



Bien Común

año XXVII / número 301 / abril 2020



FEMINICIDIO

Kenia López Rabadán / Joanna A. Felipe Torres / Vanessa Sánchez Vizcarra
Yolanda Cantú Moncada / Carlos Castillo

Reflexión en torno
Pandemia y salud pública
Javier Brown César

Papeles de investigación
Asociaciones Públicas Privadas para
la construcción de hospitales en México
Paulina Lomelí García





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 por el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey.
- **Yolanda Cantú Moncada.** Presidenta municipal de Cuatro Ciénegas, Coahuila
- **Gonzalo Mario Carrasco Levet.** Economista, Maestro en Gestión Pública Aplicada, Doctorado en Gerencia Pública y Política Social, y profesor de Macroeconomía y Políticas Públicas.
- **José de Jesús de la Torre Robles.** Maestro por El Colegio de México, asesor de la Comisión de Relaciones Exteriores América del Norte del Senado de la República.
- **Joanna Alejandra Felipe Torres.** Secretaria ejecutiva de la Comisión de Atención a la Violencia Política en Razón de Género contra las Mujeres Militantes del PAN
- **Salomón Guzmán Rodríguez.** Doctor en economía aplicada por la Universidad Nacional Autónoma de México. Asesor e investigador en la Fundación Rafael Preciado Hernández.
- **Paulina Lomelí García.** Licenciada en economía por el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM). Investigadora económica de la Fundación Rafael Preciado Hernández.
- **Kenia López Rabadán.** Licenciada en derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México. Actualmente es Senadora de la República.
- **José Marín Saldívar Pizaña.** Politólogo por la Universidad Autónoma Metropolitana y maestrante en filosofía por la Universidad Nacional Autónoma de México.
- **Vanessa Sánchez Vizcarra.** Licenciada en derecho. Directora de Estudios Sociales en el Centro de Estudios para el Logro de la Igualdad de Género (CELI) de la Cámara de Diputados.

Editorial 4

Centrales

- Un Gobierno federal sin perspectiva de género 5
Kenia López Rabadán
- Tipificación de la violencia política contra las mujeres, en razón de género. Una mirada jurídica a los retos de su implementación 9
Joanna A. Felipe Torres
- El feminicidio en México 12
Vanessa Sánchez Vizcarra
- La violencia de género: una mirada desde lo municipal 19
Yolanda Cantú Moncada
- Feminicidio y acción colectiva: hacer temblar a un gobierno 26
Carlos Castillo

Reflexión en torno

- Pandemia y salud pública 38
Javier Brown César
- Populismo, democracia y gobierno de los hombres 46
José Marín Saldívar Pizaña

Agenda

- La polarización en Estados Unidos, reflexiones para México 57
José de Jesús de la Torre Robles
- Coberturas sobre petróleo y riesgos económicos de México 61
Gonzalo Mario Carrasco Levet

Papeles de investigación

- Asociaciones Públicas Privadas para la construcción de hospitales en México 66
Paulina Lomelí García

Indicadores

- Con Acción Nacional, los mayores incrementos del gasto a la Salud en la historia moderna 86
Salomón Guzmán Rodríguez

**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

El presente número de Bien Común fue preparado para el mes de marzo, y buscaba sumarse a los reclamos que, con motivo del Día Internacional de la Mujer, se alzaron contra un gobierno incapaz de sensibilizarse frente a la ola de feminicidios que aqueja al país.

Es así que, gracias a la perspectiva de género, ha sido posible detectar, analizar y rastrear los orígenes de las diversas violencias que padecen las mujeres, para concluir que una cultura patriarcal, perpetuadora de estereotipos, contribuye a invisibilizar y a normalizar conductas que atentan contra la dignidad y la integridad de las mujeres, y que en no pocas ocasiones les cuestan la vida.

Como lucha por el reconocimiento de la igualdad entre mujeres y hombres, el feminismo ha sido así clave para impulsar un cambio que poco a poco se extiende entre la sociedad mexicana, pero que aún tiene grandes tramos por recorrer.

Dedicamos pues esta edición a las mujeres de México y del mundo que con su lucha, su ejemplo y su convicción, han logrado de manera gradual y pacífica —o no— conquistas que construyen sociedades más justas y más igualitarias, más democráticas y más humanas.

Carlos Castillo

Un Gobierno federal sin perspectiva de género

Kenia López Rabadán

I. Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 y primeras acciones de la 4T

La plataforma política del actual Presidente de la República, es fruto de una campaña que duró más de 18 años. Dentro de sus constantes promesas, podíamos encontrar el fomento al crecimiento económico, el combate a la corrupción y a la pobreza, la mejora de la calidad educativa o el establecimiento de la pensión universal para adultos mayores.

Muchas de esas promesas fueron llevadas al Plan Nacional de Desarrollo (PND), del cual se desprenden una serie de “principios rectores”, entre los que encontramos: Honradez y honestidad; No al gobierno rico con pueblo pobre; Al margen de la ley, nada; por encima de la ley, nadie; Economía para el bienestar; El mercado no sustituye al Estado; Por el bien de todos, primero los pobres; No dejar a nadie atrás, no dejar a nadie fuera; No puede haber paz sin justicia; El respeto al derecho ajeno es la paz; No más migración por hambre o por violencia; Democracia significa el poder del pueblo; y Ética, libertad, confianza.¹

Las propuestas vertidas en el PND, bajo la supuesta idea de un nuevo proyecto de nación, contienen conceptos totalitarios alejados de la realidad y por lo tanto irrealizables, aunado a que están planteados con una absoluta ausencia de perspectiva de género.

El PND es el documento en el que el Gobierno federal explica cuáles son sus objetivos prioritarios durante el sexenio y como podemos observar de su lectura, las mujeres no somos una prioridad.

Si en la planeación nacional se ignoró la perspectiva de género, era de esperarse que en las acciones, programas y políticas públicas de la actual administración este concepto permaneciera ausente.

Ejemplo de ello es la cancelación de programas sociales bajo la justificación –desde mi punto de vista– inválida de que existía duplicidad y la acusación de que abundaba la corrupción.

Con el pretexto de que los recursos se entregarían directamente a las personas beneficiarias, se han cancelado programas exitosos y que impactaban directamente en las mujeres, tal y como era el relativo a las

¹ Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de julio de 2019. Disponible en https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019

estancias infantiles, los refugios para mujeres violentadas, el Seguro Popular, la atención a pacientes con cáncer cérvico uterino, mujeres con VIH/Sida o quienes sufren alguna discapacidad. Lo anterior, ya que el esquema populista actual, poco abona a la promoción del desarrollo de las capacidades y derechos de las personas.

Afortunadamente, gracias a la lucha de muchas mujeres y a las aportaciones de legisladoras y legisladores de Acción Nacional, la transversalidad de la perspectiva de género es un hecho en el ordenamiento jurídico mexicano; sin embargo, el camino para lograr la igualdad sustantiva todavía es largo.

II. Perspectiva y estudios de género

Como se ha señalado, las acciones de este Gobierno carecen de perspectiva de género. Sin embargo, para poder abordar este término, primero es importante diferenciar el sexo del género. Según la Organización de las Naciones Unidas, el primero se puede definir como el grupo de características anatómicas, biológicas, físicas y fisiológicas que son determinadas por la naturaleza, mientras que el segundo son los roles impuestos por la sociedad al momento de nacer.²

En consecuencia, el género es el conjunto de características sociales, que impactan en la cultura, en las políticas públicas, en las normas jurídicas, en las políticas económicas y en la psicología de la sociedad, ya que se asigna a las mujeres y hombres con distintas construcciones socioculturales, que han ido variando a lo largo de la historia de la humanidad.³

En ese sentido, cuando se habla de perspectiva de género, se hace referencia a

una herramienta conceptual que tiene como función primordial, la elaboración de diagnósticos, interpretaciones y políticas públicas que tienden a modificar las estructuras socioculturales de dominación del hombre sobre la mujer. Esta herramienta tiene como finalidad eliminar la discriminación contra las mujeres y los estereotipos existentes entre los géneros para lograr la igualdad sustantiva.⁴

En nuestro país, la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, define a la perspectiva de género como “la metodología y los mecanismos que permiten identificar, cuestionar y valorar la discriminación, desigualdad y exclusión de las mujeres, que se pretende justificar con base en las diferencias biológicas entre mujeres y hombres, así como las acciones que deben emprenderse para actuar sobre los factores de género y crear las condiciones de cambio que permitan avanzar en la construcción de la igualdad de género”.⁵

La perspectiva de género abona a comprender de manera objetiva cuáles son los roles sociales en la vida de las mujeres y de los hombres, así como la relación que se da cuando interactúan entre sí. Cuando las políticas públicas incluyen una perspectiva de género, se redistribuyen equitativamente las actividades que realizan ambos sexos, tanto en el sector público como en el privado, situación que este Gobierno no ha fomentado.

De igual forma, los Estados que se identifican como democráticos, tienen la obligación de conocer las condiciones en las que se encuentra cada uno de sus integrantes, y a partir de ello, generar los instrumentos adecuados para fomentar el reconocimiento e inclusión de aquellos

² UNICEF. Comunicación, infancia y adolescencia. Guía para periodistas perspectiva de género. Disponible en: https://www.unicef.org/argentina/sites/unicef.org.argentina/files/2018-04/COM-1_PerspectivaGenero_WEB.pdf

³ UNICEF. “Comunicación, infancia y adolescencia. Guía para periodistas perspectiva de género”. Disponible en: https://www.unicef.org/argentina/sites/unicef.org.argentina/files/2018-04/COM-1_PerspectivaGenero_WEB.pdf

⁴ Lagarde y de los Ríos, María Marcela. Género y Feminismo. Desarrollo humano y democracia. México. Siglo XXI, Editores, 2019. pp.13-28.

⁵ Ley General para la Igualdad Entre Mujeres y Hombres. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de agosto de 2016. Véase el artículo 5º, fracción VI. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIMH_140618.pdf

grupos que históricamente han sido relegados. Para ello, se debe incorporar el concepto de estudios de género y la perspectiva de género a la administración pública y así, fomentar una lógica de transversalidad en la que el Estado y los poderes que lo conforman, incluyan a todos sus integrantes.⁶

Los estudios de género, al igual que la perspectiva de género, son herramientas que ayudan a identificar la desigualdad que sufren las mujeres frente a los hombres, por lo que si las autoridades mexicanas, hicieran uso de ellos, reconocerían dichas condiciones de desigualdad y establecerían políticas públicas que abonen a la igualdad y equidad de género.

Por ello, los estudios de género deben ser incluidos para la identificación y diagnóstico de los problemas, pero también, como la solución para eliminar la desigualdad.

III. Violencia institucionalizada

El Estado mexicano ha reconocido que en nuestro país existe un problema de violencia cometida en contra de las mujeres en razón de género. Aunado a ello, se reconoció como un entorno de violencia a las instituciones, siendo los agresores, las personas funcionarias públicas en cualquier orden de gobierno que discriminan, obstaculizan, dilatan o impiden el ejercicio o goce de algún derecho, y en el caso de nuestro país, la violencia institucionalizada se está convirtiendo en una acción consuetudinaria.

Las cifras son claras y alarmantes, de acuerdo con cifras del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en enero de 2020 se registraron un total de 73 feminicidios. Por su parte, en 2019 –a nivel nacional– se registraron un total de 1,010 feminicidios y 913 en 2018.

El problema es que el Gobierno actual, más allá de reconocer el grave problema de violencia contra las mujeres que se vive en nuestro país –que es imposible de ocultar– es en sí mismo un violentador de los derechos de las mujeres mexicanas y un propiciador de la violencia en razón de género.

Por un lado tenemos la impunidad en la violencia doméstica, sexual, económica, social, cultural y, en el rango más elevado de violencia, el feminicidio y, por el otro la violencia institucional materializada, por ejemplo, en la cancelación de programas que apoyaban directamente a las mujeres, como el Programa de Estancias Infantiles –el cual fue concebido, diseñado e implementado por los gobiernos del PAN–. Dicho programa contaba con un total de 9,354 estancias instaladas en 1,283 municipios, de los cuales, 41 están en alto grado de marginación y, en el último informe de 2018, se reportó un total de 302,596 mujeres trabajadoras beneficiarias.

La alternativa que decidió implementar el Gobierno actual, que es la entrega directa de los recursos a las madres y padres de familia implica que las mujeres que contaban con un lugar seguro para sus hijos e hijas mientras desempeñaban alguna función productiva, hoy no cuentan con ese beneficio.

Una de las razones primordiales del “deber ser” del Estado, es la de administrar el recurso público en función de las necesidades sociales, desde nuestro instituto político siempre hemos pugnado para que esa administración se realice en función del bien común de las y los mexicanos, con la convicción de que la persona humana es y debe ser el centro del actuar del Estado y de toda acción política.

Las decisiones tomadas por la actual administración claramente se contraponen a nuestra doctrina, a los principios de solidaridad y subsidiariedad y, por supuesto, no cumplen con el principio de progresividad establecido en nuestra Carta Magna y mucho menos con las obligaciones establecidas

⁶ Cobo, Rosa. (1999). “Multiculturalismo, democracia paritaria y participación política”. *Política y Sociedad*. Núm. 32. España. 1999. p. 64.

en las Convenciones internacionales en la materia.

Es claro que las medidas populistas impulsadas por el actual Presidente de México tienen un enfoque electorero. Es un modelo que no es nuevo, el mismo que implementó en la jefatura de gobierno de la Ciudad de México a principios de siglo y que le ha dado resultados en función de las cuotas, grupos de poder y manipulación de las personas más necesitadas a partir de lucrar con las necesidades generadas, precisamente, por la mala administración de los recursos públicos.

IV. Desprecio hacia las mujeres

A todo lo anterior se suma un claro desprecio hacia las mujeres desde la autodenominada “cuarta transformación”, lo que resulta lógico, ya que si el titular del Ejecutivo federal violenta, desde su propio lenguaje y políticas públicas, a las mujeres, es claro que los servidores públicos inferiores lo van a hacer. A manera de ejemplos encontramos los siguientes:

- Marzo 2020. Presidente de la República: “¿Cómo nos confunden? Ni me di cuenta, ni tenía en mente que el lunes era lo del día 9 del paro que se promueve del movimiento feminista, por eso dije que iban a empezar a distribuir los boletos”.
- Febrero 2020. Presidente de la República: “A las feministas les pido, con todo respeto, que no nos pinten las puertas, las paredes, que estamos trabajando para que no haya feminicidios, que no somos simuladores y que no esperen que nosotros actuemos como represores”.
- Enero 2020. Titular de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos: “La chef ganaba como una jefa de departamento y no como una cocinera”.
- Septiembre 2019. Subdelegado del ISSSTE Michoacán: “Aparte de atender

a este señor con hemodiálisis, tenemos que atender a toda su familia, y hay que atender a la primera piruja, la segunda piruja, la tercera, la cuarta y hasta la quinta”.

- Octubre 2019. Diputado federal por el PT: “Me comentan que hay una diputada que fue senadora y que está vinculada a este tema y es más bocona que la chingada, no sé si sea cierto o no, pero en Tlaxcala siguen los problemas. Pasen elementos para ponerle una chinga la próxima vez que abra la boca”.
- Septiembre 2019. Subdelegado del ISSSTE Michoacán: “Me amenazó con llevarme 15 mil personas a tomar la delegación si no le daba una base porque había conocido una ‘nalguita’ nueva, son palabras de él, no mías”.
- Marzo 2018. Representante del candidato presidencial y hoy Secretaria de la Función Pública: “Nosotros queremos mujeres científicas, empresarias, líderes, no mujeres que ganen menos, no tortilleras, no personas que estén ganando siempre menos”.

Estas declaraciones, como las decisiones contrarias a la transversalidad de la promoción, protección, defensa y fomento de los derechos de las mujeres son absolutamente inadmisibles, ya que el Estado tiene la obligación de erradicar cualquier forma de violencia en contra de las mujeres.

Por lo anterior, puedo afirmar que el Presidente de la República y el movimiento que encabeza, se caracteriza –entre otras muchas cosas negativas– por un desprecio total y absoluto hacia las mujeres, hacia sus problemas, sus necesidades y la crisis de violencia en su contra.

¿Esta es la transformación que México necesita? **B**

Tipificación de la violencia política contra las mujeres, en razón de género. Una mirada jurídica a los retos de su implementación

Joanna A. Felipe Torres

En 2019 se presentó y aprobó la reforma constitucional histórica en materia de paridad de género, que modificó los artículos constitucionales 2, 4, 35, 41, 52, 53, 56, 94 y 115, con lo cual se pretende garantizar la paridad de género en los tres poderes de la unión, órganos autónomos, gobiernos de los estados y gobiernos municipales.

Posteriormente, justo después de los últimos movimientos sociales feministas generados a propósito del mes de marzo de 2020, durante el contexto de la conmemoración del Día Internacional de la Mujer, el Senado de la República encontró la coyuntura política perfecta para exigir congruencia entre la función legislativa y las muestras de apoyo que las y los legisladores de todos los partidos políticos manifestaron en torno a las diversas protestas sociales de mujeres que –saliendo o dejando de salir a la calle– exigían un cese a la violencia de género en su contra que se había recrudecido en su exposición mediática desde inicios del 2020.

De esta forma es que se aprobó tipificar el delito de violencia política contra las mujeres en razón de género (después de cuatro años de congeladora legislativa), además de modificarse siete leyes en materia de violencia política contra las mujeres, en razón de género y paridad de género: Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia; Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral; Ley General de Partidos Políticos; Ley General en Materia de Delitos Electorales; Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República y Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

La descripción de la violencia política en razón de género contra las mujeres como tipo penal se realizó en el contenido de la Ley General en Materia de Delitos Electorales, estableciendo como sanción a la perpetración de este tipo de violencia, de doscientos a cuatrocientos días multa y de dos a siete años de prisión, dependiendo de la gravedad del

caso; además se determinó que se sancionará a los partidos políticos que no atiendan las denuncias o que incurran en violencia política, con la disminución de hasta el 50% de sus prerrogativas o bien, la cancelación de su registro como instituto político.

Sin duda, esta reforma constituye un paso más en la búsqueda de la igualdad sustantiva y real en la participación paritaria de las mujeres, en todos los espacios y niveles de toma de decisión.

No podemos olvidar la multimencionada relación existente de proporcionalidad entre el aumento de la participación política de las mujeres y la violencia a la que son sometidas en el intento por ejercer plenamente sus derechos; de ahí la trascendencia de que la aprobación de la tipificación de la violencia política contra las mujeres se haya dado pocos meses después de la reforma constitucional en materia de paridad de género, en la inteligencia de que gozar plenamente los derechos de la paridad, conlleva garantizar que su ejercicio se realice de manera libre y sin violencia.

Los próximos comicios serán clave para ver el alcance de las nuevas reformas. La normatividad ya la tenemos, pero aún será necesario labrar los caminos jurídicos idóneos y generar los precedentes necesarios que otorguen viabilidad a la norma y aseguren la tutela judicial efectiva para las mujeres políticas que denuncien violencia.

Para ser un primer ejercicio, el esfuerzo ha sido invaluable; sin embargo, es menester acentuar que la violencia política contra las mujeres, en razón de género, tiene diversos espectros de perpetración.

De entre las varias formas que adopta este fenómeno se encuentra la violencia institucional, que al efecto cobra relevancia debido a que su terreno de acción, en gran medida, es al interior de los propios partidos políticos. De acuerdo con ONU Mujeres México, la principal fuente de violencia de las mujeres políticas ocurre principalmente al interior de los

partidos políticos en los que militan, durante los procesos de selección de candidaturas a cargos de elección popular, o bien, durante las contiendas internas para obtener cargos partidistas, o incluso, en la repartición de prerrogativas necesarias para la participación en campañas electorales como el financiamiento público o los tiempos de radio y televisión.

Por lo que es necesario implementar mecanismos de prevención, atención y sanción a la violencia política contra las mujeres en razón de género, al interior de los partidos políticos, lo que oportunamente se aborda en la reciente reforma en materia de delitos electorales, pues ofrece la oportunidad de denunciar al partido político omiso en atender las situaciones de violencia política denunciadas al interior de la organización partidista.

Otro de los campos de perpetración de este tipo de violencia se da durante las campañas electorales. Lo cual no es un tema menor pues estadísticamente la violencia se agrava en este terreno. Cabe recordar que durante las últimas elecciones concurrentes en México (Proceso Electoral 2017-2018) fueron asesinadas aproximadamente 17 mujeres políticas y otras 106 fueron agredidas durante el desarrollo de sus campañas para algún cargo de elección popular.

Para este campo de perpetración, la reforma de mérito sin duda será la herramienta punitiva por la que se busque sancionar las históricas y reiteradas prácticas discriminatorias a las que las mujeres políticas son sujetas por sus contendientes políticos durante las campañas electorales; no obstante, la práctica del litigante revelará la idoneidad de la vía, pues cabe resaltar la existencia de conductas que pueden ser denunciadas concurrentemente en el ámbito de competencia de la autoridad administrativa electoral y mediante la vía penal. Por lo que será interesante analizar la coadyuvancia entre las autoridades encargadas de sustanciar paralelamente los procedimientos, así como la razonabilidad de los

plazos de investigación y la efectividad de la sanción.

Por último nos encontramos ante la violencia política perpetrada en el ámbito del ejercicio del servicio público de las mujeres electas mediante procesos democráticos. Este terreno ha presentado diversas dificultades en su atención debido a que, en primer lugar, los perpetradores de este tipo de violencia son generalmente servidores públicos de elección popular, el caso de las y los presidentes municipales que ejercen violencia –como la obstaculización de funciones– hacia las mujeres que integran el cuerpo edilicio y, en segundo término –aún más grave– es la incompetencia de las autoridades electorales administrativas y jurisdiccionales para sancionar este tipo de conductas.

Es menester señalar que si bien los tribunales electorales han generado precedentes de suma importancia en el conocimiento y sustanciación de actos de violencia política perpetrada en contra de las servidoras públicas de elección popular, el procedimiento jurisdiccional adolece de la imposibilidad de ejecutar la sentencia emitida en razón de la incompetencia legal para sancionar a servidores públicos que fueron electos mediante procesos democráticos. Ante este tipo de situaciones, las autoridades electorales han declarado a manera de criterio, el traslado de la etapa de ejecución de su sentencia al órgano que a su consideración compete la imposición de la sanción, como ha sido el caso del Poder Legislativo, lo que no es óbice señalar ha imposibilitado y, de menos, dificultado la ejecución de la sanción.

De tal forma que, cuando no es posible la aplicación de la sanción al responsable ni la reparación del daño, se incurre en una segunda afectación que configura una violación continuada al derecho de protección judicial y acceso a la justicia de las mujeres políticas.

Bajo ese tenor, el reto será conocer los alcances que la tipificación de la violencia política contra las mujeres en razón de género que tendrá de cara al conocido debate sobre los límites y alcances de los derechos político electorales, frente al sistema de normas legislativas; el derecho electoral *versus* el derecho parlamentario, el derecho electoral *versus* el derecho penal, el derecho penal *versus* el derecho administrativo. Es decir, en materia de protección de derechos político electorales y violencia política, existen controversias por cuya naturaleza (conducta / medio comisivo / campo de perpetración / sujeto / autoridad responsable) es complejo definir la vía idónea por la cual deban ser conocidas y resueltas. Asuntos cuya competencia se ubica justo en la frontera entre distintos ámbitos del derecho y cuyo camino se definirá en la práctica y construcción de precedentes que no pueden ser generados de otra manera, más que a través de la presentación de las controversias y conflictos ante las autoridades encargadas de implementar las normas aplicables.

El proceso de adaptación tanto de autoridades como de las sujetas de derecho, ante los nuevos paradigmas generados por la recientemente aprobada vía jurídica de atención a los casos de violencia política contra las mujeres, requerirá innegablemente de tiempo y práctica para perfeccionar la implementación de la norma, el estudio y conocimiento de los casos; empero, aunque el trayecto hacia la igualdad sustantiva se vislumbra largo, la tipificación de la violencia política contra las mujeres, en razón de género, es un paso más en el camino de la reivindicación de los derechos políticos de las mujeres y un pendiente menos para un sistema jurídico que históricamente desestimó la importancia de su participación política y, peor aún, ha institucionalizado la violencia en su contra. **B**

El feminicidio en México

Vanessa Sánchez Vizcarra

Cada mujer dañada, agredida, asesinada, es el testimonio mudo e indefenso de lo peor que encierra el ser humano: del triunfo de la fuerza bruta, ciega, salvaje, enferma, sobre cualquier sentimiento, sobre todo lo que nos hace dignos. Gritemos basta.

David del Puerto

I. La construcción de un marco legal

Hace días, las mujeres de todo el mundo salimos a denunciar la violencia de género que nos lastima, vulnera y mata. Rompimos la barrera del silencio, pero ahora, ¿qué sigue?

En México, enfrentamos un contexto nacional donde la violencia contra las mujeres ha alcanzado niveles extremos, encontrando su expresión más infame en el feminicidio.

De acuerdo con lo establecido en la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, la violencia feminicida se encuentra definida como: “La forma extrema de violencia de género contra las mujeres, producto de la violación de sus derechos humanos, en los ámbitos público y privado, conformada por el conjunto de conductas misóginas que pueden conllevar a la impunidad social y del Estado y que puede culminar en homicidio y otras formas de muerte violenta de mujeres”.

La magnitud, intensidad y cronicidad nos coloca ya en una dinámica de desastre social,

en donde existe violencia de género en todas sus manifestaciones: hemos insistido en hacer ver que no tiene el mismo peso político que otros problemas tienen, y que el origen, causas y repercusiones sociales están circunscritos a los vaivenes de la agenda política, en donde las mujeres continúan pugnando por la igualdad, especialmente en los cargos de toma de decisiones.

Lo anterior nos lleva a la reflexión acerca de la importancia que cobra el poner en su justa dimensión la gravedad y consecuencias de esta violencia, así como sobre la eficacia de las medidas aplicadas para impedirla y reparar sus efectos; de igual modo, el esfuerzo realizado para evitar la construcción de creencias, estereotipos, normas y valores que justifiquen y encubran las relaciones de dominación y sometimiento.

Las mujeres mexicanas han ido alcanzando paulatinamente el ejercicio de sus derechos, sin embargo, no ha sido fácil y han sido

necesarias acciones, movilizaciones y el aprovechamiento de coyunturas políticas y sociales; a pesar de todos estos esfuerzos, las mujeres y las niñas siguen siendo objeto de maltrato físico, psicológico y de abuso sexual.

Por otra parte, si volteamos la mirada a las actividades económicas y políticas, las mujeres continúan siendo infravaloradas: en los hogares sigue existiendo una relación estrecha entre dependencia económica y violencia física, y a pesar de su integración a la vida laboral, no ha cambiado mucho la posición de subordinación y la violencia ejercida en su contra, independientemente de su situación socioeconómica.

Es entonces que la violencia contra las mujeres sigue ganando terreno y llega incluso a la privación de la vida, un problema social que ha sido consecuencia de la sistemática vulneración de sus derechos fundamentales, los cuales, como lo salvaguardan nuestras leyes y tratados internacionales, son inherentes a su condición humana, y que por lo tanto deberían de reconocerse sin distinción alguna de nacionalidad, lugar de residencia, sexo, origen nacional o étnico, color, religión, lengua, o cualquier otra condición.

En ese sentido es que se coloca a las mujeres como un grupo social en condición de desventaja, al resultar doble o innumerablemente victimizada, entendiéndose por víctima, de acuerdo con lo señalado en la Declaración sobre los principios fundamentales de Justicia para las Víctimas del Delito y Abuso del Poder, a:

“las personas que, individual o colectivamente, hayan sufrido daños, inclusive lesiones físicas o mentales, sufrimiento emocional, pérdida financiera o menoscabo sustancial de sus derechos fundamentales, como consecuencia de acciones y omisiones que violen la legislación penal

vigente en los estados miembros, incluida la que proscribe el abuso de poder”.¹

El acceso y la procuración de justicia para las mujeres se encuentran condicionados no solo por su situación económica y social, sino por estereotipos de género y socio-culturales regionales, por lo que en muchas ocasiones las mujeres que han sido víctimas de la violencia son ignoradas y marginadas, consecuentemente en algunos casos a estas mujeres sus agresores terminan privándoles de la vida.

Ante ello, el Estado debe proporcionar garantías plenas y efectivas de atención, protección, restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición;² en ese sentido, es fundamental insistir en la inclusión de la perspectiva de género en la impartición de justicia, ya que de otro modo se estaría consintiendo tácitamente con la comisión de delitos contra mujeres.

Bajo este contexto de abandono, exclusión y discriminación es que la violencia contra las mujeres llega a sus consecuencias más extremas, como es el caso del feminicidio, por lo que una medida emprendida por el Estado mexicano para contrarrestar estas situaciones negativas fue la expedición de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, con el objeto de constituir una herramienta efectiva para la protección de los Derechos Humanos, no solo en el desenvolvimiento del seno familiar sino además en todos los ámbitos y espacios en que pueden ser afectadas.

Esta ley constituye el marco normativo federal, que contiene una perspectiva de género y en la que se establecen las condiciones

¹ Declaración sobre los principios fundamentales de Justicia para las Víctimas del Delito y Abuso del Poder, A, 1. <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/derhum/cont/19/pr/pr30.pdf>

² Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones

jurídicas mínimas necesarias para brindar seguridad a todas las mujeres de este país; así, además de cumplir con los tratados internacionales ratificados por el Estado mexicano, es operativa en la aplicación de sanciones y la determinación de medidas de protección para las mujeres que se encuentran en situación de vulnerabilidad, riesgo o peligro.

Se erige de este modo como un texto legal que describe en sus diversas modalidades la violencia hacia las mujeres, en el que se abordan temas relacionados con la alerta de género, el agravio comparado y órdenes de protección como medida de prevención. Cabe señalar que esta ley, como todas es perfectible, y debe irse adecuando para una aplicación mucho más efectiva. Es importante resaltar que, no obstante, a través de esta normatividad federal se procura a las mujeres el acceso a sus derechos fundamentales, se garantiza su goce y al mismo tiempo se establecen sanciones a quienes los transgreden, aun tratándose de autoridades o instituciones del propio Estado.

El logro más importante en cuanto a la institucionalización de acciones y políticas para erradicar la violencia contra las mujeres es sin duda la promulgación de instrumentos legales que obligan a las instituciones a elaborar propuestas y destinar recursos para implementar acciones en los cuatro ejes de trabajo: prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia, en especial las leyes estatales de acceso, que en la mayoría de los casos están respaldadas por las leyes de igualdad. Estas leyes han obligado a crear los sistemas estatales y a establecer responsabilidades para cada dependencia involucrada.

Además de la incorporación de estas leyes, y junto con la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (promulgada en 2007),³ se incorporó en el

catálogo de delitos federal el tipo penal de feminicidio⁴ en el año 2012, y actualmente las 32 entidades federativas han incorporado medidas en el mismo sentido. En dichas legislaciones se contemplan como bienes jurídicos tutelados: el derecho humano de las mujeres a la vida y el derecho a una vida libre de violencia y la dignidad humana, no obstante, es importante llevar a cabo la homologación normativa principalmente en materia penal.

II. Respuestas a una dolorosa realidad

De acuerdo con las cifras recabadas por el Observatorio Ciudadano Nacional de Femicidios (OCNF, 2017), en los años 2014, 2015, 2016 y 2017 fueron asesinadas un total de 8,904 mujeres, de los cuales sólo 2,188 casos fueron investigados como feminicidios.

En el trienio de 2016-2018 se registró el fallecimiento de 2 millones 111 mil 421 personas, de las cuales 43.8% eran mujeres. De estas defunciones, las ocurridas por causas accidentales y violentas ascendieron en promedio anual a 73,768 personas, es decir, uno de cada 10 decesos fue por causas accidentales o violentas. Según datos del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), el número de mujeres asesinadas durante 2018 es el más alto registrado en los últimos 29 años –1990 a 2018–, por encima de los registrados en 2009 (1,925), que representa el año en que se rompió el umbral de los 1,623 de 1992, que fue el más alto del periodo de 1990 a 2008.

Así, en 10 años (2009-2018) se duplicó el número histórico de 1,623 mujeres fallecidas por agresiones intencionales. De acuerdo con la información del Instituto, los datos muestran que las mujeres son asesinadas con mayor violencia y saña, en eventos donde se utilizan medios que producen mayor dolor, prolongan su sufrimiento antes de morir y sobre todo

³ Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia publicada en el Diario Oficial de la Federación el 1 de febrero de 2007.

⁴ Artículo 325 del Código Penal Federal, reformado el 14 de junio de 2012.

conllevan la aplicación de la fuerza corporal para someterlas: se señala que el medio más utilizado son las armas de fuego.

Sin embargo, existe una diferencia relevante por sexo, ya que mientras los homicidios contra los hombres han sido perpetrados en su mayoría con arma de fuego, en el orden de 72 de cada 100 de ellos en 2018, entre las mujeres fue de 57.2 por ciento. En cambio, 30 de cada 100 mujeres fue estrangulada, ahorcada o sofocada, ahogada, quemada, golpeada con algún objeto o herida con un arma punzocortante; la proporción es mayor que entre los hombres, la cual es del 18.3% (INEGI, 2019).

Como ya se mencionó, no todos los delitos perpetrados de forma dolosa y con tanta saña contra mujeres han sido tipificados como feminicidios. Ante este panorama, en 2017 México fue considerado “el segundo país en feminicidios, entre un rating de 24 países incluidos en América Latina, el Caribe y España. En 2019 ocupó el primer lugar en feminicidios”.⁵

El 14 de junio de 2012, se incorporó el delito de feminicidio como un nuevo tipo penal en el catálogo de delitos del orden federal, dándole un tratamiento de homicidio doloso calificado “a quien prive dolosamente de la vida a una mujer”, cuando se cometa en ciertas circunstancias y no sólo atendiendo a la calidad de la víctima, sancionando este injusto con una penalidad de entre cuarenta y sesenta años de prisión.

Actualmente las 32 entidades federativas consideran este tipo penal:

Cuadro 1. Códigos penales del país, penas y sanciones frente al feminicidio

Entidad Federativa	Artículo	Penas corporales	Sanción pecuniaria
Código Penal Federal	325	De 40 a 60 años de prisión	De 500 a 1000 días multa
Código Penal para el Estado de Aguascalientes	97-A	De 40 a 60 años de prisión	De 500 a 1000 días multa
Código Penal para el Estado de Baja California	129	De 20 a 50 años de prisión	De 200 a 500 días el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización vigente.
Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Baja California Sur	389	De 30 a 60 años de prisión	No considera
Código Penal del Estado de Campeche*	160	De 40 a 60 años de prisión	De 500 a 1000 días multa
Código Penal para el Estado de Chiapas	164 Bis	De 40 a 60 años de prisión	De 500 a 1000 días multa
Código Penal del Estado de Chihuahua**	126 Bis	De 30 a 60 años de prisión	No considera

* Esta legislación no señala de manera expresa las penas, hace remisión a la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, que a su vez remite al artículo 325 del Código Penal Federal.

** Esta legislación aún no incorpora el término feminicidio, considerándolo como privación de la vida a una mujer por razones de género.

⁵ Lic. Roxana Aguilar Ramírez, Enlace de la ONU de Naciones Unidas contra la droga y el delito. Foro # feminicidios en México. Cámara de Diputados.

Código Penal de Coahuila de Zaragoza	188	De 40 a 60 años de prisión	Multa (no específica)
Código Penal para el Estado de Colima	124 Bis	De 40 a 60 años de prisión	Multa de 1000 a 1500 unidades de medida y actualización
Código Penal para el Distrito Federal	148 Bis	De 35 a 70 años de prisión.	No considera
Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Durango	147 Bis	De 40 a 60 años de prisión	Multa de 2880 dos mil ochocientos ochenta a 4320 veces la Unidad de Medida y Actualización
Código Penal del Estado de Guanajuato	153-a	De 30 a 60 años de prisión	De 300 a 600 días multa
Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Guerrero, No. 499	135	De 40 a 60 años de prisión	Multa de 500 a 1000 veces de la unidad de medida y actualización
Código Penal del Estado de Hidalgo	139 Bis	De 25 a 50 años de prisión	De 300 a 500 días multa
Código Penal del Estado Libre y Soberano de Jalisco	232 Bis	De 40 a 70 años de prisión	Multa de 500 a 1000 veces de la unidad de medida y actualización
Código Penal del Estado de México	281	De 40 a 60 años de prisión o prisión vitalicia	De 700 a 5000 días multa
Código Penal para el Estado de Michoacán de Ocampo	120	De 20 a 50 años de prisión	No considera
Código Penal para el Estado de Morelos	213 Quintus	De 40 a 70 años de prisión	No considera
Código Penal para el Estado de Nayarit	361 Bis	De 40 a 60 años de prisión	De 500 a 1000 días multa
Código Penal para el Estado de Nuevo León	331 Bis 3	De 40 a 60 años de prisión	Multa de 4000 a 8000 cuotas
Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Oaxaca	412	De 50 a 70 años de prisión	Multa de 500 a 1000 veces de la unidad de medida y actualización
Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Puebla	338 Bis	De 50 a 70 años de prisión	De 500 a 1000 días de salario.
Código Penal para el Estado de Querétaro	126 Bis	De 20 a 50 años de prisión	De 500 a 700 días multa.
Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Quintana Roo	89 Bis	De 20 a 50 años de prisión	De 1500 a 3000 días multa

Código Penal del Estado de San Luis Potosí	135	De 20 a 50 años de prisión	De 2000 a 5000 días del valor de la unidad de medida y actualización
Código Penal para el Estado de Sinaloa	134 Bis	De 22 a 50 años de prisión y de 35 a 50 años de prisión	No considera
Código Penal del Estado de Sonora	263 Bis 1	De 30 a 60 años de prisión	Multa de 500 a 1000 unidades de medida y actualización
Código Penal para el Estado de Tabasco	115 bis	De 40 a 60 años de prisión	De 500 a 1000 días multa
Código Penal para el Estado de Tamaulipas	337 Bis	De 40 a 50 años de prisión	De 500 a 1000 días multa
Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Tlaxcala	229	De 40 a 60 años de prisión	Multa de 2170 a 4620 días de salario
Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave	367 Bis	De 40 a 70 años de prisión	No considera
Código Penal del Estado de Yucatán	394 Quinquies	De 32 a 45 años de prisión	De 1500 a 2500 días multa
Código Penal para el Estado de Zacatecas	309 Bis	De 20 a 50 años de prisión	De 200 a 365 cuotas.

Fuente: elaboración propia a partir de la información de la página de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultada al 24 de marzo de 2020.

Como se aprecia, doce estados consideran la penalidad de 40 a 60 años de prisión, tal como es sancionado en el Código Penal Federal el delito de feminicidio. La mayor penalidad la establecen los estados de Oaxaca y Puebla, que va de 50 a 70 años de prisión, mientras que las menores son de 20 años en los estados de Baja California, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Zacatecas, y con 22 años de prisión en el estado de Sinaloa.

Lo anterior visibiliza la necesidad del establecimiento de un marco jurídico para la armonización legislativa con enfoque de derechos humanos y perspectiva de género en las 32 entidades federativas, a fin de establecer de manera armónica la homologación de criterios y teniendo como finalidad superar inequidades para asegurar el ejercicio de derechos de las mujeres en igualdad de circunstancias.

De este modo se pueden obtener los resultados de manera tangible, evitando las prácticas discriminatorias, por lo que debemos garantizar la perspectiva de género y la generación de un marco jurídico incluyente.

En ese sentido, en la Cámara de Diputados, el pasado 18 de febrero, se aprobó una iniciativa para incrementar las penas del delito de feminicidio de 45 a 65 años de prisión; no obstante, no se deben de soslayar otras acciones urgentes, entre las que destacan la homologación del tipo penal, la formación de servidores y servidoras públicas con perspectiva de género en el sistema de procuración y administración de justicia, así como del poder judicial.

La finalidad de estas medidas es asegurar la tipificación del tipo penal de manera adecuada y asertiva para combatir la

Si volteamos la mirada a las actividades económicas y políticas, las mujeres continúan siendo infravaloradas: en los hogares sigue existiendo una relación estrecha entre dependencia económica y violencia física, y a pesar de su integración a la vida laboral, no ha cambiado mucho la posición de subordinación y la violencia ejercida en su contra

violencia institucional en contra de las mujeres, la cual ha contribuido en gran medida a la preservación y reproducción de la sociedad patriarcal, tolerante de la violencia contra las mujeres y de la negación de la existencia del feminicidio.

Reconociendo lo anterior, y a manera de resumen, hace falta legislar, implementar y reforzar las políticas públicas necesarias con presupuestos suficientes, para soportar fondos indemnizatorios, atención y tratamientos médicos, psicológicos, espacios adecuados, personal calificado y capacitado para la atención. Todo ello con la finalidad de prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres y la preservación de sus vidas, ya que sin duda, el bien jurídico tutelado máspreciado es la vida y es con base en este bien que pueden desarrollarse los demás derechos de que toda persona es titular: por ello la privación de la vida constituye la conducta mayormente reprochable y condenable por la sociedad y por la ley.

Como última reflexión quiero recordar esta frase de Marcela Lagarde como un llamado de urgencia a la acción social y política: “Lo que caracteriza al feminicidio es la impunidad social y del Estado. Si no hubiera tolerancia social a la violencia hacia las mujeres no habría tolerancia del Estado a esos crímenes”. **B**

Referencias

- Cámara de Diputados (2019). Lic. Roxana Aguilar Ramírez, Enlace de la ONU de

Naciones Unidas contra la droga y el delito. Foro “feminicidios en México. Retos y perspectivas”

- Cámara de Diputados. Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGA-MVLV_130418.pdf
- Declaración sobre los principios fundamentales de Justicia para las Víctimas del Delito y Abuso del Poder, <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/derhum/cont/19/pr/pr30.pdf>
- INEGI. (2019). “estadísticas a propósito del día internacional de la eliminación de la violencia contra la mujer (25 de noviembre)” Datos Nacionales. Recuperado de https://www.inegi.org.mx/contenidos/sala-deprensa/aproposito/2019/Violencia2019_Nal.pdf
- Observatorio Ciudadano Nacional de Feminicidios (OCNF, 2017), “Informe implementación del tipo penal de feminicidio en México: desafíos para acreditar las razones de género 2014-2017”. México.
- Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones
- SCJN. Legislacion.scjn.gob.mx. Consulta de los Códigos Penales estatales.

La violencia de género: una mirada desde lo municipal

Yolanda Cantú Moncada

Decía don Efraín González Luna que quienes vivimos actualmente “somos trigo en el molino de la historia y para otros será el pan”; es una frase que nos invita a reflexionar acerca de los esfuerzos llevados a cabo por muchas mexicanas y mexicanos para mejorar las condiciones de vida de todos.

Es una frase que nos lleva a pensar también en los sacrificios y en las muertes de muchos individuos para dejar de manifiesto con su vida, las graves problemáticas nacionales que nos aquejan. Una de las cuales son los feminicidios, mismos que serán analizados en el presente artículo, desde la óptica de los municipios.

Asimismo, se hace un recuento de las acciones que desde la Asociación Nacional de Alcaldes hemos desplegado con el objetivo de coadyuvar a la protección de las mujeres de nuestro país y a la equidad de condiciones para el desarrollo de todos.

I. La violencia de género: ¿qué está pasando en algunos municipios?

La violencia se fundamenta por la diferencia subjetiva que existe entre sexos, y se expresa

por medio de subordinación y desigualdad hacia las mujeres (en la mayoría de los casos); es, por tanto, una problemática que debe involucrar a las autoridades de los tres órdenes de gobierno en México.

Los municipios, por ejemplo, siempre han afrontado desafíos que ponen a prueba su capacidad administrativa y política, la violencia de género es uno de estos, sin embargo, los gobiernos locales en muchas ocasiones no cuentan con los recursos suficientes para hacer frente a este.

Como en muchos de los casos, las cifras delictivas en el orden municipal son difíciles de ubicar, esta cuestión se agrava de igual manera por la poca cultura de denuncia que experimentamos en nuestros gobiernos locales, sin embargo, se presentan a continuación cifras estatales y de los municipios disponibles. Es importante de igual manera denotar que la violencia de género se construye con diversas brechas, de las cuales abordaremos solo algunas de las más relevantes.

La encuesta de Igualdad y no Discriminación de la CNDH de 2018 en donde se retomaron

los principios de salud física y mental, así como la perspectiva que se tiene en cuanto acceso a los servicios de atención médica determinó lo siguiente:

- La población masculina posee, o por lo menos percibe en un 10% más, que la percepción de la población femenina (4.6%) el acceso a servicios de salud como algo tangible.
- El tamaño de la muestra a nivel nacional fue de 102,245 personas.

Específicamente en el ámbito municipal, por medio de datos del Banco Nacional de Datos e Información sobre casos de Violencia contra las mujeres, se estableció que entre 2007 y 2019 se ubicaron a 203,896 agresores en 74 municipios del país, lo cual corresponde a la mitad de victimarios que la Secretaría de Gobernación ha identificado.

En este mismo sentido, durante 2019 el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública presentó a Veracruz, Estado de México, Nuevo León y Puebla como los estados con mayor número de delitos relacionados al feminicidio. Mientras que de enero de 2015 a enero de 2020 los cinco municipios con mayor número de carpetas abiertas de averiguación por feminicidios fueron:

Cuadro 1. Códigos penales del país, penas y sanciones frente al feminicidio

Entidad	Municipio	Averiguaciones
Culiacán	Sinaloa	105
Iztapalapa	CDMX	51
Monterrey	Nuevo León	47
Ecatepec	Edomex	39
Acapulco	Guerrero	286

Fuente: Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, 2020.

Con respecto a la política Nacional Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, en el artículo 50 se establecen las atribuciones de las que pueden formar parte los gobiernos locales, estas se describen de la siguiente manera:

- Instrumentar y articular, en concordancia con la política nacional y estatal, la política municipal orientada a erradicar la violencia contra las mujeres.
- Coadyuvar con la Federación y las entidades federativas, en la adopción y consolidación del Sistema.
- Ejecutar las acciones necesarias para el cumplimiento del Programa.
- Participar y coadyuvar en la prevención, atención y erradicación de la violencia contra las mujeres.
- Celebrar convenios de cooperación, coordinación y concertación en la materia.
- La atención de los demás asuntos que en materia de violencia contra las mujeres que les conceda esta ley u otros ordenamientos legales.

Recientemente, ante la ola de feminicidios y con casos específicos que han conmovido la conciencia colectiva de la sociedad, el pasado 9 de marzo, miles de mujeres se unieron al paro nacional #UnDíaSinMujeres, donde organizaciones de la sociedad civil, instituciones y particulares mostraron en la mayoría de los casos su apoyo y entendimiento a este movimiento. Lo importante de recordar es el hecho de que las mujeres ya no están dispuestas a seguir siendo violentadas en su entorno, y día con día se muestran más dispuestas a alzar la voz por ellas y quienes han sido acalladas.

• *Incremento de violencia en los municipios ante el COVID-19*

Hay diversos fenómenos que desatan mayor cantidad de víctimas por razones de género, entre éstas se encuentran la pandemia del COVID-19. Ésta no solo ha dejado un sinnúmero de víctimas que han padecido sus consecuencias, sino que ha servido también para denotar que la violencia de género es un problema que radica en casa, y en lo más profundo de nuestras sociedades, esta situación con las recomendaciones sanitarias de aislamiento ha dejado ver, lastimosamente que, para las mujeres mexicanas, el hogar no siempre es el lugar más seguro.

La Red Nacional de Refugios indicó lo siguiente:

- A partir de mediados del mes de marzo cuando se estableció la etapa de aislamiento social, los reportes de violencia en contra de mujeres aumentaron significativamente.
- Por esta razón es que refugios y organizaciones de sociedad civil han solicitado al gobierno federal ser incluidos en el catálogo de “servicios esenciales”, lo cual fue aprobado en la edición del 31 de marzo de 2020 en el Diario Oficial de la Federación.

- En este mismo sentido, y de manera necesaria el pasado 7 de abril, la Secretaría del Bienestar publicó los Lineamientos para la distribución y operación de los recursos que están etiquetados en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) 2020, para el Programa de Apoyo para Refugios Especializados para Mujeres Víctimas de Violencia de Género, sus Hijas e Hijos.
- Desde el inicio del aislamiento por Covid.19, los ingresos de mujeres a los refugios aumentaron en un 5%.
- Las detenciones por casos de violencia intrafamiliar aumentaron 7.2%.
- En los estados como Guanajuato, Chiapas y Estado de México han estado operando en 80% y 100 % de su capacidad.

La situación a la que se han visto obligadas miles de mujeres, de permanecer en casa, afectan de manera indirecta a la intensificación de violencia de género, el Sistema Nacional de Seguridad Pública, para 2019 señaló la existencia de 202,889 carpetas de investigación por el delito de violencia familiar contra la mujer, para enero de 2020 se ha registrado el inicio de 15,850 carpetas por este delito. La violencia en el hogar incluye y sobrepasa muchas de las esferas donde las mujeres se desenvuelven, hablamos de lo económico, lo educativo, lo comunitario y claro, también lo político y social, donde en menor o igual medida se han visto afectadas.

• *La violencia política: un tipo de violencia de género*

El concepto de violencia política contra las mujeres, es uno que se ha ido ampliando con el paso del tiempo y las exigencias que surgen por parte de la población femenina en nuestras sociedades; la CNDH lo define de la siguiente manera: comprende todas aquellas

acciones u omisiones de personas, servidoras o servidores públicos que se dirigen a una mujer por ser mujer (en razón de género), tienen un impacto diferenciado en ellas o les afectan desproporcionadamente, con el objeto o resultado de menoscabar o anular sus derechos político-electorales, incluyendo el ejercicio del cargo. La violencia política contra las mujeres puede incluir, entre otras, violencia física, psicológica, simbólica, sexual, patrimonial, económica o feminicida.

A través de todas las líneas antes expuestas, uno de los sectores más vulnerables en este sentido es el de las presidentas municipales de nuestro país, algunas de las cuales han perdido la vida en los últimos años. El caso de Gisela Mota Ocampo, presidenta municipal de Temixco, en 2016, ha sido uno de los más relevantes y que hizo eco en todo el país, pues fue asesinada por un comando armado.

Tabla. Muertes de presidentas municipales por sexenio

Nombre y <i>status</i>	Municipio y entidad	Sexenio
Marisol Mora Cuevas: presidenta municipal en funciones	Tlacojalpan, Veracruz	Sexenio de Felipe Calderón Hinojosa
Gisela Raquel Mota Ocampo: presidenta municipal en funciones	Temixco, Morelos	Sexenio de Enrique Peña Nieto
Luz María García Villagran: expresidenta municipal	Gran Morelos, Chihuahua	
María Santos Gorrostieta Salazar: expresidenta municipal	Tiquicheo, Michoacán	
Olga Gabriela Kobel Lara: presidenta municipal en funciones	Juárez, Coahuila	Sexenio de Andrés Manuel López Obrador
Maricela Vallejo Orea: presidenta municipal en funciones	Mixtla de Altamirano, Veracruz	
Carmen Parral Santos: presidenta municipal en funciones	San José Estancia Grande, Oaxaca	

Fuente: Elaboración de la ANAC.

De la tabla anterior podemos deducir que el asesinato de presidentas municipales ha ido en incremento considerable, de tal manera que en el sexenio de Felipe Calderón se presentó un deceso, y para el sexenio de Peña Nieto se triplicó la cifra, y tan solo en un año concluido de la administración actual de López Obrador han perdido la vida 3 presidentas municipales.

Si a esto le sumamos los recortes a los programas destinados para atender a las mujeres en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2020, la situación de vuelve compleja. En esta tabla las cifras.

Tabla. Recorte a programas destinados a mujeres en el PEF 2020

Recorte	Consideración
La administración actual redujo al menos 20 programas de apoyo a la mujer en el Presupuesto de Egresos de la Federación, destinados a:	<ul style="list-style-type: none"> • Equidad de género • Estancias infantiles • Derechos humanos • Prevención de discriminación • Apoyo al empleo
Si comparamos el monto presupuestado en años anteriores, este ha disminuido en casi 2 mil millones de pesos.	<ul style="list-style-type: none"> • En 2019: 2 mil 707 millones de pesos • Para 2020: 835 millones de pesos.
Desaparecieron:	<ul style="list-style-type: none"> • Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras de Salud. • Apoyo para la Promoción del Respeto a los Derechos Humanos y Atención a Víctimas del Delito. • Anexo de Prevenciones para Prevenir el Delito
Se les recortaron recursos	<ul style="list-style-type: none"> • Programa de Apoyo al Empleo de la secretaria del Trabajo con menos 183 millones de pesos, apoyo a: • Viudas de Veteranos de la Revolución Mexicana con 105 mil 900 pesos. • Programa para Promover la Protección de los Derechos Humanos y Prevenir la Discriminación de la SEGOB con menos 6 millones 118 mil pesos.

Fuente: PEF 2020.

II. Los trabajos para atender el tema de la violencia de género

• Esfuerzos legislativos

Son diversos los esfuerzos que se han dado en el ámbito legislativo para atender el tema de violencia contra la mujer, algunos de ellos son el INMUJERES que se trata de una Compilación legislativa para garantizar a las mujeres una vida libre de violencia, establecen los convenios, leyes y reglamentos que impulsan a la nación a estar en constante búsqueda de condiciones de equidad de género y erradicación de la violencia por motivos de género; esta recopilación incluye:

La violencia en el hogar incluye y sobrepasa muchas de las esferas donde las mujeres se desenvuelven, hablamos de lo económico, lo educativo, lo comunitario y claro, también lo político y social, donde en menor o igual medida se han visto afectadas

- El Convenio sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW).
- El Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer.
- La Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.
- El Reglamento de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, y;
- El Reglamento para el funcionamiento del Sistema Nacional para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres.
- Cabe señalar que en febrero de 2019 se aprobó una reforma a la constitución para incluir dentro del catálogo de delitos que ameritan prisión preventiva oficiosa al feminicidio.
- Acciones desde la ANAC

Por parte de la Asociación Nacional de Alcaldes hemos venido desarrollando diversos trabajos para atender este tema, es por ello que recientemente nuestro presidente, el Lic. Enrique Vargas del Villar firmó un convenio de colaboración con la "Red Amigas de la Corte" que busca el empoderamiento legal y social de servidoras públicas municipales humanistas para que al ejercer sus funciones no

sean víctimas de actos de violencia política en razón de género.

En este mismo sentido, desde la ANAC contamos con un Comité Nacional Técnico de Instancias Municipales para la Mujer en el cual sesiona de manera periódica durante el año y se integra por funcionarias públicas municipales humanistas encargadas de atender los temas de género en sus municipios.

Del comité se desprenden ideas, posicionamientos y estrategias que se comparten entre los municipios humanistas de nuestro país y que tienen como objetivo desplegar acciones en favor de las mujeres y de prevenir situaciones de riesgo o violencia para ellas.

III. Conclusiones

El tema de los feminicidios desde los municipios implica el análisis de diversas condiciones, entre ellas la violencia contra las mujeres de a pie e incluso la propia violencia política en contra de las presidentas municipales, síndicas, regidoras y funcionarias de los municipios.

Como fue posible analizar en este documento, los feminicidios son un fenómeno que ha ido en crecimiento durante los últimos años, y requiere por tanto de mayor disposición de parte de los actores políticos y sociales actuales para encontrar soluciones.

No solo se trata de un incremento en las instituciones que protejan a las mujeres, sino también de un incremento en la calidad de atención y los servicios que ofrecen; hablamos de igual manera de una cobertura mayor, para que ninguna mujer se vea desprotegida o en situación de vulnerabilidad.

En este mismo sentido, las instituciones del Estado son quienes en primera instancia deben mantenerse en constante comunicación y monitoreo de las necesidades de cada región, además deben transformarse de modo que acerquen sus servicios a la mayor cantidad de personas, para contribuir de esta manera con la construcción de una sociedad libre de discriminación y violencia, donde se tomen en cuenta las necesidades y demandas de las mujeres, es decir, instituciones con perspectiva de género. **B**

Fuentes de consulta

- Barrera, Dalia, 2016, presidentas municipales en México: acoso y violencia política (2010-2016), *Revista de Ciencia Política*, Año 7, Ciudad de México. Disponible en: <http://frentefeministanacional.org.mx/wp-content/uploads/2017/09/Dalia-Barrera.-Acoso-y-Violencia-p.pdf>
- Diagnóstico de la CNDH como integrante de los grupos que dan seguimiento a los procedimientos de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres, 2019, CNDH. Disponible en: <https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-11/Estudio-AVGM-2019.pdf>
- DOF, Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, de la Ley General de Partidos Políticos, de la Ley General en Materia de Delitos Electorales, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y de la Ley General de Responsabilidades Administrativas. Disponible en: https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5591565&fecha=13/04/2020
- Encuesta Nacional Sobre Discriminación, 2017, Principales Resultados. CONAPRED, CNDH, INEGI. Disponible en: https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Otros Documentos/Doc_2018_061.pdf
- INMUJERES, 2008, Compilación legislativa para garantizar a las mujeres una vida libre de violencia, Ciudad de México.
- Instituto Nacional de las Mujeres, 2020, Comunicado ante COVID-19, prevenir la violencia hacia las mujeres. Disponible en: <https://www.gob.mx/inmujeres/prensa/ante-coronavirus-inmujeres-llama-a-prevenir-violencia-hacia-mujeres-y-corresponsabilidad-cuidados>
- Inchaustegui, Teresa, 2014, Sociología y política del feminicidio; algunas claves interpretativas a partir de caso mexicano, *Revista Sociedad y Estado, Brasilia*, Brasil. Disponible en: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69922014000200004
- Moctezuma, David, 2014, La mujer en México: inequidad, pobreza y violencia, *Revista Mexicana de ciencias políticas y sociales*, México. Disponible en: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-19182014-000100005
- Violencia Política contra las Mujeres en razón de género, 2018, FEPADE, INE, INMUJERES, FEVIMTRA. Disponible en: https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Otros Documentos/Doc_2018_056.pdf
- Red Amigas de la Corte. Disponible en: <https://www.pan.senado.gob.mx/2020/02/lopez-rabadan-presenta-la-red-amigas-de-la-corte/>

Feminicidio y acción colectiva: hacer temblar a un gobierno

Carlos Castillo

I. La luna de miel del gobierno

Varios son los factores que, entre diciembre de 2018 y diciembre de 2019, llevaron a que el gobierno encabezado por Andrés Manuel López Obrador se mantuviera con altos niveles de popularidad, incluso a pesar de una serie de errores que no alcanzaron para mermar la simpatía, la confianza y la imagen de un personaje de la clase política mexicana que luego de tres campañas logró acceder a la Presidencia de la República.

Entre los factores de apoyo entre la población destaca, en primer lugar, el alto grado de legitimidad con el que ganó la elección presidencial, 53.17% de los votos, anclado en un discurso en el que el hacer frente a la corrupción cínica y descarada del sexenio de Enrique Peña Nieto fue un argumento imbatible, así como su denuncia de una clase política “tradicional” que supo agrupar en una sola categoría –“la mafia del poder”, el “PRIAN”–, para con ello ofertarse como la única alternativa que presentaba un proyecto político distinto y

distinguible a los que habían dirigido al país durante los últimos quince años.

Aunado a lo anterior, un acercamiento a los temas y necesidades de los sectores más necesitados de la población granjeó al candidato de la alianza encabezada por Morena una base de apoyo que, una vez en el gobierno, fue integrada como parte de las redes clientelares que comenzaron a recibir apoyos económicos bajo el disfraz de programas sociales: adultos mayores, jóvenes sin empleo ni estudios, entre otros, se han beneficiado de recursos que, desde la retórica gubernamental, han sido obtenidos del combate a la corrupción, del cese de “privilegios de la clase gobernante” o de la austeridad de la administración pública.

López Obrador supo de este modo, y desde su enorme capacidad de dictar la agenda del debate público, insertar en el día a día de su comunicación política los temas eje de sus primeros meses de gobierno, asociándolos a símbolos de enorme peso en el

imaginario colectivo. Así, el intento infructuoso de la venta del avión presidencial, la apertura de la casa presidencial de Los Pinos al público, el cierre de oficinas de gobierno a nivel local para concentrar el poder en una sola figura, la reducción de sueldos para que “nadie gane más que el presidente” fueron, en conjunto, medidas que si bien en muy poco contribuyeron a obtener mayores recursos, sí contaron con un gran respaldo entre la ciudadanía y generaron una percepción de cambio en el modo en que actuaba la autoridad.

La construcción de símbolos tuvo desde las imágenes su correlato con el discurso presidencial, y esos símbolos y esos argumentos nutrieron a una enorme maquinaria propagandística que se dedicó –desde la voz de académicos y periodistas pagados con el erario, “influencers” para las redes sociales y la promoción de nuevos liderazgos en la opinión pública– a saturar el espacio informativo, para de este modo generar la percepción de la popularidad y el respaldo social del presidente.

Una luna de miel entre ciudadanía, medios y gobierno que duró prácticamente un año, periodo en que López Obrador mantuvo niveles de aceptación que, en promedio, rondaron en 71%, de acuerdo con el seguimiento realizado por Alejandro Morena en el periódico *El Financiero*.¹ Y ninguno de los desaguisados del gobierno o sus representantes parecían suficientes ni para cambiar esta situación ni tampoco para arrebatar el monopolio de la agenda pública al presidente.

Más de cien muertos calcinados o por quemaduras en el robo de combustible de una toma clandestina; el constante ataque a la prensa crítica, a empresarios, a intelectuales como Enrique Krauze o académicos; los distintos atropellos de la mayoría legislativa de Morena y sus partidos aliados en Congreso

de la Unión contra los organismos autónomos como el Instituto Nacional Electoral, la Comisión Nacional de Hidrocarburos, el Instituto Nacional de Evaluación Educativa o la Comisión Nacional de Derechos Humanos; la presión contra la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el engaño sobre la rifa del avión presidencial, el mal manejo de la crisis migratoria, el nulo crecimiento económico durante el periodo que analizamos... Nada de esto pudo sacar al gobierno de su narrativa. Nada fue por sí mismo suficiente para menoscabar las cifras de aceptación del presidente.

La llegada del año 2020, no obstante, traería consigo un giro que, al momento de escribir estas líneas, con la pandemia del coronavirus como el marco de fondo, ha desdibujado al titular del poder Ejecutivo, ha recrudecido su discurso, ha tornado incertidumbre el futuro inmediato y, sobre todo, ha dado un vuelco que representó un cambio profundo en la vida pública del país, cuyas consecuencias aún no pueden preverse y que tuvo en tres sucesos un punto de inflexión: el propio coronavirus, el sistema de salud pública y el feminicidio.

II. La irrupción del feminicidio

A finales de enero de 2020, el Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP) reportó que en ese mes habían ocurrido 73 feminicidios en el país, un dato que si bien fue menor que el del año anterior, dejó en claro que en materia de seguridad pública, en lo general, y en la de violencia contra las mujeres, en lo particular, el Gobierno federal carecía de una estrategia para enfrentar uno de los problemas sociales más sentidos y graves, debido sobre todo a las características que tienen este tipo de crímenes.

Según ONU Mujeres, el feminicidio “se refiere al asesinato de una mujer por el hecho de serlo, el final de un *continuum* de violencia y la manifestación más brutal de una sociedad patriarcal. Este fenómeno ha sido clasificado

¹ La evaluación mensual de la aprobación de López Obrador realizada por Alejandro Morena en *El Financiero* puede consultarse en: <https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/cae-aprobacion-de-amlo-a-60>

Y volveremos a ese México donde, por fortuna, habrá mujeres y hombres para recordarnos cuánto por hacer falta aún para hacer frente, frenar y erradicar de la cultura, de la práctica y de la familia, la violencia contra las mujeres en todas sus formas, desde aquellas disfrazadas de costumbre y por ello socializadas y aceptadas, hasta aquellas que humillan, vejan y asesinan a una mujer por el solo hecho de serlo

según la relación entre víctima y victimario en cuatro categorías: i) Femicidio de pareja íntima, ii) Femicidio de familiares, iii) Femicidio por otros conocidos y iv) Femicidio de extraños, todos estos atravesados por las diferentes opresiones que viven las mujeres día a día”.

Como fenómeno social, continua la definición de Naciones Unidas, “el femicidio hace parte de las múltiples y complejas violencias contra las mujeres, y no puede entenderse sólo como un asesinato individual, sino como la expresión máxima de esa violencia, en la que el sometimiento a los cuerpos de las mujeres y extinción de sus vidas tiene por objetivo mantener la discriminación y la subordinación de todas”.

“De acuerdo con el Global Study on Homicide 2018, se estima que de las 87,000 mujeres que fueron asesinadas globalmente en el 2017, más de la mitad (50,000-58%) fueron matadas por sus parejas o miembros familiares. Lo que quiere decir que 137 mujeres alrededor del mundo son asesinadas a diario por un miembro de su familia. Más de un tercio (30,000) de las mujeres asesinadas en el 2017 fueron exterminadas por su actual o ex pareja”.

Así, a la atrocidad de asesinatos que tienen que ver con el sometimiento, la humillación, la vejación y el ensañamiento con la mujer por el hecho de serlo, hay que añadir que esa suma de violencias que terminan en el asesinato es perpetrado en su mayoría por conocidos; es

decir, por personas en las que se confía, por quienes abusando precisamente de esa confianza toman provecho de la vulnerabilidad, de su acceso al espacio privado y su cercanía con la víctima.

EL SNSP señalaba que en ese mes de enero los estados con mayor número de femicidios eran Nuevo León, que sumó 8 casos; Puebla y Sinaloa, con 7 casos cada uno; Estado de México, con 5; y Ciudad de México, Chiapas, Guanajuato y Tamaulipas, cada uno con 4 mujeres asesinadas en esas condiciones... Todo esto tan solo en enero de 2020.

La propia ONU Mujeres² recomienda, frente a este flagelo de violencia, que “al entender que el femicidio y la violencia feminicida son asuntos que atraviesan la organización social, que han sido naturalizados y legitimados históricamente, resulta fundamental generar acciones integrales que incluyan leyes junto con su implementación decidida, para proteger a las mujeres y las niñas ante la violencia, medidas de prevención desde una edad temprana y la prestación de servicios accesibles a todas las sobrevivientes, así como su acceso a la justicia”.

Concluye así que “son fundamentales todos los esfuerzos que contribuyan a las transformaciones culturales que faciliten la sanción social de la violencia contra las

² Los párrafos citados en este apartado fueron tomados de ONU Mujeres Colombia: <https://colombia.unwomen.org/es/como-trabajamos/violencia-contra-las-mujeres/femicidio>

mujeres y susciten reflexiones hacia la construcción de relaciones equitativas, en las que ser mujer no implique riesgo para la vida”.

El Gobierno federal pasó por alto estos datos. No los refirió ni hizo alusión alguna más allá de englobarlos dentro del apartado de seguridad pública y mediante esta invisibilización, los abordó como crímenes comunes, respondiendo con esa suma de lugares comunes con los que el presidente López Obrador aborda los temas que refieren a la violencia: apelando a un supuesto “cambio moral” que emprende su gobierno, culpando a la corrupción que genera pobreza y que se soluciona “con el ejemplo” de gobernantes honestos, o aduciendo que el neoliberalismo “del pasado” es el causante de esa suma de injusticias que cesarán en cuanto logre cambiar “el modelo” por uno nuevo que dé prioridad a los más necesitados.

La irrelevancia del tema del feminicidio en el discurso del presidente fue en congruencia con dos decisiones tomadas durante 2019, y que demostraron la nula perspectiva de género de su gobierno: en primer lugar, el cierre de los refugios y los albergues del Gobierno federal para mujeres víctimas de la violencia, y la cancelación del llamado Programa de Estancias Infantiles, una red de guarderías auspiciadas por el Estado y operadas desde la propia comunidad para apoyar a madres trabajadoras y, al mismo tiempo, generar empleos y fortalecer el tejido social. Ambas decisiones levantaron quejas por parte de las mujeres afectadas y de diversas organizaciones de la sociedad civil y la oposición en las cámaras de Diputados y Senadores.

Esta incapacidad de sensibilizarse frente a realidades complejas y que requieren atención integral por parte de la autoridad fue la misma que, en agosto de ese año, distinguió tanto al Presidente como a la jefa de Gobierno de la Ciudad de México, Claudia Sheinbaum, cuando la prensa dio a conocer los casos de

tres adolescentes que, en distintas fechas y bajo diversas circunstancias, fueron violadas por policías en lugares públicos, dos de ellas, y en las oficinas del ministerio público, la tercera, cuando acudió a levantar una denuncia por violencia de género.

La reacción de diversos grupos feministas no se hizo esperar. Desde las redes sociales y la prensa crítica, la condena masiva de los abusos de la autoridad, la exigencia de investigaciones profundas y, sobre todo, la demanda de una estrategia nacional que atendiera la violencia de género y el feminicidio se instaló en el debate público como una demanda que, no obstante, y de manera paradójica, se acalló tras dos marchas convocadas por organizaciones de la sociedad civil –los días 12 y 16 de ese mes–: los actos de vandalismo perpetrados contra oficinas de gobierno, instalaciones del transporte público y diversos monumentos históricos, incluida la columna –ángel– de la Independencia, desviaron la atención de los reclamos de fondo –la propia violencia del género–, suscitando que el debate público se redujera a la legitimidad o no del uso de la fuerza pública.

En ese contexto, López Obrador destacó que las autoridades no caerían en provocaciones, que el derecho a manifestarse estaba garantizado por ambos niveles de gobierno y que no se recurriría a la violencia para acallar ninguna manifestación pública. La polémica, de este modo, se centró así en el reclamo por el daño causado contra el patrimonio histórico del país, en lo que a todas luces fue una absurda e insensible defensa de lo que en fin de cuentas no son sino piedras –aunque sin duda con valor colectivo y comunitario–, frente a las vejaciones y los crímenes cometidos contra mujeres menores de edad por parte de la propia autoridad.

El presidente, por su parte, aprovechó las reacciones equívocas de los partidos políticos para ahondar en su discurso polarizante, y respecto de las decisiones y declaraciones

de Sheinbaum, mencionó: “creo que actuó bien... Ahora puede ser que los conservadores empiecen a decir que hace falta mano dura porque así son, la verdad con todo respeto, muy hipócritas”.

Para junio de ese año, las cifras que ofrecía el mismo SNSP informaba que las denuncias recibidas por “incidentes de abuso sexual” ascendía a 8,464. El gobierno de la Ciudad de México llegó al punto de criminalizar las protestas tachándolas de provocaciones, es decir, y de nueva cuenta, invisibilizando la gravedad de que fuera la propia policía y las oficinas de procuración de justicia donde se perpetraban las violaciones, con la complicidad –voluntaria o no– de una parte de la clase política que daba más importancia a un reclamo sin duda ya debía manifestarse en voz alta, a gritos, a pedradas: hacerse ver y escuchar porque a través de las instancias legales no existía respuesta alguna.

Sheinbaum cerró el tema con la amonestación administrativa de los cuatro agentes vinculados a la violación, y con la promesa de una estrategia integral “para erradicar la violencia de género y mejorar el acceso a la justicia”. López Obrador no volvió a abordar el tema. El año 2019 terminó, de acuerdo con el SNSP, con siete mil 54 asesinatos de mujeres, de los cuales 1,006 fueron feminicidios, 68 de estos cometidos en la Ciudad de México.

III. La indolencia y la frivolidad frente a la tragedia

La estrategia del presidente parecía, no obstante, inmune a todos los señalamientos, los yerros y la incapacidad de ofrecer resultados. Los programas sociales funcionaban y mantenían segura la base de apoyo, pero la cancelación del aeropuerto internacional de Texcoco, los malos manejos macroeconómicos y una política económica enfocada en un Estado todopoderoso comenzaron a resentirse en la economía: el nulo crecimiento

del año 2019 comenzaba a hacer mella en las finanzas públicas.

Una de las primeras manifestaciones fue el desabasto de medicinas en hospitales públicos. Con el pretexto de terminar con la corrupción en la venta de medicamentos, la cancelación de licitaciones y el retraso en la consecución de nuevos proveedores hicieron mella en los tratamientos de niños con cáncer, pacientes que requerían diálisis, entre otros, temas que con mayor asiduidad aparecían en las redes sociales a través de videos de familiares exigiendo respuestas, fotografías de pequeñas manifestaciones donde niñas y niños, acompañados de sus padres, exigían contar con los insumos para ser atendidos en los nosocomios del estado.

Entretanto, López Obrador centró su agenda en la rifa del avión presidencial, que sin comprador alguno y detenido en un hangar en Estados Unidos, se convirtió en materia de polémica entre la opinión pública, ante el anuncio de que sería sometido a sorteo por parte de la Lotería Nacional y que el dinero obtenido se destinaría a la adquisición de los insumos médicos faltantes. Esa obstinación por mantenerse incólume en sus propios temas fue la que en cuestión de horas resultó el más grande de los errores del presidente: si bien la cena con empresarios para comprometerlos a la adquisición de “cachitos” del sorteo se realizó el 12 de febrero, entre los días 9 y 15 de ese mes dos noticias sacudieron al país, ambas de una crudeza infame, ambas relacionadas con el feminicidio: el asesinato de Ingrid, de 25 años, desollada a manos de su pareja, y el de Fátima, niña de 7 años secuestrada de su escuela, mutilada, violada y torturada hasta la muerte.

Los cuestionamientos de la prensa, de la opinión pública y de numerosas asociaciones y agrupaciones no se hicieron esperar. Si bien las cifras publicadas por el SNSP daban la dimensión real de la violencia contra las mujeres y el feminicidio en México, –73 feminicidios en

La sociedad civil, la prensa, los empresarios, la oposición, los académicos e intelectuales y, en este caso, también las mujeres, han sido desdeñadas, ignoradas y descartadas no por lo que piensan sino por lo que son: críticos de una forma vertical, mesiánica y autoritaria de ejercer el poder

enero y 91 en febrero, así como mil 48 mujeres asesinadas en ambos meses–, la crueldad de los casos de Ingrid y Fátima le ponían rostro y nombre a una tragedia: la hacían humana y la mostraban en toda su crueldad e infamia, demostrando la urgencia de atender de manera integral lo que en ese momento, y solo hasta ese momento, se convirtió en un asunto de prioridad nacional. Así lo consideró la sociedad mexicana; así lo manifestó por distintos medios de información y por ese espacio de denuncia en el que se convierten las redes sociales cuando algún tema logra escalar hasta dominar el espacio público.

Adentro de Palacio Nacional, por el contrario, otras eran las prioridades. El presidente culpaba al neoliberalismo de la “crisis de valores” y la “degradación progresiva” que llevó a esos crímenes, acusaba a la oposición de “manipular” la situación a su favor, evitaba cualquier señal de empatía hacia las víctimas, ni siquiera las mencionaba por su nombre, buscaba a toda costa recuperar el control de la agenda pública y ponía como prioridad, de nueva cuenta, la rifa del avión.

Las integrantes de su gabinete, los “influencers” y los opinadores y periodistas a sueldo intentaban por todos los medios demostrar la sensibilidad del gobierno en temas de género, la preocupación de López Obrador y de Morena por la seguridad de las mujeres, condenaban el feminicidio y repetían la acusación del “uso político” que la oposición daba el tema, entre otras estrategias –todas

fallidas– por intentar atenuar el impacto de la insensibilidad, la distancia y la frivolidad con que el Presidente abordaba los hechos. Lo más cercano a una condena fue el reclamo contra las manifestantes que habían pintado la puerta de Palacio Nacional, o la publicación del “Decálogo del Presidente de México vs la violencia contra las mujeres”, que incluía:

1. Estoy en contra de la violencia en todas sus manifestaciones
2. Se debe proteger la vida de hombres y de mujeres, y de todos los seres humanos.
3. Es una cobardía agredir a una mujer.
4. El machismo en un anacronismo, un acto de brutalidad.
5. Se tiene que respetar a las mujeres.
6. No a las agresiones a mujeres.
7. No a los crímenes de odio contra mujeres.
8. Castigo a responsables de las violencias contra mujeres.
9. El gobierno que represento se va a ocupar siempre de garantizar la seguridad de las mujeres.
10. Nuestro compromiso es garantizar la paz y la tranquilidad de México.

Sin una estrategia ni una ruta clara sobre el modo en que el gobierno evitaría la muerte diaria de 10 mujeres, sin siquiera mencionar la palabra “feminicidio”, excluyendo este flagelo del mensaje presidencial y con ello

La crueldad de los casos de Ingrid y Fátima le ponían rostro y nombre a una tragedia: la hacían humana y la mostraban en toda su crueldad e infamia, demostrando la urgencia de atender de manera integral lo que en ese momento, y solo hasta ese momento, se convirtió en un asunto de prioridad nacional

invisibilizando e intentando dejar fuera del discurso toda referencia al tema, los diez puntos presentados por López Obrador rayan en lo banal y lo frívolo, en las generalidades y los lugares comunes... Algo mucho más cercano a una burla macabra que a la decisión de quien busca llevar a cabo acciones concretas, transversales e integrales para atender uno de los mayores dramas sociales de México.

El periódico español *El País*, en su página editorial del 17 de febrero, destacó:³

“La violencia de género en México es un problema de tal magnitud que necesita una estrategia integral con carácter urgente. Un promedio de diez mujeres muertas al día y un 90% de casos impunes son unas cifras tan espeluznantes que el Gobierno debe reaccionar de inmediato con medidas efectivas que atajen esta sangría. Pero el presidente del Gobierno se limita a expresar “con toda el alma” su “deseo de que se reduzca la violencia y que no se agreda a las mujeres”. El clamor de los ciudadanos pidiendo al Gobierno que actúe es abrumador. Frente a ello, todo lo que ha ofrecido en las últimas conferencias matutinas el presidente Andrés Manuel López Obrador ha sido un catálogo de ignorancia sobre la violencia de género, un asunto hartamente estudiado y donde es fácil fijarse en la

experiencia de otros países más avanzados en esta materia.

“El presidente se empeña en imponer su teoría política abstracta sobre un asunto de perfiles muy concretos. La condescendencia con la que ha respondido a las graves preguntas sobre feminicidios formuladas por las periodistas develan a un mandatario que no acaba de comprender el espinoso asunto que tiene entre manos. Se molesta cuando se le recuerda que en México no hay una fiscalía especializada en machismo criminal, que la investigación de los casos no se aborda con perspectiva de género, que la protección de las víctimas es insuficiente cuando no nula y que el trabajo constante de su Gobierno, ese problema que dice atender “cada día”, no ha logrado la más mínima reducción en esa sangrienta estadística.

“Especialmente frívolas suenan las palabras de López Obrador cuando se mete en el barro partidista para argumentar que los feminicidios tienen que ver con el clima de violencia general y este, con el pasado que gobernaron sus adversarios políticos. O con la corrupción. O con los valores. O con la pobreza. Y acto seguido, afirma sin complejos que México, uno de los países que cuenta más cadáveres, “está en un momento estelar de su vida pública”. No dejan de sorprender, asimismo, las repetidas menciones al gamberrismo y las pintadas a algunas estatuas que

³ https://elpais.com/elpais/2020/02/18/opinion/1581997083_492446.html

un puñado de mujeres ejerce en las manifestaciones, algo que ocurre incluso en países que no se desayunan con un rosario de crímenes. Insistir sobre ello en cada conferencia es desenfocar el problema. Olvida López Obrador que en su pasado de lucha en la calle, del que se enorgullece a menudo, se recurrió a cierta rudeza para que ahora se inquiete por unos sprays de colores.

“No han sido pocas las veces que le han pedido que concentre su respuesta en la violencia contra las mujeres, pero el presidente prefiere, un día con otro, enmarcar este asunto junto a otros problemas de su Administración. Parece desconocer que la violencia de género debe disponer de una estrategia inequívoca, como recomiendan los expertos, y que debe abordarse de forma integral y transversal, aunque con políticas propias. Ante la insistencia de las feministas para que envíe un mensaje especial contra los crímenes machistas, el mandatario recitó un sonrojante decálogo improvisado en una de sus mañaneras, en ocasiones rayano en lo patético.

“Las feministas que lo rodean saben que hay mucho que trabajar en este Gobierno, en las formas y en el fondo. Mientras tanto, ¿quién confiaría en un dirigente que hiciera ostentación de tal ignorancia en otras materias como la que manifiesta en feminismo y violencia de género? Pero eso se arregla con una semana de cursillo intensivo. “No tengo problemas de conciencia”, repite López Obrador. En efecto, no es un problema de conciencia, sino de formación y conocimientos”.

IV. Marzo violeta

La estrategia comunicacional para enfrentar la crisis del feminicidio en México quedó así revelada como tal: un intento infructuoso por influir en la opinión pública y la ciudadanía que no traía ninguna solución auténtica ni real.

Esta percepción, aunada a la incapacidad flagrante en torno a acciones concretas, así como a la insensibilidad del mensaje presidencial, tuvieron efectos inmediatos en la aprobación de López Obrador, que en febrero de 2020 cayó de 71 a 60%. La información respecto de la violencia contra las mujeres en México llenaba los espacios de la prensa, las voces y plumas de las y los académicos, las distintas redes sociales y, en suma, era posible constatar la magnitud de un fenómeno que ya en ese momento se asumía como causa nacional.

La presencia de las mujeres en protestas en las calles del país no es extraña ni ajena a la vida cotidiana de las principales ciudades, como tampoco lo son los casos más notorios o anónimos de crímenes feminicidios, violaciones y secuestros en una sociedad habituada a convivir de manera cotidiana con la violencia. En los últimos cinco años, los asesinatos de mujeres por motivos de género han incrementado 137%, y de la misma forma lo han hecho las manifestaciones para denunciar, exigir justicia y acciones integrales frente a esta dolorosa realidad, que lleva aparejadas otras formas de violencia como la doble victimización (la que sufre una mujer por parte de la autoridad o de la sociedad al denunciar la agresión en su contra), la invisibilización (que justifica la violencia por estereotipos de género), la impunidad, la falta de especialización en temas de género en la aplicación de la justicia, entre otras.

Así, desde las protestas contra los abusos de la policía del Estado de México en Texcoco y San Salvador Atenco en 2007, cuando Enrique Peña Nieto era gobernador de la entidad, hasta las marchas contra el asesinato de activistas en Chihuahua, en exigencia de justicia por temas de feminicidio, violación o desaparición de mujeres y periodistas han sido reclamos que las mujeres y, poco a poco, la ciudadanía, ha abrazado y hecho suyos; entre ese año y 2017, la Agencia de Comunicación

e Información de la Mujer (CIMAC) ha registrado 124 marchas de mujeres en la Ciudad de México y un aproximado de 2613 a nivel nacional.

Destacan, en ese periodo y los dos años siguientes, la llamada Primavera Violeta de 2016 contra la violencia machista, la “Marea Verde” de 2018, que tomó la bandera de los derechos sexuales y reproductivos, y la protesta de 2019 bajo el lema “No me cuidan, me violan”, en reclamo por los ya referidos casos de violaciones por parte de policías y agentes del ministerio público de la capital de la República.⁴

Este continuo ejercicio de la acción colectiva por parte de las mujeres y, sobre todo, de organizaciones de la sociedad civil agrupadas bajo las distintas corrientes del feminismo, trajo poco a poco una mayor concientización de la ciudadanía sobre los altos grados de violencia a la que se encuentra expuesta más de la mitad de la población del país. El feminismo en México ha seguido así una ruta que, si bien no es nueva, ha perfeccionado sus estrategias, su imagen y su organización durante los últimos años, logrando cambios graduales que van desde la aprobación del aborto en la Ciudad de México, la tipificación del delito de feminicidio hace cinco años, los reconocimientos constitucionales de la igualdad jurídica de hombres y mujeres ante la ley o la recién aprobada ley de paridad total, que obliga a una integración igualitaria de los tres órdenes y los tres niveles de gobierno.

Se puede o no estar de este modo de acuerdo con alguna de estas causas, aunque lo que sí resulta innegable es que la heterogeneidad de ese movimiento se agrupa bajo la común bandera de la búsqueda de la

libertad y el logro de la igualdad sustantiva de las mujeres; de igual modo, se puede coincidir o no con las estrategias vandálicas de algunas de sus integrantes –la minoría–, pero lo que no puede soslayarse es que detrás de ese reclamo violento hay décadas, por no decir siglos, de una cultura patriarcal opresora, que ha cosificado a la mujer al grado de convertirla en objeto y que a través de la perpetuación de los estereotipos de género ha buscado que el espacio público sea exclusivo para los hombres, o que, igualmente grave, aquellas mujeres que logran trascender de lo privado a lo público no gocen de los mismos derechos –aunque sí mayores obligaciones, incluida la maternidad, la crianza de las hijas y los hijos o el cuidado del hogar– que sus pares masculinos.

En ese contexto, y con una autoridad que demostró durante meses su lejanía e ineficiencia frente a las exigencias tanto de los grupos feministas como de las mujeres en su conjunto, los casos de Fátima a Ingrid trascendieron en la agenda pública y fueron arropados por las marchas convocadas el 8 marzo de 2020, con motivo del Día Internacional de la Mujer. La indiferencia de la autoridad, la frivolidad con la que se calificó a su decálogo, las cifras que demostraban la dimensión de la violencia y las historias que daban nombre y rostro a la brutalidad feminicida acompañaron una conmemoración que, además, convocó para el día 9 a un paro nacional de mujeres, en el que se solicitó que tanto niñas, estudiantes, amas de casa o profesionistas cesaran sus actividades para visibilizar su presencia y concientizar sobre lo que ocurre cuando faltan.

La marcha y el paro lograron de ese modo unir a las mujeres más allá de las diferencias propias y legítimas de las diversas organizaciones y colectivos feministas bajo una sola causa: la violencia. En los días previos, López Obrador, de nuevo siguiendo el manual populista, pretendió dividir de nueva cuenta a la

⁴ Un repaso de las diversas protestas encabezadas por mujeres en México puede encontrarse en el reportaje “De Atenco a la lucha feminista: el recuento de las marchas de mujeres en la CDMX”, publicado en el portal Infobae el 8 de marzo de 2020: <https://www.infobae.com/america/mexico/2020/03/08/de-atenco-a-la-lucha-feminista-el-recuento-de-las-marchas-de-mujeres-en-cdmx/>

***Los diez puntos presentados por López Obrador rayan en lo banal
y lo frívolo, en las generalidades y los lugares comunes...
Algo mucho más cercano a una burla macabra que a la decisión
de quien busca llevar a cabo acciones concretas, transversales e integrales
para atender uno de los mayores dramas sociales de México***

sociedad, tachando a quienes convocaban a la acción colectiva de conservadores, hipócritas y manipuladores; señalando también que “la derecha” se encontraba involucrada entre los organizadores y una suma de argumentos que intentaban restar legitimidad al movimiento.

El presidente ha aborrecido desde el primer día de su gobierno toda iniciativa que escapa al control del Estado, ha negado cualquier causa que lo aleje de su propia agenda y ha descalificado cualquier voz que contravenga su propio dictado: la sociedad civil, la prensa, los empresarios, la oposición, los académicos e intelectuales y, en este caso, también las mujeres, han sido desdeñadas, ignoradas y descartadas no por lo que piensan sino por lo que son: críticos de una forma vertical, mesiánica y autoritaria de ejercer el poder.

De poco sirvieron, no obstante, la retórica, la polarización del discurso y la intención de restar fuerza a la convocatoria: la marcha del 8 de marzo pintó de violeta sesenta ciudades del país, y las imágenes aéreas retrataban los contingentes en los centros históricos tapiados de miles de mujeres que reclamaban el cese a la violencia y el feminicidio. Se evocaban los nombres de las ausentes, de quienes perdieron la vida por culpa de las omisiones e indiferencia de la autoridad; se coreaban consignas donde el enojo, la rabia, la frustración o la impotencia exigían un mejor futuro, un presente digno, una vida libre de miedo,

espacios seguros para salir a la calle, dejar de culpar a la mujer de la violencia en su contra bajo argumentos de cómo va vestida o a qué hora está en la calle... La euforia de la acción colectiva, la certeza de que la vía y la agenda públicas se habían conquistado a fuerza de gritos, de pintas, de vandalismo, de argumentos, de estudios, de reflexiones, de sororidad, de empatía. Era, en suma, la victoria de quienes a fuerza de repetir su consigna logran ocupar en su totalidad el espacio privado y el espacio público.

Al día siguiente, las calles de las ciudades, las oficinas, las fábricas, las escuelas, los hogares vivieron lo que representa la ausencia de mujeres. Un día silencioso en el que el vacío hablaba para recordar cuánto pierde una familia, una sociedad, un país y la humanidad cuando faltan las mujeres. Y era estremecedor, y emocionaba, y conmovía, y sacudía asistir a una realidad incompleta, como se encuentran también incompletas aquellas familias en las que la violencia, el crimen, el feminicidio, el machismo o los estereotipos acallan, excluyen o vulneran la voz de un mujer.

Marzo representó el triunfo de una causa unida y organizada. Marzo de 2020 nos demostró a las y los mexicanos cuánto falta como autoridad, como sociedad y como cultura para entender y solucionar un problemas de raíces profundas y causas múltiples y complejas. Marzo de 2020 hizo visibles la impunidad, la indiferencia, la gravedad y la crueldad

En materia de seguridad pública, en lo general, y en la de violencia contra las mujeres, en lo particular, el Gobierno federal carece de una estrategia para enfrentar uno de los problemas sociales más sentidos y graves, debido sobre todo a las características que tienen este tipo de crímenes

que viven las mujeres día a día. Marzo de 2020 representó un punto de inflexión en la vida pública y privada del país.

IV. Un cambio súbito y contingente

Ciego y sordo, obstinado en su propia agenda de nuevo y sin ninguna solución real que ofrecer, López Obrador arremetió de nueva cuenta contra quienes desde el “conservadurismo” utilizaban al movimiento feminista para criticar al gobierno. Displicente hasta la soberbia, legitimó a quienes luchan por sus derechos al tiempo que descalificó desde lo abstracto a quienes incluso llegó a acusar de intentar perpetrar un golpe de Estado en su contra. Y de nueva cuenta, ninguna palabra para las víctimas, ni un comentario sobre el feminicidio, silencio absoluto frente a lo concreto, frente al dolor real, frente al sufrimiento evitable, frente a la responsabilidad de la autoridad.

La agenda estaba así dominada por el feminismo y tuvo que llegar la pandemia del Covid 19 con sus implicaciones globales, con sus omisiones por parte del propio López Obrador, con sus mensajes contradictorios, con su reclusión forzada, con su prevenciones obligatorias, para lograr que la agenda de género perdiera de la noche a la mañana preeminencia en el debate público. No obstante, la irresponsabilidad del gobierno frente a la violencia contra las mujeres y sus reclamos tuvo consecuencias: Mitofsky en su sondeo de finales de marzo muestra que el

promedio mensual de aceptación del presidente apenas rebasa el 50%.⁵

Sin embargo, la pandemia terminará por superarse, y la sociedad mexicana volverá a una normalidad frágil en la que se enterará que ni los feminicidios han disminuido ni hay aún una estrategia para frenar la violencia contra las mujeres. También esa misma sociedad recordará que el mismo día de la marcha del 8 de marzo fueron asesinadas 5 mujeres, incluida una menor de edad. Y esa misma sociedad volverá a una normalidad para constatar que durante el confinamiento, el “Quédate en casa”, las mujeres debieron convivir 24 horas seguidas con sus potenciales agresores, y que en marzo de este año, según la SNSP, hubo 78 feminicidios.

Y volveremos a ese México donde, por fortuna, habrá mujeres y hombres para recordarnos cuánto por hacer falta aún para hacer frente, frenar y erradicar de la cultura, de la práctica y de la familia, la violencia contra las mujeres en todas sus formas, desde aquellas disfrazadas de costumbre y por ello socializadas y aceptadas, hasta aquellas que humillan, vejan y asesinan a una mujer por el solo hecho de serlo. A ese México volveremos tarde o temprano. A ese México es al que, con el ejemplo de lo ocurrido el 8 y 9 de marzo, podemos y debemos cambiar. **B**

⁵ “López Obrador: aprobación promedio en marzo de 2020”, recuperado de: <http://www.consulta.mx/index.php/encuestas-e-investigaciones/evaluacion-de-gobierno/item/1350-lopez-obrador-aprobacion-promedio-en-marzo-2020>

Documentos de trabajo de la Fundación Rafael Preciado Hernández



El análisis de la realidad política nacional e internacional desde un enfoque académico en temas políticos, económicos, sociales, históricos, culturales...

***Acción Nacional en defensa del voto ciudadano (1946).
Acciones y recursos legales utilizados por el partido para
el respeto del sufragio efectivo, como precepto democrático***

Lorena Pérez Hernández

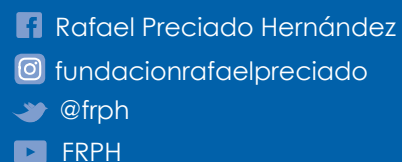
Desde su constitución como agrupación política, el Partido Acción Nacional resignificó el sentido de la campaña electoral y de la lucha electoral, así como el valor del voto, estas ideas no sólo guiaron sino también definieron el alcance de su participación política-electoral en las elecciones de 1943 y 1946.

Los contrastes democráticos de la 4T
Héctor Castillo-Huerta Mendoza

Se concentra en analizar e identificar las características distintivas de los tipos de Estado, considerando el Estado totalitario, el autoritario y el democrático para, a partir de ello analizar algunas de las acciones y comportamientos del gobierno de Andrés Manuel López Obrador y su posible intención de concentrar poder, eliminar o reducir la eficacia de los contrapesos, neutralizar la capacidad de control de los otros poderes del Estado, disminuir la capacidad de acción de otros niveles de gobierno, debilitar las fortalezas de los órganos autónomos y, en fin, restringir las capacidades de acción y crítica de la sociedad civil y medios de comunicación.

Consulta y descarga gratuita
www.frph.org.mx

Síguenos:



Pandemia y salud pública

Javier Brown César

Los momentos de encierro que hoy vivimos nos devuelven a nuestras raíces, a la vida en las cavernas personales, de las que sólo se sale con riesgo para la propia vida. Estas cavernas, dotadas de ciertos aparatos nómadas que ya no se pueden sacar de casa, nos devuelven a la condición en la que estamos solos, frente a nosotros, frente a los otros, ante la realidad de un devenir histórico que se ha vuelto problemático y ante la necesidad de encontrar el sentido detrás del encierro. ¿Habrá un mundo diferente una vez que podamos salir del inframundo de nuestras viviendas? ¿Nos reinventaremos desde esta existencia cavernaria para, ahora sí, construir el mundo con el que soñaron nuestros ancestros y con el que soñamos nosotros y nuestros descendientes?

Nosotros

Las pandemias nos ponen frente a nosotros mismos, nos develan nuestra intimidad, ponen en contacto nuestros pensamientos e

inquietudes más íntimos; nos obligan a ver en el fondo de nuestro ser, a indagar encontrando al final un hontanar de vacío existencial, una necesidad apremiante de reencuentro o la desesperada desgarradura de quien no puede vivir consigo mismo.

Las pandemias tienen efectos sociales, afectan a colectividades, pero su experiencia íntima es individual: es la persona la que enferma y contagia, la que permanece sana y distante o la que padece y hace padecer a otros.

La enfermedad, toda enfermedad, nos devuelve a la realidad del dolor que, si bien es universal en sus alcances, es en el fondo padecimiento del sí mismo: delirio mental, fiebre, náusea o anticipación de la hora final. Desde que tenemos registros históricos, la medicina se ha obstinado en encontrar el remedio a algunos de los grandes males que han aquejado a las civilizaciones.

El sujeto ante su propia enfermedad se enfrenta ante la perplejidad de lo otro o de los

otros que pueden o no ser causa de su malestar, duda motivada ante la aparición de lo extraño nocivo que se siente en el organismo como una fuerza viva que puede ser causa de muerte y que deja fuera de sí, no en un éxtasis místico o en una elevación súbita, sino en una caída estrepitosa hacia el sufrimiento.

Desde antiguo, la presencia de la enfermedad requiere explicaciones o razones. Dos grandes grupos se aparecen ante nosotros: las relaciones causales propias de la *techné* (técnica) y la *episteme*, como son las técnicas curativas del cuidado de sí o los conocimientos ciertos que van a la raíz del mal; o las explicaciones que se basan en la fortuna (*tyche*) o en la justicia (*diké*).

El realismo político de Tucídides le llevó a analizar la peste bajo una mirada que es casi médica. La peste de Atenas, aunque al parecer circunscrita a la gran *polis* hegemónica, fue en realidad una pandemia: “Apareció por primera vez, según se dice, en Etiopía, la región situada más allá de Egipto, y luego descendió hacia Egipto y Libia y a la mayor parte del territorio del rey [Persia]”.¹ Tucídides es sin duda uno de los primeros autores que dejó de lado explicaciones de corte mitológico para abordar la descripción de la enfermedad que habría de cobrar la vida de miles de personas, incluyendo la del insigne demagogo Pericles. La explicación de la enfermedad es del más crudo realismo epistemológico: “describiré cómo se presentaba [la enfermedad]; y los síntomas con cuya observación, en el caso de que un día sobreviniera de nuevo, se estaría en las mejores condiciones para no errar en el diagnóstico”.²

Tucídides nos ofrece una descripción que sólo podría ser comparable a la de Hipócrates y que detalla los síntomas de la peste:

“... sin ningún motivo que lo explicase, en plena salud y de repente, se iniciaba con una intensa sensación de calor en la cabeza y con un enrojecimiento e inflamación en los ojos; por dentro, la faringe y la lengua quedaban enseguida inyectadas, y la respiración se volvía irregular y despedía un aliento fétido. Después de estos síntomas, sobrevenían estornudos y ronquera, y en poco tiempo el mal bajaba al pecho, acompañado de una tos violenta...”³

Los así llamados Tratados hipocráticos ofrecen la primera metodología científica para hacer frente al fenómeno de la enfermedad, su pretensión es la *episteme* (conocimiento científico) como opuesto a la *doxa* (mera opinión) criticada sucesivamente por Parménides como vía opuesta a la verdad y por Platón como mera apariencia. La ciencia médica es una *techné* (arte) o sea, una actividad sujeta a reglas, que tiene un fin exterior y cuyas reglas se pueden enseñar: “La medicina hace tiempo que tiene todo lo que necesita para ser un arte, y ha descubierto un punto de partida y un método con el que se han conseguido a través de los años muchos y valiosos descubrimientos”.⁴

Así, para explicar la llamada enfermedad sagrada (epilepsia) los autores del *corpus* atribuido a Hipócrates repudiaban las explicaciones que se basaban en el actuar de las divinidades:

“La enfermedad ésta [la epilepsia] en nada me parece que sea más divina que las demás, sino que tiene su naturaleza como las otras enfermedades y de ahí se origina cada una... Tiene su origen, como sucede también en otras enfermedades, en la familia”.⁵

¹ Tucídides. *Historia de la Guerra del Peloponeso*. II. 48, 1. Madrid, Gredos, 2015. v. 1. p. 359.

² *Ibid.* II. 48, 2. *Loc. cit.* p. 361.

³ *Ibid.* II. 49, 2. *Ibid.* p. 362.

⁴ Hipócrates. “Sobre la medicina antigua”. 25. *Tratados*. Madrid, Gredos. p. 107.

⁵ Hipócrates. “Sobre la enfermedad sagrada”. 5. *Loc cit.* p. 107.

El *corpus hipocrático* desarrolla una compleja trama analítica y empírica ante las diferentes enfermedades, que contrasta abiertamente con las explicaciones de corte mítico que encontramos en *Edipo Rey* cuando se hace frente a la peste que azotaba a Tebas:

“La ciudad, como tú mismo puedes ver, está ya demasiado agitada y no es capaz todavía de levantar la cabeza de las profundidades por la sangrienta sacudida. Se debilita en las plantas fructíferas de la tierra, en los rebaños de bueyes que pacen y en los partos infecundos de las mujeres. Además, la divinidad que produce la peste, precipitándose, aflige a la ciudad. ¡Odiosa epidemia, bajo cuyos efectos está despoblada la morada Cadmea, mientras el negro Hades se enriquece entre suspiros y lamentos!”⁶

En la mentalidad trágica de los griegos encontramos explicaciones causales de los males actuales, no con base en el análisis de los síntomas de pacientes, sino en genealogías: la *hybris* (desmesura) de los progenitores acarreará las desgracias de la descendencia. Al menos desde los griegos, la forma de enfrentarse a la propia enfermedad admitirá la doble vía de la *techné* y la práctica médica o la vía mítico religiosa de sacrificios y oráculos que hacía de Delfos, además de un jugoso negocio, el ombligo del mundo.

Los otros

El encuentro con los otros es una realidad ancestral. Encerrados en nuestro provincialismo, individualismo e incluso racismo,⁷ consideramos nuestra realidad actual como el

resultado de una historia para siempre resuelta, narrada por libros elaborados *ex profeso* para desarrollar una narrativa que legitime el presente, a partir de una sucesión de gloriosos acontecimientos en cuya base está el mito fundacional: seguimiento de señales estelares, emigración obligada por catástrofes y guerras, búsqueda de tierras prometidas, bebés abandonados que después son rescatados y alimentados, inclusive por animales como lobas.⁸

Las grandes naciones son en realidad aglomerados de naciones. El parto histórico que hoy nos arroja una geografía conformada por los llamados Estados significó la asimilación de naciones por otras naciones, la invasión, conquista, anexión o devastación de territorios y poblaciones para en su lugar establecer un dominio, imperio, simaquiá o colonia. Nuestro encierro histórico en narrativas propias nos impide ver una dinámica mundial de milenios que incluso según mitos que se pueden remontar a Hesíodo fueron anteceditos por civilizaciones que desaparecieron, humanidades que fueron relegadas y nuevas civilizaciones que aparecieron después de nuevos resurgimientos; cava hondo en cada continente y encontrarás ruinas sobre ruinas, humanidades sobre humanidades. Al menos tal es el sentido del mito de las edades del mundo: “Al principio los Inmortales que habitan mansiones olímpicas crearon una dorada estirpe de hombres mortales... Eran ricos en rebaños y entrañables a los dioses aventurados... Y ya luego, desde que la tierra sepultó esta raza, aquéllos son por voluntad de Zeus démones benignos...”⁹

Más allá de mitologías e historias, la aparición de los otros, de los extranjeros, de

⁶ Sófocles. *Edipo Rey*. 23-29. Madrid, Gredos, 2015. p 200.

⁷ “La palabra “racismo” en su acepción común, designa dos dominios muy distintos de la realidad: se trata, por un lado, de un comportamiento, que la mayoría de las veces está constituido por odio y menosprecio con respecto a personas que poseen características físicas bien definidas y distintas a las nuestras; y, por el otro, de una ideología, de una doctrina concerniente a las razas humanas”. Tzvetan Todorov. *Nosotros y los otros*. México, Siglo Veintiuno, 1991p 115

⁸ Mito cuestionado ni más ni menos que por los propios romanos: “Hay quienes opinan que Larentia [esposa de Fáustulo, quien recogió a los gemelos Rómulo y Remo], al prostituir su cuerpo, fue llamada loba por los pastores y que esto dio pie a la leyenda maravillosa”. Tito Livio. *Historia de Roma I*, 4, 8. Madrid, Gredos, 2016. v. 1. P. 14.

⁹ Hesíodo. *Trabajos y días*. 107-123. Madrid, Gredos, 2015. p. 70-71.

los bárbaros (que no hablaban griego) o de otros colores de piel, otras tradiciones y culturas, ha sido causa de la mayor perplejidad. El otro puede aparecer como enemigo inminente, como aliado esporádico o como ser incomprensible. Es el otro el que a la vez que sus artilugios e historias, también nos trae las enfermedades devastadoras: peste, viruela, gripe, fiebre amarilla y hoy coronavirus.

Hoy día, después de milenios de constitución de este orden mundial, en el que las naciones están conformadas por múltiples naciones, el otro sigue siendo un “problema”. La necesidad de reconocimiento¹⁰ surge de forma imperiosa ante Estados que lo único que pueden hacer para vacunarse contra protestas, movilizaciones y sediciones es articular amplios catálogos de derechos en sus ordenamientos constitucionales. El afán de reconocimiento que hoy surge de las minorías encuentra como respuesta preponderante la traducción de necesidades en preceptos legales, obviando que absolutamente todas las personas que habitan en una nación son parte de algún tipo de minoría.

La gran circunnavegación de Magallanes-Elcano ha permitido cartografiar el globo por vez primera en el siglo XVI. El mapa de Estrabón fue pronto demolido por una nueva versión del globo en el que desaparecieron tierras incógnitas o lugares inaccesibles habitados por leones: hic sunt dragones o hic sunt leones. La repartición del África por obra de la Conferencia de Berlín de 1884 y 1885 unió lo antes dividido y separó lo antes unido, creó el caos del que emergerían las revoluciones y revueltas que hoy todavía llenan de dolor al gran continente.

¹⁰ “El *thymós* es la parte del alma que busca el reconocimiento. En *La República* [el diálogo de Platón], solo una clase limitada de personas buscó el reconocimiento de su dignidad sobre la base de su voluntad de arriesgar la vida como guerreros. Sin embargo, el deseo de reconocimiento también parece estar dentro de cada alma humana”. Francis Fukuyama. *Identidad: la demanda de dignidad y las políticas de resentimiento*. México, Ariel, 2019. p. 39.

Las historias de mundos exóticos nos han puesto en contacto con tradiciones, religiones, costumbres y culturas que dan cuenta de la realidad de múltiples mundos al interior del mundo, de una diversidad de formas de habitar, trabajar, hablar y vivir.¹¹ Desde las historias de Heródoto con su exótica descripción del hipopótamo¹² hasta las descripciones de salvajes que encontramos en Rousseau como apéndice a su Discurso sobre el origen de la desigualdad,¹³ la relación con los otros es siempre conflictiva y más cuando es portador de males.

La falsa ilusión de un globo en el que se circula de forma libre, es violentamente contrastada por nuestro odio a los pobres, por una aporofobia que está inscrita en lo más profundo de nuestra naturaleza.¹⁴ Es el pobre el que no puede atravesar fronteras, es el pobre el que tiene que padecer en su tierra y es el pobre el que primero es afectado por enfermedades, políticas de segregación y exclusión. Los Estados tratan de responder a esta situación desplegando sus sistemas de salud, pero las políticas de bienestar se han confrontado con el límite insuperable de las capacidades económicas.

Hoy, ante la realidad de una pandemia que no conoce fronteras ni clases sociales, los Estados esgrimen el último argumento de su funcionalidad y absoluta necesidad, a la par que se ven limitados en su capacidad de atender a los sectores más vulnerables, a los

¹¹ “La diversidad humana es infinita; si quiero observarla, ¿por dónde empiezo?” Tzvetan Todorov. *Nosotros y los otros*. *Op. Cit.* p. 21.

¹² “... es un cuadrúpedo, patihendido como un buey chato, que tiene cola y crin de caballo, colmillos bien visibles y que relincha como este animal”. Heródoto. *Historia. II*. 71. Madrid, Gredos, 2015. p. 361.

¹³ “Todas estas observaciones sobre las variedades que un sinfín de causas pueden producir y en efecto han producido en la especie humana me hacen dudar si diversos animales semejantes a los hombres que los viajeros han tomado por brutos sin demasiado examen, bien a causa de algunas diferencias que notaran en la conformación exterior, o simplemente porque estos animales no hablaran, no serían en realidad verdaderos hombres salvajes cuya raza, dispersa desde tiempos remotos por los bosques, no hubiera tenido ocasión de desarrollar ninguna de sus facultades virtuales”. Jean Jacques Rousseau. “Discurso sobre el origen de la desigualdad”. *Obras I*. Madrid, Gredos, 2014. p. 237.

¹⁴ Cf. Adela Cortina. *Aporofobia, el rechazo al pobre: un desafío para la democracia*. México, Paidós, 2020. p. 61 ss.

“sin poder” que o no votan y consumen o lo hacen a cambio de la más abyecta sumisión.¹⁵

Modernidad

Lo que ha llegado a su fin es la modernidad.¹⁶ Hablamos de lo “post” como de lo que viene después de algo: postmetafísica, postmodernidad, posthistoria, posindustrial. Todas estas caracterizaciones no pueden ocultar el hecho de que el proyecto de la modernidad llegó a su fin y que el siglo XX sólo trató inútilmente de prolongarlo. A la muerte de Dios anunciada por Nietzsche siguió la muerte del hombre pregonada por Foucault y le deberá seguir la muerte del proyecto de la modernidad: desde el Estado hasta las instituciones, todo es ahora igualmente caduco en un tiempo de cinismo desmedido.

El Estado moderno, fundamentado por Hobbes en 1651 para hacer frente a los afa-nes de competencia, inseguridad y afán de fama (*competition, diffidence and glory*)¹⁷ que están en el origen de nuestras guerras, ha caducado. Hobbes defendió una concepción contractualista que postulaba la necesidad de que las personas cedieran su potestad a una autoridad superior, la cual garantizaría la integridad de las propiedades y la defensa de la vida. Desde los atentados contra las Torres Gemelas de Manhattan del 11 de septiembre de 2001 hasta el coronavirus de Wuhan el

poder apaciguador del Estado ha desaparecido.

Estamos ante lo que Giorgio Agamben considera como una especie de campo de concentración en gran formato.¹⁸ El Estado es solo una ficción legitimadora de un dominio territorial, de una nación narrada en términos mitológicos y de una población que nació a lo dado de instituciones forjadas en la modernidad que hoy no responden a la realidad del nuevo milenio.

Tenemos hospitales, clínicas y sistemas de salud en los que lo prioritario no es acabar con la enfermedad, sino con el enfermo;¹⁹ contamos con escuelas que se basan en la extracción de recursos a cambio de ofrecer saberes fragmentados, inconexos y en buena medida inútiles para la vida; nos desarrollamos en gremios que priorizan la repartición de moronas por encima del desarrollo de profesiones. En fin, muchos habitamos en estados extractivos a decir de Acemoglu y Robinson,²⁰ antes preocupados por gestionar el conflicto y garantizar la estabilidad que por generar bienes y servicios públicos de calidad.

Las instituciones modernas funcionaron durante un par de siglos, principalmente para nutrir un sistema al que se le llamó capitalismo y que hoy se postula que a raíz de la pandemia será superado. Karl Marx lo vio con claridad, lo dicen las mentes preclaras de sus epígonos, el capitalismo se hundirá por las crisis que él mismo genera. La realidad es

¹⁵ “¿Quiénes son los “sin poder”? Pueden ser los discapacitados psíquicos, los enfermos mentales, los pobres de solemnidad, los sin papeles, los “desechables”, los sin amigos bien situados. Y en cada esfera social, los que no pueden devolver los bienes que se intercambian en ella, que pueden ser favores, puestos de trabajo, plazas, dinero, votos, apoyo para ganar una elección, honores y prebendas que satisfacen la vanidad”. Ibid. p. 81.

¹⁶ “... la modernidad se puede caracterizar... como un fenómeno dominado por la idea de la historia del pensamiento, entendida como una progresiva “iluminación” que se desarrolla sobre la base de un proceso cada vez más pleno de apropiación y reapropiación de los “fundamentos”, los cuales a menudo se conciben como los “orígenes”, de suerte que las revoluciones teóricas y prácticas, de la historia occidental se presentan y se legitiman por lo común como “recuperaciones”, renacimientos, retornos”. Gianni Vattimo. *El fin de la modernidad: nihilismo y hermenéutica en la cultura postmoderna*. Barcelona, Gedisa, 2007. p. 10.

¹⁷ *Leviatán*. Libro XIII.

¹⁸ “Desde los campos de concentración no hay retorno posible a la política clásica: en ellos ciudad y casa se han hecho indiscernibles y la posibilidad de distinguir entre nuestro cuerpo biológico y nuestro cuerpo político, entre lo que es incommunicable y queda mundo y lo comunicable y expresable, nos ha sido arrebatada de una vez por todas”. Giorgio Agamben. *Homo sacer: el poder soberano y la nuda vida*. Valencia, Pre-Textos, 2013. p. 238.

¹⁹ “Cuantas más enfermedades se originan de las relaciones político-civilizadoras, es más, de la misma medicina, tanto más cae la praxis médica de nuestra sociedad en las complicaciones del cinismo superior, que sabe que él mismo favorece con la mano derecha el mal para cuya curación cobra con la mano izquierda”. Peter Sloterdijk. *Crítica de la razón cínica*. Madrid, Siruela, 2019. P. 404.

²⁰ Cf. Daron Acemoglu y James A. Robinson. *¿Por qué fracasan los países?: los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza*. México, Crítica, 2018. 589 p.

Las pandemias nos ponen frente a nosotros mismos, nos develan nuestra intimidad, ponen en contacto nuestros pensamientos e inquietudes más íntimos; nos obligan a ver en el fondo de nuestro ser, a indagar encontrando al final un hontanar de vacío existencial, una necesidad apremiante de reencuentro o la desesperada desgarradura de quien no puede vivir consigo mismo

que hoy testimoniamos el imperio del capitalismo de Estado sin libertad. El sistema económico mundial no puede dejar de lado la producción incesante de mercancías,²¹ es una máquina que no cesa en su empeño de producir valores de cambio, es un sistema mercantil insensible:

“La existencia no tiene que “buscar nada” en la tierra “fuera de sí misma”, pero allí donde el cinismo gobierna se va a la búsqueda de todo menos de la existencia. Antes de que “se viva realmente”, todavía tienen que arreglarse otras cosas, cumplir todavía presupuestos, dar satisfacción todavía a otros deseos provisionalmente importantes, arreglar todavía una cuenta pendiente. Y en este todavía, todavía y todavía aparece aquella estructura de la preterición y de la vida indirecta que mantiene en movimiento el sistema de la producción sin medida”.²²

Esta dinámica frenética de una producción ilimitada que demanda un consumo irreflexivo se expresa de manera magistral al final del gran libro de Julio Verne *La vuelta al mundo en 80 días*: Phileas Fogg “en el último tramo de su vuelta al mundo –el cruce del Atlántico, de regreso a Inglaterra dese Nueva York–, ante la falta de carbón, comienza a derribar

las estructuras adicionales de madera del propio barco para alimentar con ellas las calderas de la máquina de vapor. Con el barco que se quema a sí mismo de Phileas Fogg, Julio Verne encontró nada menos que una metáfora universal de la era industrial...”²³

El Estado ha tratado de paliar los efectos del mercantilismo salvaje, pero al hacerlo se está destruyendo a sí mismo. Hoy el Estado desaparece detrás de movimientos redentoristas, principalmente populismos que canalizan de forma adecuada la ira fungiendo como sus depósitos²⁴ y que procesan el afán de reconocimiento a partir de una política cuyo éxito mayor es la conquista del espacio público a partir de la manipulación del lenguaje; la nueva lógica populista del espacio público se obstina día a día, en voz de sus epígonos, por “infantilizar el lenguaje político y destruir la razón”.²⁵

El populismo hace del conflicto su razón de ser, el eje de su acción, la base de su intento de destrucción de la política, la institucionalización de la guerra y la anulación de la pluralidad democrática: “Lo primero a observar es que el populismo de hoy difiere de su versión tradicional. Lo que lo distingue es el oponente contra el cual se moviliza el pueblo: el auge de la “postpolítica”, la reducción de la política

²¹ “La riqueza de las sociedades en las que domina el modo de producción capitalista se presenta como un “inmenso cúmulo de mercancías” y cada mercancía como su forma elemental”. Karl Marx. *El Capital: I Crítica de la economía política*. 4ª ed. México, Fondo de Cultura Económica, 2015. p. 41.

²² Peter Sloterdijk. Op cit. p. 302

²³ Peter Sloterdijk. *¿Qué sucedió en el siglo XX?* Madrid, Siruela, 2018. p. 22.

²⁴ “... cualquier historia es la historia de la utilización de la ira”. Peter Sloterdijk. *Ira y tiempo*. Madrid, Siruela, 2017. p. 79. Cf. Martha Nussbaum. *La ira y el perdón: resentimiento, generosidad, justicia*. México, Fondo de Cultura Económica, 2018. p. 35 ss.

²⁵ Ece Temelkuran. *Cómo perder un país: los siete pasos de la democracia a la dictadura*. Barcelona, Anagrama, 2019. p. 54.

El Estado ha tratado de paliar los efectos del mercantilismo salvaje, pero al hacerlo se está destruyendo a sí mismo. Hoy el Estado desaparece detrás de movimientos redentoristas, principalmente populismos que canalizan de forma adecuada la ira fungiendo como sus depósitos y que procesan el afán de reconocimiento a partir de una política cuyo éxito mayor es la conquista del espacio público a partir de la manipulación del lenguaje

a administración racional de intereses en conflicto”.²⁶

¿Estaremos llegando entonces a la era del fin de las sociedades y del Estado? ¿Vivimos acaso un connato de regresión a nuestros orígenes tranquilizadores, a nuestra existencia prenatal? Zygmunt Bauman estimaba que ambas respuestas son afirmativas y hablaba de: “la rehabilitación del modelo tribal de comunidad, la vuelta al concepto de un yo primordial/inmaculado, predeterminado por factores no culturales e inmunes a la cultura, y el abandono total de la perspectiva prevalente... sobre las características esenciales, presumiblemente innegociables y sine qua non del “orden civilizado”.²⁷

El último gran intento de legitimación del Estado se da de cara a la pandemia: si es posible limitar los contagios y muertes y salir airosos sin una crisis que devaste la economía, el Estado todavía tendría sentido en medio de la profunda crisis de sentido que vivimos. Esta visión obvia el hecho de que para un número muy significativo de habitantes de este planeta la realidad es otra. Quienes viven en una pequeña colonia autosuficiente en medio de la nada o en algún lugar de las montañas ven pasar indiferentes a generaciones de humanidades con sus sucesivos intentos de formas de organización social.

²⁶ Slavoj Žižek. *Contra la tentación populista*. Buenos Aires, Ediciones Godot, 2019. p. 45.

²⁷ *Retrotopía*. México, Paidós, 2018. p. 18.

Subjetividad

Las epidemias y pandemias estarán siempre con nosotros, cada nueva cura es superada por nuevas enfermedades que se originan en lo que comemos, en quienes conviven con nosotros y en los nómadas que siguen fieles a la larga tradición de una humanidad que se forjó a partir de la marcha inquieta, la expansión desmedida y el establecimiento de un dominio.

Los artilugios de la modernidad como el panóptico ya no son la ley del mundo de hoy. Somos vigilados sin saberlo por nuestros propios dispositivos, el internet de las cosas, los aparatos móviles y la video vigilancia nos someten a un estado en el que desaparece la distinción entre lo público y lo privado: “La falta de distancia conduce a que lo público y lo privado se mezclen. La comunicación digital fomenta esta exposición pornográfica de la intimidad y de la esfera privada”.²⁸ La gran tensión ante una crisis como la del coronavirus se da entre los modelos de Estado vigilantes, que utilizan la tecnología para establecer una mirada unánime sobre sus poblaciones y los modelos que todavía buscan recuperar la vieja narrativa del Estado liberal y democrático, bajo un modelo que permita superar el encierro de la propia peste.

Hay una tensión inminente entre la necesidad de regular los sistemas sociales

²⁸ Byung-Chul Han. *En el enjambre*. Barcelona, Herder, 2016. p. 14

por parte del sistema político y la imposibilidad para hacerlo con éxito en una sociedad funcionalmente diferenciada en la que cada sistema está cerrado de forma autorreferente. Y en medio de todo esto está la persona en su individualidad, con sus afanes no atendidos de reconocimiento, con su mundo que existe en medio de otros mundos

La visión romántica de la pandemia nos dice que terminando el encierro habrá cambios dramáticos, el escepticismo fundamentalmente nos dice que cuando se acabe el estado de sitio saldremos de nuestras cuevas con nuestros viejos hábitos exacerbados: seguiremos depredando naturaleza y sitios turísticos, consumiremos más cada vez y seremos menos también cada vez.

Lo irrefutable es que la post-pandemia no podrá sacarnos del sinsentido y de temor en el que hoy estamos inmersos. Aristóteles vio con claridad meridiana que el temor destruye la confianza: “la confianza es lo contrario del temor y, lo que causa confianza, de lo que provoca temor”.²⁹ Vivimos hoy en lo que Martha Nussbaum denomina la monarquía del miedo:

“¿En qué consiste el miedo actual? Muchos... se sienten impotentes, sin control sobre sus propias vidas. Temen por su futuro y por el de sus seres queridos. Temen que el sueño americano –la esperanza de que sus hijos prosperen y de que les vaya incluso mejor en la vida de lo que les ha ido a sus padres– haya acabado y que todo eso se haya esfumado ya para ellos. Esas sensaciones tienen su fundamento en problemas reales: entre otros, el estancamiento de los ingresos de la clase media baja, los alarmantes descensos de los niveles de salud y longevidad de los miembros de ese grupo social (sobre todo de los varones), y los costos cada vez mayores de la educación superior justo en el momento en que un título universitario

resulta cada vez más necesario para encontrar un empleo”.³⁰

Las personas desconfían de forma generalizada: en otras personas, en los gobiernos, en los medios, en la prensa, en las policías, en los jueces, en los partidos políticos y en la propia política; el temor se diluye por los vasos capilares de todas las sociedades. Se desconfía hasta de la propia conciencia. El temor ante el futuro asola a la humanidad presente, que en lo que delibera si es parte de un organismo vivo³¹ mayor, que se deshace de ella cual virus, se encuentra inmersa en el Antropoceno, fase histórica que terminaría con la extinción del *homo sapiens*: “todo habla a favor de entender el concepto “Antropoceno como una expresión que solo adquiere sentido en el marco de la lógica apocalíptica”.³²

La tensión que hoy se vive es también entre el necesario desarrollo de la subjetividad y los intentos de todavía someter esa subjetividad a imperativos sistémicos: sé productivo, consume, vota, opina, cree. No podemos ya regresar a la edad de la inocencia, pero sí debemos salir a una nueva edad en la que podamos ver al mundo con ojos renovados para cambiar todo aquello que no esté en función del desarrollo personal. Como afirmaba Michel Foucault: “no se trata siquiera de volver a un estadio de juventud o de infancia, en el que el ser humano habría estado aún sino de referirse más bien a una “naturaleza” ... que nunca tuvo la oportunidad de manifestarse en una vida atrapada tan precozmente por un sistema educativo y de creencias defectuoso”.³³

²⁹ Martha C. Nussbaum. *La monarquía del miedo: una mirada filosófica a la crisis política actual*. México, Paidós, 2019. p. 23.

³¹ Idea que encontramos en el Timeo de Platón, cuando refiere que el demiurgo (arquitecto del universo) lo creó como “un ser viviente visible y único con todas las criaturas vivientes que por naturaleza le son afines dentro de sí”. 30d. Platón. *Diálogos VI*. Madrid, Gredos. 2015. p. 168.

³² Peter Sloterdijk. *¿Qué sucedió en el siglo XX? Op. cit.* p. 13.

³³ Michel Foucault. “Carpeta Gobierno de sí y de los otros”. Citada en *La hermenéutica del sujeto*. México, Fondo de Cultura Económica. 2002 p. 507.

²⁹ *Retórica II*. 5.4. Madrid, Gredos 2015. p. 183.

Populismo, democracia y gobierno de los hombres

José Marín Saldívar Pizaña

A sabiendas de que el término populismo es una noción de uso corriente y para los más diversos fines, en las siguientes líneas se tiene por objetivo especificar el concepto de populismo siguiendo la ruta marcada por Peter Worsley y redondeada con las conclusiones de Ernesto Laclau. En la segunda parte, se expondrá en qué consisten las llamadas promesas incumplidas de la democracia formuladas por Norberto Bobbio y el modelo de posdemocracia de Colin Crouch, a fin de esclarecer nuestra idea, según la cual, el populismo hace su aparición en gobiernos democráticos deficientes incapaces de garantizar la representación política exigida en esta forma de gobierno. En el último apartado, se aborda la distinción del viejo dilema aristotélico referente al gobierno de los hombres y el gobierno de las leyes para mostrar cómo el populismo se corresponde con la forma del primero, mientras que las democracias deficientes, en tanto que regímenes que han visto alterados sus presupuestos normativos y han dejado de cumplir su función representativa, no solo no

se corresponden con el segundo ideal sino que tienen que ver más con el primero en un sentido negativo.

I. Consideraciones conceptuales sobre los populismos

La noción de populismo como se ha indicado es vaga, por ello resulta esclarecedora la ruta y las sugerencias realizadas por Peter Worsley¹ en su ensayo "El concepto de populismo", para quien el populismo es considerado en una primera instancia como un determinado género de cosas o especies, esto es, que movimientos de distinta índole, en diferentes lugares, tiempos y culturas, poseen "atributos capitales que justifican subsumirlos, en forma consciente y con fines analíticos, bajo el mismo rubro". De tal forma, habremos de establecer una estrategia analítica que explore dos cuestiones elementales. Primero, si esos

¹ P. Worsley, "El concepto de populismo", en Ghita Ionescu y Ernest Gellner (comps.), *Populismo. Sus significados y características nacionales*, Amorrortu, Buenos Aires, 1979.

movimientos existen o han existido, y segundo, cuáles son los atributos que les caracterizan. Por tanto, Worsley propone cuatro casos a analizar: 1) el populismo ruso, 2) el norteamericano, 3) el populismo del tercer mundo, y 4) aquellos movimientos, ideologías u organizaciones que reivindican la voluntad del pueblo y el contacto popular-directo con los líderes políticos.²

Los primeros dos casos pueden ser vistos como el punto de partida del estudio de los populismos a la vez que fenómenos históricos más o menos contemporáneos entre sí. Por un lado, en lo que hace al caso ruso, se trata del movimiento *narodnik*, un movimiento de intelectuales, de mediados del siglo XIX, opuestos a la autocracia zarista, eran también anticapitalistas y revolucionarios. Ellos identificaron la noción de pueblo con los campesinos y reivindicaron la idea de una sociedad basada en la comunidad aldeana. Se trató de un movimiento cuyo enemigo encontró en la modernización occidental y su expansión industrial. Sin embargo, aunque fue un movimiento que acuñó una ideología sobre el campesinado, observa Worsley, terminaría encontrando su verdadero apoyo social en los centros urbanos y no así en el campo, no obstante, y gracias al apoyo urbano es que este movimiento logró consolidarse.

Por otro lado, el populismo norteamericano, ocurrió al extremo opuesto del mundo y como un movimiento paralelo. Esto con el surgimiento en 1892 del U.S. *People's Party*, constituido principalmente por personas emanadas del campo, el cual aglutinó los reclamos del campesinado del Medio Oeste y Sur de Estados Unidos en oposición a las grandes empresas, bancos y partidos políticos tradicionales. El Partido Populista pugnó por la reivindicación del agricultor y sus intereses, así

como del consumidor, mediante la exigencia de un mercado justo y competitivo y la abolición de los monopolios. En este sentido, la estrategia del Partido Populista se corresponde más con el tipo reformista que con el revolucionario como es el caso ruso, ya que la política partidista se presenta como la vía de incursión en la escena pública y al mismo tiempo plantean la posibilidad de la corrección de las deficiencias del mercado desde las instituciones políticas. El populismo norteamericano, señala Worsley se trató de un movimiento popular de los agricultores, por lo cual tuvo mayores dificultades a la hora de tratar de hacer eco de sus demandas en las ciudades, lo que le llevó a extinguirse gradualmente.

El tercer caso es el del populismo tercermundista o sudamericano, el cual se trata no de una serie de movimientos asumidos como tales, sino más bien de una categoría acuñada en los años de 1960 en los ambientes académicos, según observa Alfio Mastropaolo. Tal categoría serviría para clasificar a los movimientos, regímenes y personalidades políticas surgidas en América Latina alrededor de los años de 1920, teniendo como arquetipos a Getulio Vargas en Brasil y a Juan Domingo Perón en Argentina.³ En estos casos, observa Worsley, se trata de movimientos caracterizados por contar con amplios apoyos populares y una débil y desarticulada oposición política, asimismo se trata de movimientos que lograron conformar regímenes donde el aparato estatal se vio asimilado con el partido dominante, de corte nacionalista y de masas.

Hay que subrayar, junto a nuestros autores, que aún cuando en estos movimientos se mostró cierta fascinación por los fascismos europeos, ésta recayó sobre todo en las técnicas de movilización y de consensos pero que entre los unos y los otros los resultados fueron totalmente distintos. Mientras que los

² Esta misma ruta analítica es retomada por el politólogo italiano Alfio Mastropaolo, y la cual utilizamos para complementar a Worsley, en su ensayo "Populismo e democrazia", en Michelangelo Bovero y Valentina Pazé (coords.), *La democrazia in nove lezioni*, Laterza, Roma-Bari, 2010, pp. 64-84.

³ A. Mastropaolo, "Populismo e democrazia", *op. cit.*, p. 67-68.

La experiencia de la democracia representativa no supera los 80 años (recordemos que su expansión y consolidación ocurren después de la Segunda Guerra Mundial) no obstante sus deficiencias han sido probadas, con mucha mayor evidencia, tras la caída del socialismo soviético que representaba la única opción ante la democracia liberal

fascismos europeos optaron por las clases medias, los populismos latinoamericanos se dirigieron preferentemente a las clases populares. Los primeros, anularon absolutamente los procedimientos democráticos, mientras que los segundos se adaptaron con un mayor o menor grado sin omitir algunos sobresaltos autoritarios a las instituciones democráticas. En cambio, mientras el signo de los fascismos fue la segregación y la exclusión, el de estos movimientos se caracterizó por la integración de amplios sectores sociales históricamente desplazados, mediante la mezcla de técnicas de persuasión que lo mismo implicó a las manifestaciones en plazas públicas, retóricas del pueblo que políticas económicas paternalístico-redistributivas.

Además de América Latina, el fenómeno del populismo del tercer mundo se desarrolló también en África y Asia, donde cobró mayor auge después de la Segunda Guerra Mundial, y pudo configurarse una dicotomía más clara, la del mundo interno-nación y el mundo externo-colonialismo-imperialismo, enfrentado mediante la retórica del pueblo, el nacionalismo, el antiimperialismo y de los liderazgos personalistas.

Ahora bien, en lo que hace al cuarto punto planteado por Worsley, referente a los movimientos, ideologías u organizaciones que reivindican la voluntad del pueblo y el contacto popular-directo con los líderes políticos, se hace referencia no a las relaciones internas de las sociedades, sino de las relaciones contemporáneas entre los Estado nación,

específicamente en momentos en que ha cobrado mayor fuerza los procesos globalizadores, colocando de un lado a los países ricos-consumidores del primer mundo y del otro a los países pobres-productores primarios-del tercer mundo.

Tras el estudio de la experiencia, al confeccionar una noción general de populismo, Worsley observa que, aunque se tratan de casos cuyos motivos, contextos y temporalidades pueden ser divergentes, es posible establecer características más o menos compartidas. De tal manera que por populismo se sugiere entender a un movimiento dirigido a la idea abstracta del “hombre común”, esto es, es un movimiento que deja de apelar al elemento de clase al que se hacía referencia en aquellos movimientos que buscaban interlocución solo con la clase obrera, sino que su llamamiento es más amplio y puede apelar a trabajadores, campesinos, granjeros, empresarios, etcétera. Por otro lado, ofrecen algún grado de identidad común transectorial acoplada generalmente al nacionalismo.

Por su parte, Ernesto Laclau ha tratado de dilucidar el rol que han jugado los actores políticos del postmarxismo. Y se ha ocupado de explicar, como ya también dejaba ver Worsley, que no es el elemento de clase el definitorio a la hora de hablar del populismo.⁴ Lo que se provoca al hacer eso es más bien caer en un reduccionismo de clase al

⁴ Nos referimos al libro en coautoría con Chantal Mouffe, *Hegemonía y estrategia socialista*, Fondo de Cultura Económica, 3ª ed., México, 2010.

momento de tratar de dilucidar la cuestión de las identidades políticas. La construcción de hegemonía tiene que ver más bien con el papel activo que alguno de los agentes políticos tome discursivamente respecto de ellos mismos, la cual habrá de articularse con otras en una situación de antagonismo. Para ello, deberán interpelar, en esa situación de antagonismo, los significantes flotantes o vacíos con los que se constituye el discurso político y que serán variables según los contextos en los que se busque conquistar la hegemonía. Laclau recalca el papel del discurso en la construcción de la cohesión social y de la constitución de las propias identidades políticas al mismo tiempo que deja ver el carácter incompleto y abierto de lo social.

En un segundo momento,⁵ Laclau ayuda a entender con mayor detalle que la característica específica del populismo es dar cabida a las demandas sociales, las cuales son las que permiten articular y cohesionar a determinado grupo de personas frente a alguna causa o peligro común, en este sentido puede convocar a los más diversos sectores y grupos sociales marcados por la exclusión. Es decir, permite encausar las demandas que no tienen respuesta por parte del andamiaje institucional de la democracia representativa, aunque sea dentro del juego democrático y sus supuestos. Queda así de manifiesto, que populista puede ser considerado aquel fenómeno donde el agente que logra construir su predominio, esto es, el sujeto protagónico, es el pueblo o quien es interpelado como tal, no de manera tangencial o accesoria, sino como se ha dicho, central.

II. Las democracias defectuosas

La experiencia de la democracia representativa no supera los 80 años (recordemos que su expansión y consolidación ocurren después de la Segunda Guerra Mundial) no obstante sus

deficiencias han sido probadas, con mucha mayor evidencia, tras la caída del socialismo soviético que representaba la única opción ante la democracia liberal. En paralelo a lo planteado teóricamente, se resuelve la realidad en una infinidad de variables que difícilmente podrían ser tenidas en cuenta por los estudiosos. Así la democracia real suele distar de lo trazado en el terreno de las ideas, presentando problemas que no fueron planteados en la teoría, tal es el caso de lo que Norberto Bobbio denominó “transformaciones” de la democracia en su célebre ensayo *El futuro de la democracia*.⁶ Son estas transformaciones producto del choque de la teoría con la realidad, a propósito de las cuales Bobbio habla de los ideales frente a la “cruda realidad”.⁷

La primera de estas transformaciones o promesas incumplidas de la democracia tiene que ver con que en la base de la democracia moderna se encuentren las sociedades pluralistas: mientras que la democracia antigua planteaba la asimilación de los individuos-partes en el todo-súper partes y la participación directa de los individuos en la toma de decisiones sin la participación de cuerpos intermedios, la democracia moderna supone lo contrario, la participación indirecta en la toma de las decisiones colectivas y la existencia de cuerpos intermedios (unos de los cuales son los partidos políticos), que reflejan no la composición homogénea de las sociedades sino la heterogénea, al ser resultado de la unión de individuos y grupos con intereses diversos. La importancia de esta transformación, observa Bobbio, reside en la distribución del poder.

En este aspecto, el pluralismo adquiere un sentido negativo al desposeer al individuo del

⁵ E. Laclau, *La razón populista*, Fondo de Cultura Económica, 2ª ed., México, 2006.

⁶ N. Bobbio, *Il futuro della democrazia*, 7ª ed., Einaudi, Turín, 2013, p. XIX-XX. [Trad. al español de José Fernández Santillán, *El futuro de la democracia*, 3ª ed., Fondo de Cultura Económica, México, 2001, p. 23-48]. Aunque también se refiere a estas transformaciones como promesas incumplidas o paradojas de la democracia. Bobbio aborda el tema con anterioridad en: N. Bobbio, *¿Qué socialismo?*, Plaza y Janés, España, 1986, pp. 87-96.

⁷ N. Bobbio, *Il futuro della democrazia*, cit., p. 7.

verdadero poder decisonal y traspasarlo a los cuerpos intermedios que buscan la realización de sus agendas compuestas de intereses que desplazan a la representación política democrática por la representación de intereses, y en esto reside la segunda transformación que concierne a la reivindicación de los intereses. Este problema se expresa contemporáneamente en el reforzamiento de los partidos políticos adueñados de las agendas públicas-deliberativas, se han adjudicado el poder lo que debe ser discutido políticamente, dando lugar a lo que se ha denominado como partidocracia.

La tercera promesa incumplida o transformación refiere a la persistencia de las oligarquías: la democracia antigua desde su perspectiva igualitaria suponía la supresión de las aristocracias y las oligarquías, puesto que la participación política sería directa. La democracia representativa, en tiempos de las sociedades de masas, ha respondido a la definición que autores minimalistas han hecho de la democracia, como lo son Schumpeter, Sartori, Dahl o el mismo Bobbio, para los cuales la democracia es un método de elección de gobiernos donde élites políticas, compuestas de políticos profesionales (en el sentido weberiano), agrupadas en partidos buscan ganar el voto de las mayorías.

La cuarta transformación, refiere al espacio de ejercicio de la democracia y la persistencia de aparatos autócratas como pueden ser las empresas y el aparato burocrático. Una vez alcanzado el sufragio universal, es decir la expansión progresiva del derecho de elegir legisladores, gobernantes y de participar en la toma de decisiones colectivas hasta el punto de solo conservar como condición excluyente la minoría de edad, el paso consecuente sería ampliar los espacios o lugares donde el método democrático sería válido, lo cual no ha sucedido. Esta transformación, de darse, implicaría el paso de la democracia puramente formal a la democracia social.

La quinta transformación, tiene que ver con la persistencia del poder "invisible": la democracia es la forma de gobierno donde el poder público está en público y es visible, perceptible por todos. Es decir, al consistir la democracia en una forma de gobierno donde el poder político es un bien público, al ser el poder del *demos*, y por tanto de todos, el poder deja de ser un bien privado que pueda ser ejercido a discreción. Bajo esta perspectiva la visibilidad del poder es un requisito de los regímenes democráticos lo que contradice el uso del secreto de Estado y el uso discrecional del poder que, sin embargo, persiste en diversas democracias por motivos variados.

La sexta y última promesa incumplida tiene que ver con la figura del ciudadano no educado, esto es, con la calidad de la ciudadanía desarrollada en las democracias reales, tendientes a ciudadanías débiles, propensas a la corrupción, a la apatía, clientelismos, manipulables, etcétera. De estas promesas incumplidas se deriva la proliferación de la tecnocracia, en cuanto que la complejidad de los problemas sociales, políticos y económicos requieren de soluciones técnicas más que políticas, y de grandes aparatos burocráticos originados de las crecientes demandas de las sociedades modernas, lo cual ha ido en detrimento de las propias democracias ya sea porque se aleja a los ciudadanos de las decisiones específicamente técnicas o porque se generan democracias abrumadas por grandes aparatos burocráticos y poco eficaces.⁸

Por otro lado, autores como el sociólogo inglés Colin Crouch ayudan a discutir la calidad de las democracias.⁹ Crouch considera que, si bien la democracia parece no tener frente a sí alternativas sensatas tras la caída del socialismo y pareciese triunfante al expandirse por casi todo el orbe, tras la euforia

⁸ Cf. N. Bobbio, *Il futuro della democrazia*, cit., pp. 22-25.

⁹ C. Crouch, *Posdemocracia*, Taurus, México, 2004.

El fenómeno del populismo del tercer mundo se desarrolló también en África y Asia, donde cobró mayor auge después de la Segunda Guerra Mundial, y pudo configurarse una dicotomía más clara, la del mundo interno-nación y el mundo externo colonialismo-imperialismo, enfrentado mediante la retórica del pueblo, el nacionalismo, el antiimperialismo y de los liderazgos personalistas

de las transiciones democráticas, muchos regímenes democráticos han devenido posdemocracias.

Por posdemocracia se entienden aquellas situaciones donde tras un “momento democrático”, esto es, el momento en que los usos de la democracia se han vuelto cotidianos, elecciones libres, competidas, etc., es decir, donde se ha asentado la normalidad democrática, viene otro momento, caracterizado por: a) el “aburrimiento, la frustración y la desilusión” de los electores; b) donde los intereses de las fuerzas económicas u otras minorías se imponen sobre los intereses de la sociedad en general; c) las élites políticas aprendieron a sortear la presión social al tiempo que manipular las demandas de la población persuadiéndolos por medio del *marketing* político y sus campañas político publicitarias.¹⁰ La posdemocracia, en tanto momento que sucede al momento democrático, no ha perdido su carácter de democrático por lo que no puede ser considerado como no democrático pero puede estar en vías de serlo.

Crouch nos presenta un modelo de posdemocracia en contraparte al modelo de democracia, en el que las sociedades reales, tenderán más hacia el extremo democrático o al extremo posdemocrático, en una suerte

de parábola. Así, para Crouch, el proceso democrático se conforma de un primer momento llamado predemocrático, caracterizado por la ausencia de democracia; el segundo momento, llamado momento democrático, es considerado el punto álgido de la parábola; mientras que en el tercer momento, posdemocrático, el factor democrático ha quedado reducido, y en cierto sentido, superado por el nuevo momento, sin que ello signifique que haya ausencia de democracia, solo que ésta (en una versión “decadente”) habrá sido asimilada junto con nuevos factores (compatibles con las transformaciones a las que refiere Bobbio). Este tercer momento se origina por causas económicas, en concreto es producto de la globalización, que se explica por la necesidad de los Estados por atraer inversiones, las cuales llegarán a ellos gracias a las grandes empresas, mismas que requerirán de ajustes en las políticas laborales de los Estados en cuestión: a cambio de que las fuerzas políticas impulsen los cambios en beneficio de los intereses empresariales, concretados muchas veces en contratos y concesiones, las empresas proveerán a los partidos políticos de fondos (formales o informales) para sus campañas políticas así como de proveerlos de lo que implica el moderno *marketing* político a saber, costosos apoyos televisivos y en medios electrónicos de comunicación, asesores, grupos de presión, entre

¹⁰ *Ibíd.*, p. 35.

*Una democracia que observa sus procedimientos constitutivos
y constitucionales garantizando su carácter representativo sería
el único caso en que el populismo podría quedar sin posibilidad
funcional de existencia*

otros recursos. Con todo lo anterior habrá de quedar conformada una alianza entre las élites empresariales y las élites políticas.

Los síntomas de la posdemocracia, según Crouch, son tres: 1) la creciente opinión negativa hacia lo público, expresada en la opinión de que los servicios proveídos por el Estado, así como sus empresas, son ineficientes, mientras que lo privado, las empresas privadas, son eficientes, es decir, lo privado tendiente a una opinión positiva, con lo que se ha promovido, y en ciertos casos alcanzado, no solo el adelgazamiento de los Estados sino un consecuente retroceso en materia de derechos sociales; 2) partidos políticos vinculados a intereses empresariales, y no a los intereses de sus representados originales, los ciudadanos, o donde estos últimos quedan relegados a segundo término, donde la democracia electoral queda trivializada a mero espectáculo mediático. Para Crouch, la posdemocracia y la predemocracia coinciden en ser momentos protagonizados por élites cerradas que tienden a la concentración de poder, económico, político e ideológico en unos cuantos, como ha sucedido en Italia con el entonces Presidente del Consejo de Ministros, Berlusconi, o en el papel que jugaron las televisoras en las elecciones presidenciales de 2012 en México, o recientemente el caso de Estados Unidos y su presidente Donald Trump.

A la par de las transformaciones que se han presentado en el paso de gobiernos democráticos a posdemocráticos, se han

desarrollado fenómenos en términos de derechos fundamentales que cuestionan no solo la viabilidad de la democracia, sino que la cimbran. En la base de esos temblores que amenazan al edificio democrático, se encuentran los antiigualitarismos.¹¹ Antiigualitarismos que vienen de diversos frentes (económicos, nacionalistas, políticos, culturales), que amenazan con restringir o vulnerar el trasfondo de los presupuestos condicionales de la democracia moderna, es decir, los derechos fundamentales. Por otro lado, la brutal desigualdad originada y mantenida en muchas democracias por inclementes e ineficientes políticas económicas, también ponen en peligro el funcionamiento correcto de los procedimientos democráticos al impedir el acceso a derechos elementales que hagan posible el juego democrático en regla.¹²

Que el populismo sea la sombra de las democracias, como algunos han sugerido, solo puede entenderse en la medida en que la democracia de los modernos, esto es la democracia liberal representativa, han sido alteradas en sus procedimientos fundamentales, en la medida en que los intereses del *démos* no son representados sino suplantados por otros como explica Crouch en su formulación de la posdemocracia. A lo cual habría que

¹¹ Al respecto véase, Philip Resnick, *La democracia del siglo XXI*, Antrophos-Fundación Miguel Giménez Abad, España, 2007; Albert O. Hirschman, *Retóricas de la intransigencia*, Fondo de cultura económica, México, 1991.

¹² Cf. L. Ferrajoli, *Derechos y garantías, la ley del más débil*, 6ª ed., Trotta, España, 2009.

añadir, desde la perspectiva bobbiana, que más allá del mantenimiento de las promesas incumplidas de la democracia, el agravamiento de ellas convertidas en violaciones sistemáticas o la alteración de los procedimientos democráticos, es decir, de las condiciones que permiten definir a determinado régimen como democrático supone en sentido lógico la producción de un régimen no-democrático.¹³ Por lo tanto, si la democracia ha sido diseñada para procesar las demandas de la sociedad a través de su carácter representativo,¹⁴ al verse alterada o al mutar en otra cosa, es previsible no solo la crisis de representatividad sino el auge de regímenes no representativos y además excluyentes. De ahí que el surgimiento del populismo se presente como reacción a esos regímenes más o menos cerrados a la representación e inclusión.

III Del gobierno de las leyes al gobierno de los hombres

Uno de los grandes debates abiertos por Aristóteles es el tema de la distinción entre gobierno de los hombres y gobierno de las leyes, el cual se constituyó en uno de los temas constantes, recurrentes de la historia del pensamiento político.¹⁵ Tal disyuntiva emerge de la cuestión acerca de qué es lo mejor, un

gobierno arbitrario, ilimitado, o un gobierno donde el gobernante (sean uno, varios o muchos) se ajusta a las competencias que las leyes le otorgan a la vez que le restringen.

El gobierno de los hombres se opone al gobierno de las leyes en la medida en que, en los primeros las pasiones pueden imponerse sobre la razón, y, propensos a la concupiscencia, ejercerían un gobierno desordenado, de ahí, que recuperando las lecciones de Platón, Aristóteles vea en esto un motivo de la inestabilidad de los regímenes existentes, mostrados en su mayoría como democracias, oligarquías y monarquías desviadas, y pocas rectas existentes o meramente mitológicas. Mientras que el gobierno de las leyes, son gobiernos impersonales, generales y equitativos que disciplinan y limitan las pasiones, y por estar desprovistas de las volátiles pasiones humanas, brindan a los regímenes mayores condiciones de estabilidad.¹⁶

La distinción entre gobierno de los hombres y gobierno de las leyes servirá en lo ulterior para distinguir los malos gobiernos de los buenos, el otro criterio, observó Aristóteles, es el del bien común.¹⁷ En sus Leyes, Platón se habría inclinado por el gobierno de las leyes, posición que contraría en el Político, al final la historia replicaría los diferentes argumentos a favor del gobierno de los hombres, donde el rey no debe encontrarse sometido, limitado por las leyes (es decir no *rex sub lege*), sino al contrario las leyes deben estar en disposición del rey (esto es, *lex sub rege*). Por su parte, Aristóteles esgrime en la Política el argumento clásico en favor del gobierno de las leyes, a saber, “la ley es razón sin pasión”,¹⁸ cabe

¹³ Cf. M. Bovero, *La democrazia e le sue condizioni*, Notizie Editrice, Italia, 2009; Id., *Las reglas del juego democrático y sus violaciones en el mundo actual*, Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco, México, 2008; Id., “Diritti deboli, democrazie fragili. Sullo spirito del nostro tempo”, en *Diritto e questioni pubbliche*, vol. 16, núm. 2, Univeristà degli Studi di Palermo, Italia, 2016.

¹⁴ Esto en el sentido de que la democracia moderna es tal sí, y a condición de que, sea representativa.

¹⁵ Esta discusión tiene eco en la modernidad en el contractualismo, en el liberalismo político y su Estado de derecho y, en nuestros días, en el constitucionalismo. “Desde la época de las grandes revoluciones en sentido preciso se llamará constitucional únicamente al tipo de estado que cuenta con una estructura de poder, normativamente regulada, que está orientada, tal como lo establece el artículo 2 de la Declaración de 1789, a la conservación de los derechos naturales e imprescriptibles del hombre”. Michelangelo Bovero, “Prefacio” en, Pedro Salazar, *La democracia constitucional. Una radiografía teórica*, Fondo de Cultura Económica, México, 2006, p., 18. Para un estudio de esta noción, cf. Pedro Salazar, “El constitucionalismo” en, op. cit., pp., 72-107; sobre el desarrollo de conceptos como ley, Estado de derecho, vale la pena leer, Jesús Rodríguez Zepeda, *Estado de derecho y democracia*, 4ª ed., Instituto Federal Electoral, México, 2007.

¹⁶ Como señala Bovero, “En primer lugar, el poder político debe ejercerse *per leges*, o sea, mediante normas generales y abstractas y no mediante mandatos extemporáneos y arbitrarios. En segundo lugar, debe mantenerse *sub lege* o sea en los límites formales de la ley (constitucional) que regula sus funciones y competencias. En tercer lugar, debe actuar *sub iuribus*, o sea, debe desarrollar sus funciones y ejercer sus competencias respetando y garantizando los derechos fundamentales de los individuos...”. En “Prefacio”, *cit.*, pp. 21-22.

¹⁷ N. Bobbio, *Teoría general de la política*, 3ª ed., Trotta, España, 2009, p. 226-230; 273.

¹⁸ Aristóteles, *Política*, III, 1287a6.

aclarar que para Aristóteles el gobierno de las leyes será mejor que el de los hombres en la proporción en que las leyes sean buenas (*eunomia*) que como el gobierno recto, será el que propicie el bien común.

Tras la inauguración del ideal, aristotélico podríamos decir, del gobierno de las leyes, antesala del liberal Estado de derecho, pero también ideal inspirador del Estado social de derecho, la idea del imperio de la ley como aspiración de los regímenes democráticos quedó consagrada. Y se ha presentado también como un argumento recurrente ante la aparición de movimientos de corte populista, en el sentido que aquí se le ha dado al término, para lo cual habría que hacer un par de observaciones.

Primero. Que los movimientos de corte populista a través de una acción política personalista, sobre todo en regímenes presidencialistas (por excelencia, régimen de la política monocrática y unipersonal), son nuevas expresiones del gobierno de los hombres, un síntoma (sin ser el único) de las democracias defectuosas, y que debe explicarse a partir de este problema.

Segundo. Que los regímenes posdemocráticos o no-democráticos no son ni pueden ser considerados como formas del ideal del gobierno de las leyes en tanto que se han transformado en tales cosas a partir de haber violado o alterado las condiciones de la democracia representativa, esto es, las normas constitucionales y procedimentales que la definen. Una democracia alterada deliberadamente se correspondería en todo caso con el primer tipo ideal, o sea, con el gobierno de los hombres.

Por lo tanto, en un gobierno estrictamente democrático el populismo, como ha sido entendido por Worsley y Laclau, no podría cumplir la función que sí realiza en aquellos en que se presenta, ni tendría cabida. Es decir,

habría una especie de correspondencia entre un régimen posdemocrático o no-democrático con la aparición del populismo, pero no así en relación con uno democrático, donde no solo los procedimientos se observan sino que la representación política se encuentra debidamente garantizada.

IV Conclusión

Como se ha visto, lejos de la polivalencia que puede cobrar el término populismo, este puede ser visto, gracias a los esfuerzos analíticos de Worsley y Laclau, en otros más, como un fenómeno que ha sido entendido simplemente como una forma de articulación de demandas y de generación de cohesión social en torno a un agente protagónico determinado, que en este caso corresponde a la figura del pueblo. Asimismo, hemos podido observar que el populismo es una respuesta cuando no reacción a gobiernos excluyentes que no procesan las demandas de amplios sectores sociales, y que han sido tipificados según sea el caso, como posdemocracias o como no-democracias, es decir, formas de gobierno que ante la falta de cumplimiento de sus procedimientos se ven alteradas en su carácter constitutivo, la representación política democrática.

Este problema visto desde el viejo dilema gobierno de los hombres versus gobierno de las leyes, ayuda contar con una perspectiva más nítida: que el populismo se corresponde en realidad con el ideal del gobierno de los hombres al tiempo que se comprende como un síntoma de las democracias defectuosas; por su parte, estas posdemocracias o no-democracias han dejado de corresponderse con el segundo ideal, para hacerlo con el primero en sentido negativo. Se ha concluido por último que una democracia que observe sus procedimientos constitutivos y constitucionales garantizando su carácter

Mientras que los fascismos europeos optaron por las clases medias, los populismos latinoamericanos se dirigieron preferentemente a las clases populares. Los primeros, anularon absolutamente los procedimientos democráticos, mientras que los segundos se adaptaron con un mayor o menor grado sin omitir algunos sobresaltos autoritarios a las instituciones democráticas

representativo sería el único caso en que el populismo podría quedar sin posibilidad funcional de existencia. En breve: la proliferación de reacciones populistas se explica por una ausencia de representación política democrática, y esta ausencia pone en evidencia un daño letal, y con ello el problema capital, de los regímenes que hoy nos empeñamos en considerar democráticos.

Bibliografía

- Aristóteles, *Política*, Gredos, España, 1988.
- Bobbio, Norberto, *¿Qué socialismo?*, Plaza y Janés, España, 1986.
- -----, *El futuro de la democracia*, 3ª ed., Fondo de Cultura Económica, México, 2001.
- -----, *Teoría general de la política*, 3ª ed., Trotta, España, 2009.
- Bovero, Michelangelo, "Prefacio", en Pedro Salazar, *La democracia constitucional. Una radiografía teórica*, Fondo de Cultura Económica, México, 2006.
- Crouch, Colin, *Posdemocracia*, Taurus, México, 2004.
- Ferrajoli, Luigi, *Derechos y garantías, la ley del más débil*, 6ª ed., Trotta, España, 2009.
- Hirschman, Albert O., *Retóricas de la intransigencia*, Fondo de cultura económica, México, 1991.
- Laclau, Ernesto, Chantal Mouffe, *Hegemonía y estrategia socialista*, Fondo de Cultura Económica, 3ª ed., México, 2010.
- Laclau, Ernesto, *La razón populista*, Fondo de Cultura Económica, 2ª ed., México, 2006.
- Mastropaolo, Alfio, "Populismo e democrazia", en Michelangelo Bovero, Valentina Pazé (coords.), *La democrazia in nove lezioni*, Laterza, Roma-Bari, 2010.
- Resnick, Philip, *La democracia del siglo XXI*, Antrophos-Fundación Miguel Giménez Abad, España, 2007.
- Salazar, Pedro, *La democracia constitucional. Una radiografía teórica*, Fondo de Cultura Económica, México, 2006.
- Worsley, Peter, "El concepto de populismo", en Ghita Ionescu y Ernest Gellner (comps.), *Populismo. Sus significados y características nacionales*, Amorrortu, Buenos Aires, 1979.
- Zepeda, Jesús Rodríguez, *Estado de derecho y democracia*, 4ª ed., Instituto Federal Electoral, México, 2007.

LÉENOS EN LÍNEA
www.frph.org.mx



La polarización en Estados Unidos, reflexiones para México

José de Jesús de la Torre Robles

La polarización se refiere a una divergencia de opiniones y actitudes políticas que se divide en dos polos opuestos que usualmente se configuran en torno a partidos políticos.

En una democracia moderna los partidos políticos son la herramienta imprescindible para que la población influya en la dirección que debe tomar el gobierno; “sin partidos una democracia es impensable” de acuerdo con el politólogo E. Schattschneider.

Ahora bien, ¿qué sucede cuando dichas fuerzas opuestas alcanzan un alto grado de concentración y divergencia? ¿Qué consecuencias puede traer para la administración pública y para el funcionamiento social? En este espacio revisamos brevemente la situación en Estados Unidos

y algunas reflexiones para México.

Estados Unidos

El bipartidismo en Estados Unidos ha existido desde su propio origen como país independiente. La rivalidad política entre Thomas Jefferson y Alexander Hamilton dio paso al nacimiento del partido demócrata (el más antiguo del mundo, fundado en 1792) y al republicano (sucesor del partido Whig). Ambas agrupaciones han perdurado hasta nuestros días debido a que el sistema electoral favorece el bipartidismo y en gran medida a su enorme capacidad de readaptación.

A lo largo de la historia estadounidense ambos partidos han abanderado distintas causas y posturas, muchas veces opuestas a las que

enarbolan hoy, y durante gran parte del siglo XX frecuentemente no hubo gran diferencia entre votar a un partido o al otro respecto de los grandes ejes políticos nacionales como la economía de libre mercado y la política exterior, ya que había un gran consenso nacional.

Sin embargo, de acuerdo con Levitsky y Ziblatt (2018) desde la década de los años 70 las plataformas políticas partidistas comenzaron a diferenciarse de manera progresiva en temas como el aborto y la asistencia social. En la presidencia de Ronald Reagan los republicanos comenzaron a abogar por la reducción del tamaño del gobierno, a la vez que los demócratas demandaban un papel estatal más activo en la economía.

En su libro *Cómo Mueren las Democracias*,¹ los autores aseguran que el origen de este fenómeno divisorio yace en la conducta de los propios partidos políticos y sus actores. La política entendida como una guerra comenzó en 1994 con la victoria de Newt Gingrich en la Cámara de Representantes; desde ese momento y salvo el episodio de los atentados 11-S, la cooperación partidista en el congreso decayó paulatinamente: en las elecciones de 2008 y durante la presidencia de Obama los partidos siguieron distanciándose, como lo demuestra el creciente número de acciones de obstrucción en el congreso y la transgresión de normas legislativas.

Los contrastes bipartidistas se expresaron en una mayor cantidad de ámbitos opuestos de la vida pública hasta que las diferencias alcanzaron una polarización no vista desde la Guerra de Secesión del siglo XIX. Este escenario ha trascendido los tres niveles de gobierno, los tres poderes y lo más importante, la opinión pública.

El influyente *think tank* *Pew Research Center* señala que actualmente la polarización es una característica definitoria de la política estadounidense. Fue con las elecciones de 2016 que la polarización

alcanzó su punto más álgido. Ese año la prestigiosa revista *Foreign Policy* (2016) señalaba que el Partido Republicano se había vuelto el partido del populismo y que los demócratas tenían que construir un partido multicultural y cosmopolita, es decir, se habían constituido cuerpos aglutinantes de postura ideológicas diametralmente opuestas.

Mientras que el partido republicano se ha mantenido culturalmente homogéneo en torno a una población blanca, anglosajona, protestante y con una percepción económica de la realidad de profunda inconformidad porque consideran que la migración les ha mermado y degradado su estatus económico, los demócratas han agrupado a las minorías, a la diversidad y a los que profesan un pensamiento liberal. Muchos creen que la demografía jugará un papel clave en el futuro de los demócratas y que si no se reinventan los republicanos, estos podrían quedar diezmados en el largo plazo.

La división también ha llegado al poder judicial, de acuerdo con el *Pew Research Center*, tres cuartas partes de los republicanos tienen una opinión favorable de la Suprema Corte de Justicia, mientras que aproximadamente solo la mitad de los demócratas comparte esta visión, y esto en parte se explica por la composición ideológica de

los jueces y sus inclinaciones políticas predominantemente conservadoras.

En Estados Unidos los padres fundadores anticiparon un clima de conflicto, y por medio de un sistema de pesos y contrapesos previeron que surgiera una solución óptima. Pero actualmente todo esto no ha sido suficiente para evitar una progresiva parálisis en temas sustanciales, como el cierre del gobierno en 2018-2019 o la situación de los *dreamers*.

Divididos en seguridad social, en migración, en economía, en religión, en derechos civiles y medio ambiente, entre otros tantos rubros, el fenómeno de la polarización se ha vuelto uno de los temas más estudiados de la academia. Las causas que se le atribuyen son diversas, pero la mayoría coincide en que tiene que ver la creciente diversidad étnica, la desigualdad económica entre los distintos grupos sociales y las diferentes opiniones respecto a los derechos civiles, el uso informativo de los medios de comunicación y las responsabilidades de los partidos políticos.

Las consecuencias son diversas, en el gobierno:

1. Los procesos se ralentizan o se obstruyen completamente.
2. Las instituciones se ven inmiscuidas de una

¹ *Cómo mueren las democracias*. Levitsky Steven y Daniel Ziblatt

La experiencia estadounidense nos enseña lo contraproducente que es la división en torno a líneas étnicas o raciales, en México eso no ha ocurrido, pero la categorización de “fifís” y “chairo” es una señal de alarma. Se deben fomentar las normas de la tolerancia y la convivencia mutua en el ámbito social para lograr un tejido social más proclive al diálogo que a la descalificación

forma u otra y se vulnera su credibilidad.

3. Se pierde la oportunidad de generar consensos en los grandes temas de la agenda pública y se alcanzan solo logros marginales.

De acuerdo con un artículo de la Universidad de Berkeley (2019) algunos de los efectos sociales son:

1. La segregación social por ideas políticas e ideología, lo que genera que las personas en comunidades sean más proclives a satanizar a los demás.
2. La antagonización de la cultura política, lo que impulsa que nos enfoquemos más en los errores del oponente en vez de construir soluciones.
3. División y choques, incluso entre familiares.
4. Estrés social y decepción.

5. En general se inhibe el sentimiento de ayuda hacia los demás.

México

Si bien la polarización ha aumentado en todo el mundo, en México ha crecido exponencialmente en los últimos años. La mayoría de las encuestas de percepción ciudadana dibujan un país confrontado y se considera que vivimos en un clima político de división, incertidumbre y desconfianza, siendo estos sentimientos más evidentes en la población joven.

Esta percepción aumentó naturalmente desde 2018 con las elecciones federales las cuales se caracterizaron por pintar un escenario de lucha entre el *establishment* contra el antisistema.

En gran medida este clima ha sido alentado por el propio presidente López Obrador, el cual llevaba algunas décadas nutriendo un sentimiento dicotómico que no terminó una vez que llegó a Palacio Nacional, sino que continuó con esa dinámica de forma permanente.

A diferencia del partido republicano, Morena es un partido que no tiene ni una década de existencia y cuyas directrices y actores políticos aún no han podido consolidarlo como una institución política bien definida alejada del cobijo y dirección del Presidente de la República. Carecen de un cuadro ideológico sólido y sus actores principales están inmersos en una álgida riña por el control del partido, lo que le ha restado credibilidad y autoridad como institución política.

Actualmente la polarización nacional se nutre de una narrativa presidencial que a la vez se ha vuelto la estrategia de comunicación del propio gobierno. Para ello ha buscado reconstruir e inventar enemigos provenientes, algunos de ellos, de las etapas de la historia antigua de México, para darle forma a sus adversarios actuales, a quienes los ha encapsulado bajo el pseudónimo de “conservadores” independientemente de si en verdad lo son.

El Partido Acción Nacional se ha vuelto por “default” el

centro de las críticas presidenciales por su trayectoria histórica, su cuerpo ideológico, sus posturas actuales y su presencia a nivel nacional, pero también otros partidos y agrupaciones sociales se han vuelto blancos de ataque por el hecho de diferir o contradecir al gobierno.

Si bien la polarización en nuestro país no sólo se debe en su totalidad al presidente, sí es su responsabilidad constitucional buscar un consenso nacional para afrontar la grave crisis por la que atraviesa el país, en especial ahora que padecemos una grave recesión económica, una crisis exponencial de inseguridad y una pandemia de coronavirus COVID-19. En tiempos de grandes dificultades es fundamental optimizar los recursos y las estrategias y para ello es imprescindible desalentar la división.

Conclusiones

La genialidad de los padres fundadores en Estados Unidos radicó en diseñar instituciones sociales funcionales a pesar de las turbulencias y con independencia de los vendavales políticos. Y esa es quizás la gran ventaja que tienen ellos, nosotros debemos fortalecer nuestras instituciones y reducir el presidencialismo, ya que nuestro sistema de contrapesos, en la práctica, aún le falta mucho camino por recorrer.

Dentro de las instituciones también se encuentran nuestros partidos políticos, ellos deben ser los gendarmes de la democracia y los mecanismos de contención de prácticas corruptas, deben fortalecer la cultura cívica y la participación ciudadana.

La experiencia estadounidense nos enseña lo contraproducente que es la división en torno a líneas étnicas o raciales, en México eso no ha ocurrido, pero la categorización de “fifís” y “chairros” es una señal de alarma. Se deben fomentar las normas de la tolerancia y la convivencia mutua en el ámbito social para lograr un tejido social más proclive al diálogo que a la descalificación.

La desigualdad económica puede ser factor de polarización, pero es imposible combatirla sin la participación de todos, incluido el sector empresarial. Las coaliciones de ideologías afines son importantes, pero no bastan para defender la democracia. Las coaliciones más eficaces son aquellas que congregan con concepciones distintas. **B**

Bibliografía:

- Adams, Willi Paul, *Los Estados Unidos de América*, ed. Siglo XXI, 2008
- *Facing History and Ourselves, Political Polarization in the United*

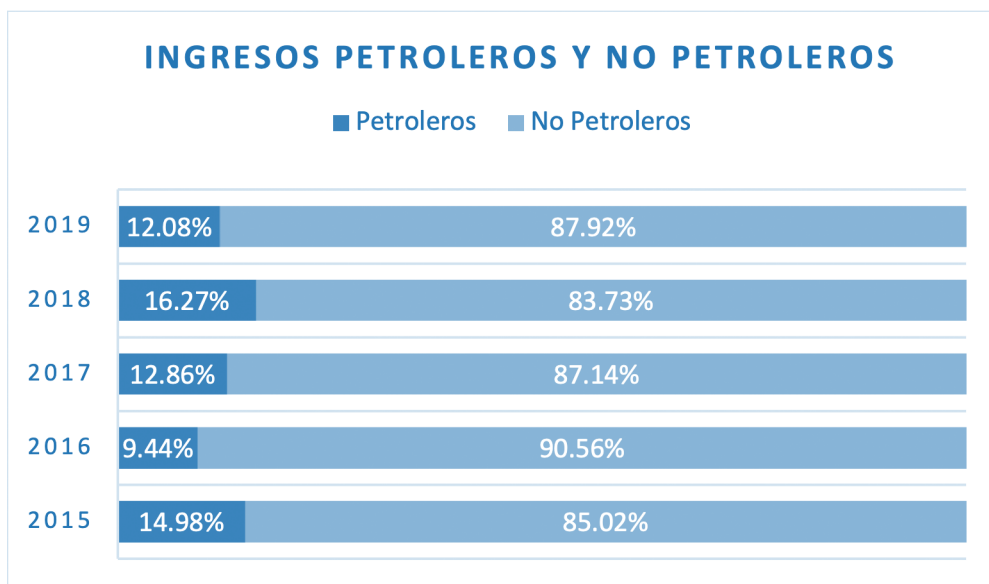
States, 2019 https://www.facinghistory.org/sites/files/Explainer_Political_Polarization.pdf

- *Foreign Policy*, Donald Trump Will Dramatically Realign America's Political Parties, 2016 <https://foreignpolicy.com/2016/11/11/why-democrats-should-abandon-angry-working-class-whites/>
- Jilani, Zaid y Jeremy Adam Smith, *What is the True Cost of Polarization in America*, Berkeley, 2019 [https://greatergood.berkeley.edu/article/item/what_is_the_true_cost_of_polarization_in_america]
- Levitsky Steven y Daniel Ziblatt, *Cómo Mueren las Democracias*, 2018, Ed. Paidós
- Newport, Frank, *The Impact of Increased Political Polarization*, Gallup, 2019, [<https://news.gallup.com/opinion/polling-matters/268982/impact-increased-political-polarization.aspx>]
- Pew Research Center, Political Polarization, www.pewresearch.org/political-polarization/
- Trump Jr, Donald, *Triggered: How the left thrives on hate and wants to silence us*, 2019, Hachette Book Group, Nueva York.

Coberturas sobre petróleo y riesgos económicos de México

Gonzalo Mario Carrasco Levet

Durante muchos años las finanzas de México han descansado en gran medida sobre los ingresos petroleros, sin embargo, debido a la volatilidad o inestabilidad del precios de este commodity, se requiere la implementación de mecanismos financieros que permitan al Gobierno federal mantener un flujo constante de recursos con los cuales hacer frente a las demandas presupuestales en materia de salud, educación, seguridad, transferencias a estados y municipios entre otras.



Fuente: Elaboración propia con datos de la SHCP.

Para lo anterior desde el 2001 se han implementado medidas como la adquisición de instrumentos en el mercado de derivados que dan el derecho a vender un subyacente (petróleo en este caso) a un precio de ejercicio pactado (*strike*) independientemente de cuál sea su precio de mercado en ese momento, y puesto que se trata de un derecho y no de una obligación, puede ejercerse o no, dependiendo de las condiciones del mercado (Cabeza, 2019).

Opciones asiáticas

Dentro del mercado de opciones existen distintas posibilidades, según *Bloomberg News* para este caso específico, México contrató una variante denominada “Opciones asiáticas” mismas que se caracterizan porque el precio *strike* o de liquidación, se determina como la media de las cotizaciones durante un periodo de tiempo determinado. Por lo tanto, la liquidación final se calcula como la diferencia entre el *strike* y la media de la evolución del subyacente. Estas opciones suelen ser más baratas que las opciones tradicionales, ya que la media del activo subyacente de la opción es menos volátil, en general, que el propio activo subyacente, aunque son de más difícil valoración y puesto que son contratadas en el mercado extra bursátil u OTC (*Over*

the Counter), no existe un mercado tan amplio.

De esta manera, en el Presupuesto de Egresos de la Federación, se puede establecer un precio mínimo por venta del barril de petróleo, que para este año es de 49 dólares, con independencia de si el precio en el mercado sube o baja, sin embargo hay que tomar en cuenta que la compra de ese derecho tiene un costo y que éste aumenta cuando aumenta la volatilidad del precio del subyacente, el costo de este derecho considera también el tiempo que durará la cobertura, así como el precio *strike*, mientras más alto sea, mayor es el costo de la prima que habrá que pagar.

Dado lo anterior, no se cubre toda la producción de petróleo y en ocasiones no se ha cubierto el año entero, ya que, si no se ejerce este derecho porque el mercado ha estado por arriba del precio de ejercicio (*strike*) de la “opción”, el vendedor de ésta, se queda con la prima, que en promedio anual a rondado los 1,200 millones de dólares en los últimos años. Las contrapartes en estos acuerdos suelen ser grandes financieras como Barclays, Deutsche Bank, Goldman Sachs o Morgan Stanley, aunque para este ejercicio según *Bloomberg News*, se adquirieron de un pequeño grupo de bancos de inversión y compañías petroleras.

El secreto mejor guardado de Wall Street

En los últimos años la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) ha sido opaca al revelar los detalles de estas operaciones, argumentando que busca evitar la especulación, y con ello que los precios de las coberturas se disparen, sin embargo, podríamos obtener una aproximación del su valor, considerando la volatilidad del año anterior calculada en 22.45% para el precio del barril de petróleo Brent, el tiempo de la cobertura de un año, la tasa libre de riesgo al 1.5% como era en ese momento el Bono Americano a 10 años, y usando el modelo de valoración Black-Scholes,¹ obtendríamos un precio teórico que se ubica en 1.85 dólares por cobertura de barril, aunque como se señala antes, al ser opciones asiáticas en mercados OTC, su valoración resulta más compleja. Para el 2017 el costo de la cobertura fue de 1.34 dólares por barril, en 2018 de 2.81 dólares por barril y en 2019 de 1.28 dólares.

Considerando los datos de años anteriores, se puede inferir que la cobertura se destina a alrededor del 33% de la producción en promedio, dado lo cual, algunos analistas señalan que si los precios

¹ Por simplificación para obtener un estimado, se usó la metodología para el cálculo de opciones convencionales PUT.

se mantienen bajos hasta finales de noviembre, es decir por debajo de 20 dólares por barril, la cobertura pagaría cerca de 6 mil millones de dólares, sin embargo, esto no es suficiente para cubrir los déficits presupuestarios provocados por la caída del PIB para el 2020, por lo que la Secretaría de Hacienda, (SHCP, 2020) espera una caída de los ingresos petroleros del 3.8% al 2.4%, es decir un 1.4% en términos del PIB.

Riesgos para México

En marzo de 2020 la agencia calificadora Standard and Poor's (S&P) revisó la calificación de 17 soberanos, entre los cuales está México. De manera específica, la agencia S&P redujo la calificación crediticia a México de "BBB+" a "BBB", mientras que Fitch Ratings le asigna una BBB-. Es importante señalar que a pesar de las revisiones sobre la calificación soberana, la deuda de México se mantiene en grado de inversión, sin embargo el riesgo de PEMEX pesa sobre México, debido a que en abril de este año la agencia Moody's bajó dos escalones la calificación de la paraestatal, lo que aunado a la revisión realizada por Fitch Ratings en junio del año pasado y la nueva bajada de este mes, convierten a las emisiones de deuda de la paraestatal en "bonos basura" o emisiones de grado especulativo,

lo que obligará a muchos fondos a vender estos bonos por mandato en las próximas semanas, lo anterior representa un incremento en la probabilidad de un recorte en la calificación de la deuda soberana de México.

¿Pero qué significa la calificación de una agencia de rating como Moody's o Fitch Ratings? Éstas son organizaciones especializadas en la evaluación de riesgo tanto de entidades públicas como privadas, que busquen financiarse a través de los mercados de capitales, estas calificadoras dan una medida de solvencia y de la probabilidad de que se produzca un impago, cabe mencionar que a estas empresas las contrata el emisor de deuda para que los inversionistas interesados en adquirir su deuda tengan una referencia. En el caso específico de PEMEX, aunque la calificación era una Baa3, considerada por Moody's como *investment grade*, ofrecía importantes beneficios, lo que para el mercado es más congruente con una nota que esté por debajo del umbral de grado de inversión.

En estos mercados, los inversionistas tienen la capacidad de evaluar los riesgos de las empresas y de los países y dedican mucho tiempo y dinero para hacerlo, así la calificación que puedan otorgar las agencias, son una mera referencia que por

supuesto a los políticos no les gusta, ya que quedan evidenciadas sus malas decisiones, así que por lo general argumentan en contra de la fiabilidad de las mismas y señalan algunos de los más famosos escándalos en los que han participado como el caso Enron, que siendo una empresa a la que S&P le había asignado una calificación AAA quedó en bancarrota, o el escándalo de las calificaciones, también AAA, asignadas a las Obligaciones de Deuda Garantizada o CDO por sus siglas en inglés (*Collateralized Debt Obligations*) o a los Valores Respaldados por Hipotecas, MBS (*Mortgage Backed Securities*), origen de la crisis del 2008.

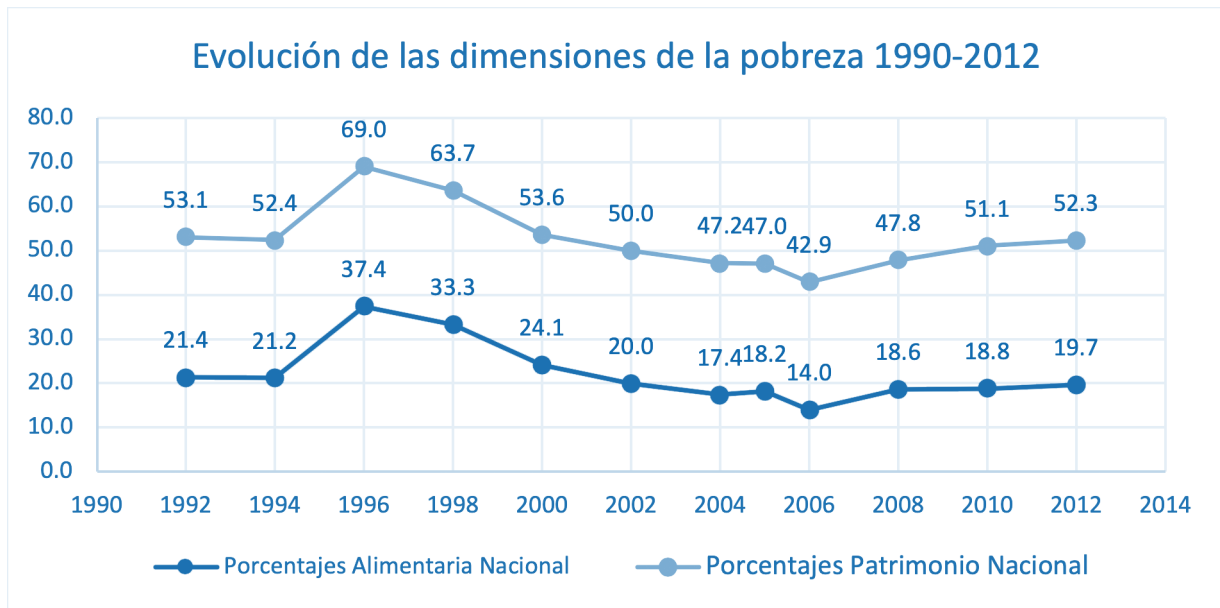
Sin embargo, en este caso, los argumentos de las calificadoras se basan en hechos que todos conocemos, para Moody's fueron: La existencia de incertidumbre respecto a la posibilidad de hacer frente a los pagos de deuda que enfrenta la empresa debido a los bajos precios del petróleo; los proyectos de priorización de la refinación sobre la exploración y la producción; y la insuficiencia en la disminución del aporte fiscal que la empresa realiza mediante Derechos de Utilidad Compartida.

Por su parte Fitch Ratings, argumenta que la revisión de la calificación "se debe a la debilidad del gobierno

corporativo de la empresa, dado el alto nivel de intervención del gobierno en los cambios de estrategia, financiamiento y administración de la compañía”. Recordemos la actuación de la Secretaría de Energía en la última reunión de la OPEP+.

Perspectivas 2020-2021

Por otro lado, se espera una caída del PIB del 2.9% por parte de la Secretaría de Hacienda (SHCP, 2020) sin embargo, esta dista mucho de la publicada por el Fondo Monetario Internacional (FMI) que sitúa a México en un -6.6% para el 2020 y un crecimiento del 3% en 2021, la cifra es muy relevante, recordemos la crisis de 1994 en México, la caída del PIB fue del 6.29% en 1995 (Banco Mundial, 2020) y representó un aumento de la pobreza alimentaria a niveles del 37.4% y patrimonial del 69% , siendo que hasta el 2002 se alcanzaron los niveles anteriores a 1994.



Fuente: Elaboración propia con datos de CONEVAL.

Esta crisis puede ser mayor en un 4.7% según estas estimaciones y de momento no se ve la intención del Gobierno federal por intentar aplicar políticas de sostenimiento de ningún tipo, esperemos que la Secretaría de Hacienda utilice los mecanismos disponibles como la línea de crédito flexible por 61,000 millones del FMI y la línea swap (intercambios flexibles de liquidez) de hasta por 60,000 millones de dólares que brindó la Reserva Federal de Estados Unidos al Banco de México junto con otros bancos, al menos para atenuar los posibles riesgos de una crisis de liquidez derivada de la salida de capitales que se ha tenido en el primer trimestre del año, muy similar a la que se vivió en 1995.

Las expectativas para el resto del mundo para el año 2020 no son mejores que la de México, sin embargo, llama la atención que en el año 2019 el único país dentro de la lista el FMI con crecimiento negativo, fue el nuestro y eso sólo se debe a la justificada desconfianza que despierta el gobierno en los inversionistas, y que se confirma en cada una de las intervenciones del presidente López Obrador. **B**

PIB real variación % anual			
Año	2019	2020	2021
Producto mundial	2.9	-3	5.8
Estados Unidos	2.3	-5.9	4.7
Alemania	0.6	-7	5.2
España	2	-8	4.3
China	6.1	1.2	9.2
Brasil	1.1	-5.3	2.9
México	-0.1	-6.6	3
Rusia	1.3	-5.5	3.5
India	4.2	1.9	7.4

Elaboración propia con información del FMI.

Bibliografía consultada

- Cabeza, M. (2019). *Opciones reales, mejoras decisiones de inversión y valoración de empresas*. Ediciones Librería Universitaria S.L. Barcelona, España.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2014). Evolución de las dimensiones de la pobreza 1990-2014. CONEVAL. México. Recuperado de: <https://www.coneval.org.mx/Medicion/Evolucion-de-las-dimensiones-de-la-pobreza-1990-2014-.aspx> Consultado el 19/4/2020 y 18/4/2020.
- Banco Mundial. (2020). Crecimiento del PIB (%) anual-México. Recuperado de: <https://datos.bancomundial.org/indicador/Glocations>. Consultado el 18/4/2020.
- Fondo Monetario Internacional. (2019). Perspectivas de la economía mundial: Desaceleración del crecimiento, precaria recuperación. Washington (abril).
- Harrup, A. (17 de abril del 2020). Moody's Downgrades Mexico and state oil firm Pemex. The Wall Street Journal. Recuperado de: <https://www.wsj.com/articles/moodys-downgrades-mexico-and-state-oil-firm-pemex-716>. Consultado el 18/4/2020.
- Infobae (12 de abril del 2020). Qué es una cobertura petrolera y cómo se benefició México ante las batallas por el precio del crudo. Recuperado de: <https://www.infobae.com/americamexico/2020/04/12/que-es-una-cobertura-petrolera-y-como-se-beneficio-mexico-ante-las-batallas-por-el-precio-del-crudo/>
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (2020). Documento relativo al cumplimiento de las disposiciones contenidas en el artículo 42, fracción I, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Ciudad de México.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (2020). Ingresos Presupuestarios del Gobierno Federal, Petroleros y No petroleros Año actual vs año anterior (2015-2020), Millones de pesos. Recuperado de: http://www.shcp.gob.mx/politica-financiera/Finanzas-publicas/Estadisticas_Finanzas_Publicas/Pag/unica2.aspx. Consultado el 24/3/2020.

Asociaciones Públicas Privadas para la construcción de hospitales en México

Paulina Lomelí García

I. Introducción

Recientemente han surgido nuevas modalidades de desarrollo para desplegar proyectos de infraestructura y aprovisionamiento de servicios muy necesarios para continuar impulsando el desenvolvimiento social y económico de un país. Entre dichas modalidades ha cobrado fuerza la modalidad de inversión en asociación entre el sector público y privado (Asociaciones Público Privadas o APP, como se les denomina coloquialmente) con diversos grados de participación y formas de ejecución. No es algo nuevo a nivel global, pero su inserción en México sí es relativamente novedosa. Este modelo de desarrollo tampoco

llega de manera casual, sino que es una respuesta a la necesidad de continuar con la formulación y desarrollo de los proyectos antes citados, pero en un contexto de escasez de recursos públicos. Por ello, el país tiene frente a sí una buena opción de inversión, con la modalidad de proyectos mediante asociación, hoy denominados APP pero con otras denominaciones en años anteriores.

En efecto, en México ya existen las huellas que han dejado de manifiesto la viabilidad de este tipo de proyectos; si bien es necesario perfeccionarlos y reglamentarlos de manera más amplia y precisa. Es decir, no hay duda de que esta modalidad

de inversión presenta algunas problemáticas que es necesario corregir. Ante esta situación, se presentan los pormenores de esta modalidad de inversión en asociación público privada, retomando el ejemplo de los hospitales de alta especialidad, considerándose una buena opción para desarrollar un proyecto de infraestructura que debe continuar en un país como México, pero sin los recursos públicos suficientes para llevarlos a cabo.

En este contexto, el objetivo de la presente investigación es visualizar el esquema de Asociaciones Público-Privadas para atender las demandas de la población en materia de infraestructura

hospitalaria, en un contexto de restricción presupuestal para el Estado.

Las preguntas por resolver en el siguiente documento son:

¿Qué es la modalidad de desarrollo en asociación pública y privada (APP) y cómo surge? ¿A qué se debe el auge que ha alcanzado en el país?

¿Cuál es el marco legal que ampara esta modalidad para la construcción de hospitales?

¿Cuáles son los tipos de proyectos que entran dentro de esta modalidad?

¿Cuáles son las ventajas y las desventajas de las Asociaciones Público-Privadas?

¿Qué criterios se consideran más viables para formular un proyecto en APP y, específicamente en el caso de la construcción de hospitales?

¿Qué hospitales han sido construidos bajo este esquema y qué retos se han encontrado durante ya la puesta en marcha?

La investigación se realizará por medio de una metodología descriptiva, a partir de un análisis cualitativo y cuantitativo. Dicha investigación tendrá el siguiente orden:

En la primera sección se da el concepto de Asociación Público-Privada y como se establecen en México, desde los llamados PIDIREGAS (Programa de Inversión de

Infraestructura Diferido en el Registro de Gasto) hasta el presente.

Posteriormente, se señala a partir de cuándo se crea su marco normativo y cómo se extiende hacia los estados de la República.

A continuación, se describen las ventajas de este tipo de esquemas en cuanto al tiempo, la calidad, el costo y la administración de riesgos.

Después se describen los requisitos y la presencia de las APPS en el desarrollo económico del país.

Luego, se describen la forma en que las Asociaciones Público-Privadas participan en la construcción de Hospitales en México y los pasos a seguir para aprobar este tipo de proyectos.

Más adelante se plantean algunos ejemplos de hospitales que han sido construidos bajo este esquema y los retos que se han presentado, en general.

Enseguida se plantean algunas recomendaciones y por último se dan las conclusiones y se señala si la hipótesis fue cierta.

II. Justificación de la relevancia de la investigación

Dado que en la actualidad se identifica un contexto de escasez de recursos públicos, es oportuno formular

propuestas alternativas para financiar la inversión, pues los flujos de ésta no pueden detenerse so pena de generar dificultades en el tema del crecimiento y desarrollo económicos del país.

Respecto a la propuesta de soluciones, ésta debe enfocarse en recomendar modalidades de inversión en donde el sector público y el privado aporten recursos y voluntades de diverso orden, en forma conjunta, para propiciar sinergias por el bien de nuestra Nación. Esta posibilidad de desarrollo e inversión para el país, lo plantean las modalidades de Asociación Público-Privadas, que como se verá, aparecen ya desde algunos años atrás en México con diversos nombres, como fueron los Proyectos de Prestación de Servicios (PPS) tan utilizados por diversas administraciones conformantes de los tres órdenes de gobierno.

Las APPS no son modelos de inversión perfectos. El marco jurídico que los rige se ha ido construyendo durante los últimos años y se deben generar adecuaciones de diverso orden, sobre todo ante la necesidad de transparentar más las obras y el origen de los recursos que las financian. La Ley de Asociaciones Público Privadas y el Reglamento que los rige datan de 2012 en ambos casos, este último tema y otros más deberán incorporarse con

toda seguridad a dichos instrumentos jurídicos.

Pero los beneficios que se pueden esperar de estos modelos de inversión son muy reales, pues ya existen diversas pruebas que constatan esto: tal y como se pueden observar hoy en México, por ejemplo, un buen número de nuevos hospitales, incluyendo algunos de Alta Especialidad, u otras instalaciones hospitalarias que requerían procesos de rehabilitación desde hace algunos años y que no se habían podido realizar, entre otros proyectos que brindan más y mejores servicios a la población del país.

Entre los beneficios que se obtendrán de esta investigación están, el que se pueda contar con un análisis sobre la articulación de este tipo de proyectos que surgen como un medio viable para atender las necesidades de la población que no se pueden postergar.

La relevancia social que adquiere este tipo de proyectos incluye diversos aspectos, pero dos de los más sobresalientes que destacan son, facilitar el acceso a la población mexicana a servicios masivos que de manera tradicional ya no es posible ni rentable otorgar, por un lado. Y por otro, brindar a los gobiernos locales algunos elementos de interés para impulsar este tipo de proyectos en sus territorios

para beneficio de sus gobernados.

III. Objetivos de la investigación

El objetivo de la presente investigación es visualizar el esquema de Asociaciones Público-Privadas para atender las demandas de la población en materia de infraestructura hospitalaria, en un contexto de restricción presupuestal para el Estado.

IV. Planteamiento y delimitación del problema

El problema que se plantea en la presente investigación es que ante la escasez de recursos públicos es necesario, como país, ir avanzando en la provisión de infraestructura básica, como en el caso de hospitales; para ello, ha sido necesario que el Estado y el sector privado unan esfuerzos para este fin, por medio de las llamas APPs.

Las preguntas por resolver son las siguientes:

¿Qué es la modalidad de desarrollo en asociación público y privada (APP) y cómo surge? ¿A qué se debe el auge que ha alcanzado en el país?

¿Cuál es el marco legal que ampara esta modalidad para la construcción de hospitales?

¿Cuáles son los tipos de proyectos que entran dentro de esta modalidad?

¿Cuáles son las ventajas y las desventajas de las Asociaciones Público-Privadas?

¿Qué criterios se consideran más viables para formular un proyecto en APP y, específicamente en el caso de la construcción de hospitales?

¿Qué hospitales han sido construidos bajo este esquema y qué retos se han encontrado durante ya la puesta en marcha?

El análisis será de tipo cualitativo y cuantitativo a partir de datos los últimos datos de INEGI, SHCP, IMSS, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados (CEFP), etc.

V. Marco teórico y conceptual de referencia

Alternativas de inversión

En las últimas tres décadas se han impulsado múltiples procesos de liberalización y firma de acuerdos de libre comercio, pero también desregulación económica del Estado y proteccionismo que está dando origen a verdaderas “guerras comerciales”. En resumen, se observa una transformación de la participación del papel del Estado en la economía en general. En medio de esta dinámica se esgrimen con mucha o poca fuerza argumentos a favor de la eficiencia y superioridad del capital privado, en relación con el sector público.

Las Asociaciones Público Privadas (APP) son una expresión de la reorganización del aparato estatal y de una mayor rentabilidad de los bienes y servicios públicos.¹

Andreas Jobst sostiene la relevancia de asignar un valor de mercado a estos últimos (bienes y servicios públicos), en virtud de que es más real su gestión, con lo que puede olvidarse la forma usual de financiarlos, basada en la captación fiscal y en la celebración de empréstitos de diverso orden.² Sin embargo, existen detractores a este modelo de inversión porque, entre otras consideraciones, han señalado que las APP son una forma de ocultar el endeudamiento público. También hay quienes afirman que este modelo conduce a una virtual privatización de los servicios públicos.

Entre las ventajas de una modalidad APP, se encuentra, que realmente es el sector privado el que se hace cargo de la gestión de los servicios hospitalarios (retomando el ejemplo al que ya se había acudido), y asume, además, los riesgos más importantes que prevalecen en una inversión efectuada por el Estado. Asimismo, el sector público se encarga de

construir, mejorar, ampliar o brindar el mantenimiento a la infraestructura en cuestión.³

De acuerdo con esa división social del trabajo establecida entre el sector público y el privado, el Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales (INDAABIN) identifica tres principales modelos de asociaciones público privadas, que a continuación retomamos:⁴

Diseño-Construcción (DC): en este modelo el sector público toma un papel preponderante, en virtud de que se asocia con el sector privado para diseñar y construir obras de infraestructura bajo sus propios lineamientos y requerimientos. Una vez concluida la construcción, el Gobierno mismo asume la responsabilidad de la operación y mantenimiento del proyecto.

Diseño - Construcción - Mantenimiento (DCM): en este caso, se trata de un modelo muy similar al anteriormente considerado, con la diferencia de que el sector privado es quien le da mantenimiento a la obra y el

Gobierno, en su caso, se asume como responsable de la operación del proyecto.

Diseño - Construcción -Operación (DCO): para este caso, el sector privado diseña y construye, y cuando se termina de construir la nueva obra, el derecho de la misma se transfiere al sector público, mientras que el sector privado la opera durante un tiempo determinado.

Ahora bien, es muy importante entender que las APP no constituyen la panacea del desarrollo. Tampoco son, necesariamente, el esquema o modelo más adecuado para poner en marcha un proyecto de infraestructura. No puede obviarse la necesidad de efectuar un análisis riguroso que permita determinar si es el mejor modelo a emplear, antes que otros. Para ello se requiere, primero, efectuar estudios costo-beneficio que determinen si el proyecto es socialmente rentable; y segundo, recurrir a la metodología “valor por dinero” (*value for money*) para determinar si le conviene o no participar a los particulares en el proyecto, en la medida que se genere valor redituable en un largo plazo, incluyendo las distintas fases del proyecto: construcción, operación y dotación del servicio. Recordando que el gobierno no paga la obra hasta que el servicio opere en

¹ Mendoza, J. Enrique (2017), “Financiarización y sector carretero en México”, en Revista Problemas del Desarrollo, México, 189 (48), abril – junio 2017, <http://probdes.iiec.unam.mx>

² Cif. por Mendoza, J. Enrique (2017), *op. cit.*, p. 92.

³ Hinojosa, S. Alejandro (2010), Un indicador de elegibilidad para seleccionar proyectos de asociaciones público-privadas en infraestructura y servicios en etapas tempranas, Mayo de 2010, Ikons-ATN, 147 p. Ver en <https://publications.iadb.org>

⁴ Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales - INDAABIN (2015), Asociaciones Público-Privadas, Tercera reunión ordinaria del subcomité de normatividad, 30 de julio de 2015, 45 p.

las condiciones pactadas o contratadas.⁵

Asimismo, el particular debe evaluar con toda precisión a qué tipo de proyecto le esté entrando no sólo porque los réditos, en algunos casos, se podrán obtener a largo plazo. Pero además, existen proyectos que por su naturaleza, van a propiciar servicios incrementales como es el caso de los hospitales, en específico, de tercer nivel. Los servicios incrementales son el elemento mediante el cual se cuantifican y valoran los beneficios de un hospital de tercer nivel.

VI. Formulación de hipótesis

La hipótesis planteada es que el esquema de Asociaciones Público-Privadas es adecuado para ampliar la infraestructura hospitalaria en el país, ante la restricción presupuestaria que enfrenta el Gobierno y las demandas de salud por parte de la población.

VII. Pruebas empíricas o cualitativas de la hipótesis

Las Asociaciones Público Privadas (APP) aparecen en la palestra internacional en el Reino Unido con la entrada de las Private Finance

Iniciatives (PFI) en 1982. La principal idea de las PFIs es aprovechar el financiamiento privado para la construcción y renovación de infraestructuras públicas. Para este tipo de proyectos, el socio privado asume la responsabilidad de diseño, financiamiento, construcción, operación y mantenimiento de la infraestructura, dentro de estándares de calidad definidos por la administración pública.⁶ Por su parte, la aparición de las APPs revoluciona la gestión del capital en México.

En consecuencia, la ayuda para el desarrollo se convirtió en una especie de alianza gobierno – sector privado, y aún en algunos casos, existe participación de la sociedad civil que se ve involucrada por medio de organizaciones no gubernamentales, principalmente. En realidad, México ha obtenido un mayor grado de certeza jurídica para realizar una APP, si bien queda mucho por hacer en materia reglamentaria.⁷ Si se echa un vistazo a la historia registrada por esta modalidad de inversión en el país, se puede advertir que prácticamente inicia con las concesiones que se otorgan al capital privado a partir de 1989 (básicamente

en materia de carreteras y autopistas de cuota);⁸ continúa la historia con el Programa de Inversión de Infraestructura Productiva Diferido en el Registro del Gasto (PIDIREGAS) que data de 1995;⁹ avanza con la formulación de

⁸ Quesada Lastiri, G. (2010), *Experiencia mexicana en Asociaciones Público-Privadas para el desarrollo de infraestructura y la provisión de servicios públicos*. – Programa para el Impulso de Asociaciones Público-Privadas en Estados Mexicanos (PIAPPEM) – Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN) – BID, 147 p. y Los nuevos esquemas concesionarios dentro del sector carretero descansan sobre la base de que los tramos carreteros de cuota que se pretendían construir no eran financieramente rentables por sí solos, por lo que se dio una inversión conjunta de recursos públicos y privados mediante mezclas de capital de riesgo privado, créditos bancarios y recursos federales y estatales en proporciones determinadas con base en cada proyecto. Esto permitía obtener una tasa de rentabilidad razonable al capital privado y un uso más eficiente de los recursos públicos. Los esquemas de concesión de autopistas de cuota fueron diseñados por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) y el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (Banobras), conforme al marco jurídico mexicano; pero además, dichas concesiones posibilitaron la obtención de financiamiento a mejores plazos. *Ibid*, pp. 76-78.

⁹ Ante la crisis económica de diciembre de 1994, se desarrollan nuevos esquemas de financiamiento para que PEMEX y CFE pudieran contar con flujo suficiente que les permitiera generar energía eléctrica y extraer petróleo. Los Proyectos de Inversión Diferidos en el Gasto (PIDIREGAS), ahora conocidos como Proyectos de Inversión de Largo Plazo se diseñaron para atender dichas necesidades en condiciones de escasez. Se logró que el sector público pudiera acudir a los mercados financieros por medio de la inversión directa, primero, para que de acuerdo a la naturaleza de los contratos, dicho sector asumiera la obligación directa de adquirir activos productivos construidos por particulares, y segundo, cuando ciertos activos de propiedad privada, en caso de alguna eventualidad contemplada en los contratos, se tuviera la facultad de adquirir o no dicho bien por parte del sector citado. En conclusión, los PIDIREGAS fungieron como esquemas de financiamiento que en general tuvieron resultados positivos, tanto como generadores de ingresos como creadores de infraestructura de gran envergadura. En Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP) de la Cámara de Diputados (2007), *Pidiregas un estudio general*, CEFP/072/2007, México, 17 p.

⁶ Mendoza, J. Enrique (2017), *op cit*, p. 87

⁷ Fundación CIDEAL – Promotora Social México (2013), *Alianzas Público Privadas para para el desarrollo en México: una apuesta de futuro*, Fundación CIDEAL de Cooperación e Investigación y Promotora Social México, México, 259 p.

⁵ Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP) de la Cámara de Diputados (2016), *Las Asociaciones Público Privadas como alternativa de financiamiento para las entidades federativas*, eecefp/003/2016, México, junio 2 de 2016, 82 p.

La pirámide poblacional del país se está invirtiendo y por ello, los requerimientos de hospitales especializados van en aumento y ante este reto, el esquema Asociaciones Público-Privadas es una opción que permite compartir riesgos y amortiguar costos a fin de cuidar el balance público

Proyectos de Prestación de Servicios (PPS) que datan de 2002,¹⁰ y cobra fuerza con la Ley de Asociaciones Público Privadas (LAPP) del 16 de enero de 2012.¹¹ En el artículo segundo de este ordenamiento se lee lo siguiente:

“Los proyectos de asociación público-privada regulados por esta Ley son aquellos que se realicen con cualquier esquema para establecer una relación

contractual de largo plazo, entre instancias del sector público y del sector privado, para la prestación de servicios al sector público, mayoristas, intermediarios o al usuario final y en los que se utilice infraestructura proporcionada total o parcialmente por el sector privado con objetivos que aumenten el bienestar social y los niveles de inversión en el país.

En los términos previstos en esta Ley, los proyectos de Asociación Público-Privadas deberán estar plenamente justificados, especificar el beneficio social que se busca obtener y demostrar su ventaja financiera frente a otras formas de financiamiento”.¹²

Todo ello, aplica tanto a nivel nacional como local (entidades federativas y municipios), siempre que los proyectos APP que se promuevan cuenten con recursos federales, ya que no se trata

de una Ley General que se replique de manera obligatoria para dichas entidades.

Ahora bien, en aquellos casos en los que los Estados o municipios decidan llevar a cabo algún proyecto APP con recursos propios, deberán atender su legislación local específica. Para 2013, 23 de las 32 entidades federativas contaban con legislaciones específicas en materia de proyectos de APP y/o de Prestación de Servicios o de Inversión de Largo Plazo;¹³ y para 2018, con la única excepción del Estado de Tlaxcala, todas las entidades federativas del país contaban con tales ordenamientos de tipo jurídico.¹⁴ En el listado que se muestra a continuación, se presentan todos los instrumentos legales vigentes

¹⁰ Los PPS son acciones que se requieren para que una dependencia o entidad de la administración pública federal reciba un conjunto de servicios por parte de un inversionista proveedor. Son, asimismo, contratos de servicios de largo plazo, en donde el inversionista privado diseña, construye, opera, mantiene y financia la infraestructura de apoyo necesaria para la prestación de los servicios complementarios a un servicio público, pero la responsabilidad del servicio público permanece bajo control del gobierno. En Quesada Lastiri, G. (2010), *op. cit.*, p. 27.

¹¹ Dicho ordenamiento tiene como fin, regular los proyectos dentro del esquema de Asociación Público Privada, en forma única, dejando de lado o modificando los distintos ordenamientos que regulaban dicho esquema; para así dotar de una mayor certidumbre a los particulares interesados en invertir en el desarrollo de obras y proyectos de infraestructura para la provisión de servicios públicos. La LAPP establece una distribución de riesgos más eficientes, promueve una mayor competencia dentro de las licitaciones y mejora las condiciones de financiamiento para dichas obras y proyectos, así como un proceso de transparencia más genuino en torno el manejo de recursos públicos. *Ibid.*, p. 22.

¹² Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2012), “Ley de Asociaciones Público Privadas”, en *Diario Oficial de la Federación*, del 16 de enero de 2012, Última reforma publicada 15-06-2018.

¹³ Morin, E. y Sergio Hinojosa (2013), *Desafíos para implementar las APP a nivel subnacional: La experiencia de México*, ITESM – Programa para el Impulso de Asociaciones Público-Privadas en Estados Mexicanos (PIAPPEM) – BID, Cartagena de Indias, Colombia, 14-16 de febrero de 2013, 44 p.

¹⁴ Ver la página web de la Secretaría de Hacienda <https://www.gob.mx/shcp/documentos/leyes-y-reglamentos-de-las-entidades-federativas-en-materia-de-proyectos-de-asociaciones-publico-privadas?state=published>

que existen a nivel entidad federativa de México, en materia de proyectos APP y/o de Prestación de Servicios o de Inversión de Largo Plazo y el año en que fueron publicadas en sus respectivos periódicos o gacetas oficiales estatales:

- Ley de Asociaciones Público-Privadas y Proyectos de Prestación de Servicios del Estado y Municipios de Aguascalientes (2013);
- Ley de Asociaciones Público Privadas para el Estado de Baja California Sur (2016);
- Ley de Asociaciones Público Privadas para el Estado de Baja California (2014);
- Ley de Contratos de Colaboración Público Privada para el Estado de Campeche (2011);
- Ley de Proyectos para Prestación de Servicios para el Estado Libre y Soberano de Coahuila de Zaragoza (2007);
- Ley de Asociaciones Público Privadas del Estado de Colima (2016);
- Ley de Asociaciones Público Privadas para el Estado de Chiapas (2016);
- Ley de Proyectos de Inversión Pública a Largo Plazo del Estado de Chihuahua (2011);
- Reglas para realizar los Proyectos y Contratos de Prestación de Servicios a Largo Plazo para la Administración Pública del Distrito Federal (2010);
- Ley de Asociaciones Público Privadas para el Estado de Durango (2017);
- Ley de Proyectos de Prestación de Servicios para el Estado y los Municipios de Guanajuato (2010);
- Ley Número 801 de Asociaciones Público Privadas para el Estado de Guerrero (2011);
- Ley de Asociaciones Público Privadas del Estado de Hidalgo (2011);
- Ley de Proyectos de Inversión y de Prestación de Servicios del Estado de Jalisco y sus Municipios (2008);
- Ley de Asociaciones Público Privadas del Estado de México y Municipios (2018);
- Ley de Asociaciones Público Privadas para el Estado de Michoacán de Ocampo (2015);
- Ley de Contratos de Colaboración Público Privada para el Estado de Morelos (2008);
- Ley de Asociaciones Público Privadas del Estado de Nayarit (2006);
- Ley de Asociaciones Público Privadas del Estado de Nuevo León (2010);
- Ley Estatal de Asociaciones Público Privadas (Oaxaca, 2013);
- Ley de Proyectos para Prestación de Servicios del Estado Libre y Soberano de Puebla (2011);
- Ley de Asociaciones Público Privadas para el Estado de Querétaro (2015);
- Ley de Asociaciones Público-Privadas para el Estado y los Municipios de Quintana Roo (2017);
- Ley de Asociaciones Público-Privadas en Proyectos para la Prestación de Servicios del Estado y Municipios (San Luis Potosí, 2012);
- Ley de Contratos de Colaboración Público Privada para el Estado de Sinaloa (2013);
- Ley de Alianzas Público Privadas de Servicios del Estado de Sonora (2008);
- Ley de Asociaciones Público Privadas del Estado de Tabasco y sus Municipios (2017);

- Ley de Asociaciones Público Privadas para el Estado de Tamaulipas (2017);
- Ley de Asociaciones Público-Privadas para el Estado de Veracruz de Ignacio de La Llave (2014);
- Ley de Proyectos para la Prestación de Servicios del Estado de Yucatán (2016), y
- Ley de Asociaciones Públicas Privadas del Estado de Zacatecas (2018).

Como se puede apreciar en este listado, más del 50% de las entidades federativas del país emitieron o actualizaron sus leyes en materia de APPs en forma más o menos reciente; esto es, durante el sexenio del Presidente Peña Nieto. Sin duda, es un proceso que poco a poco se ha ido entendiendo y atendiendo, concediéndole la relevancia e importancia que tiene esta modalidad de inversión, dando así los pasos necesarios para formular y contar con su respectivo marco jurídico en la materia. A continuación, se describen algunas de las ventajas que representa el contar con esta modalidad de inversión, a pesar de que como se ha expresado ya, es necesario reglamentar más algunos aspectos relacionados con ella:

1. *Tiempo*

Con los proyectos APP se acelera la provisión de infraestructura e implementación de proyectos. Para desarrollar este marco, se han modificado, ajustado o modernizado distintos ordenamientos legales del país que permiten fortalecer este mecanismo de inversión, ya desde hace algunos años.¹⁵ No obstante, es necesario que los procedimientos de asignación de proyectos sean más abiertos y más transparentes. Asimismo, deben disminuirse los defectos en materia de planificación de proyectos y acelerar aún más los procesos de adquisición y de obtención de permisos, eliminando trabas burocráticas y combatiendo situaciones de corrupción.

2. *Calidad y costos*

También se reducen o se deben reducir los costos del proyecto,¹⁶ con la racionalidad

¹⁵ En un informe sobre APPs que se consultó, se afirma que la primera entidad federativa que incorporó la modalidad de "Proyectos para la Prestación de Servicios" (PPS), la antesala de las APPs, fue el Estado de Oaxaca; al publicar el "Decreto No. 147" en el *Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Oaxaca*, el 3 de septiembre de 2005. Mediante dicho decreto fueron modificadas, adicionadas y derogadas diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca; así como de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos, Enajenaciones y Servicios del Poder Ejecutivo Estatal, de la Ley de Presupuesto, Gasto Público y Contabilidad y de la Ley de Deuda Pública Estatal y Municipal. Ver en *Informe Final Situación del Marco Legal de las APP 2010 08 08* (revisión 17 12 2010).

¹⁶ Toda transacción involucra un grado de incertidumbre: en especial, por las contingencias que se puedan producir, y que sin duda no se pueden anticipar. Al respecto, resultaría

de gastos, y tiende a producirse alguna mejoría en la calidad de los servicios, con los citados proyectos, pero con la probable aparición de que surjan cargos directos al usuario, por medio de la vía tributaria o inclusive, mediante la combinación de ambas. Por lo cual, es crucial establecer políticas públicas definidas en concordancia con el desarrollo de las APPs, para garantizar los beneficios previstos de los proyectos, principalmente de orden social.

3. *Riesgos*

Además, se puede generar una distribución eficiente del riesgo de endeudamiento, por parte del sector privado principalmente,¹⁷ alejando de la esfera gubernamental los déficits presupuestales; pero

costoso incluir cláusulas u otras previsiones en los contratos, con el fin de afrontar dichas contingencias. Para poder resolver este asunto de la manera más adecuada, se busca desarrollar un contrato, mediante el principio de asignación de riesgos. Se reconoce entonces la necesidad de que en el diseño del contrato se identifiquen los riesgos que más pesen en la transacción. Posteriormente se distribuyen y se asignan ya sea al sector público y/o al inversionista privado. Ver Hinojosa, S. Alejandro (2010), op. cit., p. 27.

¹⁷ En el documento preparado por Villa, Javier (2009). "Panorama del financiamiento de infraestructura en México con capitales privados", que corresponde al capítulo cinco de la serie *Capacidad para financiar infraestructura pública en México*, Programa para el Impulso de Asociaciones Público-Privadas en Estados Mexicanos (PIAPPEM) – Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN) del BID, Ciudad de México, México, 17 p. Asimismo, se reconoce que a partir de una estimación elaborada en ese mismo año (2009), se considera que el sector bancario será, junto con los sistemas de ahorro para el retiro y el asegurador, los protagonistas principales en el financiamiento para el desarrollo de la infraestructura en México.

El modelo APP para hospitales es un esquema no solo útil sino necesario, siempre que asegure en forma clara que quienes gestionen el contrato de diseño, construcción del hospital, etcétera, y quienes tengan que cumplir dicho contrato, se pongan de acuerdo para garantizar la transparencia y la rendición de cuentas

también es necesario considerar otro tipo de riesgos, como son los de índole normativa/política, o de incumplimiento, y también ambientales y sociales que en ocasiones son de mayor monta o dificultad que los primeros. En virtud de ello, las APPs deben generar estrategias adecuadas como la mejora en el diseño de contratos y una asignación aún más eficiente de los riesgos, entre los actores participantes, es decir, tanto del sector público como del privado.

Requisitos para impulsar una APP en México

El Artículo 26 de la LAPP establece que cualquier interesado en realizar un proyecto en la modalidad APP, podrá presentar su propuesta a la dependencia o entidad federal competente de su interés; y para dar a conocer la información necesaria sobre las propuestas específicas de proyectos APP que estén en condiciones de aceptar, dichas instancias federales deben

publicar esta información en el DOF y en su página web.

Por su parte, la fracción 1ª del Artículo 27 de la misma LAPP, indica que dichas propuestas deben cumplir con los siguientes requisitos:

“Se presentarán acompañadas con el estudio preliminar de factibilidad que deberá incluir los siguientes aspectos:

a) Descripción del proyecto que se propone, con sus características y viabilidad técnicas;

b) Descripción de las autorizaciones para la ejecución de la obra que, en su caso, resultarían necesarias, con especial mención a las autorizaciones de uso de suelo de los inmuebles de que se trate, sus modificaciones y la eventual problemática de adquisición de éstos;

c) La viabilidad jurídica del proyecto;

d) En su caso, la rentabilidad social del proyecto;

e) La conveniencia de llevar a cabo el proyecto

mediante un esquema de asociación público-privada;

f) Las estimaciones de inversión y aportaciones, en efectivo y en especie, tanto federales y de los particulares como, en su caso, estatales y municipales, en las que se haga referencia al costo estimado de adquisición de los inmuebles, bienes y derechos necesarios para el proyecto;

g) La viabilidad económica y financiera del proyecto, y

h) Las características esenciales del contrato de asociación público-privada a celebrar. En el evento de que la propuesta considere la participación de dos o más personas morales del sector privado, las responsabilidades de cada participante de dicho sector”.¹⁸

Esto es lo que en principio requiere una APP para echarse a andar en México, la citada LAPP, en acompañamiento

¹⁸ Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2012), *op. cit.*, pp. 10-11.

con el Reglamento que regula las Asociaciones Público Privadas,¹⁹ especifican qué otros aspectos deben cumplirse para que se impulse una APP en el país en forma exitosa.

Posterior a su alumbramiento exitoso, las APP deben inscribirse en el Registro Público Único (RPU). Este instrumento comenzó a operar el 1º de noviembre de 2016 y se encuentra en la página web de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).²⁰ El RPU incluye toda la información concerniente a Financiamientos y Obligaciones inscritos por cada una de las entidades públicas del país. Para el 28 de marzo de 2017, según información recabada en la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas de la SHCP, había 27 proyectos APP registrados en el RPU, en ocho entidades federativas del país, incluyendo: Chihuahua, Durango, Guanajuato, México, Nuevo León, Oaxaca, Puebla y Yucatán. En cuanto a inversión, se observa que un par de Estados (el de México y Guanajuato) concentraban el 73.56% de la misma. De igual modo, se observa que el 50% de los proyectos tienen como

objeto invertir en materia de salud,²¹ el 24% en infraestructura vial y el 26% restante corresponde a otro tipo de proyectos. Por su parte, el valor neto total que en ese momento tenían las APP's ascendía a 58,355.3 mdp.²²

Presencia de las APP en la estructura económica y social del país

Ahora bien, el rango de acción en el que participan las APPs en México se ha ido ampliando con el paso del tiempo. No obstante, como se vio párrafos atrás, esta modalidad de financiamiento se ha utilizado en proyectos de infraestructura que requieren considerables cantidades de capital para las inversiones requeridas en principio. En esta consideración entran los proyectos de transporte como: carreteras, túneles, aeropuertos, vías de tren, puentes

y trenes urbanos, entre otros. Pero no sólo estas obras, sino que además se han desarrollado proyectos mediante las APP en materia de hospitales, agua y saneamiento, cárceles, servicios municipales, residuos sólidos, edificios públicos, entre otros.²³ Es obvio que cada uno de estos proyectos requiere una elevada tasa de inversiones para llevarse a cabo, pero las razones y las circunstancias para implementar cada tipo de proyecto varían en función del propósito por el cual son desarrollados.

Los proyectos carreteros de altas especificaciones, por ejemplo, están motivados por la necesidad de agilizar las comunicaciones entre las localidades y de facilitar la movilidad de los medios de transporte que permiten el desplazamiento de personas y mercancías o productos.

Asociación Público-Privadas para la construcción de hospitales

En el caso de los servicios hospitalarios, ¿qué es lo que motivó a utilizar el modelo APP?, y más bien su antecedente PPS, puesto que la categoría APP no aparece formalmente sino hacia 2012, al formalizarse la Ley en la materia, como ya se vio líneas atrás.

¹⁹ Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2012), "Reglamento de la Ley de Asociaciones Público Privadas", *Diario Oficial de la Federación* del 5 de noviembre de 2012.

²⁰ Ver en https://www.disciplinafinanciera.hacienda.gob.mx/en/DISCIPLINA_FINANCIERA/Registro_Publico_Unico

²¹ Cualquier contrato de hospitales APP que se desee encontrar está accesible en la plataforma www.proyectosmexico.gob.mx (<http://www.proyectosmexico.gob.mx>); la cual, es una página que ha obtenido diversos premios en materia de transparencia. A partir de marzo de 2017 está disponible dicha página para los inversionistas interesados en desarrollar esta modalidad de inversión y el tipo de proyectos que desencadena. En este espacio de la web, es posible encontrar información relacionada con Transparencia Presupuestaria y Complanet, incluyendo aspectos relacionados con los contratos y documentos relevantes del proceso de diseño y apertura de hospitales. Ver en Mexicanos contra la corrupción e impunidad (2018), "Las asociaciones público-privadas en los hospitales mexicanos", en *Nexos* de 17 de octubre de 2018, disponible en <https://contralacorrupcion.mx/desarmarlacorrupcion/asociaciones-publico-privadas/>

²² Cif. por Rojas de Paz, J. y Priscilla Delgadillo Díaz (2017), *Asociaciones Público Privadas (APPs)*, Contraloría del Poder Legislativo del Estado de México, 62 p.

²³ CEFP de la Cámara de Diputados (2016), *op. cit.*, p. 8.

La Secretaría de Salud identificó la necesidad de fortalecer y ampliar los servicios en materia de atención especializada como resultado de una demanda en expansión y por el incremento en el número de derecho habientes. Para atender este nuevo requerimiento, se formularon estrategias encaminadas a promover un aumento en las inversiones en materia de infraestructura hospitalaria y clínica, así como para facilitar el acrecentamiento en la operación de servicios y tecnología enfocados a atender padecimientos de mayor complejidad y diversidad.²⁴

Asimismo, en la construcción de nuevas instalaciones hospitalarias y clínicas o en su ampliación, modernización o transformación, operan diversos factores sociodemográficos. Las necesidades de desarrollo en el país representan la condición ineludible que se traduce en una continua demanda de la población en materia de bienes y servicios. Algunas de estas necesidades se resolvieron con relativa facilidad, en tiempos pasados, mediante el flujo de capitales provenientes del sector público. Pero ante el considerable

crecimiento demográfico que experimentan muchas áreas del país, principalmente de tipo urbano como son las ciudades, y por la disminución de los fondos públicos, se han tenido que resolver de otra manera, principalmente por medio de la modalidad APP o alguno de sus antecedentes.

Sin duda, el aumento de la expansión urbana y el mayor crecimiento de la población, han propiciado un incremento en la demanda hospitalaria y asimismo un aumento en la necesidad de complementar la oferta existente.

Todo ello ha llevado a formular y desarrollar la política pública, dentro de diferentes instancias y órdenes de gobierno, de crear centros hospitalarios con especialidades de alto nivel para atender la demanda de este tipo de servicios requeridos por la población de dichas áreas.²⁵ Este tipo de hospitales están catalogados como de tercer nivel por las funciones que desempeñan.

En el país, el sistema de salud está estructurado en diferentes niveles de atención, mismos que se diferencian por el grado de especialización

de los servicios médicos ofrecidos. El primer nivel de atención da paso a la estructura básica de atención médica ambulatoria (o atención médica que no requiere hospitalización, dentro del sistema de salud). Incluye los servicios de prevención de enfermedades, saneamiento básico y protección. El segundo nivel de atención ya incluye procedimientos de mediana complejidad, mediante los cuales se proporciona consulta externa u hospitalización en materia de cirugía general, medicina interna, gineco-obstetricia y pediatría. El tercer nivel de atención, finalmente, corresponde a unidades médicas que cuentan con personal especializado y los procedimientos realizados son de alta complejidad,²⁶ resultando también los que garantizan una alta demanda y por ello los más factibles de llevarse a cabo.

Pasos a seguir para formular un proyecto de inversión APP en materia hospitalaria

1. Determinar la población objetivo del proyecto de inversión y su zona de influencia;
2. Determinar la oferta y la demanda actuales, y
3. Determinar la interacción

²⁴ Astorga, I et al (2016), *10 años de Asociaciones Público-Privadas (APP) en salud en América Latina ¿Qué hemos aprendido?* Nota 4 de la serie de notas técnicas sobre asociaciones público-privadas en el sector de la salud en América Latina, BID, División de Protección Social y Salud, nota técnica N° IDB-TN-1068, 48 p.

²⁵ Villa, Javier (2009). "Hospital Regional de Alta Especialidad del Bajío (HRAEB) y Unidades de Apoyo" México con capitales privados" (Estudio de Caso), que corresponde al capítulo siete de la serie Capacidad para financiar infraestructura pública en México, Programa para el Impulso de Asociaciones Público-Privadas en Estados Mexicanos – Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN) del BID, Ciudad de México, México, 34 p.

²⁶ Gobierno Federal – Secretaría de Hacienda y Crédito Público, s/f, Guía rápida para la Evaluación de Proyectos de Hospitales. Ver en <https://www.gob.mx/shcp/documentos/metodologia-manual-y-guia-para-la-evaluacion-de-proyectos-de-hospitales-de-tercer-nivel>

de la oferta-demanda y la problemática.

Para el primer paso señalado en la formulación de este tipo de proyectos, se pueden emplear estimaciones.

A través del segundo paso se identifican los hospitales generales que ofrecen servicios similares y que son susceptibles de convertirse en hospitales de alta especialidad; asimismo, se determina el perfil epidemiológico que impera entre la población objetivo, ya que con éste se determina la demanda dentro de la zona de influencia. El tercer paso, finalmente, permite calcular las diferencias entre demanda y oferta requeridas por cada servicio a prestarse y esto mismo permite sustentar la problemática.²⁷ Esta última, conjuga todos los factores que atenderá el proyecto de inversión que se ha planteado.

Para el desarrollo de este tipo de proyectos se deben considerar las dos mejores alternativas de solución, siempre que generen los mismos beneficios, para así evaluar cuál es la mejor opción. Si se desea, se pueden subrogar los servicios médicos dentro del sector privado. Sin embargo, un ejemplo de análisis de costo-beneficio en instituciones privadas, demuestra que con todo y la ponderación de precios, establecer una

Unidad de Alta Especialidad bajo el esquema de subrogación, eleva considerablemente los costos. Por el contrario, construir una nueva instalación en terrenos de un hospital en funcionamiento, aminora los costos en forma considerable;²⁸ lo mismo que reconstruir, en su caso, por lo que este tipo de soluciones son más viables y son las que dan vida a los proyectos en materia hospitalaria bajo la modalidad APP.

Ahora bien, la SHCP estableció un índice de elegibilidad para determinar qué proyectos en materia de infraestructura y servicios, bajo la modalidad APP, resultan los de mayor prioridad, siempre que alcancen un puntaje adecuado.²⁹

En virtud de ello, se retomaran nueve de los 30 puntos que considera este índice, en virtud de que involucran los factores que se analizaron previamente sobre costos, tiempo y riesgos. Más no significa por ello que se consideren los puntos de mayor relevancia para seleccionar un proyecto específico. Así que, este mismo debe:

- a) Formar parte integral y explícita de un plan de gobierno;
- b) Alcanzar una inversión superior a los 100 millones de dólares de los EUA;
- c) Ubicarse en un área de influencia que permite atender zonas de alta marginación;
- d) Propiciar la nula probabilidad de rechazo por parte de los agentes participantes;
- e) Ser altamente atractivo para inversionistas e instituciones financieras;
- f) Generar una total certeza de que se ejecutará en el plazo previsto;
- g) Generar una total certeza que se financiará por parte del sector privado;
- h) Acompañarse de condiciones de inversión y macroeconómicas favorables para el país, y
- i) Definir, cuantificar y valorar los posibles riesgos a mitigar.

Este índice se aplica en los proyectos de infraestructura y/o dotación de servicios bajo la modalidad APP, con el fin de seleccionar las opciones más viables. Por medio del proyecto de Construcción del Hospital General Regional (HGR) de 260 camas en Tepetzotlán, Estado de México, podemos ilustrar este proceso.

²⁸ Gobierno Federal – Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2010), *Manual para la evaluación de proyectos de Hospitales de Tercer Nivel*, México, 44 p.

²⁹ Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2015), *Índice de Elegibilidad de Proyectos en Asociaciones Público Privadas en Infraestructura y Servicios*, México, Ikons ATN, 8 p. Ver en <https://www.gob.mx/shcp/documentos/indice-de-elegibilidad-de-proyectos-en-asociaciones-publico-privadas-en-infraestructura-y-servicios>

²⁷ *Ibid.*

Al respecto, se presentan las decisiones adoptadas por el grupo de trabajo dedicado a la obtención de elegibilidad para este HGR,³⁰ con relación a los nueve puntos que se enlistaron por medio de incisos:

Con relación al primer inciso de “formar parte integral y explícita de un plan de gobierno”, el HGR contempla diversos objetivos del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, Sectorial de Salud 2013-2018, Nacional de Infraestructura 2014 -2018, de Desarrollo del Estado de México 2011-2017, Institucional del IMSS 2014-2018, que tienen que ver con el acceso a los servicios de salud.

En cuanto al segundo inciso de “alcanzar una inversión superior a los 100 millones de dólares”, se consideró que este proyecto si alcanza un nivel de inversión competitiva.

Con relación al tercer inciso, de “ubicarse en un área de influencia que permita atender zonas de alta marginación”, se planteó que la localización del proyecto contribuye a atender a la población objetivo.

El cuarto inciso refiere que se debe “propiciar la nula

probabilidad de rechazo por parte de los agentes participantes”, a lo que se contesta que la mayoría de los agentes que participaron en dicho proyecto, manifestaron su aceptación para el mismo.

El inciso quinto habla de “alta atractividad para inversionistas e instituciones financieras”, pero éste es uno de los puntos de más difícil contestación, al menos de primera intención, pues apenas se están utilizando en el país esquemas financieros que aseguren que los proyectos del sector salud se puedan financiar, buscando la manera de resolver la mitigación de riesgos y de subsanar deficiencias inherentes a este tipo de proyectos.

En cuanto al inciso sexto, referido a “generar una total certeza de que se ejecutará el proyecto en el plazo previsto”, la experiencia vista en México sobre proyectos de hospitales permite observar que el esquema de contratación de proyectos APP, favorece la reducción de los tiempos de construcción.

En lo que se refiere al inciso séptimo, relativo a “generar una total certeza de que el proyecto se financiará por parte del sector privado”, puede considerarse que por lo estratégico y alta relevancia del tema, los proyectos hospitalarios implementados en el país por medio del esquema APP, hasta el momento

cuentan con el apoyo de la banca comercial y/o de desarrollo.

El octavo inciso considera que las “condiciones de inversión y la macroeconomía del país sean favorables” para la implementación del proyecto, mismas que para el momento de su construcción, así lo eran.

Por último, el inciso nueve habla de “definir, cuantificar y valorar los posibles riesgos a mitigar” dentro de estos proyectos APP, a lo que se afirma que si se ha dado una transferencia de riesgos al sector privado para que dichos proyectos incluyan servicios de la mayor calidad y eficiencia destinada a los usuarios.³¹

Por supuesto, hay más interrogantes. No se incluye la totalidad de las 30 que componen este índice de elegibilidad, sino que sólo se ejemplifican ciertos temas de carácter ilustrativo. Sólo basta agregar que cuando el proyecto APP responde a las 30 interrogantes del índice se establece el puntaje total, y de acuerdo a los lineamientos para determinar conveniencia de llevar a cabo un proyecto mediante un esquema APP,³² se puede establecer si es pertinente o no, llevar a cabo un proyecto de salud o de tipo hospitalario bajo la modalidad APP. En el artículo 11 de dichos lineamientos se

³⁰ Instituto Mexicano del Seguro Social – IMSS, s/f, Reporte del índice de elegibilidad del proyecto de construcción de Hospital General Regional de 260 camas en Tepotzotlán, Edo. de México. Versión pública en https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/63327/IX_1_REPORTE_INDICE_DE_ELEGIBILIDAD_TEPOTZOTL_N_Versi_n_P_blica.pdf

³¹ *Ibid.*

³² *Ibid.*

El esquema de Asociaciones Público-Privadas es adecuado para ampliar la infraestructura hospitalaria en el país, ante la restricción presupuestaria que enfrenta el Gobierno y las demandas de salud por parte de la población

determina sí es viable o no realizar determinado proyecto, de acuerdo a los valores obtenidos mediante el índice citado. Si se obtiene un puntaje de 1 a 2.9, no es conveniente usar un esquema de APP; si se obtiene 3, ni se recomienda ni se obstaculiza el uso de dicho esquema, y si se obtiene un puntaje de 3.1 a 5, se recomienda usar un esquema APP para dicho proyecto.³³ No es una receta, solo es un planteamiento metodológico que vale la pena emplear para ir un poco más a la segura en el logro de este tipo de proyectos.

Ejemplos concretos de hospitales construidos o remodelados bajo modalidad APP

En los primeros años del siglo XXI se planteó la remodelación/construcción de hospitales de alta especialidad en el país, en al menos las siguientes ciudades: León, Guanajuato; Acapulco, Guerrero; Culiacán, Sinaloa;

Chihuahua, Chihuahua; Ixtapaluca, Estado de México; Ciudad Victoria, Tamaulipas y Torreón, Coahuila. En algunos casos, fue necesario construir hospitales y en otros llevar a cabo la ampliación de inmuebles o instalaciones hospitalarias ya existentes; asimismo, la incorporación de especialidades, equipamiento y fortalecimiento de las áreas que eventualmente integrarían dicha instalación.³⁴ Pero ¿cuál fue el primer proyecto de Alta Especialidad que en materia hospitalaria se concretó en el país, bajo la modalidad de APP?

El primer proyecto que se concretó en México bajo la modalidad PPS, uno de los antecedentes de las hoy conocidas como APP, fue el Hospital Regional del Bajío y su Unidad de Apoyo. Mismo que dio paso al Hospital Regional de Alta Especialidad del Bajío (HRAEB) a partir de

2007, cuando finalizó su construcción y entró en funcionamiento. El HRAEB está ubicado en la ciudad de León, Guanajuato, sobre una superficie de 25,000 m² y un área de servicio que incluye 184 camas, 40 de ellas correspondientes a pediatría y el resto es para adultos. Por su carácter regional, dicho hospital brinda atención médica especializada a pacientes de los Estados de Guanajuato, Aguascalientes, Jalisco, Zacatecas, Michoacán y Querétaro, con lo que los beneficiarios de este proyecto se estiman en cinco millones de personas. Asimismo, dadas sus características, esta instalación posee infraestructura modular y recursos de alta tecnología, los cuales permiten realizar diagnósticos y tratamientos eficaces y de calidad. Funciona además como centro formador de capital humano especializado en temas de salud, respaldado por un conjunto de investigadores de planta.

También cuenta con unidades de apoyo de

³³ *Ibid.*

³⁴ Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP) de la Cámara de Diputados (2007), *Proyectos para Prestación de Servicios (PPS)*, Serie de cuadernos de finanzas públicas, CEFP/019/2017, México, marzo de 2007, 47 p.

hemodiálisis, cirugía de corta estancia, rehabilitación y oncología. La licitación de este proyecto, consistente en el diseño, edificación, financiamiento y gestión de los servicios necesarios para el buen funcionamiento de este hospital, se presentó en marzo de 2005 y el fallo favorable fue publicado en octubre de este mismo año; dando como ganador al grupo español Acciona, S.A., concediéndosele un contrato a veinte años, luego de una primera subetapa de cinco años, por lo cual, se afirma que en 2030 regresará a manos del Estado. En el citado contrato se incluye la provisión de equipos de alta tecnología y su cuidado; así como la prestación de otros servicios que incluyen el mantenimiento de las instalaciones: limpieza del edificio, cuidado de las áreas de jardinería, la seguridad y la vigilancia, el manejo del estacionamiento y la eliminación de residuos, entre otros. En este proyecto también se pueden identificar fuentes de financiamiento provenientes del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo.³⁵ Asimismo, el HRAEB destaca por ser el primer proyecto APP de infraestructura hospitalaria, en su modalidad PPS, adjudicado en América Latina.

El siguiente cuadro incluye otros proyectos, además del mencionado HRAEB, para comparar parámetros y el tipo de entidades públicas que participaron en su promoción y diseño. En al menos tres casos participaron entidades estatales, esto es, en proyectos del Estado de México:

Año	Nombre del proyecto	Entidad pública participante	Modalidad del proyecto	Número de camas
2007	HRAE del Bajío	Gobierno Federal	PPS	184
2007	HRAE de Ixtapaluca	Gobierno Federal	PPS	246
2008	HRAE de Cd. Victoria	Gobierno Federal	PPS	94
2012	HRAE de Zumpango	SESA Estado de México	PPS	124
2012	HR Toluca	ISSEMYM Estado de México	PPS	120
2012	HR Tlalnepantla	ISSEMYM Estado de México	PPS	120
2015	HGR de Tepotzotlán	Gobierno Federal	APP	260

HRAE: Hospital Regional de Alta Especialidad / HR: Hospital Regional / HGR: Hospital General Regional / SESA: Secretaría de Salud del Estado de México / ISSEMYM: Instituto de Seguridad Social del Estado de México y Municipios.

Fuentes: Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP) de la Cámara de Diputados (2016), Las Asociaciones Público Privadas como alternativa de financiamiento para las entidades federativas, *eecefp/003/2016*, México, junio 2 de 2016, pp. 50-52; Mexicanos contra la corrupción y la impunidad, "Los mexicanos más pobres, sin acceso a la alta especialidad", en Hernández Ávila, M., et al (2018), *Salud deteriorada. Opacidad y negligencia en el sistema público de salud*, México.

Retos

Sin embargo, el estudio en materia de salud de Mexicanos contra la corrupción y la impunidad, advierte que la ocupación de estos hospitales no alcanza a cubrir el porcentaje para el cual fueron diseñados. Si acaso, se puede argumentar que apenas cubrirían un 50%.³⁶ En los primeros años de contrato del HRAEB y en el hospital de Tamaulipas, en un periodo similar, se ha observado una subutilización con ocupaciones inferiores al 40% en el primer caso y de 10%

³⁵ *Ibid*, pp. 29 y30. Ver también las páginas web <http://www.hraeb.salud.gob.mx/> de la Secretaría de Salud y de la empresa Acciona construcción <https://www.accion-construccion.com/hospital-regional-de-alta-del-bajio-y-unidad-apoyo/>

³⁶ Mexicanos contra la corrupción y la impunidad (2018), "Los mexicanos más pobres, sin acceso a la alta especialidad", en Hernández Ávila, M., et al, *Salud deteriorada. Opacidad y negligencia en el sistema público de salud*, México, disponible en <https://saluddeteriorada.contralacorrupcion.mx/wp-content/uploads/pdf/SD-Hospitales.pdf>

en el segundo.³⁷ Por otra parte, el número de consultas para el cual fueron diseñados, tampoco se está cubriendo. Retomando el caso del HRAE Ixtapaluca, se documenta que para 2017, solamente se llevaron a cabo 91,444 consultas en ese año en esta instalación, de 320,112 originalmente planificadas.

No menos dramático es la escasa productividad en el uso de equipos de alta especialidad. Mientras que en los HRAE se realizan, en promedio, 1.3 mastografías diarias, 10 tomografías y 4.5 resonancias, el Instituto Nacional de Cancerología (INCAN) estaría realizando de 13 a 15 estudios diarios de este tipo, también en promedio. Se debe criticar entonces, un subutilización que implica un fuerte derroche de recursos en este tipo de instituciones que están pagando un 100% de la contraprestación a las empresas que participaron en su construcción, ante una utilización, en dichas instalaciones hospitalarias, que es menor del 50%.³⁸

En cuestión de transparencia tampoco se han reportado grandes avances, pues ante información solicitada a dichos hospitales (en materia de medicamentos empleados, por ejemplo),

³⁷ Astorga, I et al (2016), *op cit*, p. 42.

³⁸ Mexicanos contra la corrupción y la impunidad (2018), "op cit, p. 24.

se obtuvieron respuestas del orden de 23.8% en el caso del Hospital de Zumpango, 44.44% en el caso de Ixtapaluca y de 47.61% en el caso del HRAEB,³⁹ abriendo posibles brechas de malos manejos administrativos y por ello la evidente falta de cooperación.

Más allá de todas estas particularidades que se detectan como problemas, en casi todos los proyectos APP de tipo sanitario de la República Mexicana, se observa que el Estado concentra el riesgo de oferta y demanda, lo cual conduce a situaciones de ineficiencia en extremo y que por ello, es muy difícil que se generen *value for money* (VfM) o valor por dinero estimado.⁴⁰ Las causas de este problema radican en que el Estado o las instituciones públicas participantes, no gestionan de manera oportuna los riesgos retenidos. Para entender este tipo de riesgos, se mencionan los siguientes elementos que ayudan a detectar tales ineficiencias:⁴¹

³⁹ *Ibid*, p. 38.

⁴⁰ Se da el valor por dinero cuando un servicio público es suministrado por un agente privado que ofrece una mayor calidad a un determinado costo o idénticos resultados de calidad a un costo menor. Para así maximizar la satisfacción de los usuarios de un servicio, en este caso hospitalario, además de una optimización del valor del dinero que forma parte de los recursos públicos. Ver en <https://www.mef.gob.pe/es/acerca-de-las-asociaciones-publico-privadas-apps/normativa-general?id=336>

⁴¹ Astorga, I et al (2016), *op cit*, p. 42.

- Demanda sanitaria. En el caso de los hospitales nuevos y aún aquellos que tuvieron procesos de rehabilitación, debieron generarse mecanismos de formación y capacitación, en forma previa, del personal destinado a atender el área de captación de pacientes;
- Oferta sanitaria. Por contar estas instalaciones con áreas de alta especialidad, se requería de recursos humanos igualmente muy especializados, pero al ser muy escasos en el mercado y al no operar mecanismos de formación-atracción de este tipo de personal, quedaron distintas áreas desatendidas, y
- Manejo inadecuado de inventarios. Si bien se estableció que el equipamiento electromédico existente en los centros de salud de alta especialidad tendría que pasar a formar parte del patrimonio público en cinco años, por desconocimiento de los contratos se omitieron este tipo de acciones y con ello, se produjeron demandas administrativas por parte de las sociedades concesionarias hacia las instancias públicas

promoventes, con lo que han venido resultados negativos para ambas partes.

Este tipo de ejercicios delatan escasa eficiencia como ya se ha mencionado, pero lo más grave es que advierten pagos por servicios hospitalarios no recibidos, que solamente están contenidos en contratos ya viejos y que no se concretaron por una mala gestión y/o inexistente planeación estratégica.⁴² Por tanto, debe precisarse cuál es la ruta a seguir para que estas instalaciones sean redirigidas a una adecuada gestión y planeación, para que no implique un indebido derroche de recursos y sirvan para el propósito para el que fueron diseñados. Esta es una de las principales recomendaciones que se debe realizar en materia de política pública.

Como una conclusión muy inicial, se puede afirmar que el modelo APP para hospitales es un esquema no sólo útil sino necesario, siempre que asegure en forma clara que quienes gestionen el contrato de diseño, construcción del hospital, etcétera, y quienes tengan que cumplir dicho contrato, se pongan de acuerdo para garantizar la

transparencia y la rendición de cuentas, con el fin de asegurar el mayor beneficio para la sociedad mexicana y se contraponga a esquemas tradicionales que generan obras inconclusas o *elefantes blancos* que nadie puede aprovechar.

Propuestas

Formular un programa de proyectos exitosos de APPs de alta rentabilidad social que incluso, pueden estar contenidos en el propio Plan Nacional de Desarrollo, para atender las insuficiencias de la población más necesitada (sobre todo en materia de atención hospitalaria) identificando cuáles son las regiones que así lo requieran más. Si para ello es necesario modificar el marco legal (LAPP), se recomienda que así sea, pero involucrando a todos los actores que participan en la formulación de este tipo de proyectos;

Formular proyectos APP de alta rentabilidad social que se incluyan programas estatales y municipales de desarrollo, en lo que respecta a la construcción de hospitales y clínicas, replicando las actividades del Gobierno Federal;

Proponer la participación de la sociedad civil y/o grupos no gubernamentales en proyectos APP, en materia de salud, bajo respaldo y reconocimiento de la Ley,

para orientar su participación y para que estos integrantes de la sociedad también se incorporen a esta modalidad de inversión e igualmente reciban sus beneficios;

Motivar también la participación de organismos e instituciones de la sociedad civil para que participen en forma activa como garantes del desempeño y evaluación de los proyectos de infraestructura hospitalaria, en especial dentro de aquellos proyectos en los que exista algún riesgo de tipo social y/o ambiental;

Impulsar talleres de capacitación y difusión de los mecanismos y criterios para utilizar las APP en cada uno de los tres órdenes de gobierno del país, muy en especial dentro de aquellos sectores que la ley permite opere dicha modalidad de inversión, con el fin de generar proyectos lo más exitosos posibles y elevar el nivel de eficiencia en su proceso de elegibilidad;

Desarrollar un apartado especial dentro de la LAPP para estimular la generación de proyectos APP dentro de la pequeña y mediana empresa, con la posibilidad de apoyos, en orden de proporción, muy similares a los que reciben grandes empresas, abonando así a favor de la igualdad empresarial y motivando una ventana de oportunidad para este segmento

⁴² Ramírez Coronel, M. (2018), "Hospitales APP no se usan, pero sí se pagan", en *El Economista* del 15 de octubre de 2018, disponible en <https://www.economista.com.mx/opinion/Hospitales-APP-no-se-usan-pero-si-se-pagan-20181015-0012.html>

La relevancia social que adquiere este tipo de proyectos incluye diversos aspectos, pero dos de los más sobresalientes que destacan son: facilitar el acceso a la población mexicana a servicios masivos que de manera tradicional ya no es posible ni rentable otorgar, por un lado. Y por otro, brindar a los gobiernos locales algunos elementos de interés para impulsar este tipo de proyectos en sus territorios para beneficio de sus gobernados

empresarial que ve cada vez más reducidas sus posibilidades de apoyo.

Penalizar las prácticas de corrupción en materia de asignación de proyectos a particulares que no cumplan con los estándares de calidad o que inflen costos para sacar un beneficio a costa del erario público.

Creación de una oficina técnica central, que evalúe los proyectos hospitalarios APP, para identificar buenas prácticas y hacer comparaciones entre estos hospitales y los centros de servicio tradicional.

VIII. Conclusiones y nueva agenda de investigación

De acuerdo a la información proporcionada en la presente investigación, se puede afirmar que existe evidencia de que el esquema de Asociaciones Público-Privadas es adecuado para ampliar la infraestructura hospitalaria en el país, ante la restricción presupuestaria que enfrenta el Gobierno y las demandas

de salud por parte de la población.

Sin duda, una de las principales limitantes para el desarrollo es la falta de inversión productiva, por ello, resulta importante que, aunque exista una fuerte restricción presupuestal, se busquen alternativas viables para proporcionar a la población los servicios que requiere; más aún cuando se trata del tema de la salud.

Como ya se ha planteado anteriormente, la pirámide poblacional del país se está invirtiendo y por ello, los requerimientos de hospitales especializados van en aumento y ante este reto, el esquema Asociaciones Público Privadas es una opción que permite compartir riesgos y amortiguar costos a fin de cuidar el balance público.

Como se vio con anterioridad, son muchas las ventajas que ofrece el esquema de Asociación Público-Privados, sobre todo, en materia de calidad en el servicio y en los tiempos en los que

se entrega un proyecto hospitalario.

Sin duda, la infraestructura en el sector salud es parte de la inversión que se necesita para fortalecer el capital humano y de esta forma, aumentar el nivel de productividad y eficiencia en cada mexicano.

Cada vez que se construye un hospital de alta especialidad, se detona un potencial productivo importante en la zona en donde se realizó esa inversión, lo cual se refleja en la calidad de vida de la población.

Es importante señalar que las Asociaciones Público Privadas surgen frente a un escenario en donde el sector público invierte poco y ello, tiene serias repercusiones sobre el crecimiento de la economía y sobre la pérdida de bienestar de la población en cuanto a la calidad de los servicios de salud. Por ello, resulta tan importante insistir en la participación del sector privado, sin que ello signifique la privatización de los

servicios de salud. El Estado debe seguir ampliando el acceso a dichos servicios a la población en general, por lo cual el esquema de APPS es ampliamente recomendable.

La nueva agenda de investigación estará dirigida a analizar la incursión de las APPS en el tema educativo, señalando sus ventajas y desventajas en el corto y largo plazos. **B**

IX. Bibliografía

- Cámara de Diputados del H. Congreso de La Unión (2012), “Ley de Asociaciones Público Privadas”, en *Diario Oficial de la Federación*, del 16 de enero de 2012, Última reforma publicada 15-06-2018.
- _____ (2012), “Reglamento de la Ley de Asociaciones Público Privadas”, *Diario Oficial de la Federación* del 5 de noviembre de 2012.
- Centro de Estudios de Las Finanzas Públicas (Cefp) De La Cámara de Diputados (2007), *Pidiregas un estudio general*, CEFP/072/2007, México, 17 p.
- _____ (2007), *Proyectos para Prestación de Servicios (PPS)*, Serie de cuadernos de finanzas públicas, CEFP/019/2017, México, marzo de 2007, 47 p.
- _____ (2016), *Las Asociaciones Público Privadas como alternativa de financiamiento para las entidades federativas*, eefcp/003/2016, México, junio 2 de 2016, 82 p.
- Fundación Cideal Promotora Social México (2013), *Alianzas Público Privadas para el desarrollo en México: una apuesta de futuro*, Fundación CIDEAL de Cooperación e Investigación y Promotora Social México, México, 259 p.
- Gobierno Federal Secretaría de Hacienda y Crédito Público, s/f, *Guía rápida para la Evaluación de Proyectos de Hospitales*. Ver en <https://www.gob.mx/shcp/documentos/metodologia-manual-y-guia-para-la-evaluacion-de-proyectos-de-hospitales-de-tercer-nivel>
- _____ (2010), *Manual para la evaluación de proyectos de Hospitales de Tercer Nivel*, México, 44 p.
- Hinojosa, S. Alejandro (2010), *Un indicador de elegibilidad para seleccionar proyectos de asociaciones público-privadas en infraestructura y servicios en etapas tempranas*, Mayo de 2010, lkons-ATN, 147 p. Ver en <https://publications.iadb.org>
- Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales - Indaabin (2015), *Asociaciones Público Privadas*, Tercera reunión ordinaria del subcomité de normatividad, 30 de julio de 2015, 45 p.
- Instituto Mexicano del Seguro Social – IMSS, s/f, *Reporte del índice de elegibilidad del proyecto de construcción de Hospital General Regional de 260 camas en Tepotzotlán, Estado de México*. Versión pública obtenible en https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/63327/IX_1_REPORTE_INDICE_DE_ELEGIBILIDAD_TEPOTZOTL_N_Versi_n_P_blica.pdf
- Mendoza, J. Enrique (2017), “Financiarización y sector carretero en México”, en *Revista Problemas del Desarrollo*, México, 189 (48), abril – junio 2017, <http://probdes.iiec.unam.mx>
- Mexicanos Contra la Corrupción e Impunidad (2018), “Los mexicanos más pobres, sin acceso a la alta especialidad”, en Hernández Ávila, M., et al, *Salud deteriorada. Opacidad y negligencia en el sistema público de salud*, México, disponible en <https://saluddeteriorada.contralacorrupcion.mx/wp-content/uploads/pdf/SD-Hospitales.pdf>.

- _____ (2018), “Las asociaciones público-privadas en los hospitales mexicanos”, en Nexos de 17 de octubre de 2018, disponible en <https://contralacorrupcion.mx/desarmarlacorrupcion/asociaciones-publico-privadas/>
 - Morin, E. y Sergio Hinojosa (2013), *Desafíos para implementar las APP a nivel subnacional: La experiencia de México*, ITESM –PIAPPEM– BID, Cartagena de Indias, Colombia, 14-16 de febrero de 2013, 44 p.
 - Quesada Lastiri, G. (2010), *Experiencia mexicana en Asociaciones Público-Privadas para el desarrollo de infraestructura y la provisión de servicios públicos*, PIAPPEM –FOMIN– BID, 147 p.
 - Ramírez Coronel, M. (2018), “Hospitales APP no se usan, pero sí se pagan”, en *El Economista* del 15 de octubre de 2018, disponible en <https://www.eleconomista.com.mx/opinion/Hospitales-APP-no-se-usan-pero-si-se-pagan-20181015-0012.html>
 - Rojas de Paz, J. y Priscilla Delgadillo Díaz (2017), *Asociaciones Público Privadas (APPs)*, Contraloría del Poder Legislativo del Estado de México, 62 p.
 - Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2013), “Lineamientos que establecen las disposiciones para determinar la conveniencia de llevar a cabo un proyecto mediante un esquema de asociación público privada”, en *Diario Oficial de la Federación*, Primera Sección, 31 de diciembre de 2013, 11 p.
 - _____ (2015), *Índice de Elegibilidad de Proyectos en Asociaciones Público Privadas en Infraestructura y Servicios*, México, Ikon ATN, 8 p. Ver en <https://www.gob.mx/shcp/documentos/indice-de-elegibilidad-de-proyectos-en-asociaciones-publico-privadas-en-infraestructura-y-servicios>.
 - Villa, Javier (2009), “Panorama del financiamiento de infraestructura en México con capitales privados”, que corresponde al capítulo cinco de la serie *Capacidad para financiar infraestructura pública en México*, Programa para el Impulso de Asociaciones Público-Privadas en Estados Mexicanos (PIAPPEM) – Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN) del BID, Ciudad de México, México, 17 p.
 - _____, “Hospital Regional de Alta Especialidad del Bajío (HRAEB) y Unidades de Apoyo” México con capitales privados” (Estudio de Caso), que corresponde al capítulo siete de la serie *Capacidad para financiar infraestructura pública en México*, Programa para el Impulso de Asociaciones Público-Privadas en Estados Mexicanos – Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN) del BID, Ciudad de México, México, 34 p.
- Sitios web*
- <https://www.accionaconstruccion.com/es/proyectos/otros/hospital-regional-de-alta-especialidad-del-bajio-y-unidad-apoyo>.
 - <https://www.gob.mx/shcp/documentos/leyes-y-reglamentos-de-las-entidades-federativas-en-materia-de-proyectos-de-asociaciones-publico-privadas-state-published>
 - <http://www.hraeb.salud.gob.mx/>
 - https://www.disciplinafinanciera.hacienda.gob.mx/en/DISCIPLINA_FINANCIERA/Registro_Publico_Unico
 - <http://www.proyectos-mexico.gob.mx>

Con Acción Nacional, los mayores incrementos del gasto a la Salud en la historia moderna

Salomón Guzmán Rodríguez

Resumen:

- Desde 1994, el Sector Salud está compuesto por tres principales Ramos y un programa presupuestal que se incorporó en 1998, bajo el mandato de Zedillo: Salud, IMSS, ISSSTE y FASSA (fondo de aportaciones para los servicios de salud);
- El FASSA tiene como objetivo la aportación de recursos a los estados para la prestación de servicios de salud a la población que no cuenta con empleo formal o no esta incorporada en algún régimen de seguridad social que incluya el acceso a servicios de salud;¹
- A precios de 2020 (términos reales), de 1994 a 2020, el presupuesto aprobado al Sector Salud en su conjunto casi se ha cuadruplicado, es decir, paso de 379 mil millones a un billón 407 mil millones de pesos;
- A precios de 2020 (términos reales), de 1994 a 2020, el presupuesto aprobado al Ramo de Salud casi se ha triplicado, es decir, paso de 46 mil 739 millones a 128 mil 826 millones de pesos;
- A precios de 2020 (términos reales), de 1994 a 2020, el presupuesto aprobado al Ramo del IMSS se ha triplicado, es decir, paso de 257 mil 958 millones a 825 mil 063 millones de pesos;
- A precios de 2020 (términos reales), de 1994 a 2020, el presupuesto aprobado al ISSSTE casi se ha quintuplicado, es decir, paso de 74 mil 550 millones a 349 mil 442 millones de pesos;
- A precios de 2020 (términos reales), de 1998 a 2020, el presupuesto aprobado al programa de FASSA casi se ha triplicado, es decir, paso de 40 mil 588 millones a 103 mil 371 millones de pesos;
- De 1994 a 2020, el presupuesto aprobado al Sector Salud pasó de representar 2.86% a 5.36% respecto al PIB mexicano, un incremento de 2.5% puntos porcentuales del PIB en 27 años;

INDICADORES

- De 1994 a 2020, el presupuesto aprobado al Sector Salud por persona pasó de 564 pesos a 11, 000 pesos, un incremento de 10 mil 443 pesos por persona en 27 años;
- La tasa de crecimiento promedio anual de la población ha sido de 1.5% mientras que la tasa de crecimiento real promedio anual del presupuesto al Sector Salud fue de 10%;
- Si se toman en cuenta los incrementos positivos o negativos anuales de los presupuestos aprobados al Sector Salud por administración, se observa lo siguiente:
 1. Bajo la administración de Ernesto Zedillo, el presupuesto aprobado al Sector Salud incrementó 138 mil 707 millones de pesos en términos reales, principalmente al Ramo de IMSS;
 2. Bajo la administración de Vicente Fox, el presupuesto aprobado al Sector Salud incrementó 167 mil 092 millones de pesos en términos reales, principalmente al Ramo del IMSS;
 3. Bajo la administración de Calderón, el presupuesto aprobado al Sector Salud incrementó 275 mil 638 millones de pesos, principalmente al Ramo de Salud y el IMSS;
 4. Bajo la administración de Peña Nieto, el presupuesto aprobado al Sector Salud incrementó 293 mil 176 millones de pesos, principalmente al Ramo de IMSS e ISSSTE;
 5. En dos años de gobierno de López Obrador, el presupuesto aprobado al Sector Salud incrementó 152 mil 839 millones de pesos, principalmente al IMSS y castigando fuertemente al Ramo de Salud; (ver Tabla 1).

Tabla 1. Incrementos presupuestales de los ramos del Sector Salud por administración a precios de 2020 (millones de pesos)

	Salud	IMSS	ISSSTE	FASSA	Total	Incremento	Total per cápita
EZPL	-9,397.3	78,773.6	16,899.6	52,431.9	138,707.8	2.88%	1,255.75
VFQ	35,065.7	66,619.8	46,953.5	18,453.9	167,092.9	3.64%	3,007.39
FCH	80,842.4	129,396.7	52,622.4	12,777.4	275,638.8	4.10%	4,847.17
EPN	-22,784.6	190,368.6	109,844.2	15,748.6	293,176.7	4.95%	7,960.76
AMLO	-1,639.3	101,946.0	48,572.2	3,959.8	152,838.8	5.35%	10,614.52

Fuente: elaboración propia con datos de la tabla 8, traídos a precios de 2020, usando el índice de precios nacional de precios al consumidor.

- De acuerdo con lo anterior, se observa lo siguiente por partido gobernante:
 1. Con el Gobierno del PRI (1994-2000), el incremento de presupuesto a la Salud fue de 138 mil 708 millones de pesos;
 2. Con los Gobiernos del PAN (2001-2012), el incremento de presupuesto a la Salud fue de 442 mil 732 millones de pesos;
 3. Con el Gobierno del PRI (2013-2018), el incremento de presupuesto a la Salud fue de 293 mil 177 millones de pesos;
 4. En apenas dos años de Gobierno de López Obrador (2019-2020) el incremento del presupuesto a la Salud fue de 152 mil 838 millones de pesos;
 5. Con todo lo anterior se puede afirmar que el mayor incremento real al presupuesto a la Salud en México, ha sido bajo los gobiernos de Acción Nacional en 27 años (ver Tabla 2).

INDICADORES

Tabla 2. Incrementos presupuestales de los ramos del Sector Salud por partido gobernante a precios de 2020 (millones de pesos)

	Salud	IMSS	ISSSTE	FASSA	Total	Total como % del PB	Total per cápita
PRI 1994-2000	-9,397.3	78,773.6	16,899.6	52,431.9	138,707.8	2.88%	1,255.75
PAN 2001-2012	115,908.1	196,016.5	99,575.9	31,231.3	442,731.7	3.87%	3,927.28
PRI 2013-2018	-22,784.6	190,368.6	109,844.2	15,748.6	293,176.7	4.95%	7,960.76
Morena 2019-2020	-1,639.3	101,946.0	48,572.2	3,959.8	152,838.8	5.35%	10,614.52

Fuente: elaboración propia con datos de la tabla 8, traídos a precios de 2020, usando el índice de precios nacional de precios al consumidor.

- Si ahora se compara el incremento real al presupuesto a la Salud por administración se observa lo siguiente:
 1. Si se compara PAN (2001-2012) vs PRI (1994-2000), el presupuesto aprobado al Sector Salud fue mayor con los gobiernos del PAN (2001-2012) en 304 mil 024 millones de pesos en términos reales;
 2. Si se compara PRI (2013-2018) vs PAN (2001-2012), el presupuesto aprobado al Sector Salud fue menor con los gobiernos del PRI (2013-2018) en -149 mil 555 millones de pesos en términos reales;
 3. Si se compara Morena (2019-2020) VS PRI (2013-2018), el presupuesto aprobado al Sector Salud es menor en -140 mil 338 millones de pesos en términos reales (ver Tabla 3 y Gráfico 1);
 4. Como se demuestra, es con los gobiernos de Acción Nacional los mayores incrementos del gasto a la Salud en la historia moderna, mayores a lo incrementado con otros partidos (ver Tabla 3 y Gráfico 1).

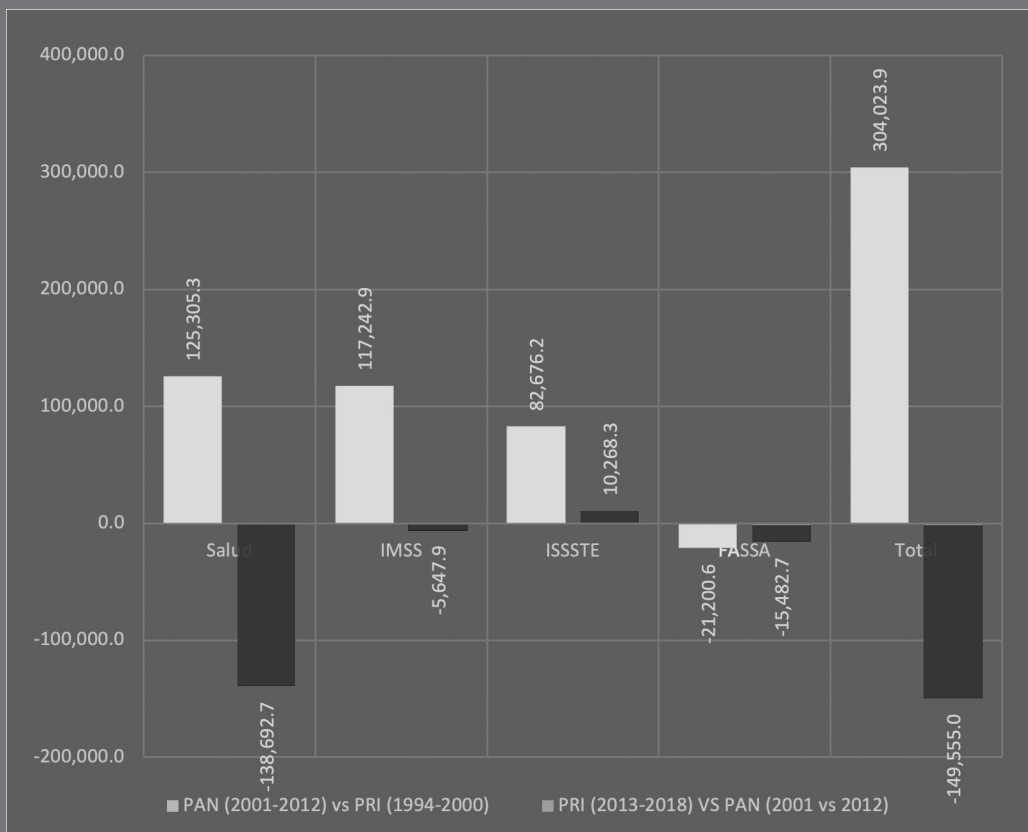
Tabla 3. Diferencias en los incrementos presupuestales de los ramos del Sector Salud entre partidos gobernantes (millones de pesos)

	Salud	IMSS	ISSSTE	FASSA	Total	Total como % del PB	Total per cápita
PAN (2001-2012) vs PRI (1994-2000)	125,305.3	117,242.9	82,676.2	-21,200.6	304,023.9	1.0%	2,671.5
PRI (2013-2018) vs PAN (2001 vs 2012)	-138,692.7	-5,647.9	10,268.3	-15,482.7	-149,555.0	1.1%	4,033.5
Morena(2018-2020) VS PRI (2013-2018)	21,145.3	-88,422.6	-61,271.9	-11,788.7	-140,338.0	0.4%	2,653.8

Fuente: elaboración propia con datos de la tabla 8, traídos a precios de 2020, usando el índice de precios nacional de precios al consumidor.

INDICADORES

Gráfico 1. Diferencias en los incrementos presupuestales de los ramos del Sector Salud entre partidos gobernantes (millones de pesos)



Fuente: elaboración propia con datos de la tabla 8, traídos a precios de 2020, usando el índice de precios nacional de precios al consumidor.

- Si ahora se compara el incremento real al presupuesto aprobado a la Salud por administración en sus dos primeros años se observa lo siguiente:
 1. Bajo la administración de Ernesto Zedillo, el presupuesto aprobado a la Salud disminuyó -55 mil 504 millones de pesos en términos reales, principalmente al Ramo de IMSS;
 2. Bajo la administración de Vicente Fox, el presupuesto aprobado a la Salud incrementó 36 mil 136 millones de pesos en términos reales, principalmente al Ramo del IMSS
 3. Bajo la administración de Calderón, el presupuesto aprobado a la Salud incrementó 55 mil 984 millones de pesos, principalmente al Ramo de Salud y el IMSS;
 4. Bajo la administración de Peña Nieto, el presupuesto aprobado a la Salud incrementó 145 mil 830 millones de pesos, principalmente al Ramo de IMSS e ISSSTE
 5. En dos años de gobierno de López Obrador, el presupuesto aprobado al Sector Salud incremento 152 mil 839 millones de pesos, principalmente al IMSS y castigando fuertemente al Ramo de Salud; (ver tabla 4).

INDICADORES

Tabla 4. Incrementos presupuestales de los ramos del Sector Salud por administración a precios de 2020 en sus primeros dos años (millones de pesos)

	Salud	IMSS	ISSSTE	FASSA	Total	Total como % del PB	Total per cápita
EZPL	-3,118.0	-43,502.3	-8,884.1	0.0	-55,504.5	2.58%	755.42
VFQ	4,029.3	21,295.4	6,536.3	4,275.2	36,136.2	3.59%	2,583.56
FCH	38,295.5	30,507.5	-12,085.3	-732.9	55,984.7	3.69%	4,016.82
EPN	9,669.9	63,779.7	65,938.0	6,442.7	145,830.3	4.90%	6,949.72
AMLO	-1,639.3	101,946.0	48,572.2	3,959.8	152,838.8	5.35%	10,614.52

Fuente: elaboración propia con datos de la tabla 8, traídos a precios de 2020, usando el índice de precios nacional de precios al consumidor.

- De acuerdo con lo anterior, se puede observar los incrementos presupuestales al Sector Salud por tipo de gobierno en sus dos primeros años y se observa lo siguiente:
 - Con el gobierno del PRI (1994-2000), el incremento de presupuesto al Sector Salud fue de -55 mil 504 millones de pesos;
 - Con los gobierno del PAN (2001-2012), el incremento de presupuesto al Sector Salud fue de 92 mil 121 millones de pesos;
 - Con el gobierno del PRI (2013-2018), el incremento de presupuesto al Sector Salud fue de 145 mil 830 millones de pesos;
 - En apenas dos años de gobierno de López Obrador (2019-2020) el incremento del presupuesto al Sector Salud fue de 152 mil 838 millones de pesos;

Tabla 5. Incrementos presupuestales de los ramos del Sector Salud por partido gobernante a precios de 2020 en sus primeros dos años (millones de pesos)

	Salud	IMSS	ISSSTE	FASSA	Total	Total como % del PB	Total per cápita
PRI 1994-2000	-3,118.0	-43,502.3	-8,884.1	0.0	-55,504.5	2.58%	755.42
PAN 2001-2012	42,324.8	51,802.8	-5,549.0	3,542.3	92,120.9	3.87%	3,927.28
PRI 2013-2018	9,669.9	63,779.7	65,938.0	6,442.7	145,830.3	4.88%	7,692.58
MOR 2019-2010	-1,639.3	101,946.0	48,572.2	3,959.8	152,838.8	5.35%	10,614.52

Fuente: elaboración propia con datos de la tabla 8, traídos a precios de 2020, usando el índice de precios nacional de precios al consumidor.

INDICADORES

En dos años de gobierno de López Obrador, el presupuesto aprobado al Sector Salud incrementó 152 mil 839 millones de pesos, principalmente al IMSS y castigando fuertemente al Ramo de Salud

- Si ahora se compara el incremento real al presupuesto aprobado al Sector Salud por administración se observa lo siguiente:
 1. Si se compara PAN (2001-2012) vs PRI (1994-2000), el presupuesto aprobado al Sector Salud fue mayor con los gobiernos del PAN (2001-2012) en 147 mil 625 millones de pesos en términos reales;
 2. Si se compara PRI (2013-2018) vs PAN (2001-2012), el presupuesto aprobado al Sector Salud fue mayor con los gobiernos del PRI (2013-2018) en 53 mil 709 millones de pesos en términos reales;
 3. Si se compara Morena (2019-2020) VS PRI (2013-2018), el presupuesto aprobado al Sector Salud es mayor en 7 mil millones de pesos en términos reales (ver Tabla 3 y Gráfico 1);
 Como se demuestra, es con los gobiernos de Acción Nacional los mayores incrementos del gasto a la Salud en sus primeros dos años de gobierno, en comparación con partidos (ver Tabla 6 y Gráfico 2).

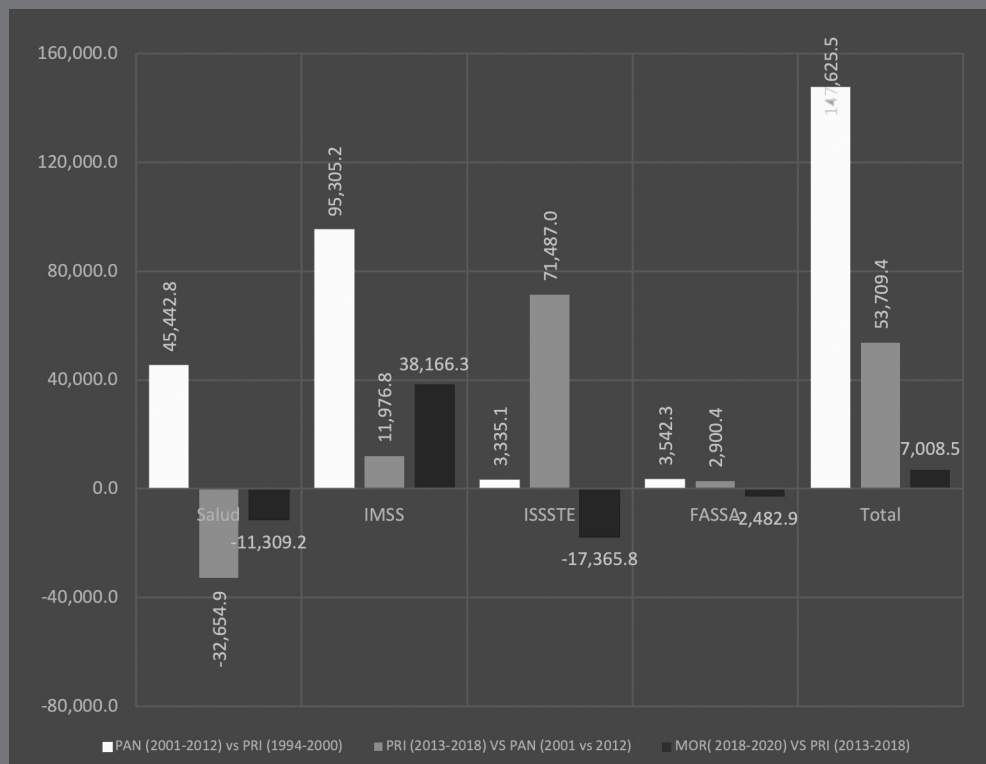
Tabla 6. Diferencias en los incrementos presupuestales de los ramos del Sector Salud entre partidos gobernantes en los 2 primeros años de gobierno (millones de pesos)

	Salud	IMSS	ISSSTE	FASSA	Total	Total como % del PB	Total per cápita
PAN (2001-2012) vs PRI (1994-2000)	45,442.8	95,305.2	3,335.1	3,542.3	147,625.5	1.05%	2,544.77
PRI (2013-2018) VS PAN (2001 vs 2012)	-32,654.9	11,976.8	71,487.0	2,900.4	53,709.4	1.27%	3,649.53
MOR(2018-2020) vs PRI (2013-2018)	-11,309.2	38,166.3	-17,365.8	-2,482.9	7,008.5	0.44%	3,664.80

Fuente: elaboración propia con datos de la tabla 8, traídos a precios de 2020, usando el índice de precios nacional de precios al consumidor.

INDICADORES

Gráfico 2. Diferencias en los incrementos presupuestales de los ramos del Sector Salud entre partidos gobernantes en los 2 primeros años de (millones de pesos)



Fuente: elaboración propia con datos de la tabla 8, traídos a precios de 2020, usando el índice de precios nacional de precios al consumidor.

Tabla 7. Presupuestos aprobados en el sector Salud por Ramo (millones de pesos corrientes)

Año	Salud	IMSS	ISSSTE	FASSA	Total	PIB Nominal (miles de millones de pesos)	Población (millones)
1994	6,285.3	34,689.0	10,025.2		50,999.5	1,781.4	90.4
1995	7,703.6	42,160.3	11,148.1		61,012.0	2,311.5	91.8
1996	10,641.5	52,316.8	16,019.4		78,977.7	3,123.2	93.3
1997	20,286.6	66,937.4	20,674.7		107,898.7	3,962.5	94.7
1998	12,372.0	87,361.0	26,088.3	13,846.4	139,667.7	4,810.1	96.1
1999	14,207.2	113,520.9	33,402.3	18,190.1	179,320.5	5,738.5	97.5
2000	16,261.4	146,636.6	39,823.8	22,832.5	225,554.3	6,693.7	98.8
2001	18,113.5	162,017.5	45,910.1	25,336.7	251,377.8	7,069.4	100.1
2002	20,127.3	174,180.9	47,670.6	27,588.1	269,566.9	7,455.5	101.5
2003	21,933.6	177,512.5	58,084.3	32,936.3	290,466.7	7,868.8	102.9

INDICADORES

2004	23,694.0	193,258.4	61,032.4	34,532.1	312,516.9	8,828.4	104.3
2005	33,705.5	213,884.2	72,449.1	38,042.6	358,081.4	9,562.6	105.7
2006	41,547.7	231,443.4	79,416.1	40,674.3	393,081.5	10,630.9	107.2
2007	55,583.2	237,801.9	80,919.9	41,572.8	415,877.8	11,504.1	108.7
2008	69,426.1	272,088.7	79,218.8	43,995.4	464,729.0	12,353.8	110.4
2009	85,036.5	299,000.0	88,358.0	48,617.8	521,012.2	12,162.8	112.1
2010	89,892.9	320,379.6	107,065.6	53,100.1	570,438.2	13,366.4	113.7
2011	105,313.9	338,240.0	112,548.4	55,698.7	611,801.0	14,665.6	115.4
2012	113,479.7	394,492.7	141,452.1	61,951.4	711,375.9	15,817.8	116.9
2013	121,856.6	421,565.2	161,357.4	67,871.1	772,650.3	16,277.2	118.5
2014	130,264.8	476,961.0	205,458.6	72,045.2	884,729.6	17,473.8	119.9
2015	134,847.6	497,695.3	208,758.6	77,845.1	919,146.6	18,551.5	121.3
2016	132,216.9	544,321.0	229,916.1	82,446.0	988,900.0	20,118.1	122.7
2017	121,817.5	622,682.6	263,589.3	87,686.4	1,095,775.8	21,911.9	124.0
2018	122,557.3	679,284.3	282,632.6	93,385.8	1,177,859.9	23,491.5	125.3
2019	124,266.9	746,738.9	323,322.2	99,461.3	1,293,789.3	24,239.1	126.6
2020	128,826.4	825,062.9	349,442.4	103,371.5	1,406,703.2	26,254.1*	127.8

Fuente: elaboración propia con datos de la cuenta de la Hacienda Pública (1993-2007), Transparencia presupuestaria (2008-2020), INEGI y CONAPO. * En 2020, el PIB se toma de los criterios generales de política económica.

Tabla 8. Presupuestos aprobados en el sector Salud por Ramo a precios de 2020 (millones de pesos)

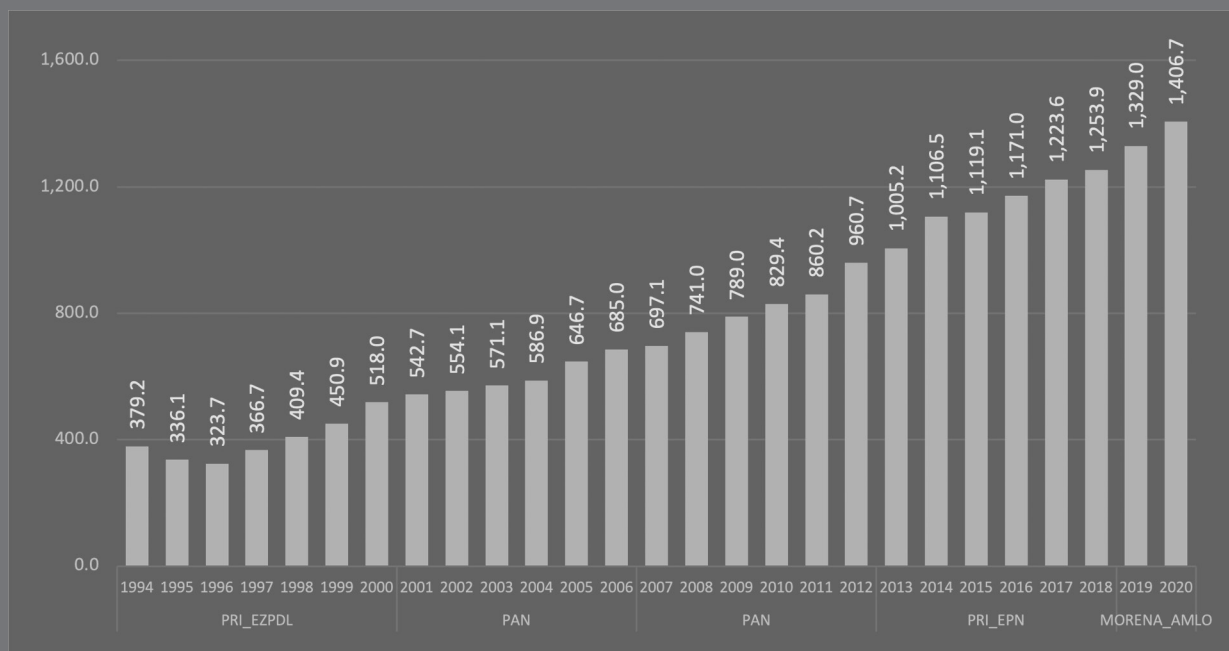
Año	Salud	IMSS	ISSSTE	FASSA	Total	Total como % del PB	Total per cápita
1994	46,739.5	257,958.3	74,550.5		379,248.2	2.86%	564.4
1995	42,434.6	232,236.2	61,408.3		336,079.1	2.64%	664.3
1996	43,621.4	214,455.9	65,666.4		323,743.7	2.53%	846.5
1997	68,939.2	227,471.0	70,258.1		366,668.4	2.72%	1,139.1
1998	36,266.6	256,085.5	76,473.9	40,588.6	409,414.7	2.90%	1,453.1
1999	35,721.6	285,429.1	83,984.4	45,735.9	450,871.1	3.12%	1,839.5
2000	37,342.2	336,731.8	91,450.2	52,431.9	517,956.1	3.37%	2,283.3
2001	39,105.2	349,779.1	99,115.2	54,699.3	542,698.7	3.56%	2,511.1
2002	41,371.5	358,027.2	97,986.5	56,707.1	554,092.2	3.62%	2,656.0
2003	43,123.5	349,006.3	114,199.2	64,755.9	571,084.9	3.69%	2,823.1
2004	44,498.4	362,947.8	114,621.5	64,852.8	586,920.5	3.54%	2,997.1
2005	60,872.8	386,278.9	130,844.4	68,705.7	646,701.7	3.74%	3,388.7

INDICADORES

2006	72,407.9	403,351.6	138,403.7	70,885.8	685,049.0	3.70%	3,668.3
2007	93,172.5	398,620.3	135,643.7	69,687.3	697,123.7	3.62%	3,824.3
2008	110,703.4	433,859.1	126,318.4	70,152.9	741,033.7	3.76%	4,209.3
2009	128,773.3	452,784.9	133,803.2	73,623.4	788,984.8	4.28%	4,647.9
2010	130,695.0	465,798.7	155,662.3	77,202.0	829,358.0	4.27%	5,014.9
2011	148,070.2	475,561.7	158,241.8	78,311.7	860,185.3	4.17%	5,303.1
2012	153,250.3	532,748.3	191,026.0	83,663.2	960,687.8	4.50%	6,083.5
2013	158,528.7	548,433.2	209,917.2	88,296.6	1,005,175.7	4.75%	6,522.8
2014	162,920.2	596,528.0	256,964.0	90,105.8	1,106,518.1	5.06%	7,376.7
2015	164,185.0	605,973.7	254,176.1	94,781.0	1,119,115.8	4.95%	7,574.5
2016	156,564.2	644,555.8	272,254.3	97,628.1	1,171,002.5	4.92%	8,058.5
2017	136,031.5	695,338.8	294,345.6	97,917.9	1,223,633.8	5.00%	8,833.9
2018	130,465.7	723,116.9	300,870.2	99,411.7	1,253,864.5	5.01%	9,398.2
2019	127,644.4	767,035.1	332,110.0	102,164.7	1,328,954.2	5.34%	10,221.3
2020	128,826.4	825,062.9	349,442.4	103,371.5	1,406,703.2	5.36%	11,007.7

Fuente: elaboración propia con datos de la Tabla 1, traídos a precios de 2020, usando el índice de precios nacional de precios al consumidor.

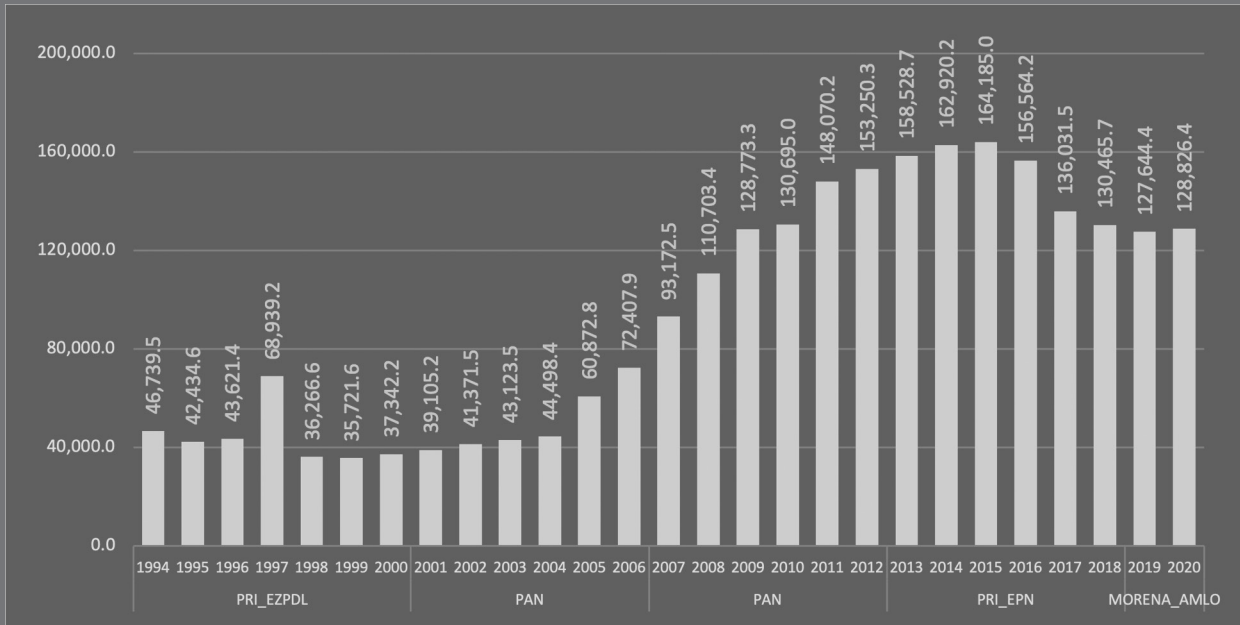
Gráfico 3. Evolución del presupuesto aprobado al sector Salud total a precios de 2020 (miles de millones de pesos)



Fuente: elaboración propia con datos de la Tabla 8, traídos a precios de 2020, usando el índice de precios nacional de precios al consumidor.

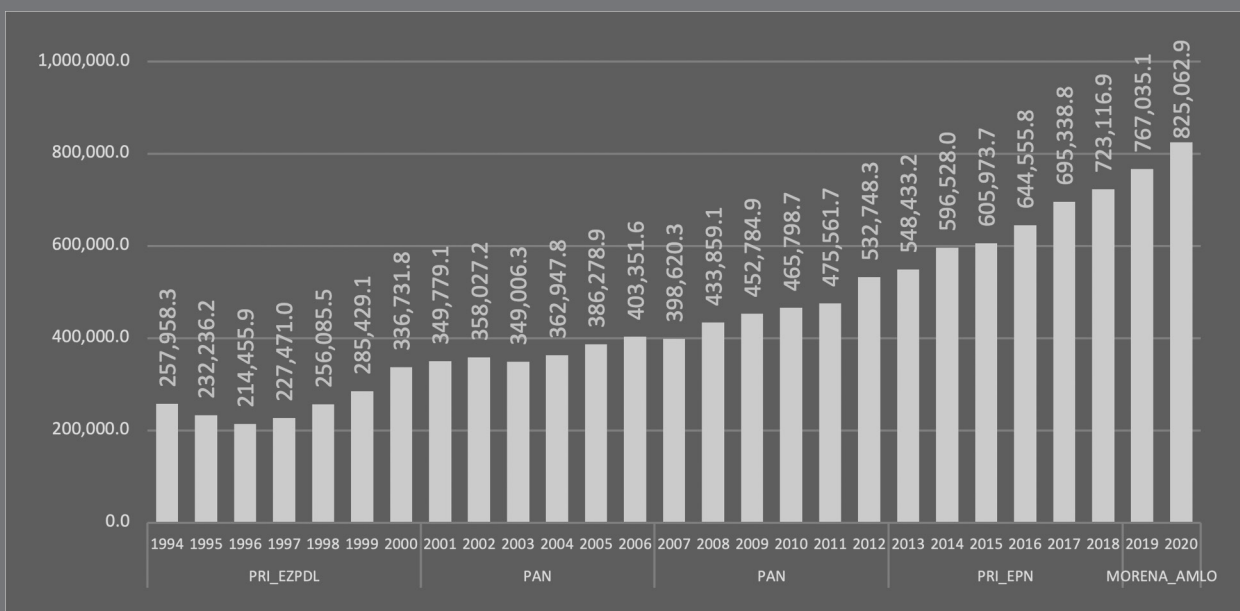
INDICADORES

Gráfico 4. Evolución del presupuesto aprobado al Ramo de Salud a precios de 2020 (millones de pesos)



Fuente: elaboración propia con datos de la Tabla 8, traídos a precios de 2020, usando el índice de precios nacional de precios al consumidor.

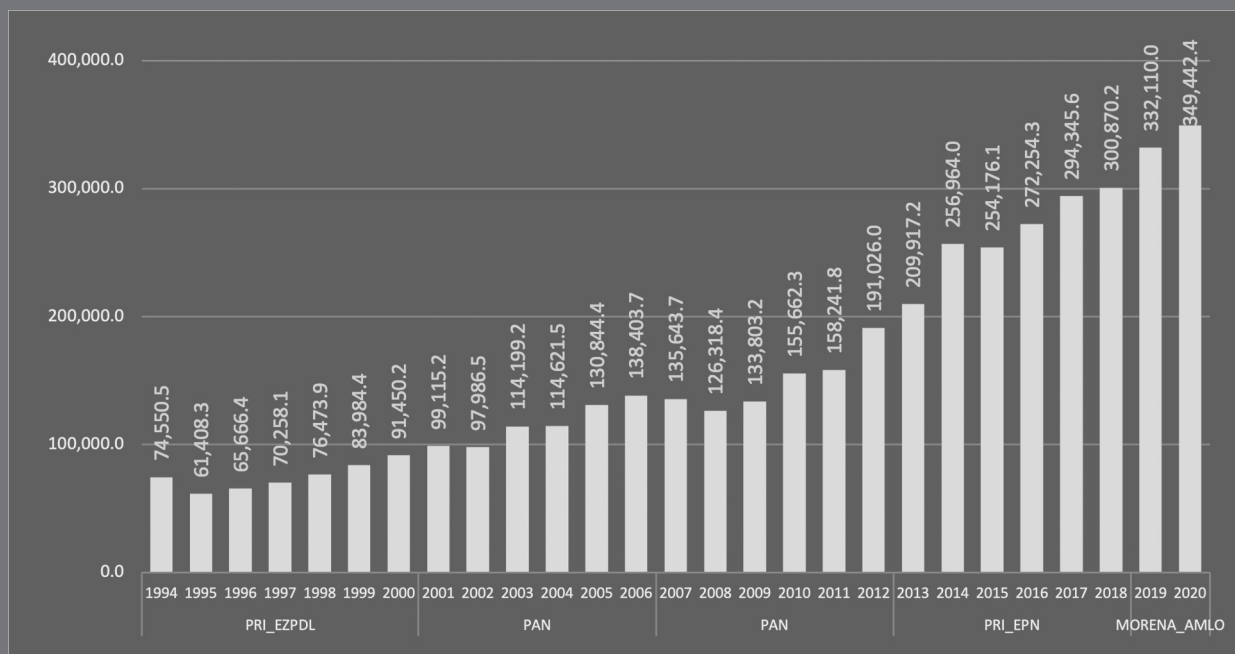
Gráfico 5. Evolución del presupuesto aprobado al Ramo IMSS a precios de 2020 (millones de pesos)



Fuente: elaboración propia con datos de la Tabla 8, traídos a precios de 2020, usando el índice de precios nacional de precios al consumidor.

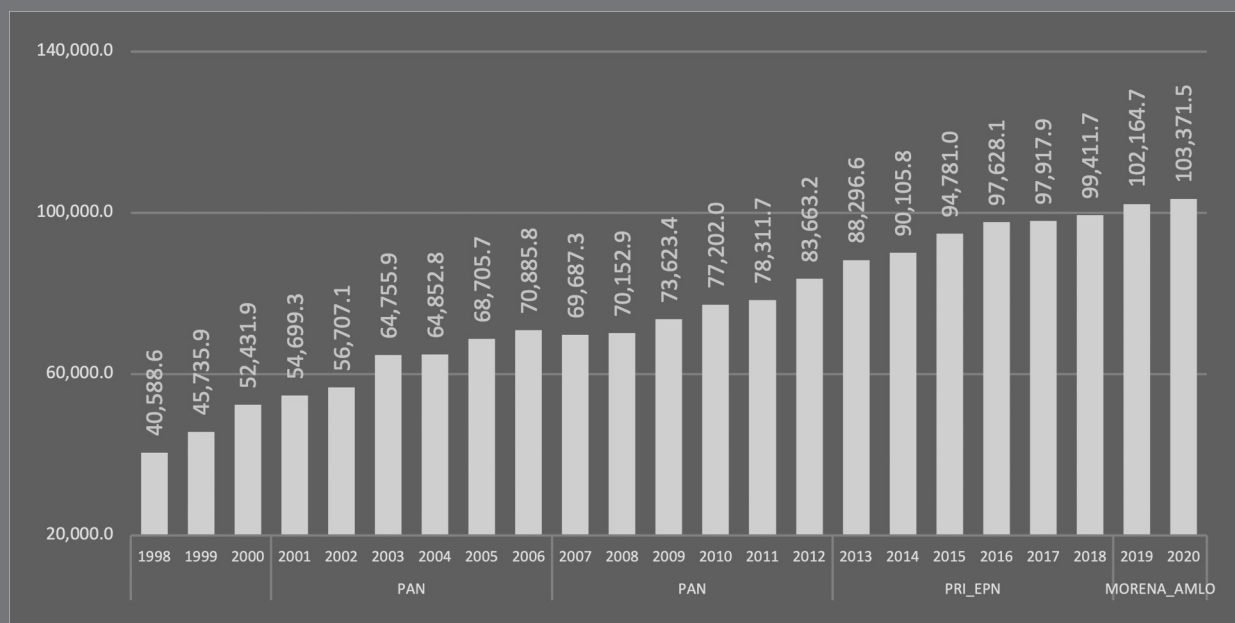
INDICADORES

Gráfico 6. Evolución del presupuesto aprobado al Ramo ISSSTE a precios de 2020 (millones de pesos)

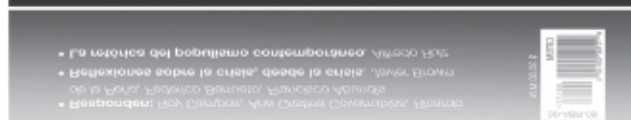


Fuente: elaboración propia con datos de la Tabla 8, traídos a precios de 2020, usando el índice de precios nacional de precios al consumidor.

Gráfico 7. Evolución del presupuesto aprobado al programa de FASSA a precios de 2020 (millones de pesos)



Fuente: elaboración propia con datos de la Tabla 8, traídos a precios de 2020, usando el índice de precios nacional de precios al consumidor.



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