientelismo y el patrimonialismo; todos ellos elementos constitutivos del sistema político que habría de prevalecer a lo largo del siglo XX y que se consolidaron antes de la fundación del PAN.

Cabe hacer sólo algunas anotaciones genéricas sobre los distintos apartados para ubicar las propuestas en su contexto institucional:

La defensa de la unidad nacional era fundamental, ante la división que caracterizaba al México emanado de la revolución. Esta unidad era de tal manera importante, que fue una divisa principal del gobierno de Ávila Camacho.

La posición internacional de México debía establecerse con claridad, ya que la política exterior apenas se estaba bosquejando y habría de impulsarse con fuerza desde la presidencia de Adolfo López Mateos. Por ello el PAN proponía una política exterior activa, orientada hacia los países hispanos en primer lugar y desde luego hacia España, entonces sumida en la dictadura. Así mismo, se proponía una actitud neutral ante

la guerra mundial que por entonces apenas comenzaba.

Un apartado fundamental, desde el punto de vista doctrinal, es el que se refiere a los derechos humanos, en ese entonces un tema de vanguardia no sólo en México, sino en el mundo. De ahí la importante posición doctrinal que, con base en la dignidad de la persona humana, postulaba la garantía de las prerrogativas esenciales de la persona humana y la creación de instituciones aptas para su defensa.

Con respecto al tema de la familia y ante la oleada de socialismo desatada por el gobierno del presidente Cárdenas, uno de cuyos ejes fue la reforma al artículo 3 constitucional, el PAN sostuvo una postura que hoy podría parecer conservadora, pero que en ese entonces representaba los intereses de una población mayoritariamente católica, de ahí la defensa de la familia y el rechazo abierto a la anticoncepcionales, el aborto, el infanticidio, la prostitución, las publicaciones y los espectáculos pornográficos. Como parte principal de la defensa de la familia se postulaba también la protección de la maternidad y se defendía la tesis del derecho principal de los padres para educar a sus hijos.

El pensamiento municipalista del PAN se expresó desde los Principios de doctrina

de 1939 y se ratifica en el programa, ya que el centralismo asfixiaba al municipio, lo hacía dependiente de los recursos y decisiones del centro y padecía el problema de la falsificación de la representación a partir de la imposición y del fraude. De ahí la defensa del municipio libre, la crítica a la adopción de funciones de naturaleza electoral y la moralización de la autoridad municipal. Además, se enarbolaron propuestas que habrían de reiterarse a partir de propuestas de ley institucionalizándose figuras de democracia directa a nivel municipal como iniciativa, referéndum y revocación en todas las administraciones.

El apartado sobre asociaciones profesionales de trabajo contiene las principales tesis del PAN ante la emergencia del sindicalismo corporativista, basado en la opacidad, la discrecionalidad, la imposición de líderes, la negociación cupular, la falta de rendición de cuentas y el uso de la huelga como instrumento político. De ahí la defensa de la democracia y la transparencia sindical, banderas históricas del PAN que habrían de reiterarse en múltiples plataformas políticas, así como en iniciativas de ley.

El programa específico para el campo era, desde los orígenes del PAN una de las principales preocupaciones tal como podemos constatar

en los Principios de doctrina de 1939. La evidencia del fracaso del reparto agrario era contundente, ya que sólo produjo clientelismo¹¹ y contra esta medida de política pública el Partido ofreció un programa alternativo, basado en criterios técnicos, cuyo eje era la seguridad en la tenencia de la tierra, el papel rector del Estado, pero no tutelar, el acceso al crédito y la organización democrática de los agricultores.

El tema del trabajo se planteó también en términos doctrinales, ante su reducción, por obra del socialismo marxista imperante, a mero medio de producción, desvinculado de su función de perfeccionamiento personal. Desde ese entonces se defendió la dignidad del trabajo, la necesidad de ofrecer un salario digno, la creación de instituciones autónomas de seguridad social y la mejora en las condiciones de trabajo.

El apartado sobre organización económica general es crucial para comprender el modelo económico del PAN a la luz de la economía estatista que surgía con fuerza con el cardenismo. Se

establecía así el papel rector del Estado, la importancia de la iniciativa privada, la planeación del desarrollo con base en criterios técnicos, la definición técnica y no política de las políticas monetarias y crediticias, la ejecución de obras públicas bajo criterios de transparencia, el arreglo de la deuda pública y el aprovechamiento racional de los recursos naturales.

El apartado sobre instituciones de cultura representa también la oposición del PAN a la imposición de socialismo como ideología oficial, de ahí que se propusiera la autonomía e independencia de las instituciones de cultura y de educación superior.

La defensa de la autonomía de los Poderes Legislativo y Judicial era una parte importante del programa ante la tremenda concentración del poder: "El poder paternalista tenía, por desgracia, otra vertiente: la del sentido absoluto. Cárdenas se mostraba impermeable a la crítica... 'Cárdenas intervenía... en todos los ámbitos de la administración pública, mezclándose en las atribuciones de los poderes judicial y legislativo... A los componentes de la cámara local de diputados los trataba como simples empleados, aniquilando toda iniciativa que pudieran tener. Se limitaban a votar sin discusiones los

¹¹ "El problema número uno del campo sigue siendo la tenencia de la tierra, pero ahora por efectos de la intervención estatal que ha estado orientada demagógicamente. O como dijo (más o menos) un secretario de Agricultura: hemos organizado a los campesinos para aumentar su dependencia política, no su productividad. Gabriel Zaid. *El progreso improductivo*. p. 304.

decretos o leyes que les mandaba”.¹²

Como conclusión general de este primer apartado, el Programa propuesto por el PAN en 1940 no respondía a un requisito electoral, se trataba de un documento con elementos doctrinarios y programáticos que, por un lado profundizaba en diversos aspectos que los Principios de doctrina de 1939 ya habían planteado, pero por otro, ofrecía propuestas específicas para organizar un régimen diferente al que entonces prevalecía y que era el presidencialismo concentrador de poder.

2. 1966: un nuevo programa durante la presidencia de Adolfo Christlieb Ibarrola

Para 1966 el presidencialismo mexicano estaba plenamente consolidado a pesar de los focos de revuelta que se dieron desde por lo menos la década de los cincuenta, no obstante, las fracturas del sistema político se hacían evidentes ante el surgimiento de movimientos de izquierda que se oponían a las políticas del gobierno del presidente Gustavo Díaz Ordaz: “En 1960, en el XIII Congreso del Partido Comunista, varias células... son expulsadas.... En 1966 restos del jaramillismo, del MRM, del Movimiento de Independencia Sindical y del Frente Obrero Comunista de

México crean la Unión Reivindicadora Obrero Campesina, que se fusiona con la liga Comunista para crear el Partido Revolucionario del Proletario y, en diciembre, con la LLE [Liga Leninista Espartaco] para crear la Liga Comunista Espartaco (LCE). Este mismo año la LCE forma el Movimiento de Izquierda Revolucionaria Estudiantil, MIRE, una especie de juventud espartaquista”.¹³

El gobierno se enfrentaba a diversos frentes opositores: desde 1964-1965 se gestó el movimiento de los médicos y en el 2 de octubre de 1966 fue asesinado el estudiante Everardo Rodríguez Orbe en Morelia, lo que dio pie a un mitin en la Plaza de Armas el 8 de octubre, el cual se enfrentó a “una tremenda movilización de fuerza pública: judiciales, soldados de infantería y de caballería, desvainado golpeando gente, fuerza aérea... solo faltó la marina”.¹⁴

Estas primeras fracturas del régimen se daban en un entorno económico de crecimiento y en un medio político caracterizado por el poder presidencial en su máximo apogeo. Desde el punto de vista institucional, México vivía los treinta años gloriosos posteriores a la segunda

guerra mundial, que se dieron en todo el mundo con altas tasas de crecimiento y prosperidad generalizadas, lo que a la postre llevaría a la crisis del estado asistencial.

El diseño constitucional de 1966 que estaba vigente cuando se dio a conocer el Programa de Acción Política el 5 de febrero, presentaba los siguientes rasgos principales:

La educación socialista había desaparecido del texto constitucional desde el 30 de diciembre de 1946, no obstante, el Estado era rector del sistema de educación, por lo que podía conceder a los particulares aurotización para impartir la educación primaria, secundaria y normal; la autorización podía ser negada o revocada, sin que contra tales resoluciones procediera juicio o recurso alguno. Las corporaciones religiosas no podían impartir educación, aunque en los hechos lo hacían.

El derecho al voto a las mujeres se había “otorgado” con la reforma del 17 de octubre de 1953 pero la edad para votar en el caso de personas no casadas era de 21 años y para quienes hubieran contraído matrimonio de 18.

Desde el punto de vista de las partes integrantes de la Federación, Baja California norte era ya una entidad federativa, más no así Baja California Sur y Quintana Roo que se

¹³ Macario Schettino. *Cien años de confusión*. p. 339.

¹⁴ La izquierda mexicana del siglo XX: Libro 2. *Movimientos sociales*. p. 340.

El Programa de 2004 es el que contiene el mayor número de temas emergentes, esto obedece no sólo al hecho de que el PAN llegó al gobierno, sino principalmente a las transformaciones institucionales y mundiales dramáticas que se dieron entre 1979 y 2004

mantenían como territorios. La constitución del Estado de Baja California con la reforma de 1952 llevó a una lucha importante por el poder entre el PAN y el oficialismo que tuvo un momento álgido con la represión que se dio en las elecciones de 1959 cuando: “Muchos bajacalifornianos, ametrallados sin piedad, cayeron para no levantarse más, durante las agresiones que ocurrieron a lo largo de la campaña.... Y tuvieron su cima sangrienta el domingo 2 de agosto, día de las elecciones, cuando la facción consideró necesario aplastar a sangre y fuego ese vigoroso movimiento cívico”.¹⁵

Hemos citado este testimonio de Baja California, porque es un ejemplo de la forma como el partido oficial seguía ganando elecciones, a pesar de las reformas electorales, mediante la represión y el fraude: credenciales para votar sin fotografía que podían ser utilizadas varias veces para votar, muertos que votaban, robo de urnas, represión por parte de la

fuerza pública, cambio en las localizaciones de las casillas, votos en carrusel, urnas embarazadas, etcétera.

Con respecto a la Cámara de Diputados, prevalecía el sistema de asignación a partir de la población: un diputado propietario por cada doscientos mil habitantes o por una fracción que pase de cien mil; se preveía que en ningún caso la representación de un Estado será menor de dos diputados y la de un Territorio cuya población fuese menor a la fijada, será de un diputado propietario. De esta forma, la Cámara de Diputados en la XLV (1961-1964) Legislatura se conformaba por 178 diputados; el PAN sólo tenía cinco diputados.

No obstante, la reforma constitucional de 1963, introdujo la figura de diputados de Partido, al preverse que: “Todo Partido Político Nacional, al obtener el dos y medio por ciento de la votación total en el país en la elección respectiva, tendrá derecho a que se acrediten, de sus candidatos, a cinco diputados, y a uno más, hasta veinte como máximo, por cada medio por

ciento más de los votos emitidos”. Esta importante reforma, con la que comienza la liberalización del sistema político y la lenta y gradual transición a la democracia, fue impulsada de forma decidida por Adolfo Christlieb Ibarrola, a la sazón presidente del PAN, quien “condicionaba la continuidad de la participación electoral del PAN a la aprobación de una verdadera reforma electoral... «Deseamos participar legítimamente en las decisiones del poder», «deseamos integrarnos en las responsabilidades del poder», dirá apoyando decididamente la reforma electoral aprobada por el Congreso el 28 de diciembre de 1963”.¹⁶

Gracias a la reforma, en la XLVI Legislatura de 1964 a 1967 el PAN logró su primer tope histórico en la Cámara de Diputados con 20 diputados de Partido, de un total de 210, poco menos del 10% de la Cámara, pero el triple al que había sido el techo histórico. Cabe señalar que los partidos satélite del PRI,

¹⁵ Carlos Ortega G. *Democracia dirigida con ametralladoras. Baja California 1958-1960* p. 5.

¹⁶ Alonso Lujambio. “El dilema de Christlieb Ibarrola. Cuatro cartas a Gustavo Díaz Ordaz”. En *La democracia indispensable*. p. 157.

el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana y el Partido Popular Socialista tenían una representación minoritaria con menos diputados que el PAN. Sin embargo, el Senado mantenía su diseño original por lo que el PRI lo controlaba en su totalidad, con 60 senadores, ya que los territorios de Baja California Sur y Quintana Roo no tenían senadores.

Con respecto al Poder Judicial se depositaba su ejercicio en una Suprema Corte de Justicia, en Tribunales de Circuito, Colegiados en materia de amparo y unitarios en materia de apelación, y en juzgados de Distrito. La Suprema Corte de Justicia de la Nación se componía de veintidós Ministros y funcionaría en Tribunal Pleno o en Salas.

La Ley Electoral vigente en 1966 era la del 4 de diciembre de 1951, entre cuyos principales aspectos estaban:

- Se creaba el Registro Federal de Electores, como un órgano permanente.
- Se reglamentaba la organización de los partidos políticos, sus estatutos y su constitución.
- A cargo de la Comisión Federal Electoral estaba el Secretario de Gobernación.

- Se centralizaba la función electoral gracias a la desaparición de las comisiones electorales locales y los comités distritales.

Para 1966 prevalecía entonces un sistema político presidencial, concentrador del poder, que hacía uso de la fuerza pública para reprimir los movimientos disidentes, principalmente de izquierda. Con respecto a 1940, el contexto institucional había cambiado, ya que en 1966 el sistema presidencial se había consolidado y gozaba de amplia legitimidad, gracias a sus resultados en materia económica.

Es en este contexto que se aprobó, el 5 de febrero de 1966, el Programa de Acción Política, el cual tenía como antecedente inmediato la primera Proyección de principios de doctrina de 1965. El Programa tenía como eje rector el Orden, valor principal de la fundación del PAN y parte de su lema: "Por una patria ordenada y generosa".

El primer apartado se titula Orden político, en él el PAN se pronuncia por continuar su lucha "para instaurar en México un verdadero orden político que haga posible la convivencia ordenada y justa de los mexicanos, propicie la solución adecuada de los problemas nacionales, evite la simulación de la

democracia, la imposición de autoridades y la intromisión de las de jerarquía más elevada en las funciones y jurisdicción de las demás"; para tal efecto se proponen las siguientes medidas en materia de Estado:

- Gestionar la supresión o reforma de todas aquellas disposiciones legales que conculcan las libertades espirituales y los derechos humanos y transformar las prácticas informativas a fin de que pueda tener vigencia el derecho natural del ciudadano a recibir una información objetiva, veraz y completa de las actividades del poder público.
- Fortalecer su estructura para participar en elecciones y lograr las siguientes metas: proporcionar a los ciudadanos la posibilidad real de optar conscientemente en la emisión de su voto; obtener el poder para ejercerlo conforme a sus principios, programas y plataformas, y desarrollando las actividades necesarias para que exista un sistema de recursos legales en materia electoral.

- Intensificar gestiones para que el sistema electoral satisfaga las mínimas exigencias de objetividad y de justicia que se concretan en: un Padrón Nacional de Electores, permanente, auténtico y útil; la credencial electoral que contenga los requisitos mínimos de identificación y localización del ciudadano; la integración de organismos de autoridad electoral mediante un sistema que garantice su rectitud, su eficacia y su imparcialidad.
- Que el gobierno sólo reconozca y otorgue registro como partidos políticos nacionales a aquellos grupos que satisfagan los requisitos de ley; que los partidos políticos nacionales registrados sean reconocidos en todas las entidades federativas y puedan actuar en ellas; que las autoridades otorguen igual trato a todos los partidos y a ninguno favorezcan con privilegios o auxilios; que proscriba el uso para fines electorales de los emblemas, los símbolos y los colores nacionales y que reconozcan como derecho fundamental a las minorías electorales

la posibilidad de integrar el Senado de la República y las legislaturas locales.

- Lograr la observancia de las normas sobre los que sustenta el Estado mexicano: los principios de división e independencia de los poderes, soberanía de los estados y autonomía de los municipios.

En lo relativo a municipio, que se considera como base del orden político nacional, se propone:

- El ejercicio de la autoridad y la organización de los servicios municipales con el propósito de garantizar la vigencia plena de los principios proclamados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos.
- La adecuada y eficaz organización administrativa que le permita el cabal cumplimiento de sus fines.
- El respeto al principio constitucional de la autonomía municipal y su eficaz garantía mediante el juicio de amparo contra la intervención de los gobiernos en detrimento de dicha autonomía.

- Que la autoridad municipal se mantenga al margen de toda participación en actividades políticas.
- La participación de los ayuntamientos en toda reforma a la Constitución de su estado.
- La definición constitucional que otorgue, competencia exclusiva a los ayuntamientos sobre los asuntos específicamente municipales así como su derecho exclusivo a obtener recursos fiscales provenientes de impuestos, derechos, arbitrios y aprovechamientos.
- Una participación equitativa en los recursos que ingresen a los fiscos federal y del estado.
- Auxilios de la Federación y del estado que sea necesario otorgar a un municipio determinado para la prestación de los servicios esenciales, y la formulación o ejecución de planes generales de desarrollo.
- La posibilidad de que los municipios puedan asociarse entre sí.

En el ámbito de la administración de justicia se propone lograr

la independencia y autonomía del Poder Judicial mediante:

- La inamovilidad judicial en toda su extensión.
- La carrera profesional.
- La autonomía presupuestal.

También se proponen:

- Reformas para reestructurar el Poder Judicial a fin de que pueda impartir justicia pronta y expedita.
- Reformas a la legislación de amparo para que proteja igualmente los derechos de los campesinos en materia agraria y de los padres de familia y escuelas, en materia educativa.
- La organización de la justicia administrativa, fiscal y contenciosa.
- La reestructuración de la justicia laboral, para asegurar a quienes la imparten, la necesaria independencia e idoneidad.
- Que los miembros del Poder Judicial, asuman la dignidad que les corresponde como poder.
- El respeto a la función judicial, tanto por parte de los jueces como de los litigantes, como único camino para devolver al pueblo la confianza en la justicia.

En el ámbito de la administración pública se propone lograr su aptitud, su eficacia y su limpieza a partir de:

- La reorganización de la administración en todos los niveles de gobierno mediante la implantación de las técnicas modernas y con criterio de eficacia.
- Un sistema claro, sencillo y expedito que mantenga dentro de la legalidad constitucional las disposiciones y reglamentos.
- Un servicio burocrático imbuido en la categoría y dignidad de los intereses que se le confían, inspirado en el espíritu de servicio al pueblo y al gobierno, justamente retribuido, asegurado en su permanencia, vigilado en sus responsabilidades y con plena libertad para el ejercicio de sus derechos políticos, cívicos y sindicales.
- El manejo escrupuloso de los fondos públicos que deberán aplicarse a sufragar las actividades gubernamentales.

El siguiente apartado se titula Orden social e inicia con el tema moralidad pública que exige “que el Estado ejerza su imperio para tutelar con

eficacia el derecho de las personas a vivir en un ambiente de decencia, y para preservar a la juventud y a la niñez de los influjos nocivos que perjudican su equilibrio emocional y su salud mental, destruyen su vigor físico y los inducen al delito”. Para ello se propone:

- La elevación del nivel moral de la sociedad como deber de la autoridad civil.
- El respeto a la Dignidad de la Persona, el cual exige la moralidad de los espectáculos, de las publicaciones y demás medios de difusión y de la conducta personal en público.
- El convencimiento y voluntaria aceptación de una norma moral superior que ordene y eleve la conducta individual y colectiva.
- Apoyar la formación de una corriente de opinión pública; y que las autoridades respeten y protejan a las instituciones que tengan como actividad específica la formación de la conciencia.

En el apartado de familia se proponen las siguientes medidas para lograr la estructuración de un orden político y social que permita a la familia

la realización de sus fines primordiales:

- Reconocer la sociedad familiar como comunidad humana fundamental.
- Que la ley civil se redacte conforme al concepto básico de la familia como institución y considerando que el matrimonio es un vínculo superior a un mero contrato transitorio.
- Que desaparezcan las legislaciones que han vuelto un objeto de comercio indigno la aplicación de los preceptos que disuelven la familia.
- Luchar contra todo lo que, moral o biológicamente, debilite o desintegre a la familia.
- La formación de los hijos es objeto y responsabilidad primaria de la familia, por lo que el Estado debe facilitar, auxiliar y garantizar a la familia en el cumplimiento de esa misión, sin pretender suplantarla.
- La adopción de todas las medidas tendientes a garantizar y fortalecer la economía familiar y la protección y el mejoramiento de la economía.

En materia de vivienda se propone:

- El establecimiento y propagación de sistemas de ahorro fáciles y seguros.
- La realización de financiamiento a largo plazo, suficiente y barato, para la adquisición de casa propia.
- Sistemas de adquisición en condominio, en condiciones accesibles y de libertad.
- Actualización y adecuación del régimen legal de patrimonio familiar.
- Promoción para el mejoramiento de la vivienda rural.
- Obtener mejores condiciones y más adecuada aplicación de los créditos que obtenga el país de organismos internacionales y que estén destinados a la construcción de viviendas de interés social.

En el ámbito educativo el PAN lo considera un problema nacional ante el cual se debe buscar una solución acertada; para ello se propone:

- La aceptación por el Estado de que el principio de libertad de enseñanza en los términos de la Declaración Universal de los

Derechos del Hombre debe ser el fundamento del sistema escolar mexicano.

- La concurrencia de esfuerzos para conseguir que todos los niños de México reciban la instrucción primaria y que se generalicen la enseñanza secundaria y técnica.
- El establecimiento de los planteles de instrucción suficientes y necesarios.
- La organización del servicio educativo nacional basado en el concurso responsable y la colaboración eficaz de los padres de familia, la iniciativa y actividad de todas las personas o instituciones.
- El gobierno ha de establecer los requisitos mínimos para que las actividades docentes ejercidas por particulares permitan reconocer validez a los estudios, a los grados académicos y a los títulos profesionales que otorguen, y ejercer a sus beneficiarios el respectivo oficio o profesión.
- El Estado debe impartir educación creando el servicio escolar oficial.
- Que la empresa de la educación nacional

sea vínculo de unión de los mexicanos.

- La universidad sólo puede cumplir su misión dentro de un ambiente de disciplina, con plena autonomía y completa libertad. El Gobierno federal debe subsidiar las actividades universitarias sin comprometer su autonomía.

En el ámbito de la seguridad social y la asistencia, el PAN se compromete a trabajar para que todos los mexicanos disfruten los beneficios de un régimen social que les asegure en todo caso, el mínimo de bienes indispensables para vivir decorosamente. Para ello se propone:

- Que el Instituto Mexicano del Seguro Social asuma sus funciones con un auténtico espíritu de servicio a la comunidad y sin propósitos de proselitismo político, que sus servicios tengan la eficacia necesaria para satisfacer a sus beneficiarios, que extienda con la mayor rapidez posible su protección a todos los mexicanos y que se realice un especial esfuerzo para amparar a los trabajadores del campo.

- A los diversos sectores les corresponde: promover y realizar la revisión de su estructura a fin de que sea efectiva la autonomía que le confieren las leyes, revisar las bases técnicas para garantizar la eficacia de los servicios, y corregir errores y deficiencias, y revisar sus bases financieras a fin de que se adopten los métodos más adecuados para la prestación de los servicios, y garantizar a los trabajadores a su servicio el ejercicio libre del derecho de asociación.
- Junto a las actividades de seguridad social y asistencia auspiciadas por el Estado y realizadas por organismos del sector público, deben existir iniciativas de asistencia y beneficencia privada.

El tercer gran apartado corresponde al Orden Económico comienza con el tema del trabajo y la justicia social, ahí el PAN postula que es necesario emplear medios eficaces para que las desigualdades económico-sociales no aumenten, sino que se atenuen lo más posible, de ahí que se postule que:

- Las actividades de los sectores privado

y público sean reconocidas y practicadas como obligación primordial a la consecución del Bien Común nacional. En consecuencia, los recursos que para ello se destinen han de administrarse con la mayor diligencia y custodiarse con el mayor cuidado.

- La retribución de trabajo debe hacerse conforme a criterios de justicia y equidad, de manera que permita a los trabajadores un nivel de vida verdaderamente humano, una posibilidad real de ahorro e inversión para hacer frente a sus responsabilidades familiares con dignidad.
- El Estado, los patrones y los trabajadores deben tener presente que el trabajo es una actividad humana en la que el trabajador tiene la posibilidad de empeñar su propia responsabilidad y perfeccionar su propio ser.
- Es función del Estado y requerimiento del Bien Común, el procurar que tengan ocupación el mayor número de trabajadores, garantizando a todos el derecho al trabajo.

- Las aspiraciones de los trabajadores para integrar la empresa no sólo como una comunidad de intereses, sino como una comunidad de personas son legítimas y apoyadas por el Partido. Además, se propone que los trabajadores tengan acceso a participar tanto en la gestión como en la propiedad de bienes de producción y de las empresas en que trabajan o de otras.
- Es responsabilidad de los patrones y de los trabajadores tomar la iniciativa para buscar las formas concretas de realizar las legítimas aspiraciones de los trabajadores.
- El Partido seguirá señalando las desviaciones del poder público y de los sindicatos falsificados.
- Las organizaciones ocupacionales deben preocuparse por las numerosas cuestiones de la vida pública que repercuten directa o indirectamente en la vida de sus.
- Debe promoverse y defenderse la autonomía y la democracia en las organizaciones ocupacionales.

En el ámbito del desarrollo se sostiene la tesis de que el Partido “concibe el desarrollo integral de México como resultado del esfuerzo permanente y coordinado de todos los mexicanos para lograr niveles superiores de vida, sin detrimento de los derechos humanos ni de los valores espirituales”.

Las propuestas de este apartado son:

- Conocer nuestras necesidades y recursos materiales y humanos y estimular las capacidades y aspiraciones de los mexicanos.
- Perfeccionar y adaptar las estructuras sociales, políticas y económicas, dentro de un orden democrático, sobre bases de justicia, responsabilidad, respeto y solidaridad.
- Fomentar la aptitud y la honestidad en la administración pública, y el cumplimiento de las leyes por parte de los ciudadanos.
- Organizar la empresa como una auténtica comunidad de vida y de trabajo, con participación responsable de todas las personas que la constituyen.
- Fomentar el funcionamiento autónomo y eficaz de los

sindicatos, las cámaras y demás sociedades ocupacionales existentes.

- Promover en todo el país el desarrollo de la educación en todos sus niveles, y la formación de los cuadros de carácter ocupacional, técnico y profesional.
- Eliminar el desempleo patente o encubierto fomentando la creación constante de las plazas y fuentes de trabajo necesarias.
- Además de las obras de infraestructura, ampliar y diversificar la industria, mejorar y extender los servicios públicos y privados y acelerar el desarrollo de las actividades agropecuarias.
- Concebir y aplicar la planeación del desarrollo como tarea conjunta y responsable del pueblo y de gobierno.

En el apartado de política agrícola se postula la necesidad de reestructurar la “política agrícola, porque de ella se siguen al país consecuencias trascendentales, tanto por los errores en que se ha incurrido hasta hoy, como porque atañen al sector más numeroso de la población”. Para ello se propone:

El Programa de 1940 no respondía a un requisito electoral, se trataba de un documento con elementos doctrinarios y programáticos que ofrecía propuestas específicas para organizar un régimen diferente al que entonces prevalecía y que era el presidencialismo concentrador de poder

- El planteamiento objetivo y abierto del problema del campo.
 - Crear y mantener instituciones encaminadas a la elevación humana de la población agrícola.
 - Aplicar criterios de justicia social y de productividad al determinar la extensión de las parcelas, fomentar la implantación de sistemas cooperativistas; respetar la pequeña propiedad; restaurar el régimen de colonización con propiedad privada y establecer un sistema justo y permanente de explotación ganadera.
 - Fomentar en el sector agrícola la preparación cultural, la capacitación técnica, el mejoramiento de la comunidad campesina mediante los servicios municipales, y ofrecer oportunidades de aprendizaje, y facilidades de movilización y adaptación a trabajos y ambientes nuevos.
 - Definir con seguridad jurídica la tenencia de la tierra y de los demás recursos naturales del campo; determinar el régimen de producción y sus condiciones y garantías; organizar el crédito oportuno y eficaz; abrir el acceso material y económico al mercado.
 - Mejorar las condiciones de vida y de trabajo en el campo; eliminar la desocupación; preparar a la población rural excedente para la migración a ocupaciones industriales o de servicios; dar trabajo a los campesinos que no lo tienen.
 - Promover el desarrollo vinculado de la agricultura y de la industria para que el sector agrícola constituya una parte muy importante del mercado interno.
 - Procurar que la industrialización cumpla sus fines de progreso económico y social por medio de la ampliación constante del mercado interno.
- El último apartado es el de Orden Internacional, en el que se proponen los siguientes principios:
- El orden internacional tiene como fin la concordia y la paz entre los Estados y la eficaz colaboración de los pueblos de la tierra para el Bien Común del género humano.
 - El orden internacional y el orden interno de los Estados son interdependientes y solidarios.
 - Es contrario al orden internacional negar la igual dignidad de todos los Estados y no reconocer que tienen derecho a conservar sus legítimas características propias.
 - La superioridad real de un Estado, es razón de servicio y ayuda, obligación de ejemplo en la colaboración generosa y en la subordinación al Bien Común universal y no causa de

- prepotencia o explotación de los demás.
- La ayuda internacional debe respetar la dignidad y libertad de los Estados menos desarrollados.
 - Debe reconocerse y alentarse el esfuerzo para un orden internacional que representa en América la OEA y, en el plano mundial, la Organización de las Naciones Unidas.
 - La ONU debe estructurarse como una autoridad internacional efectiva y eficaz, en la medida en que lo exige el Bien Común internacional.
 - Las relaciones entre los pueblos deben regularse por la justicia, la razón, los tratados y no por la fuerza, las amenazas, la violencia, el miedo o el engaño.
 - Los conflictos no deben resolverse por la guerra sino por el entendimiento recíproco.
 - El orden internacional exige que se promueva la celebración de acuerdos encaminados a lograr una reducción universal, efectiva y vigilada de los armamentos.
 - En las relaciones de México con los Estados americanos el

gobierno de México debe dar un contenido positivo a los principios de no intervención y autodeterminación que han normado su conducta, y considerar que la vigencia real de esos principios exige la cooperación de los diversos Estados.

El nuevo Programa de Acción Política de 1966 representa la reafirmación de algunos de los aspectos fundamentales que ya se habían señalado en el Programa Mínimo de 1940: la defensa de un sistema electoral que garantice la representación y la emisión libre y personal del voto, la defensa del municipio y su autonomía como base del sistema político nacional, la independencia del Poder Judicial, el reconocimiento de la familia como comunidad humana fundamental, el derecho de los padres a decidir sobre la educación de sus hijos y el papel de primera importancia del Estado en esta materia, la defensa de la autonomía universitaria, la defensa del sindicalismo libre y democrático y la atención prioritaria e integral al problema del campo. En muchos de estos apartados hay coincidencias importantes.

Debe señalarse que, a pesar de los elementos coincidentes entre ambos programas, el de 1966 introduce

aspectos novedosos que responden a nuevas realidades nacionales e internacionales, de los que destacamos:

Las primeras propuestas en materia de administración pública, que obedecen a una nueva realidad, que se fue consolidando con el paso de los años: la conformación de una burocracia estatal estable y en muchas ocasiones dependiente del partido oficial, a la vez que el crecimiento del aparato burocrático a raíz de las políticas propias del Estado asistencialista que se lograron gracias a la bonanza económica de las décadas posteriores a la guerra mundial.

Destaca el apartado de moralidad pública en el que se habla de decencia, la defensa de la niñez y la juventud contra influjos nocivos, la moralidad de los especáculos y las publicaciones, la adopción de una norma superior en la más noble tradición justnaturalista y la formación de la opinión pública. Este apartado se presenta como una inserción necesaria ante un orden social en constante deterioro, uno de cuyos causantes era precisamente la corrupción del aparato gubernamental y su utilización con fines electorales y clientelares.

El apartado de vivienda aborda por vez primera esta temática ante un problema que comenzaba a adquirir

dimensiones preocupantes a raíz de la emigración del campo a las ciudades por causa de una política de desarrollo equivocada que implicó el abandono del campo y el uso clientelar del campesinado.

Aparece también un nuevo apartado sobre seguridad social en el que se defiende una concepción universal de la seguridad social. Tanto el IMSS como el ISSSTE fueron creados después del primer programa de acción política, el IMSS en 1943 y el ISSSTE en 1959, ambos sistemas tuvieron como referente en el modelo bismarckiano de la seguridad social, que basaba la prestación en el estatus laboral de las personas y no en el hecho de que la seguridad social es un derecho humano fundamental.

La idea de justicia social aparece por vez primera, como espejo de la Proyección de principios de doctrina de 1965. El énfasis de la justicia social fue introducido por Efraín González Luna, quien se refirió en varias ocasiones a esta importante idea, cuyo eje era la lucha contra las desigualdades sociales y la opción preferencial por los pobres.

Del apartado de trabajo destaca una propuesta que habría de defender el Partido durante los siguientes años: la cogestión de las empresas y la concepción de la empresa misma como una

comunidad de vida y de trabajo.

El apartado de desarrollo también fue novedoso e incorporó varias aristas: el diagnóstico de necesidades y recursos, el funcionamiento autónomo de las cámaras empresariales, la promoción de la educación en todos sus niveles, la eliminación del desempleo, la inversión en infraestructura y la planeación democrática del desarrollo (lo cual habría de darse hasta 1983).

El apartado que introduce las mayores novedades en el aspecto programático es el de Orden Internacional. Después de la segunda guerra había emergido un nuevo orden mundial, a raíz de los acuerdos de Bretton Woods, la constitución de la Organización de las Naciones Unidas, la adopción de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la emergencia del nuevo orden financiero internacional y la creación de organismos como la Organización de los Estados Americanos. Además el programa abordó un tema de gran relevancia que es el de la ayuda internacional, la cual adoptó dimensiones importantes a raíz del Plan Marshall de reconstrucción europea y la ayuda dada a países africanos como resultado del proceso de descolonización e independencia gradual. De este apartado destaca

además la postura del PAN de demandar que la Doctrina Estrada, que todavía no se incorporaba al texto constitucional, no fuera un pretexto para mantener una política exterior pasiva, defensiva y aislacionista.

En conclusión, el Programa de Acción Política de 1966 conserva la línea doctrinal y programática del Programa Mínimo de 1940 pero incorporando nuevos temas que resultaban de una coyuntura diferente, caracterizada tanto por la consolidación del presidencialismo autoritario con altos niveles de legitimidad y con un crecimiento económico sin precedentes, así como con la emergencia de un nuevo orden internacional ante el cual había que pronunciarse con nuevas medidas de política exterior.

3. El Programa Básico de 1979 y los años posteriores a la crisis del PAN

Abel Vicencio Tovar fue la figura clave para promover la institucionalización del PAN después de la profunda crisis en la que se vio sumido en 1976. La crisis se remontaba a la confrontación entre participacionistas y abstencionistas (contraposición que también dividió al Partido cuando no postuló a candidato presidencial propio en 1940) y comenzó con el fraude electoral de julio de 1968 en Baja

California. La ruta del diálogo con el gobierno se había roto y la lejanía se hizo mayor después de la matanza del 2 de octubre en la que los diputados de Acción Nacional se opusieron a un punto de acuerdo promovido por la mayoría oficialista.

Para la elección de 1976 el PAN no pudo postular candidato presidencial a raíz de las divisiones internas y ante la regla de que el candidato presidencial debía obtener el 80 por ciento de los votos de los convencionistas:

“La estrategia dividía a los dos grupos, pero también la ideología, pues los abstencionistas eran más centristas que los participacionistas de derecha.... Respecto de participar o abstenerse de la XXVI Convención Nacional del 25 de enero de 1976. Se sabe, eso sí, que ganaron los participacionistas. La crisis vino después. Los estatutos del PAN exigían que el 80% del voto de la Convención se pronunciar a favor de un candidato presidencial para hacer oficial y registrar formalmente su candidatura. La minoría abstencionista y la mayoría participacionista colocan a sus candidatos, a saber, Salvador Rosas Magallón y Pablo Emilio Madero, respectivamente. En la primera ronda de votación Madero obtiene el 58% de los votos y Rosas Magallón el 42%... el hecho es que Madero

necesitaba que en rondas sucesivas partidarios de Rosas Magallón fueran abandonándolo para sumarse a su candidatura... En la última ronda, la séptima, Madero tiene el 73% de los votos y Rosas Magallón conserva un estratégico 27% de la Convención. Total: la minoría abstencionista (de centro) veta, utilizando por primera vez el candidato estatutario, la decisión del grupo mayoritario participacionista (de derecha). Estábamos ante una grave crisis institucional...”¹⁷

La crisis interna del PAN llevó a una crisis de legitimidad en la elección presidencial de 1976, ya que José López Portillo no tuvo frente a sí a un candidato opositor, por lo que Jesús Reyes Heróles, el secretario de Gobernación, diseñó e impulsó una reforma política. La reforma de 1977 es de vital importancia para comprender el contexto en el que se aprobó el Programa Básico de 1979, de ahí que debemos referir las principales modificaciones en el marco institucional, a saber:

Se reformó el artículo 41 constitucional en materia de partidos políticos nacionales para establecer que:

- Son entidades de interés públicos.

- Su fin es promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público.
- Se les dio derecho de uso en forma permanente de los medios de comunicación social.
- Para los procesos electorales federales deberán contar, en forma equitativa, con un mínimo de elementos para sus actividades tendientes a la obtención del sufragio popular.
- Tendrán derecho a participar en las elecciones estatales y municipales.

Se transformó de manera significativa la conformación de la Cámara de Diputados:

- Se cambió el criterio de representación para que en lugar de que hubiera un diputado por cada tanto de habitantes, hubiera un número fijo de diputados de mayoría relativa con 300.
- Se introdujo la representación proporcional por hasta 100 diputados, lo que

¹⁷ Alonso Lujambio. “El Partido Acción Nacional en su laberinto: una revisión de la reforma política de 1977”. En *La democracia indispensable*. p. 244-245.

facilitó la transición gradual de un sistema de partido hegemónico y no competitivo a un sistema competitivo y pluralista.

Se facultó al Congreso de la Unión para expedir su propia Ley, siendo ésta la única que no se turna al Ejecutivo para su promulgación y publicación.

Se estableció que: “Los ordenamientos legales y los reglamentos que en la Ley de la materia se determinen, serán sometidos al referéndum y podrán ser objeto de iniciativa popular, conforme al procedimiento que la misma señale”. Aunque esta previsión no se realizó debido a que no se legisló al respecto.

Se establecieron disposiciones sobre las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados en materia presupuestal:

- Examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación y el del Departamento del Distrito Federal, así como revisar la Cuenta Pública del año anterior.
- Se manda que el Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara las correspondientes iniciativas de leyes de ingresos y los proyectos de presupuesto a más

tardar el día último del mes de noviembre, debiendo comparecer el Secretario del Despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos.

- Se prevé que no podrá haber otras partidas secretas, fuera de las que se consideren necesarias con ese carácter, en el mismo presupuesto.
- Se establece que la revisión de la Cuenta Pública tendrá por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.
- Se manda que si del examen que realice la Contaduría Mayor de Hacienda aparecieran discrepancias entre las cantidades gastadas y las partidas respectivas del Presupuesto o no existiera exactitud o justificación en los gastos hechos, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la Ley.
- Se establece que la Cuenta Pública del año anterior deberá ser presentada a la Comisión Permanente del

Congreso dentro de los diez primeros días del mes de junio.

Se adiciona como facultad del Senado la de analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal, con base en los informes anuales que el presidente de la República y el Secretario del Despacho correspondiente rindan al Congreso.

Se establece que Las Cámaras tienen la facultad de integrar comisiones para investigar el funcionamiento de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria. Además, los resultados de las investigaciones se harán del conocimiento del Ejecutivo Federal.

Como facultad de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se adiciona practicar de oficio la averiguación de algún hecho o hechos que constituyan la violación del voto público. Además, los resultados de la investigación se harán llegar oportunamente a los órganos competentes.

Se introduce la representación proporcional en los congresos locales y en los ayuntamientos de los municipios cuya población sea de 300 mil o más habitantes.

Estas reformas constitucionales fueron de crucial importancia en materia del diseño institucional y de la nueva configuración del

*A pesar de los elementos coincidentes entre ambos programas,
el de 1966 introduce aspectos novedosos que responden a nuevas realidades
nacionales e internacionales*

sistema de partidos que habría de darse con posterioridad. En términos de la representación en la Cámara de Diputados, el PAN obtuvo un máximo histórico en la LI Legislatura con 43 diputados, cerca del 11 por ciento del total.

En materia electoral, se expidió una nueva Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, que entre otros aspectos previó lo siguiente:

- En materia de sufragio se establecía el voto como prerrogativa y obligación ciudadana, así como la obligación de los ciudadanos de inscribirse en el padrón.
- Con respecto a los partidos políticos: se previó el derecho de los ciudadanos a organizarse libremente en ellos; se establecieron los objetivos de los partidos, entre ellos: propiciar la articulación social, promover la formación ideológica, coordinar acciones

políticas y estimular discusiones; se establecieron los requisitos de la declaración de principios, del programa de acción y de los estatutos.

- Como requisitos para la constitución y registro se establecieron: contar con 3 mil afiliados en cuando menos la mitad de las entidades federativas, en todo caso el número mínimo de afiliados debería ser de 65 mil; haber celebrado asambleas en presencia de un Juez, Notario o funcionario acreditado y haber celebrado una asamblea nacional.
- Como derechos de los partidos se consideraban formar parte de los organismos electorales, nombrar representantes en las mesas directivas de casillas y ser parte de la Comisión Federal Electoral.
- Se estableció un nuevo Capítulo con las prerrogativas de los

partidos, a saber: tener acceso a radio y televisión, disponer de medios para tareas editoriales, gozar de exenciones de impuestos y derechos y disfrutar de franquicias postales.

- Se establecieron las figuras de los frentes y coaliciones
- Se previeron las causas para la pérdida del registro, entre ellas, no obtener el 1.5% de la votación en tres elecciones consecutivas y por fusionarse con otro partido.
- Para la Comisión Federal Electoral se previó que estaría integrada por el Secretario de Gobernación, el cual sería su presidente, un diputado y un senador, un comisionado de cada partido político nacional y un notario público.

Estas reformas fueron de gran relevancia para liberalizar el sistema político mexicano, legitimar a los partidos de izquierda que a partir de la

reforma pudieron obtener el registro, contando con una arena de lucha política no reducida a la acción clandestina.

En materia económica, el presidente López Portillo habría de tomar decisiones infortunadas que a la postre llevarían al colapso económico. Además el sector público creció de forma desordenada, la lista de organismos descentralizados y de empresas de participación estatal mayoritaria, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 8 de septiembre de 1976.

Este crecimiento del sector público permitía que el Ejecutivo controlara: “el aspecto de la seguridad social, a través del Instituto Mexicano del Seguro Social y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado; la política eléctrica, a través de la Comisión Federal de Electricidad y varias compañías de luz y fuerza; las principales comunicaciones a través de Ferrocarriles Nacionales de México y varias empresas de ferrocarriles, Aeroméxico, S.A., Aeropuertos y Servicios Conexos, Sistema de Transporte Colectivo, Teléfonos de México, empresas de servicios portuarios; la política de hidrocarburos, a través de Petróleos Mexicanos; fuerte injerencia en el problema habitacional a través del INFONAVIT y el FOVISSSTE;

en aspectos forestales y fertilizantes, a través de varios organismos de carácter forestal y Guanos y Fertilizantes de México, S.A.; importante intervención en siderúrgica, a través de Altos Hornos de México, S.A., Siderúrgica Lázaro Cárdenas-Las Truchas, S.A., Siderúrgica Nacional, S.A.; en materia de alimentos, a través de CONASUPO, Alimentos Balanceados de México, múltiples ingenios azucareros, Productos Pesqueros Mexicanos, S.A., y el Instituto Mexicano del Café. En esta forma, sectores neurálgicos de la economía son determinados por el presidente a través de los organismos y empresas mencionados”.¹⁸

Ante la enorme popularidad que para 1979 tenía José López Portillo y a la luz de las importantes transformaciones institucionales que resultaron de la reforma política de 1977 y de la nueva Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, el PAN aprobó el Programa Básico de Acción Política el 30 de septiembre de 1979, con adiciones del 2 de diciembre de 1984.

Por vez primera encontramos un planteamiento de carácter analítico que permite distinguir entre un Programa y una Plataforma: la “plataforma electoral...se elabora y se sostiene para una

circunstancia histórica muy concreta, el señalamiento de objetivos generales frente a las realidades de México, vistas, analizadas e interpretadas a la luz de nuestros principios”. Por otro lado, un programa mínimo “contiene sólo aquellas exigencias absolutamente necesarias para que sea posible la vida civilizada en nuestro país; mínimo, porque atiende sólo aquellas reivindicaciones que más urgentemente reclama la Nación; mínimo, en fin, porque indica nada más algunos aspectos externos de lo que debe y puede ser el ímpetu nacional, aplicado rectamente a la formación de una patria ordenada y generosa y al logro de una vida mejor y más digna para todos.”

El primer apartado del Programa se estructura con base en tesis sobre las reformas que se deben realizar:

- La reforma política, mediante “el establecimiento y vigencia de un sistema que garantice eficazmente la validez del sufragio; desde la preparación hasta la calificación de las elecciones municipales, estatales y federales”.
- La reforma educativa, diseñada para cerrar distancias entre los que tienen oportunidad

¹⁸ Jorge Carpizo. *El presidencialismo mexicano*. p. 151-152.

de educarse a todos los niveles y los que, como en las poblaciones rurales, no alcanzan siquiera la educación elemental completa. En este apartado se critica el monopolio educativo por parte del Estado, de ahí que éste no puede ir más allá de establecer las normas generales de orden académico a que deben sujetarse los estudios.

- La reforma agraria, para dar por concluida la primera etapa, la de reparto de tierras; terminar con el falso paternalismo del Estado y su partido; liberar políticamente a la población campesina y motivarla a fin de que se organice por sí misma para la producción con técnicas modernas intensivas. Además, los campesinos serán sujetos confiables de crédito y seguros en la tenencia de la tierra.
- La reforma económica para delimitar las áreas de actividad económica del Estado y de los particulares; establecer responsabilidades bien definidas y procedimientos para exigir las, en el manejo de los presupuestos públicos; afirmar el carácter social de la empresa

y el fin social de la riqueza; institucionalizar la participación de los sindicatos en la planeación económica, concluir el inventario de territorio nacional: elaborar programas viables de creación de empleos, sobre todo en la provincia; depurar la administración pública federal, estatal o municipal de personal superfluo; disminuir la dependencia del endeudamiento externo; dar a los recursos petroleros su dimensión exacta como elemento del desarrollo nacional.

A continuación, se presentan propuestas temáticas en las siguientes materias:

Derechos humanos en donde se reitera que la defensa y promoción de los derechos humanos, y de los derechos sociales motivan y resumen la acción permanente del Partido. Además, se presenta un catálogo de derechos: a la vida, a la libertad, a la seguridad y la integridad de su persona: al trabajo, a la remuneración justa, a la seguridad social y a la propiedad individual o colectiva; a la protección de las leyes, a tribunales imparciales; a la privacidad de su vida familiar, su domicilio, su correspondencia y sus comunicaciones postales y telefónicas; a la

información veraz y oportuna; a tener y practicar una religión o no tener ninguna; a la libertad de pensamiento, de expresión, de reunión y de asociación de sindicatos, partidos políticos, organizaciones profesionales y de otra índole –estudiantes, colonos, vecinos, etcétera–; a participar en las decisiones del gobierno, por sí o a través de representantes libremente escogidos; a la educación elemental y a oportunidades de educación media y superior, de acuerdo con su capacidad; a formar a sus hijos conforme a sus convicciones.

En materia de política demográfica se sustenta la tesis de que la familia es la célula básica de la sociedad. La política demográfica, cuyo punto de partida es el respeto a la dignidad humana debe estar orientada a mejorar la calidad de vida. Parte de la política demográfica debe ser la cuantificación comprobada de los recursos naturales y de sus potencialidades. Se rechaza toda planeación demográfica que coarte la libertad responsable. Se consigna también que el ser humano debe ser protegido por las leyes desde el momento mismo de su concepción. Además de prevé que la paternidad responsable debe tener como cimientos la educación y la moral.

En materia de organizaciones intermedias

se prevé que las organizaciones intermedias deben ser autónomas en su régimen interno, dentro de un marco legal que les garantice: la periódica elección democrática de sus dirigentes; la rendición de cuentas comprobadas; la exigencia de responsabilidades; la libertad de opción política de sus miembros y el respeto a las minorías. Se condena la conversión de dichas organizaciones en instrumentos políticos partidistas.

Con respecto a los partidos políticos se establecen las siguientes condiciones mínimas: constituirse por libre acuerdo de voluntades, ser independientes del poder público y de grupos de presión, nacionales o extranjeros; integrarse a base de afiliaciones individuales libres; no depender económicamente del Estado ni de ninguna otra entidad del país y del exterior, y tener un orden jurídico interno que garantice procedimientos democráticos para la elección de sus órganos dirigentes.

Con respecto al Estado, se propone que sea nacional, democrático y solidario, en consecuencia se propone que el gobierno sea la genuina expresión de la comunidad nacional plural; que tengan vigencia real los principios constitucionales del federalismo y autonomía y suficiencia económica de los

municipios; que los Poderes Legislativo y Judicial dejen de ser apéndices del Ejecutivo en lo federal y estatal; que el gobierno organice y garantice la parcialidad del servicio público electoral; que el gobierno distribuya las cargas fiscales conforme a la justicia, proporcionalmente y con equidad; que la administración pública sea competente, honesta y eficaz, y pronta y expedita la impartición de justicia; que las obras públicas se ajusten a un programa debidamente jerarquizado, a los presupuestos establecidos, y sean realizadas mediante contratos adjudicados en concursos públicos; que en materia económica el gobierno sea rector y promotor, no dueño de la economía nacional.

La educación y la cultura se consideran como medios insustituibles para desarrollo integral de la Persona Humana, de ahí que se proponga: el derecho preferente de los padres a decidir sobre la educación de sus hijos; la obligación de todos en materia de servicio educativo; el deber del Estado de proporcionar gratuitamente la educación elemental y garantizar, a quienes por su capacidad lo merezcan, oportunidades de educación media y superior; además los textos gratuitos no serán únicos ni obligatorios; se prevé que el Estado no pueda constreñir la libertad

de cátedra y de opinión científica; en el caso de las instituciones de educación superior el personal docente y administrativo y los alumnos, como ciudadanos, son libres para adherirse o no a un partido político; la autonomía de las universidades, que nunca podrá interpretarse como extraterritorialidad; finalmente se postula que el Estado no tiene derecho a imponer a través de la educación ningún credo religioso, filosófico o político.

En el ámbito del trabajo al que se considera como un derecho natural y una obligación social del hombre, se propone extender y garantizar su pleno ejercicio mediante: el reconocimiento del trabajo como la proyección del derecho a la vida y a la libertad, como el valor más importante del desarrollo; que tenga una remuneración justa, garantías a su estabilidad, estímulos a su eficiencia y condiciones adecuadas de salud y seguridad; oportunidades para los trabajadores mayores de edad; la organización y funcionamiento de los sindicatos y las organizaciones ejidales sobre bases democráticas; disposiciones legales que aceleren el proceso mediante el cual los trabajadores tengan acceso a la propiedad y administración de las empresas a las que prestan sus servicios; la constante mejoría de los servicios

de seguridad social y las condiciones de jubilados y pensionados; el replanteamiento de la obligatoriedad de proporcionar capacitación y adiestramiento; el reconocimiento de los trabajadores al servicio del Estado de su derecho de afiliarse y trabajar en el partido político que mejor responda a sus convicciones; que a los trabajadores y empleados de las universidades y centros de educación superior se les garantice el derecho de asociación, sin lesionar la naturaleza de tales instituciones.

En el tema del campo, presente desde la fundación, se consideraba que desde 1910 a la fecha no haya sido resuelto el problema del campo, es técnicamente un absurdo y socialmente un fraude, de ahí las siguientes propuestas: el planteamiento del programa como cuestión esencialmente de elevación humana del campesino y que debe ser abordado con criterios técnicos; el aceleramiento del proceso que culmine en un marco jurídico que asegure estabilidad en la tenencia de la tierra en ejidos, comunidades y pequeñas propiedades; la organización voluntaria de los campesinos, comuneros y propietarios en asociaciones principalmente cooperativas; una organización del sistema de créditos al campo con criterios técnicos, y no de chantaje político;

un programa agroindustrial y educativo que arraigue a la población rural y le permita promover su propio desarrollo; el establecimiento de penas severas al agio y a la usura en áreas rurales.

Por último, en el ámbito de las relaciones internacionales tema presente desde el Programa de 1966 se proponía: defender el legítimo derecho a tener relaciones con todos los partidos y organizaciones del mundo que como institución decidamos; buscar una relación de amistad solidaria con todos los partidos democráticos del mundo; procurar y promover la colaboración mutua de todos los partidos ideológicamente afines a nosotros, para dar vigencia mundial a los derechos humanos; y tener como único aglutinante de nuestras relaciones internacionales como partido político mexicano, la identidad en ideología y propósitos.

En perspectiva, el Programa Básico de 1979 reiteraba tesis que el Partido ya había propuesto en 1966, entre ellas: la defensa del sufragio; la defensa de los derechos humanos en armonía con los instrumentos internacionales; la necesidad de que las organizaciones intermedias sean autónomas en su régimen interno, con elección periódica de sus dirigencias y rendición de cuentas; la defensa del federalismo y de la autonomía

de los Poderes Legislativo y Judicial; que las obras públicas se ajusten a criterios de racionalidad; la tesis de que el Estado es rector y no dueño de la economía, tesis sostenida contra el crecimiento desmedido del Estado y el fuerte intervencionismo estatal que pronto habría de llegar a su fin con la crisis fiscal; el derecho preferente de los padres a educar a sus hijos; la libertad de cátedra y la autonomía universitaria; la cogestión y copropiedad de las empresas por parte de los trabajadores y la defensa del trabajo como derecho, así como la necesidad de ofrecer un salario justo; la mejora de los servicios de seguridad social; la seguridad en la tenencia de la tierra en el campo; y la organización cooperativa de los trabajadores del campo.

El Programa Básico introdujo nuevas tesis: la denuncia del monopolio educativo del Estado y la oposición a la existencia de libros de texto únicos; la necesidad de concluir la primera etapa del reparto agrario que ya había comenzado cuando el Partido se fundó en 1939; la afirmación del carácter social de la empresa; la necesidad de que los sindicatos participen en la plenación económica del desarrollo; se introdujo por vez primera un amplio catálogo de derechos, único para su tiempo y que sería la base de la Plataforma

1979-1982; la introducción de tesis sobre la política demográfica, en ese entonces en boga a raíz del crecimiento desordenado de la población; la tesis de la paternidad responsable; nuevas tesis sobre las funciones y fines de los partidos políticos, que se hacían necesarias ante la nueva legislación en materia electoral; la distribución equitativa de las cargas fiscales; la obligatoriedad de proporcionar capacitación y adiestramiento para el trabajo; la libertad de afiliación partidista para los trabajadores al servicio del Estado; el establecimiento de penas severas para el agio y la usura en el medio rural.

Del todo novedosa para la fecha en que se adicionó al Programa fue la incorporación del capítulo final, el 2 de diciembre de 1984. Este adendum fue producto de un amplio debate que giró en torno a la incorporación del PAN a la Organización Demócrata Cristiana de América creada en 1947. Pasaría una década para que el PAN fuera invitado como observador a la Organización y sería en 1998 cuando se incorporó como miembro con plenos derechos. Esta decisión ha resultado ser de la mayor trascendencia para ampliar canales de cooperación, compartir agendas comunes, incidir en las políticas públicas y realizar intercambios académicos.

En resumen, el Programa Básico de 1979 mantuvo la congruencia programática de los Programas de 1940 y 1966 e incorporó algunos elementos novedosos. Quizá este programa, más que los anteriores, responda a una coyuntura política que transformó de forma definitiva al régimen, iniciándose un largo proceso de transición democrática que tendría su punto culminante en la década de los noventa, y llevaría a la alternancia en el poder en el año 2000.

4. El Programa de 2004: un partido con responsabilidad de gobierno

El período comprendido entre 1979 y 2004 es el mayor que se dio en materia de actualización programática después del transcurrido entre 1940 y 1966. Es difícil explicar las razones por las que el PAN no realizó una actualización programática antes, dada la rapidez con que se dieron los cambios en el contexto institucional, en particular, varios hechos de gran trascendencia nacional y mundial sucedieron en los 25 años en que no se dio la actualización ideológica: el fin de la hegemonía del partido oficial a raíz de la pérdida de la gubernatura de Baja California en 1989, de Guanajuato en 1991, de Chihuahua en 1992, Nuevo León y Querétaro en 1997, Aguascalientes en 1998,

Nayarit en 1999, Morelos en 2000 y San Luis Potosí en 2003. Además, el PRI perdió la mayoría calificada en la LVII Legislatura (1997-2000) y se vio obligado a negociar con la oposición. Esta escalada en los gobiernos estatales, el PAN se suma al crecimiento del partido gracias a la reforma electoral de 1987 que amplió la representación proporcional en la Cámara de Diputados a 200 legisladores, con lo que se lograron legislaturas históricas: la LIV con 101 diputados, la LV con 88, la LVI con 119, la LVII con 121, la LVIII con 206 y la LIX con 151. En la Cámara de Senadores, el primer senador panista, Héctor Terán Terán, llegó en 1991 y a partir de ahí creció la presencia de legisladores del PAN en el Senado: la LVI con 25, la LVII con 31, la LVIII y la LIX con 47.

Los principales cambios en el contexto institucional a raíz de sendas reformas constitucionales impulsadas desde la década de los ochenta fueron:

- La prohibición de toda forma de discriminación.
- La inclusión de un artículo 2 constitucional con los derechos de los pueblos y comunidades indígenas.
- La descentralización de la educación de 1992, la reforma integral al artículo 3

constitucional y la expedición de una nueva Ley General de Educación en 1993 la cual establecía claramente las competencias de la Federación, las entidades federativas y los municipios. Además se previó como obligación de los padres de familia hacer que sus hijos o pupilos concurren a las escuelas públicas o privadas, para obtener la educación preescolar, primaria y secundaria, y reciban la militar.

- El artículo 4 constitucional, que antes contemplaba los derechos de las comunidades indígenas se constituyó en un catálogo amplio de derechos: a un medio ambiente adecuado, a una vivienda digna y decorosa y que los niños satisfagan sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral.
- Se adicionaron diversas garantías y restricciones procesales, así como los derechos de inculpados, víctimas y ofendidos.
- Se estableció la rectoría del Estado del

desarrollo nacional y el mandato de crear un sistema de planeación democrática del desarrollo, que en 1983 fue regulado mediante la Ley de Planeación.

- Se reformó el artículo 27 para prever el fraccionamiento de los latifundios y para disponer la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades.
- Se estableció que las asociaciones religiosas tendrían capacidad para adquirir, poseer o administrar, exclusivamente, los bienes que sean indispensables para su objeto.
- Se reconoció la personalidad jurídica de los núcleos de población ejidales y comunales y se protegía su propiedad sobre la tierra, tanto para el asentamiento humano como para actividades productivas. Además se previó que la ley protegería la integridad de las tierras de los grupos indígenas.
- Se prohibieron los latifundios y los monopolios.
- Se le dio autonomía constitucional al Banco de México y se estableció como su mandato el procurar la

estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, fortaleciendo con ello la rectoría del desarrollo nacional que corresponde al Estado.

La reforma política de 1996 transformó de forma importante el artículo 41, dedicado a la función electoral, previéndose entre otras cosas:

- Garantizar que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades.
- El derecho de los partidos políticos al uso en forma permanente de los medios de comunicación social, de acuerdo con las formas y procedimientos que establezca la misma.
- Se prevén reglas a que se sujetará el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales, con un régimen en el que se debe garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado.
- El financiamiento público para los partidos políticos tendría tres componentes: para el sostenimiento

El énfasis de la justicia social fue introducido por Efraín González Luna, quien se refirió en varias ocasiones a esta importante idea, cuyo eje era la lucha contra las desigualdades sociales y la opción preferencial por los pobres

de sus actividades ordinarias permanentes el cual se fijará anualmente; el financiamiento público para las actividades tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales; y la reintegración de los gastos anuales que eroguen los partidos políticos por concepto de las actividades relativas a la educación, capacitación, investigación socioeconómica y política, así como a las tareas editoriales (actividades específicas).

- Se creó el Instituto Federal Electoral (IFE), como un organismo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos. El nuevo IFE tendría un Consejo General como órgano superior de dirección y estaría

integrado por un consejero presidente y ocho consejeros electorales, y concurriendo con voz pero sin voto, los consejeros del Poder Legislativo, los representantes de los partidos políticos y un Secretario Ejecutivo. El consejero presidente y los consejeros electorales del Consejo General serían elegidos, sucesivamente, por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, o en sus recesos por la Comisión Permanente, a propuesta de los grupos parlamentarios.

- La función electoral se realizará con base en los siguientes principios: certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad serán principios rectores.
- Se estableció un sistema de medios de impugnación el cual dará definitividad a las distintas etapas de los

procesos electorales y garantizará la protección de los derechos políticos de los ciudadanos de votar, ser votado y de asociación.

Desde la reforma de 1986 la Cámara de Diputados se compuso por 300 diputados de mayoría relativa y 200 de representación proporcional. La Cámara de Senadores, a su vez, se componía de ciento veintiocho senadores: dos por cada estado y el Distrito Federal elegidos según el principio de votación mayoritaria, uno asignado a la primera minoría y los restantes 32 a partir de una sola lista nacional propuesta por los partidos políticos.

Desapareció la calificación de la elección por parte de la Cámara de Diputados desde la reforma de 1993 estableciéndose que la autoridad electoral declarará la validez de las elecciones de diputados y senadores en cada uno de los distritos electorales uninominales y en cada una de las entidades federativas; otorgará las constancias respectivas a las fórmulas de

candidatos que hubiesen obtenido mayoría de votos y hará la asignación de senadores de primera minoría, y hará la declaración de validez y la asignación de diputados según el principio de representación proporcional.

Desde la reforma de 1993 se contemplaron dos períodos de sesiones para las Cámaras: el primero que comenzará el primero de septiembre y no podrá prolongarse sino hasta el 15 de diciembre del mismo año. El que iniciará en febrero y no podrá prolongarse más allá del 30 de abril del mismo año.

Con la reforma de 1999 se creó la entidad de fiscalización superior de la Federación para la revisión de la Cuenta Pública. Además se mandó que si del examen que ésta realice aparecieran discrepancias entre las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos, con relación a los conceptos y las partidas respectivas o no existiera exactitud o justificación en los ingresos obtenidos o en los gastos realizados, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la Ley. Se previó que la entidad de fiscalización superior de la Federación, tendría autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones.

Se incorporó la Doctrina Estrada al texto constitucional en 1988.

Se creó el Consejo de la Judicatura Federal, como un órgano del Poder Judicial encargado de la administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Se creó el Tribunal Electoral como máxima autoridad jurisdiccional en la materia el cual funcionará con una Sala Superior así como con Salas Regionales.

En 1999 se creó la Comisión Nacional de los Derechos Humanos como un órgano con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios. Además se crearon Comisiones Estatales.

Se estableció quiénes deben ser considerados servidores públicos, como los sujetos de juicio político, así como los procesos de juicio político y declaración de procedencia.

El artículo 115 sufrió varias reformas siendo las principales la de 1983 y la de 1999. Entre otros aspectos se previó:

- Que cada municipio será gobernado por un ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un presidente municipal y el

número de regidores y síndicos que la ley determine, los cuales no pueden ser reelectos.

- Se previó la facultad de los ayuntamientos para aprobar los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.
- Los municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes: agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales; alumbrado público; limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos; mercados y centrales de abasto; panteones; rastro; calles, parques y jardines y su equipamiento; y seguridad pública.
- Se previó que administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los

rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor.

En materia de reforma política del Distrito Federal se estableció lo siguiente:

- Que sus autoridades serían la Asamblea Legislativa, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia.
- La Asamblea Legislativa se integraría con el número de diputados electos según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una circunscripción plurinominal.
- El Jefe de Gobierno del Distrito Federal tendría a su cargo el Ejecutivo y la administración pública en la entidad, el cual sería electo de forma directa.
- El Tribunal Superior de Justicia y el Consejo de la Judicatura, con los demás órganos que establezca el Estatuto de Gobierno, ejercerían la función judicial del fuero común en el Distrito Federal.

- Al Congreso de la Unión se le otorgaron las siguientes facultades: legislar en lo relativo al Distrito Federal, con excepción de las materias expresamente conferidas a la Asamblea Legislativa; expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; y legislar en materia de deuda pública del Distrito Federal.

Se reconoció la personalidad jurídica de las asociaciones religiosas y las iglesias como asociaciones religiosas una vez que obtengan su correspondiente registro.

Finalmente, en 1982 se reformó el artículo 134 constitucional en materia de adquisiciones para prever lo siguiente: “las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que realicen, se adjudicarán o llevarán a cabo a través de licitaciones públicas mediante convocatoria pública para que libremente se presenten proposiciones solventes en sobre cerrado, que será abierto públicamente, a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes”.

Todas estas reformas cambiaron de manera importante el contexto institucional en el que se dio el Programa de 2004. Además, cabe señalar que se expidió una nueva legislación electoral siendo el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) de 1990, la Ley vigente en 2004. Del COFIPE cabe señalar algunos aspectos principales:

- Se crea la figura de asociaciones políticas nacionales, las cuales se definen como formas de asociación ciudadana que coadyuvan al desarrollo de la vida democrática y de la cultura política, así como a la creación de una opinión pública mejor informada.
- Con respecto a los partidos políticos se establecen: sus derechos y obligaciones, los elementos que deberán contemplar sus declaraciones de principios, las medidas que deberán contemplar los programas de acción, lo que deberán establecer los estatutos, así como los requisitos para formar un partido político.
- Se regulan a detalle las prerrogativas de acceso a radio y televisión y financiamiento público,

- así como franquicias postales y telegráficas.
- Se regulan los frentes, coaliciones y fusiones de partidos.
- Se prevén las causas por las que un partido puede perder el registro.
- Se regula el funcionamiento y organización del Instituto Federal Electoral.
- Se prohíben actos de presión o coacción sobre los electores.
- Se prevé la existencia de observadores electorales.
- Las Mesas Directivas en las casillas se compondrían por ciudadanos y se regula su integración y funcionamiento.
- Se prevé un Catálogo General de Electores del que se derive un Padrón integral, auténtico y confiable.
- Se establece el procedimiento para revisar las listas nominales de electores.
- Se contemplan los requisitos que debe tener la credencial para votar.
- Se regulan las Comisiones de Vigilancia.
- Se establece el Servicio Profesional Electoral.
- Se regula a detalle el proceso electoral en todas sus fases.

- Se prevé el voto de los mexicanos en el extranjero.
- Se establecen las faltas administrativas y las sanciones.

Quizá el cambio institucional más relevante que se dio entre 1979 y 2004 fue la transformación del sistema de partidos: de uno no competitivo y hegemónico a uno competitivo caracterizado por el pluralismo en sus vertientes moderado o atomizado, ante la presencia de una izquierda antisistema, que se fortaleció después de la elección de 1997: en la LVII Legislatura el PRD tuvo incluso más diputados que el PAN con un total de 125, además de que logró el triunfo para el primer gobierno de la ciudad de México.

La transformación del sistema de partidos se vio agilizada por la crisis del PRI que tuvo como primer momento la cuestionada elección federal de 1988, lo que obligó al presidente Carlos Salinas de Gortari a adoptar decisiones drásticas como el encarcelamiento de los líderes de los sindicatos pretroleo y magisterial, respectivamente Joaquín Hernández Galicia "La Quina" y Carlos Jonguitud Barrios.

El 1 de enero de 1994 apareció el primer foco de insurrección guerrillera después de la desactivación de

algunos movimientos de izquierda y guerrillas durante la guerra sucia de la década de los setenta: el Ejército Zapatista de Liberación Nacional, que se alzó en armas en los Altos de Chiapas. El 23 de marzo de 1994 fue asesinado el candidato presidencial del PRI y el 28 de septiembre de 1994 fue asesinado el secretario general del PRI José Francisco Ruiz Massieu. Estos eventos previos al rompimiento del régimen de partido hegemónico se acompañaron de crecientes triunfos electorales del PAN en los municipios desde la década de los noventa. Así, se dio en 2000 la alternancia en el poder.

Desde el punto de vista económico, el modelo de desarrollo estabilizador combinado con un estado de bienestar asistencialista entró en crisis al final del sexenio de José López Portillo y obligó a adoptar decisiones drásticas, con la negociación de pactos de estabilización y la adopción de medidas de política económica típicas del Consenso de Washington: venta de empresas estatales y reducción del aparato público, renegociación de la deuda, control de precios, política monetaria restrictiva, control del déficit del sector público, apertura comercial con la incorporación al GATT y la posterior negociación de un Tratado de Libre Comercio con América del Norte.

A pesar del lapso de tiempo transcurrido, el PAN no se animó a actualizar su propuesta programática hasta la presidencia de Luis Felipe Bravo Mena, quien también impulsó y concretó la Proyección de principios de doctrina 2002, cuyos trabajos habían comenzado en la presidencia de Felipe Calderón Hinojosa, en 1998. La actualización doctrinal fue sin duda un paso previo indispensable para realizar una nueva propuesta programática, la doctrina, que no se había proyectado desde 1965 tuvo una importante puesta al día, además de que se sistematizaron los denominados “Pilares del humanismo”, base principal de la doctrina del PAN.

El documento programático de 2004 se tituló “Desarrollo Humano Sustentable de cara al Siglo XXI”. Se trata de la propuesta programática más extensa, con un total de 145 numerales. El documento comienza con una introducción que también es la más extensa de todos los documentos programáticos.

En la introducción se señala que: “Este Programa conserva plena congruencia con los principios que dieron origen al Partido y que le han permitido representar los intereses de los mexicanos. Constituye una visión de Estado a través de la cual se establecen líneas de acción que habrán de plasmarse en

todas nuestras plataformas municipales, estatales y federales”. No se trata de una plataforma política, sino de una visión de los desafíos de largo plazo junto con la visión que el PAN tiene para enfrentarlos.

A continuación, se presenta un breve diagnóstico de los principales temas nacionales: la desigualdad de oportunidades, la educación y la salud, la libertad económica, el gasto público en inversión, la carga fiscal, el respeto al Estado de derecho, la conservación de los recursos naturales y la participación ciudadana.

El programa asume como eje el Desarrollo Humano Sustentable, en seguimiento del informe Brundland, al cual define como: “el proceso de aumento de las capacidades y de la libertad de todas las personas para vivir dignamente sin comprometer el potencial de las generaciones futuras”.

A continuación enumeraremos algunas de las principales propuestas y tesis del Programa de Acción Política 2004:

- La superación de la pobreza de la generación presente es una prioridad.
- El respeto a los derechos humanos y la no discriminación son esenciales para un desarrollo humano sustentable.
- La protección del medio ambiente es una obligación ética.
- La competitividad y el desarrollo sustentable no son excluyentes.
- El Estado de derecho es primordial.
- El desarrollo humano sustentable no reconoce fronteras y abarca las dimensiones social, política, económica y ambiental que, en su conjunto, contribuyen a la generación del Bien Común.
- El desarrollo humano supone el aumento de las capacidades de las personas, exige la superación de la pobreza y el acceso a niveles de alimentación, de salud y de educación para una vida digna.
- El país demanda promover una cultura de la responsabilidad entre los actores políticos, generar incentivos para que los partidos logren acuerdos y para continuar con la aprobación de leyes
- A través de la salud, la educación y el empleo, el Estado debe ampliar las capacidades humanas para que las personas cuenten con las oportunidades necesarias para su desenvolvimiento.

El Programa de 1966 incorpora nuevos temas que resultaban de una coyuntura diferente, caracterizada tanto por la consolidación del presidencialismo autoritario con un crecimiento económico sin precedentes, así como con la emergencia de un nuevo orden internacional ante el cual había que pronunciarse con nuevas medidas de política exterior

- de transparencia y rendición de cuentas.
- Los ejes de la transformación económica son: la generación de empleo, una sana política fiscal y monetaria, el fortalecimiento de las haciendas públicas, la democratización de la economía y la construcción de infraestructura para el desarrollo, incluyendo la suficiente generación de energía.
 - Se propone el uso responsable de los recursos, el fomento a las energías renovables y la adopción de una cultura del reciclaje.
 - Se defiende el derecho a la vida desde la concepción hasta la muerte natural, a la igualdad, a la propiedad y a la seguridad jurídica.
 - La salud, la educación y el empleo son derechos sociales de toda persona.
 - La discriminación por razón de sexo, edad, raza, religión, pensamiento, posición social, patrimonio genético o cualquier característica individual o colectiva debe ser rechazada.
 - La defensa de la vida implica el rechazo al aborto, a la pena de muerte y a cualquier investigación científica que atente contra la vida humana.
 - Se impulsa un humanismo bioético que aliente la investigación científica para prevenir enfermedades y mejorar la calidad de vida de las personas.
 - Se rechaza toda manipulación de embriones humanos.
 - La salvaguarda de la vida es el objeto último de toda investigación médica.
 - Se asume el compromiso de asegurar la cobertura universal de los servicios de salud.
 - La inversión en salud es un factor determinante en la eliminación de la pobreza.
 - Las políticas de salud deben abatir las enfermedades ligadas al subdesarrollo y enfrentar los problemas asociados a la industrialización, a la urbanización y a la contaminación.
 - Se propone una política educativa integral, de calidad y con valores, donde la evaluación permanente de programas y docentes sea una premisa.
 - Se defiende una educación en valores donde la responsabilidad, la solidaridad, la centralidad de la familia, la equidad entre hombres y mujeres, la honestidad, la participación, la democracia y el respeto al medio ambiente ocupen un lugar preponderante.
 - La participación activa de la comunidad, y especialmente la de los padres y madres de familia, debe ser el eje del desarrollo de políticas y de programas de enseñanza.
 - Una política educativa integral debe pugnar

por el constante perfeccionamiento de un equipo humano de docentes formados, capacitados y actualizados, y por el mejoramiento de sus ingresos económicos.

- La afiliación de los docentes a sus sindicatos debe ser libre y voluntaria.
- Una educación con equidad garantiza la igualdad de oportunidades para que hombres y mujeres ingresen y permanezcan en el sistema.
- Un sistema educativo de excelencia exige instalaciones suficientes, dignas y equipadas.
- El Estado debe crear y promover programas de educación multicultural y multilingüe.
- Se promueve la educación preescolar y básica obligatoria.
- Se debe impulsar la educación media superior, superior y tecnológica.
- Los salarios reales deben ser suficientes para cubrir las necesidades básicas del trabajador y su familia.
- La política laboral debe garantizar los derechos de los trabajadores y evitar cualquier tipo de discriminación.
- Las micro, pequeñas y medianas empresas son elementos esenciales dentro del mercado.
- No hay empleo sin empresas y no existen empresas sin emprendedores.
- Se pugna por una campaña permanente de capacitación para el trabajo y en el trabajo.
- Se deben encontrar mecanismos para acelerar el proceso de integración de las mujeres en la vida económica, social y política del país.
- Se proponen políticas con perspectiva de género que fomenten una cultura de la equidad, asegurando a las mujeres oportunidades de educación y de trabajo.
- Mujeres y hombres deben influir equitativamente en los procesos de toma de decisión.
- Se protegerán los derechos de la niñez.
- Se impulsará una política de juventud en la que la educación, el acceso a servicios de salud, la prevención de adicciones, del contagio de enfermedades de transmisión sexual y de embarazos a temprana edad sean una prioridad.
- Se impulsarán políticas que durante la vida productiva del ser humano prevengan problemas en el tiempo, en especial a través de la protección social y de pensiones suficientes.
- Se deben crear leyes, instituciones y políticas públicas que permitan a las personas con discapacidad acceder a oportunidades equitativas para su desenvolvimiento, ayudándoles a superar las barreras que les impiden vivir con dignidad.
- El deporte debe fomentarse desde la niñez y en las escuelas para convertirse en una cultura nacional.
- La familia, el municipio, los pueblos indígenas y los inmigrantes son comunidades que deben ser objeto de políticas y leyes que los tutelen.
- La vida comunitaria demanda ciudadanos responsables con sus deberes cívicos y sociales y respetuosos de los derechos de los individuos.
- La familia es la primera comunidad natural de solidaridad.
- Se propone el establecimiento de un estatuto jurídico de la

familia que armonice en las distintas legislaciones del país su protección, la defensa de sus derechos y la promoción del cumplimiento de sus deberes sociales.

- Se impulsa la consolidación de una cultura de familia.
- Se reconoce que la conformación familiar es múltiple y variada, pues en ella se integran los padres, el padre o la madre, hijos y, en ocasiones, otras personas con lazos biológicos o afectivos.
- Toda familia debe ser protegida.
- Toda violencia al interior de la familia debe ser castigada.
- El fortalecimiento de la comunidad familiar es derecho y obligación de todos sus integrantes.
- Las labores del hogar, la formación inicial y el cuidado de los hijos, así como el sustento económico de la familia, son misiones conjuntas del hombre y la mujer.
- El municipio debe ser ámbito principal del desarrollo humano sustentable del país.
- Se propone fortalecer la autonomía municipal y la rendición de cuentas.
- Los municipios deben tener la responsabilidad de la prestación de servicios educativos, de salud, de vivienda y de transporte, con el fin de ofrecer a sus habitantes el desarrollo de sus capacidades.
- La generación de infraestructura acorde a la vocación económica municipal debe ser una prioridad.
- El diseño de políticas públicas de largo plazo, la modernización integral que incluye la transparencia, la innovación, el uso de nuevas tecnologías, el constante mejoramiento de los servicios públicos, la activa participación ciudadana en las decisiones de gobierno y la fiscalización de los recursos deben ser elementos clave del nuevo municipio que concibe Acción Nacional.
- La reelección inmediata de alcaldes, regidores y síndicos debe someter a las autoridades a un estricto control ciudadano y a un claro sistema de rendición de cuentas.
- Se propone que los municipios concentrados en áreas metropolitanas de rápido crecimiento actúen coordinadamente a través de políticas con perspectivas sistémicas,
- Se promueve una nueva sociedad rural fundada en políticas que mejoren la calidad de vida de las comunidades del campo.
- Las ciudades son comunidades de convivencia donde deben predominar espacios públicos que induzcan a una vida solidaria entre las personas.
- La gestión de ciudades sustentables implica el equilibrio entre medio ambiente, población, urbanización, producción y el uso adecuado de recursos.
- Los pueblos indígenas son comunidades originarias de nuestra Nación que se encuentran afectadas por la injusticia, la desigualdad y la exclusión. El Estado y las propias comunidades deben diseñar políticas integrales que mejoren sustancialmente las condiciones de nutrición, salud y educación de sus integrantes.
- La migración indígena obliga la implementación de medidas interculturales que logren

su acceso a los servicios y bienes públicos, respetando su diferencia cultural.

- Las comunidades de mexicanos en el extranjero son parte de la Nación.
- Se defiende el derecho de los inmigrantes a recibir un trato justo y humano.
- La migración debe ser enfrentada conjuntamente por los países con políticas económicas, sociales y de derechos humanos que, por un lado, permitan a las comunidades con menor desarrollo contar con oportunidades para el bienestar y crecimiento de sus habitantes y, por el otro, contribuyan con una plena integración de los inmigrantes en el extranjero.
- Se reconoce el derecho de las comunidades de mexicanos en el extranjero a participar en la integración de los órganos del Estado.
- La seguridad pública es un imperativo para el fortalecimiento de las comunidades.
- Debe darse una revisión integral de todo el sistema de seguridad para garantizar a los ciudadanos la protección de su persona y su patrimonio.

- Se propone la participación activa de la sociedad en la denuncia y detección de los delitos.
- La política criminal disuasiva y de prevención es fundamental en un sistema de seguridad pública.
- Los funcionarios que se desempeñan en el ámbito de la seguridad pública deben contar con la preparación ética, humana y técnica adecuada, con equipos tecnológicamente aptos.
- Se promueve un trabajo coordinado entre los tres órdenes de gobierno, así como una asidua cooperación internacional que facilite el intercambio de información y que fortalezca nuestro sistema de seguridad.
- El equilibrio entre crecimiento económico y social, desarrollo tecnológico y medio ambiente debe ser responsabilidad compartida de personas, comunidades y gobierno.
- Se propone una política de Estado que frene el deterioro ambiental y la depredación de los recursos naturales.
- Se impulsará una nueva conciencia

ciudadana responsable con su entorno natural.

- Se deben promover estrategias para un consumo responsable a través de políticas de reducción, reciclaje y reutilización.
- Se debe implantar una nueva cultura para el uso eficiente del agua con tecnologías de tratamiento y reutilización.
- El aire y la biodiversidad deben ser considerados por la ley como elementos centrales de la riqueza nacional y factores de la soberanía.
- El uso racional de los recursos implica también el justo pago por su consumo y, en ocasiones, la imposición de contribuciones ecológicas.
- Se debe fomentar el uso de energías alternas y renovables como la eólica, la hidráulica, la geotérmica y la biomasa.
- El Estado debe ser promotor y protector de las diversas expresiones culturales que constituyen la Nación.
- El compromiso con la cultura debe centrarse en la generación de mecanismos que promuevan la libertad de creación artística y cultural.

- La innovación científica y tecnológica depende de la participación conjunta de instituciones públicas y privadas, y debe vincularse con el desarrollo nacional.
- Toda investigación debe ser ética y socialmente responsable, debe respetar la vida humana, la naturaleza y atender a la satisfacción de las necesidades de las personas.
- La libertad de expresión y el derecho a la información deben ser tutelados y regulados bajo los principios de interés público, de apertura, de salvaguarda a la vida privada y de respeto al derecho de réplica.
- El Estado debe promover los principios de la ética y la responsabilidad en los medios y, junto con instituciones académicas y empresas, estimular la producción de programas formativos que complementen el conocimiento y la educación.
- La edificación de un orden social justo exige un Estado que respete las libertades y garantice la satisfacción de los derechos sociales.
- El respeto a la ley, la democracia y la consolidación de la República y de sus instituciones deben ser premisas para un desarrollo humano sustentable.
- Una democracia sin desarrollo es estéril.
- El Estado de derecho es condición insustituible para el desarrollo humano sustentable. Requiere que autoridades y particulares se conduzcan con apego a las normas jurídicas que tutelan los derechos humanos.
- Son esenciales el respeto a los derechos humanos y la delimitación de los ámbitos estatal, público y privado.
- El juicio de amparo debe ser modificado para ser accesible a todas las personas y sus efectos deben ser generales cuando se trate contra leyes.
- Debe defenderse un Estado de derecho donde la separación de las funciones de los poderes y los órganos autónomos sea auténtica y eficaz, pero que a la vez logre una colaboración efectiva.
- La vigencia plena del Estado de derecho ocupa una posición de preeminencia sobre la reforma del Estado.
- Acción Nacional reconoce y se compromete con la laicidad del Estado.
- La justicia debe ser expedita, eficaz y resolutoria.
- En los ámbitos estatales y federal, la carrera judicial debe ser profesional y eficiente.
- La autonomía de los órganos de procuración de justicia, estatales y federal debe ser motivo de una reforma que garantice la evolución de un sistema de procuración inquisitorial a uno acusatorio.
- El Estado debe contar con un sistema penal alternativo para menores.
- Debe haber un sistema democrático de partidos fuertes y representativos de las diferentes expresiones sociales.
- Las elecciones deben ser sancionadas por instituciones electorales independientes.
- Se deben impulsar mecanismos que fomenten el debate y las propuestas, medidas para disminuir los costos de los procesos electorales y el financiamiento público a los partidos, la concurrencia de las elecciones locales y federales

y la regulación de los costos de los medios electrónicos.

- La reglamentación y fiscalización de las precampañas debe ser incluida en el marco legal.
- Debe haber un sistema de control ciudadano sobre los legisladores.
- El referéndum, el plebiscito y la iniciativa popular son mecanismos de participación ciudadana que deben ser incorporados a la Constitución.
- El Poder Legislativo debe asumir su misión de espacio público para fiscalizar las acciones de gobierno y generar leyes acordes con las necesidades que impone el desarrollo humano.
- Se promoverá la figura del trámite preferente en temas de emergencia e interés nacional.
- La figura del veto presidencial debe adecuarse para admitir observaciones parciales a las iniciativas aprobadas por el Congreso de la Unión.
- Debe haber en un gobierno ético, que prevenga, evite y combata los actos de corrupción.
- La transparencia y la rendición de cuentas

son pilares de una cultura de la honestidad.

- El acceso a la información del gobierno debe ser una garantía de los ciudadanos en los órdenes federal, estatal y municipal.
- La transparencia requiere de leyes e instituciones públicas que le aseguren al ciudadano que la información de los gobiernos en todos sus órdenes es un bien público y un derecho.
- La corrupción debe atacarse preventivamente a través de la educación y la responsabilidad ciudadana; los castigos a funcionarios corruptos deben ser ejemplares y deben consolidarse los mecanismos que permitan a la sociedad denunciar prácticas deshonestas.
- Deben ser promovidos los códigos de ética y regulaciones que eviten los conflictos de interés entre el desempeño de la función pública y el de las actividades particulares.
- El trabajo de los servidores públicos debe ser revalorado.
- Se deben establecer y consolidar servicios civiles de carrera.

- Los servidores públicos tienen derecho a una remuneración justa, acorde con su responsabilidad y con la realidad económica de su comunidad.
- El ciudadano debe recibir servicios públicos eficientes.
- La mejora en la reglamentación, la innovación, la calidad total de los servicios públicos, la capacidad gerencial y el uso de tecnologías de la información deben ser fórmulas que incrementen la eficacia del gobierno, así como la transparencia en sus compras y contratos de obra y la efectividad de las políticas públicas.
- Se deben garantizar servicios públicos eficientes implica crear un sistema de evaluación e impacto de los programas gubernamentales en los tres órdenes de gobierno.
- Se debe impulsar un federalismo subsidiario que genere la infraestructura necesaria para la prosperidad de las comunidades.
- Las competencias que inciden directamente en la vida del ciudadano deben ser atribuidas a los órdenes de

- gobierno más cercanos a la comunidad.
- Debemos fortalecer a las haciendas federal, estatales y municipales.
 - Se deben establecer criterios de registro contable homologados en los tres órdenes de gobierno.
 - Para alcanzar la estabilidad deben manejarse responsablemente el déficit fiscal, la deuda pública y los requerimientos financieros del sector público.
 - Se debe proponer la desregulación y simplificación administrativa del marco fiscal, así como un marco tributario sencillo y eficiente para la recaudación.
 - Debe haber una estrategia fiscal moderna e integral que incentive una cultura del cumplimiento.
 - Toda política fiscal debe garantizar que los beneficios derivados de una mayor recaudación se reflejen de manera clara en los hogares de menores ingresos, cancelando todo efecto regresivo de una nueva estructura impositiva.
 - Hay que adoptar criterios de responsabilidad fiscal en la evaluación de toda iniciativa, de reglas para la reconducción presupuestaria, de estabilizadores automáticos del gasto.
 - A través de la libertad, la responsabilidad, la justicia, la solidaridad, la subsidiariedad, la seguridad y el respeto al medio ambiente, el humanismo económico asegura a las personas oportunidades para mejores condiciones de vida.
 - El libre mercado es necesario pero insuficiente por sí mismo para garantizar el crecimiento con equidad.
 - El Estado tiene un papel central en el desarrollo y, a través de su acción subsidiaria, debe corregir las desigualdades económicas y las limitaciones del mercado.
 - México requiere una economía competitiva y menos vulnerable frente a los ciclos económicos internacionales, capaz de crear empleos permanentemente.
 - Se debe promover por un enfoque integrado de las políticas económicas y sociales que potencie sus áreas de complementariedad, incorporando en la política económica los objetivos de equidad y crecimiento, y en la social los de justicia, eficiencia y visión de largo plazo.
 - El crecimiento económico debe sustentarse sobre criterios sostenibles para preservar un ambiente sano.
 - El Estado debe establecer condiciones que garanticen un ambiente macroeconómico de certidumbre y estabilidad y un contexto micro dinámico y flexible. Una política fiscal y monetaria responsable y consistente, así como un sistema jurídico que resguarde la seguridad y el funcionamiento de los mercados, son objetivos permanentes de una sana política económica.
 - Requerimos una política de desarrollo empresarial e industrial que, dentro de la formalidad productiva, nos inserte exitosamente en la globalización.
 - Se debe apoyar la instrumentación de políticas que procuren un ambiente dinámico de negocios, caracterizado por una competencia transparente en los mercados.

El Programa Básico de 1979 incorporó algunos elementos novedosos.

Quizá este programa, responda a una coyuntura política que transformó de forma definitiva al régimen, iniciándose un largo proceso de transición democrática que tendría su punto culminante en la década de los noventa

- La miseria debe ser combatida con una política económica adecuada y con políticas sociales transversales e integrales con perspectiva de familia, que amplíen las capacidades de las personas y les asegure igualdad de oportunidades, la generación de un patrimonio digno y una protección social adecuada.
- La política social debe trascender acciones asistenciales de los programas y promover la universalización de las capacidades y la igualdad en las oportunidades para que, en el menor tiempo posible, las personas superen la pobreza y subsistan por sí mismas con autosuficiencia y responsabilidad.
- Se debe impulsar la expansión de la ciudadanía económica a través de la democratización de las oportunidades de acceso al crédito, a la tecnología, a la capacitación y al conocimiento.
- Hay que fortalecer los sistemas de financiamiento popular.
- Acción Nacional promueve reformas para hacer accesible a toda la población, del campo y la ciudad, la protección social.
- La protección social debe asegurar tres aspectos para evitar la pobreza: seguro de salud, vivienda digna y un sistema eficaz de pensiones.
- Las instituciones de seguridad social son organismos insustituibles, por lo que es urgente asegurar su viabilidad financiera, su eficiencia y en especial su cobertura en zonas urbanas y rurales.
- Debe construirse un sistema nacional de pensiones.
- Los sistemas de ahorro para el retiro deben preservar y garantizar el ahorro para las pensiones del futuro y la inversión en el desarrollo del país. En el manejo de las cuentas individuales debe garantizarse la transparencia.
- Todo impulso al campo debe procurar el aumento de la productividad y la rentabilidad, consolidando la empresa agropecuaria, ampliando la capacidad de los propietarios y poseedores de la tierra para trabajarla con libertad, para transferir voluntariamente sus derechos o para permitir su libre asociación.
- La seguridad jurídica en la tenencia de la tierra es indispensable para alentar la inversión y posibilitar los créditos.
- Como fuente de empleos y de producción de insumos alimenticios, la pesca y la acuicultura deben ser promovidas con políticas que incentiven la inversión, la productividad y la exportación.

- El establecimiento de cadenas productivas debe ser alentado; supone la inversión en infraestructura a costos razonables para el abasto de luz y agua y para el transporte de productos, y reclama el uso de nuevas tecnologías que promuevan la eficiencia productiva y la disminución de costos.
- En el campo se debe buscar el empleo de tecnologías que mejoren la productividad. México requiere de un sector agropecuario y forestal que identifique sus ventajas comparativas y su vocación.
- Nos pronunciamos por la libre asociación de personas para buscar solución a los problemas de sus comunidades.
- Refrendamos nuestro compromiso de impulsar el desarrollo agropecuario, forestal y acuícola sin bases partidistas, con el fin de evitar sectarismos o compromisos electorales.
- La responsabilidad social de los propietarios y trabajadores de la tierra y el mar implica el respeto y cuidado al medio ambiente.
- Se debe promover un nuevo modelo energético fundado en el interés nacional y en el respeto al desarrollo humano sustentable.
- La autosuficiencia de insumos energéticos y su garantía de abasto a precios competitivos debe ser una obligación para salvaguardar nuestro porvenir.
- Los organismos paraestatales deben recuperar su misión primigenia de ser entidades productivas y motores del desarrollo económico, no oficinas recaudadoras de las autoridades fiscales.
- La política exterior debe estar en consonancia con el interés nacional para consolidar la participación solidaria en el mundo.
- Como Estado soberano, México debe promover el diseño de una arquitectura mundial con rostro humano, sustentada en el derecho y en el impulso a un multilateralismo democrático, comprometido con la creación de instituciones y acuerdos que brinden un marco jurídico edificado y aceptado por todas las naciones.
- La defensa y promoción de los derechos humanos, de la democracia y de un orden político y económico internacional al servicio de la persona y con respeto al medio ambiente son el eje de una política internacional que contribuye a humanizar la globalización.
- Una política exterior al servicio del interés nacional exige la participación conjunta de todos los actores de las relaciones internacionales, del Congreso de la Unión, de las dependencias de la administración pública federal, de los estados, de los municipios y de la sociedad organizada.
- Pugnamos por un servicio diplomático de carrera a la altura de los retos del México del siglo XXI, profesional, transparente y activo en la defensa de los derechos humanos, en la promoción de nuestra actividad económica y en la difusión de nuestra cultura.
- Nuestra relación con América del Norte es prioritaria.
- Nuestra vocación continental exige que México asuma con plenitud su identidad con América Latina.
- Profundizar la colaboración entre

México y Europa implica fortalecer nuestro papel como puente geográfico, histórico y cultural entre ambos continentes.

- La política exterior de México debe comprender nuestra pertenencia a la Cuenca del Pacífico, y debe desarrollar nuestra condición de actor preponderante en la región Asia-Pacífico.
- La política de seguridad nacional debe ser oportuna, moderna, eficaz y estar bajo la vigilancia de una comisión legislativa. Debe avocarse a la defensa de la Nación en un marco de respeto al Estado de Derecho y de nuestro sistema democrático.
- La delincuencia organizada transnacional, el narcotráfico, el terrorismo, el tráfico de armas, la proliferación de armas de destrucción masiva, la pobreza, las crisis económicas, la violación a los derechos humanos, las pandemias, el deterioro del medio ambiente y la vulnerabilidad frente a fenómenos naturales afectan nuestra seguridad como Nación y limitan la convivencia

pacífica entre las naciones.

- Los Estados soberanos, bajo un estricto respeto a los derechos humanos, deben fortalecer sus mecanismos de cooperación e interactuar con el fin de responder a las amenazas de seguridad. En particular, México debe construir una política de seguridad regional.

El Programa de Acción Política 2004 es el primero que aborda diversos temas desde un enfoque de políticas públicas resultado de la experiencia de gobierno ya adquirida, así como de la responsabilidad de gobierno. Muchas de las medidas propuestas fueron desarrolladas por los gobiernos y los legisladores federales de Acción Nacional hasta 2012, entre las más destacadas encontramos: la construcción de infraestructura como eje para el desarrollo económico; la política monetaria con equilibrio gracias a la autonomía y el mandato del Banco de México; el fomento de las energías renovables y la expedición de una Ley General de Cambio Climático; la ampliación de los servicios de seguridad social a partir del seguro popular; la promoción de un modelo de educación bilingüe y multicultural; el apoyo a los emprendedores mediante

créditos y programas públicos; la elevación a rango constitucional del interés superior de la niñez y la expedición de una nueva Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes; la creación de órganos contra la discriminación y a favor de los derechos de las personas con alguna discapacidad y la expedición de una nueva Ley General para la Inclusión de Personas con Discapacidad; la elevación de los derechos humanos a rango constitucional; la promoción de la migración ordenada y regular así como la expedición de una nueva Ley de Migración; la transición energética hacia el uso de energías limpias; la reforma en materia de amparo; la reforma para transitar de un sistema inquisitorial a uno acusatorio; la promoción de mecanismos de democracia directa como la iniciativa popular y el referéndum; el fortalecimiento de la cultura de la transparencia y la expedición de códigos de ética para la administración pública federal; el equilibrio en las finanzas públicas y la estabilidad macroeconómica; el desarrollo de una política social que buscaba igualar oportunidades; la mayor apertura comercial y el desarrollo de una estrategia nacional de seguridad, así como la expedición del primer Programa para la Seguridad Nacional.

Cada documento plantea una oferta política que da respuesta a los retos planteados por un entorno diferente. A lo largo de su historia, la apuesta programática del PAN ha sido consistente, lo que ha sido posible gracias a que los principios de doctrina del Partido son un fuerte factor de identidad y de cohesión, además de ser la inspiración de los diversos documentos programáticos

El Programa de 2004 combina propuestas de política pública y de agenda legislativa, con tesis doctrinales y acciones programáticas. De ahí que encontremos amalgamados elementos como tesis doctrinarias (la defensa de la vida humana desde la concepción hasta la muerte natural) con axiomas programáticos (no hay empleo sin empresas y no existen empresas sin emprendedores), y propuestas de política pública (universalidad de los servicios de salud).

El Programa, aprobado después de la Proyección de principios de doctrina de 2002 es congruente con las tesis doctrinarias y contiene elementos novedosos en el discurso político del PAN como: la prioridad del Estado de derecho; la constatación del problema de la desigualdad como uno de los más graves; el a la pena de muerte; la adopción de un nuevo paradigma eje del

Programa: el desarrollo humano sustentable; aparece el tema de la bioética y de la responsabilidad social de la investigación científica; se da una transformación en el discurso sobre la familia para comprender una definición más amplia; se desarrolla a detalle el tema ambiental en congruencia con el desarrollo humano sustentable, el cual es un eje fundamental cuyas bases son la conciliación entre desarrollo y cuidado del ambiente, la protección de los recursos y su uso racional, una nueva cultura del agua, la promoción de la cultura del reciclaje y la transición energética hacia el uso de energías renovables; se hace mención a los órganos constitucionales autónomos; se propone el tránsito de un sistema de procuración e impartición inquisitorial a uno acusatorio, así como un sistema penal alternativo para menores; el mayor control sobre los legisladores a partir

de la reelección consecutiva; y un servicio diplomático renovado.

Muchas de las propuestas del Programa de 2004 siguen en el papel y no han sido objeto ni de nuevas leyes ni de políticas públicas.

Algunos de estos pendientes son:

- La vigencia del Estado de derecho con base en la igualdad de todos ante la ley (isonomía);
- Un sistema de procuración e impartición de justicia expedito, eficaz y resolutorio;
- La persistencia de la transmisión generacional de la pobreza;
- La falta de incentivos (principalmente extra económicos) para que los partidos lleguen a consensos;
- El predominio de la discriminación;

- La falta de un sistema educativo de excelencia orientado a la calidad;
- Los bajos niveles de cobertura en educación preescolar, media superior y superior;
- Los problemas de sobrevivencia de las micro, pequeñas y medianas empresas, muchas de las cuales ya han cerrado a tan sólo cinco años de haberse inaugurado;
- El déficit en materia de cultura del emprendimiento;
- La falta de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres y las disparidades salariales;
- La persistencia del trabajo a temprana edad; la falta de oportunidades educativas y laborales para los jóvenes;
- El abandono de los adultos mayores;
- La falta de instalaciones adecuadas para personas con discapacidad;
- La segregación y rezago de las comunidades indígenas;
- La desintegración de la familia con elevado número de divorcios y la maternidad temprana;
- La persistencia de violencia al interior de las familias;
- La dependencia de los municipios de las participaciones y aportaciones federales;
- La falta de diseño de políticas públicas de largo plazo;
- La falta de cooperación entre municipios conurbados en áreas metropolitanas;
- La discriminación que viven las comunidades mexicanas en el extranjero;
- La renuncia del Estado y principalmente de los órdenes estatales y municipales de garantizar seguridad a sus habitantes;
- La ausencia de una cultura de la denuncia y la escasa participación social en materias de seguridad;
- El creciente deterioro del medio ambiente y la depredación indiscriminada de nuestros recursos naturales;
- La falta de una cultura de reciclaje, reducción y reutilización que se refleja en los bajos niveles de separación de residuos;
- Medios de difusión orientados al lucro y no a la veracidad y la imparcialidad;
- La falta de cohesión social que se vive en muchas comunidades;
- la justicia lenta y selectiva;
- La falta de autonomía de los órganos de procuración de justicia en los tres órdenes de gobierno;
- Partidos políticos débiles, capturados por el poder y dependientes de las rentas estatales (modelo de partido cártel);¹⁹
- El déficit de fiscalización del Ejecutivo por parte del Legislativo;
- La ineficiencia y baja calidad de los servicios públicos;
- La persistencia de una economía vulnerable ante los ciclos internacionales;
- El rezago en el sector agropecuario principalmente en el sureste por falta de innovación, inversión e infraestructura; una política exterior focalizada fuertemente en los Estados Unidos de América, y por último,
- El dominio que la delincuencia organizada transnacional ha logrado en amplias zonas de nuestro territorio.

¹⁹ Esto implica la transición del modelo tradicional de partidos *catch all* a un nuevo modelo en que los partidos han pasado “de una posición en la que se les definía principalmente como actores sociales –como en el modelo clásico de partido de masas– a otra en la que se les puede definir razonablemente como actores estatales”. Peter Mair. *Gobernando el vacío*. p. 95.

En conclusión, el Programa de Acción Política 2004 contiene una agenda ejecutiva y legislativa con importantes pendientes en este milenio. Este Programa sigue vigente e inspira las propuestas legislativas que se presentan, así como la integración de la agenda legislativa de los grupos parlamentarios federales y locales. El Programa está en armonía con el progreso histórico de las propuestas del PAN, así como con los principios de doctrina. Sin embargo, hay temas emergentes que deben ser abordados por un nuevo programa de acción política y que son parte de una agenda global: los sectores minoritarios y sus derechos: la clonación y la investigación con

embriones; el predominio de internet; el acelerado cambio climático; la inseguridad global y el terrorismo; el rediseño del sistema internacional; la globalización de los derechos humanos; la fuerza de los fundamentalismos; la nueva clase precaria; la distribución de la riqueza y el advenimiento del populismo, entre los más significativos.

VIII.- Conclusiones y nueva agenda de investigación

Con base en la hipótesis planteada en el presente documento, podemos concluir que se desecha, ya que las ofertas programáticas del PAN de 1940, 1966, 1979 y 2004 obedecían a contextos cambiantes, por lo que cada documento plantea una oferta

política que da respuesta a los retos planteados por un entorno diferente. A lo largo de su historia, la apuesta Programática del PAN ha sido consistente, lo que ha sido posible gracias a que los principios de doctrina del Partido son un fuerte factor de identidad y de cohesión, además de ser la inspiración de los diversos documentos programáticos.

La evolución temática de los programas da cuenta de temas emergentes en función del contexto institucional que se vivió en cada momento: 1940 1966, 1979 y 2004. Cada programa se enfrentó a retos inéditos y en cada uno se buscaron respuestas a temas y cuestiones emergentes (Cuadro 1).

Cuadro 1: Ámbitos temáticos de los programas de Acción Política del PAN			
1940	1966	1979	2004
Unidad de la nación	Estado	Estado	Estado de derecho
Posición internacional	Orden internacional	Relaciones internacionales	Apertura comercial para aprovechar nuestras capacidades. Seguridad nacional para defender nuestra soberanía
Prerrogativas esenciales de la persona humana		Derechos humanos	Respeto a los derechos humanos y no discriminación
Familia	Familia	Política demográfica	La familia es base para el desarrollo de las personas
Municipio	Municipio		Municipio, compromiso con el desarrollo local. Sistema federal responsable, subsidiario y solidario
Asociaciones profesionales o de trabajo		Organizaciones intermedias	
Organización del campo	Política agrícola	Reforma agraria Campo	Compromiso con el desarrollo agropecuario y pesquero

PAPELES DE INVESTIGACIÓN

Cuadro 1: Ámbitos temáticos de los programas de Acción Política del PAN			
1940	1966	1979	2004
Trabajo	Trabajo y justicia social	Trabajo	Oportunidades de ocupación productiva y empleos bien remunerados
Organización económica general	Desarrollo	Reforma económica	Transformación económica. Equilibrio responsable de las finanzas públicas. Crecimiento con equidad
Instituciones de cultura	Educación	Reforma educativa Educación y cultura	Educación en valores. Deporte para todos. Promover la cultura para humanizar a la sociedad. Responsabilidad social de los medios de comunicación
Administración de justicia. Política federal (reforma del Estado)	Administración de justicia	Reforma política	Transformación política
Acción Política inmediata (reforma electoral)			Del sufragio efectivo al gobierno efectivo
	Administración pública		Gestión pública eficiente y de calidad
	Moralidad pública		Cultura de la transparencia y la honestidad
	Vivienda		
	Seguridad social y asistencia		Universalidad en salud y calidad de vida

A continuación, se enlistan los temas que solo se contemplan en el Programa de Acción Política 2004:

- Desarrollo urbano sustentable.
- Transformación de la cultura ambiental.
- Medio ambiente sano y sustentable.
- Transformación social.
- Compromiso con la vida.
- Igualdad de oportunidades para las mujeres.

- Niñez con futuro.
- Jóvenes.
- Adultos mayores.
- Personas con discapacidad.
- Comunidades rurales y urbanas.
- Pueblos indígenas.
- Comunidades en el extranjero.
- Vida segura en comunidad.
- Innovación tecnológica para el desarrollo de la comunidad.
- Superación de la pobreza para el

desarrollo de las personas.

- Generación de energía para el futuro.

Como puede observarse, el Programa de 2004 es el que contiene el mayor número de temas emergentes, esto obedece no sólo al hecho de que el PAN llegó al gobierno, sino principalmente a las transformaciones institucionales y mundiales dramáticas que se dieron entre 1979 y 2004, lapso de tiempo que tuvo que transcurrir para que el Partido

aprobara una nueva oferta programática.

El Cuadro que hemos presentado merece algunas consideraciones genéricas acerca de los cambios de prioridades, ejes temáticos y propuestas programáticas.

En los documentos de 1940 y 1979 aparece el tema de las sociedades intermedias con el que se agrupaban sindicatos, asociaciones profesionales y de padres de familia. Esta temática correspondía a una época en la que todavía no se había adoptado la teoría de la sociedad civil, tan importante en pensadores como Antonio Gramsci. Con la teoría de la sociedad civil, también surgió gradualmente un discurso de política pública que atendía a la focalización y a la segmentación, de ahí que en el documento de 2004 se dé un planteamiento por sectores, los cuales se han hecho cada vez más visibles: mujeres, niñez, adultos mayores, personas con discapacidad y jóvenes.

El tema de la unidad de la nación, que era tan importante en 1940 después de la fragmentación que había producido la Revolución, se transforma en el tema del Estado y posteriormente en Estado de derecho. La política exterior, apenas bosquejada en 1940 empieza a cobrar cada vez más importancia y en 2004 se le da prioridad a la seguridad nacional, ante la

transnacionalización de la delincuencia organizada. Los derechos humanos aparecen como una constante preocupación, así como la familia y el municipio. Otros temas de gran relevancia para el PAN son los relativo al campo, el trabajo, la economía y la educación.

El tema de la reforma del Estado aparece desde 1940, así como el énfasis en la administración de justicia. La reforma política electoral aparecerá en los programas extremos de 1940 y 2004, así como los temas de la administración pública, de la moralidad pública, y de la seguridad social y la salud que aparecen en 1966 y 2004. Sólo el programa de 1966 dedica un apartado a vivienda.

El Programa de 2004 es el que presenta la mayor cantidad de temas novedosos, como resultado de un contexto institucional sumamente retador en temas como el deterioro ambiental, la importancia de las comunidades originarias, los problemas de seguridad pública, la terciarización de la economía con el consiguiente énfasis en el conocimiento y la innovación, y el uso de energías limpias.

El enfoque del Programa 2004, fuertemente basado en un análisis y diseño de políticas públicas, lleva a elaborar propuestas más detalladas en materia de educación, salud, combate a la pobreza y

desarrollo de comunidades rurales y urbanas. Como ya se ha señalado, algunas de estas propuestas fueron motivo de sendas reformas legales y de nuevas políticas públicas desarrolladas por las administraciones federales panistas.

Las principales conclusiones del presente estudio son:

- Los programas de acción política del PAN no se diseñaron y aprobaron para responder a coyunturas electorales, ni a exigencias propias del marco jurídico en materia electoral.
- Los programas se aprobaron en un orden temporal que puede considerarse caprichoso: no hay un patrón temporal estable entre un programa y otro: 26 años, 13 años y 25 años.
- Los programas respondieron en todo momento a las circunstancias de un entorno institucional cambiante, de ahí que ni haya un patrón temporal fijo, ni una correspondencia puntual con las reformas electorales; en consecuencia, se desecha la hipótesis de nulidad planteada al principio: hay relación

entre el contexto institucional y las propuestas programáticas del PAN en 1940 1966, 1979 y 2004.

- Cada documento fue la base tanto para las plataformas político-electorales, así como para las agendas legislativas y las políticas públicas de los gobiernos panistas.
- El documento de 2004 pudo haber sido antecedido por un programa previo, lo cual no se dio, por lo que entre el programa de 1979 y el de 2004 se dieron cambios institucionales fundamentales de los que el Programa de 2004 se tuvo que hacer cargo, de ahí la importante cantidad de temas nuevos que este documento introdujo.
- En perspectiva y a 15 años de la aprobación del Programa de 2004 el Partido se enfrenta hoy al reto de proyectar sus principios de doctrina aprobados en 2002 y con base en una nueva proyección diseñar y aprobar un nuevo programa de acción política que obedezca a un nuevo contexto en el que el Partido no es gobierno y en el que la instauración de una nueva

hegemonía nos hace recordar los tiempos de la consolidación del presidencialismo autoritario: no nos lleva a la década de los setenta sino al cardenismo y la forma como se diseñó un nuevo sistema hegemónico. De ahí que la actualización doctrinaria y programática es quizá el más grande reto que hoy enfrenta Acción Nacional. **B**

IX. Bibliografía

- Cámara de Diputados. *Leyes Federales Abrogadas*. Recuperado de: <http://www.diputados.gob.mx>
- Carpizo, Jorge. *El presidencialismo mexicano*. 2ª ed. México, Siglo Veintiuno, 2002. 279 p.
- Fuentes, Carlos. *Tiempo mexicano*. México, Joaquín Mortiz, 1972. 193 p.
- Krauze, Enrique. *Biografía del poder: de Francisco I. Madero a Lázaro Cárdenas*. México, Tusquets, 2014. XVIII, 543 p.
- *La izquierda mexicana del siglo XX*. Arturo Martínez Nateras, coordinador; Joel Ortega Juárez, compilador. México, UNAM, 2016. 2 v.
- Lujambio, Alonso. *La democracia indispensable: ensayos sobre la historia del Partido Acción Nacional*. México, Equilibrista, 2009. 395 p.
- Mair, Peter. *Gobernando el vacío: la banalización de la democracia occidental*. Madrid, Alianza, 2015. 173 p.
- Nohlen, Dieter. *¿Cómo estudiar ciencia política? Una introducción de trece lecciones*. Madrid, Marcial Pons, 2012. 310 p.
- ---- *Diccionario de ciencia política*. México, Porrúa, 2006. 2 v.
- Ortega G. Carlos. *Democracia dirigida con ametralladoras*. Baja California: 1958-1960. La Prensa, El Paso, Texas, 1961. 252 p.
- Paz, Octavio. *Obras completas*. Edición del autor. 2a ed. México, Fondo de Cultura Económica, 2014. 8 v.
- Schettino, Macario. *Cien años de confusión*. México, Paidós, 2016. 503 p
- Secretaría de Gobernación. *Diario Oficial de la Federación*. Recuperado de: <https://www.dof.gob.mx/index.php>
- Suprema Corte de Justicia de la Nación. *Sistema de consulta de legislación federal*. Recuperado de <https://www.scjn.gob.mx/normativa-nacional-internacional>
- Zaid, Gabriel. *El progreso improductivo*. México, Penguin Random House, 2008. 560 p.



PUBLICACIÓN MENSUAL DE LA
FUNDACIÓN RAFAEL PRECIADO HERNÁNDEZ

La referencia en información bien hecha.

www.frph.org.mx 
 contacto@frph.org.mx 
 55 59 63 00 





Ya puedes consultar los números anteriores de Bien Común en el sitio electrónico:
<http://frph.org.mx/fundacion/ediciones/bien-comun-2/no-anteriores/>

Bien Común