

CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA
ECONÓMICAS, A.C.



IMPLEMENTACIÓN DE UN ESQUEMA DE
FINANCIAMIENTO MEDIANTE CERTIFICADOS
BURSÁTILES EN FAVOR DE LA INFRAESTRUCTURA
DEL SEGURO POPULAR/INSABI

TESINA

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE

LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA

SAÚL SALAZAR NIETO

DIRECTORA DE LA TESINA: MTRA. JIMENA MORENO
GONZÁLEZ

CIUDAD DE MÉXICO

2020

Agradecimientos

A mi familia y mis amigos. No hay más.

Agradezco a las profesoras Jimena Moreno y Mercedes Albornoz por su paciencia constante y al profesor Salomón Chertorivski por su generosidad y apoyo.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	1
PRIMERA PARTE	7
CAPÍTULO I. FIDEICOMISO	8
A. ANTECEDENTES	9
1. <i>Fiducia</i>	9
2. <i>Trust</i>	11
B. LEGISLACIÓN MEXICANA	15
1. <i>Desarrollo histórico</i>	16
2. <i>Legislación actual</i>	17
C. DERECHO COMPARADO/FIGURAS SIMILARES	23
CAPÍTULO 2. BURSATILIZACIÓN	27
A. MERCADO DE VALORES.....	29
B. CERTIFICADOS BURSÁTILES FIDUCIARIOS EN BENEFICIO DEL ESTADO	33
SEGUNDA PARTE	37
CAPÍTULO 3. SALUD	38
A. ACIERTOS DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL EN SALUD	40
1. <i>Protección a grupos vulnerables</i>	40
2. <i>Alcance / Universalidad</i>	42
3. <i>Reducción del gasto catastrófico y de bolsillo</i>	43
4. <i>Sinergia con otros servicios</i>	44
B. DEFICIENCIAS DEL SPSS	46
1. <i>Permeabilidad (opacidad y corrupción)</i>	47
2. <i>Descentralización e inequidad</i>	50
3. <i>Relación SPSS–informalidad</i>	52
4. <i>Alcance</i>	54
C. INSABI	56
1. <i>Impacto presupuestario</i>	58
CAPÍTULO 4. EDUCACIÓN	62

A. CALIDAD DE LA EDUCACIÓN EN MÉXICO	62
B. ESCUELAS AL CIEN	63
TERCERA PARTE	69
CAPÍTULO 5. IMPLEMENTACIÓN.....	70
A. RENDIMIENTOS	70
B. TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS	73
C. COMPATIBILIDAD	76
CONCLUSIONES	79
BIBLIOGRAFÍA	84

Introducción

A inicios de abril del año en curso fue emitido un decreto con el propósito de extinguir diversos fideicomisos públicos para, de esta manera, concentrar los recursos derivados de esos instrumentos en la Tesorería de la Federación.¹ Lo anterior, como una medida de la administración del presidente López Obrador, una suerte de intento, para disminuir las posibilidades de que el uso de recursos federales resultara perjudicado por la opacidad del sector público. Es cierto que desde hace tiempo estaba contemplado un reordenamiento e incluso la eliminación de algunos de esos instrumentos poco transparentes que, además, han llegado a ser utilizados para desviar recursos u ocultar de cierta manera el destino de estos. Por supuesto, no sin antes haber analizado qué tan eficientes, indispensables o efectivos resultaron ser individualmente.

Este decreto, sin embargo, deja ver la impaciencia del gobierno en turno, agravada por la contingencia económica inminente. El gobierno en turno afirmó que los montos recuperados serán utilizados de una manera que beneficie al país, redirigiéndolos en favor de programas sociales, hacia una

¹ Diario Oficial de la Federación, *Decreto por el que se ordena la extinción o terminación de los fideicomisos públicos, mandatos públicos y análogos* (2 de abril de 2020). https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5591085&fecha=02/04/2020.

reactivación de la economía y, posiblemente, para amortiguar la reciente y abrumadora caída en los precios del petróleo.² No obstante, a la fecha no existen lineamientos públicos respecto a la línea de acción específica a realizar por la Administración Pública Federal.

Entre los fideicomisos incluidos en el decreto se encuentra el Fideicomiso para el Sistema de Protección Social en Salud, pieza fundamental dentro del andamiaje de financiamiento de ese sistema, o bien, eso que fue coloquialmente llamado «Seguro Popular».

Esto puede ser considerado como un acto simbólico que representa el final definitivo de ese Sistema de Protección Social en Salud (SPSS), institución que nació a inicios de este siglo y rápidamente llegó a convertirse en el programa social enfocado en el sector salud más extensivo y con mayor demanda en México. En su lugar, ahora permanece el novel Instituto de Salud para el Bienestar (INSABI), un nuevo intento de brindar acceso a los servicios de salud para todos los mexicanos.

Si bien la desaparición del Sistema de Protección Social en Salud fue ejecutada materialmente con la instauración del

² Zenyazen Flores, “Fideicomisos darán bolsa de 110 mil mdp al gobierno” en *El Financiero* (México, 6 de abril del 2020) Consultado el 27 de abril de 2020. <https://www.elfinanciero.com.mx/economia/fideicomisos-daran-bolsa-de-110-mil-mdp-al-gobierno>.

INSABI, aquél llevaba algunos años sufriendo de una u otra deficiencia, así como de un recorte de presupuesto gradual y sofocante.

Sin embargo, esas preocupaciones no terminaron con el SPSS. El INSABI, por su parte, prevé un alcance que casi dobla las capacidades que tenía su antecesor, además de una reducción considerable en las cuotas a pagar por cada usuario-paciente. Por supuesto, estas ambiciones difícilmente contarán con un sustento económico o una infraestructura suficientes. Todo lo anterior es ahora un foco de alarma para el futuro del sector salud.

En una línea distinta, otro de los servicios esenciales en México es la educación, que se ofrece hasta el nivel medio superior de manera gratuita y universal y es considerada, más bien, una obligación del Estado para con los mexicanos. En este sector, la negligencia del gobierno federal e insuficiencia de los recursos públicos dirigidos a la recuperación de los espacios educativos impacta directamente a la calidad de la educación que puede ser ofrecida en muchos planteles. ¿Podemos esperar que un niño aproveche al máximo la educación que le brinda el Estado si la escuela más cercana a su hogar ni siquiera tiene acceso a agua potable, drenaje o baños?

Una consecuencia de lo anterior fue la puesta en marcha de un mecanismo de reciente creación: los Certificados de

Infraestructura Educativa Nacional. Ello, se espera que sea una solución que ayude a mitigar la falta de recursos suficientes para la rehabilitación de planteles educativos y, en determinados casos, la inauguración de nuevos espacios. Este instrumento para financiar el sector educativo consiste, en términos generales, en la creación de un fideicomiso emisor de certificados bursátiles que serán respaldados por un porcentaje del presupuesto federal y ofertados en el mercado de valores para captar inversión privada y solventar determinados gastos que, de otro modo, sería imposible erogar.

La materia de este estudio es, entonces, explorar la posibilidad de adaptar el mecanismo de financiamiento previamente mencionado en favor de una pequeña fracción del sector salud. Inicialmente, este trabajo buscaba una alternativa para mitigar el impacto del decreciente presupuesto del SPSS – existen argumentos que señalan esto como una consecuencia del repudio por parte de los últimos sexenios–. No obstante, con la decisión de terminar definitivamente con el SPSS, se abrió un nuevo enfoque para este estudio: una alternativa para conseguir recursos en favor del INSABI.

Como se verá más adelante, el futuro no parece ser prometedor para esta nueva institución, especialmente al tomar en cuenta la envergadura de sus ambiciones asistenciales y de acceso a la salud. Además, existe la inminente posibilidad de

que el gobierno federal opte por utilizar recursos de fondos estratégicos – del Fondo de Protección contra Gastos Catastróficos o del Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud –, como ya ha demostrado ser capaz mediante su abuso del Fondo de Estabilización de Ingresos Presupuestarios.³ Ello podría ser excesivamente perjudicial para la estabilidad futura de las finanzas públicas y, más aún, repercutir en el gasto de las familias más vulnerables del país.

Por supuesto, este trabajo de investigación no pretende ofrecer un esquema completo y permanente para financiar y sostener un sistema tan complejo como el de los servicios de salud en México. Ello requeriría de una reestructuración fiscal y de reconsiderar la estructura misma de los servicios de salud en su totalidad. Un estudio tan escueto, reducido y específico como el presente no lograría siquiera explorar la superficie de esa intrincada cuestión. Por otro lado, el presente texto busca explorar un instrumento raramente utilizado en este sector, con el objetivo de financiar proyectos concretos – principalmente infraestructura inmobiliaria – y de necesidad inminente, más bien como una herramienta auxiliar en rubros específicos que ayude a eliminar la carga presupuestaria en lo general.

³ Elizabeth Albarrán, “El uso del FEIP debe replantearse: expertos” en *El Economista* (6 de enero de 2020) <https://www.economista.com.mx/economia/El-uso-del-FEIP-debe-replantearse-expertos-20200106-0082.html>.

El siguiente estudio estará dividido en tres partes. La primera será una introducción teórica-jurídica de los temas elementales para lograr entender el instrumento a analizar; es decir, los temas esenciales para saber cómo funciona un fideicomiso de inversión y los certificados bursátiles que estos emiten. La segunda parte, a su vez, será una recapitulación y breve estudio del contexto político-económico y los resultados que han presentado los dos sectores objeto de este trabajo. Así, el lector contará con un entendimiento fundamental del estado actual tanto del sector salud como del sector educativo. Finalmente, la tercera parte será un análisis de la viabilidad del instrumento de financiamiento para los fines que este estudio propone.

Primera parte

Capítulo I

Fideicomiso

Un fideicomiso es una operación que implica la transmisión de la propiedad o, si se prefiere, la afectación de ella por parte del “fideicomitente” para dejarla en manos de un “fiduciario” y en favor de un “fideicomisario”.

Esta, evidentemente, es una explicación excesivamente vaga y probablemente no haga sentido alguno para el lector casual. Es esa la razón por la cual este capítulo intentará explicar los elementos necesarios para llegar a un mínimo de claridad con el cual sea posible avanzar en esta investigación.

Con este objetivo en mente, el presente capítulo estará dividido en tres secciones principales: los antecedentes de la figura, el trato que la legislación vigente da a los fideicomisos y, por último, un apartado de Derecho comparado. Todo esto es necesario para comprender el porqué de la existencia y adopción de semejantes figuras en el Derecho mexicano, a saber, las múltiples finalidades que pueden ser satisfechas mediante la constitución de un fideicomiso. Esto, además, para entender los fundamentos del objeto de investigación de este trabajo: un fideicomiso de inversión que emite certificados bursátiles para solventar determinados proyectos de infraestructura física educativa.

A. Antecedentes

Los antecedentes de este contrato deben ser agotados rápidamente para evitar el tedio. Por ello, el fideicomiso actual será explicado como un breve proceso de dos pasos: la *fiducia* y el *trust*, para así llegar a la legislación mexicana actual. Al dar un breve repaso por el desarrollo histórico, la regulación mexicana hará más sentido y, además, será entendible por qué fueron adoptados ciertos aspectos de las dos etapas mencionadas. Cabe reafirmarle al lector que la aparente falta de exhaustividad en este punto no mermará la calidad final de este trabajo.

1. Fiducia

En el primer paso, basta con ver la raíz del vocablo mismo. “Fideicomiso” deriva del latín *fideicomissum*⁴, compuesta, a su vez, de *fides* (fe) y *comissum* (encargo, comisión o encomienda). Desde este punto es posible inferir que, al menos en su expresión más arcaica y rudimentaria, un fideicomiso es – o comenzó por ser – un favor de confianza. Pero, más allá de la raíz etimológica latina, en el Derecho

⁴ Santiago Rosano Torres, “FIBRAS y aspectos fiscales de títulos de crédito” en *Títulos y Operaciones de Crédito*, coord. Diego Martín del Campo y Souza & Salomón Vargas García (México: ELD, 2012), 184.

Romano sería difícil encontrar un antecedente directo del fideicomiso tal y como es utilizado en la actualidad.

A saber, existían dos figuras «similares», la primera de ellas de un nombre que ya ha sido adelantado: la *fiducia*. Este acto formal⁵ no hacía más que imponer una obligación en la otra parte de restituir una cosa dada en “fe” mediante el mismo acto formal, pero en sentido contrario. Por otro lado, el *fideicomisum* era utilizado como un acto de última voluntad a través del cual la persona en su lecho de muerte, el *fideicomitente*, solicitaba a otra transmitir la propiedad de un determinado bien a un tercero, sin implicar la totalidad de la herencia.⁶ Era un favor generalmente solicitado al heredero legítimo del , que fue llamado *fiduciario* en estos casos. Puede observarse que la base de estos pactos era la buena fe entre las partes.

Una variedad de autores ha debatido acerca de las siguientes evoluciones, posibles orígenes e instituciones cercanas al fideicomiso más allá del Derecho Romano.⁷ Un debate interesante en el cual este texto evitará ahondar para no

⁵ Le corresponde ese apelativo porque era necesaria una serie de solemnidades como requisito *sine qua non* para transmitir la propiedad.

⁶ Juan Palomar de Miguel, *Diccionario para juristas* (México: Porrúa, 2008), 688.

⁷ Rodolfo Batiza y Marcial Luján, *El fideicomiso: teoría y práctica* (México: Porrúa, 2009) 4-10.

perder el hilo de la investigación. Importa más, para este mismo efecto, mencionar la «segunda etapa» del fideicomiso: el *trust*.

2. Trust

Esta figura anglosajona es el precedente más directo del fideicomiso tal y como está regulado por la legislación mexicana vigente. Es aún más evidente gracias a su característica transmisión de dominio, que puede observarse en los fideicomisos modernos como una de sus partes más consustanciales.

A manera de un breve paréntesis – que, por motivos de espacio, no podrá serle dedicada más tinta –, resulta útil hacer una rápida mención a la figura madre del *trust*: el *use*. Los *uses* consistían en transmitir la propiedad o posesión de tierras a un prestanombres (*feoffee*) con la finalidad de que este concediera el uso a un tercero, para el mero beneficio de este último, conocido como *cestui que use*.⁸ En realidad, era una obligación más moral que jurídica, pues recaía – de nuevo – en la buena voluntad del prestanombres. En este sentido, el jurista Rodolfo Batiza señala que, en sus inicios, esta figura pudo haber sido utilizada en favor de individuos como los frailes franciscanos,

⁸ Del francés jurídico arcaico: “la persona que/aquél que usa”. Asimismo, *feoffee* es un término proveniente del derecho medieval inglés que hacía referencia al administrador de un predio utilizado por un tercero. Ambos conceptos son antecedentes directos de los utilizados actualmente.

para quienes estaba prohibido ser propietarios de ciertos bienes.⁹

Al evolucionar, el *trust* se convirtió en “una obligación de equidad”¹⁰ en virtud de la cual una persona llamada *trustee* quedaba obligada a utilizar cierta propiedad (*trust property*) en favor de un tercero denominado *cestui que trust*. Por su parte, el propietario original, que era quien ordenaba la constitución del *trust*, fue denominado *settlor*.

Posteriormente, el desarrollo que las cortes de los Estados Unidos de América dieron al *trust* durante los siglos XIX y XX tuvo como resultado un cambio simple y novedoso, pero, al mismo tiempo, de importancia mayúscula. Esto es, resolvieron que las corporaciones y sociedades podrían fungir como *trustee* (fiduciario). La manifestación más formal y evidente de esto tuvo lugar con el *Federal Reserve Act* en 1913¹¹, por medio de la cual fueron otorgadas facultades a los bancos nacionales para actuar como fiduciarios.

⁹ Batiza y Luján, *El fideicomiso* (2009), 7-14.

¹⁰ El término “equidad” quedó arraigado como consecuencia de la administración de justicia de equidad, un sistema de justicia medieval inglés que consistía en decidir con base en principios de lo que es considerado equitativo; en contraste con los tribunales de estricto derecho. A estos tribunales de equidad les es atribuible el desarrollo del *trust* hasta ya entrada la modernidad. De acuerdo con algunos autores, aún quedan remanentes de esa “equidad” en la legislación mexicana vigente dentro de ciertos numerales, como el 393: «... el juez (...) oyendo a las partes, resolverá lo conducente».

¹¹ Batiza y Luján, *El fideicomiso* (2009), 20-25.

Para reformular lo expuesto hasta ahora en términos contemporáneos, el *trust* es una relación fiduciaria (o sea, basada en la confianza) que acarrea obligaciones tanto jurídicas como de buena fe.

En general, los *trusts* actuales pueden ser utilizados para una variedad considerable de objetos y pueden afectarse tanto bienes corpóreos como incorpóreos (las acciones de sociedades son comúnmente objetos de los *trust*). Pueden ser voluntarios o por ministerio de ley; pueden estar sujetos a alguna carga; y pueden ser denominados públicos (especialmente para casos de beneficencia) o privados. Los *trusts*, entonces, pueden consistir en el cuidado y administración de los bienes de otras personas, en la distribución de patrimonios, o bien, la ejecución de mandatos.

Finalmente, existe una diferencia notable con el fideicomiso del Derecho Civil: el *trust* no tiene naturaleza contractual y no depende de la voluntad de las partes. La relación entre *trustee* y beneficiario está tutelada por la ley, pero en el sentido de «estatus jurídico», no de relación jurídica contractual;¹² además, a diferencia del fideicomiso, las obligaciones del *trustee* están legalmente preestablecidas y no son modificables.

¹² Batiza y Luján, *El fideicomiso* (2009) 31.

Es evidente que esta síntesis no logró agotar en absoluto el tema de la legislación anglosajona y su evolución. No obstante, el punto de hacer esta mención es dar un apoyo al lector, de manera que le sea un tanto más sencillo entender la regulación mexicana y la inspiración que tomó de estas figuras.

Como una especie de transición a la legislación actual, parece interesante la visión de algunos juristas, como Jesús Roalandini o Rodolfo Batiza, quienes mencionan la utilidad práctica de analizar figuras como las hipotecas y bonos hipotecarios que fueron constituidas y emitidos, correspondientemente, en el sector ferrocarrilero a inicios del siglo XX. Un periodo especialmente próspero para la inversión extranjera en México.

A primera vista parece irrelevante, pero es necesario entender que, en el presente caso, las compañías de ferrocarril tomaron la decisión de acordar un *trust* con otra compañía (*trustee*) que entró al acuerdo en beneficio de los tenedores de las obligaciones emitidas por este mismo trust, similares a los bonos que podrían ser emitidos al estar respaldados por una hipoteca. En este sentido, el mencionado *trustee* estaba obligado desde el inicio a gestionar el patrimonio y representar a los tenedores.

En resumen, aquel *trust* fue el equivalente, en nuestro orden jurídico, a realizar conjunta y simultáneamente un

préstamo, una hipoteca y un mandato (que fue la única manera en que las autoridades de aquél entonces pudieron registrarlo para que surtiera efectos en territorio nacional). Sobra resaltar la importancia que un simple convenio de tal suerte puede tener para efectos prácticos y económicos. Especialmente, en un país en el cual aún no existía, ni remotamente, un instrumento jurídico similar.

Lo anterior parece ser, además, un ejemplo bastante adecuado para secundar el argumento de esta investigación y que demuestra cómo los instrumentos jurídicos, aunados a un apropiado diseño, facilitan situaciones que resultan más favorables para la inversión y el progreso.

Por otro lado, es momento del tercer paso en esta introducción a la figura del fideicomiso: cómo es regulado por la legislación mexicana.

B. Legislación mexicana

Es cierto que esta investigación incluye en su objeto de estudio la figura de un fideicomiso. A pesar de ello, este trabajo no pretende hacer las veces de un «Tratado del Derecho fiduciario». Esto no es una suerte de excusa para la pobreza dogmática que sigue en las discusiones jurídicas más teóricas. Por otro lado, sí es una justificación para no ahondar en algunos debates propios de juristas más doctos a quienes el escritor de

este texto no pretende igualar. Una vez establecido lo anterior, es obligatorio explicar las disposiciones más importantes que regulan al fideicomiso en México, incluyendo su naturaleza jurídica, sus partes y algunas clasificaciones aceptadas.

1. Desarrollo histórico

Si bien el orden jurídico mexicano aplicable a la materia en cuestión ha sufrido modificaciones a lo largo del último siglo, lo más adecuado para evitar una dilación mayor será acudir de la manera más directa posible a la regulación vigente.

Es útil mencionar que el fideicomiso apareció por primera vez en la legislación mexicana hasta 1924, con la Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios. Son obvios aquí los siglos de diferencia entre el Derecho nacional y el anglosajón.

En ese orden de ideas, es posible adelantar un detalle, pues, de manera totalmente opuesta al sistema anglosajón original, en México únicamente pueden ser fiduciarios las «instituciones fiduciarias» autorizadas. Esto probablemente tiene su raíz en el Proyecto Limantour de 1905 y en el Proyecto Creel de 1924, ambos previos a la primera legislación en la materia. Estos proyectos de ley preveían que únicamente las «compañías», «instituciones fideicomisarias» o «compañías bancarias» tuvieran la posibilidad de hacer las veces de

fiduciario.¹³ Queda al arbitrio del lector decidir en qué medida recibieron influencia del éxito financiero del *Trust Deed*, casi coetáneo de ambos proyectos, en su elección de utilizar únicamente instituciones especializadas para encargarse de realizar los fines del fideicomiso.

Más adelante, la legislación mexicana fue objeto de modificaciones sustanciales a lo largo del siglo XX, específicamente en materia bancaria. Lo anterior representa algo para nada sorprendente, al tomar en cuenta el contexto histórico de nacionalización de la banca – y su posterior privatización – durante la década de los ochenta. No obstante, estos cambios no resultan particularmente relevantes, más allá de que implicaron la expedición de la actual Ley de Instituciones de Crédito, que regula a los agentes fiduciarios.

2. Legislación actual

2.1 Naturaleza jurídica

El fideicomiso tiene un tratamiento muy específico en el sistema legal mexicano, pues es regulado en la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito (LGTOC). Este ordenamiento define al fideicomiso, al incluirlo en su Título Segundo, como una «operación de crédito».

¹³ Batiza y Luján, 75-80.

El artículo 381 de la Ley en comento dicta lo siguiente: “En virtud del fideicomiso, el fideicomitente transmite a una institución fiduciaria la propiedad o la titularidad de uno o más bienes o derechos, según sea el caso, para ser destinados a fines lícitos y determinados, encomendando la realización de dichos fines a la propia institución fiduciaria”.¹⁴

En lo que respecta al apelativo «operación de crédito», el autor Felipe Dávalos Mejía considera que esta denominación adoptada por la LGTOC – que no da más explicación que una calificación de «actos de comercio» – no quiere decir otra cosa que “un medio de identificación de los contratos mercantiles regulados en la misma Ley General de Títulos y Operaciones”. O, si se prefiere, puede ser intercambiado por el término “contratos de crédito”.¹⁵ El fideicomiso es, entonces, un contrato de crédito específico que utiliza a una institución fiduciaria en favor de un tercero – o de la misma fiduciaria – llamado fideicomisario.

Entonces, debe ser establecido que, por razones de utilidad y practicidad, esta investigación se apegará a la clasificación y denominación que la Ley vigente les otorga a los

¹⁴ Artículo 381, Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de agosto de 1932.

¹⁵ Carlos Felipe Dávalos Mejía, Títulos y Operaciones de Crédito (México: Oxford University Press, 2015), 457-459.

fideicomisos. Ello quiere decir que no hará falta discutir a fondo si, por otro lado, estos constituyen un «patrimonio autónomo» (como la Suprema Corte de Justicia afirmó en una tesis aislada)¹⁶, una simple «estipulación en favor de terceros» o cualquier otro análogo. Más aún, para fines de este texto, queda claro que todo fideicomiso implica una transmisión de propiedad.¹⁷

2.2 Instituciones fiduciarias

Ahora bien, las entidades autorizadas para fungir como fiduciarios, las llamadas «instituciones fiduciarias», son reguladas por la Ley de Instituciones de Crédito (LIC). Esto quiere decir que, en armonía con el art. 385 de la LGTOC, sólo las Instituciones de Crédito – Instituciones de Banca Múltiple y Banca de Desarrollo – pueden desempeñar tal cargo. Ciertamente, la legislación también acepta algunas

¹⁶ Tesis Aislada (Civil) 232091. Pleno, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época, volumen 205-216, Primera Parte, Página 52, materia: Amparo en revisión 769/84. Unitas, S.A. de C.V. 26 de agosto de 1986. Mayoría de diecisiete votos. Disidentes: Mariano Azuela Güitrón, Atanasio González Martínez y Ulises Schmill Ordóñez. Ponente: Felipe López Contreras. Secretario: Diego Isaac Segovia Arrazola.

¹⁷ El propio artículo 384 de la LGTOC hace esto evidente al establecer que un requisito para ser fideicomitente es la capacidad de transmitir la propiedad. Asimismo, la tesis aislada, de rubro “EMBARGO, NO RESULTA OPONIBLE A UN DERECHO REAL, COMO ES EL FIDEICOMISO”, afirma que la propiedad de los bienes objeto del fideicomiso pasan a ser propiedad de la institución fiduciaria. (Tesis aislada civil 218946. Tribunales Colegiados de Circuito, Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, Tomo X, julio de 1992, Página 362.)

excepciones, a saber, las casas de bolsa, las instituciones de fianza, las instituciones de seguro y el Banco de México.¹⁸

Estas instituciones están obligadas a llevar a cabo el objetivo establecido en el acto constitutivo del fideicomiso mediante un delegado fiduciario; ciertamente, las facultades previstas para tal fin también deberán estar enunciadas en ese acto. En este punto, la práctica y la legislación imponen a estas instituciones la obligación de obrar como «buen padre de familia» en todo momento. De esta manera, el fideicomisario tendrá el pleno derecho de exigir a la fiduciaria el cumplimiento del objeto y, en algunos supuestos, su remoción. Asimismo, el acto constitutivo podrá prever la creación de un comité técnico y las reglas operativas del fideicomiso.¹⁹

Además, las instituciones mencionadas tendrán, entre otras, la obligación de rendir cuentas a las partes involucradas, en caso de ser requeridas; y la de responder civilmente por daños y perjuicios.²⁰

2.3 Clasificación

¹⁸ La LGTOC también contempla, en su artículo 395, otras excepciones permitidas si el fideicomiso es de garantía, por ejemplo, las Sociedades Financieras de Objeto Múltiple con registro vigente ante la CONDUSEF o los almacenes generales de depósito que cuenten con el capital mínimo adicional que señale la SHCP para tal efecto.

¹⁹ Artículo 80, Ley de Instituciones de Crédito, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 1990.

²⁰ Artículos 80 y 84, LIC.

Es importante no olvidar que los fideicomisos en México pueden ser clasificados de varias maneras. Existen fideicomisos condicionales, de beneficencia, revocables o irrevocables; de garantía, de administración o de inversión; así como públicos o privados. En los siguientes párrafos será incluida una breve explicación de algunas de las anteriores.

Es notable que la LGTOC destina un capítulo específico a los fideicomisos de garantía, por ello, pareciera que ameritan ser los primeros en este listado. Como su nombre lo indica, tienen como finalidad garantizar el cumplimiento y la preferencia en el pago del fideicomisario. Uno de los beneficios de este instrumento, por ejemplo, es la posibilidad de permitir al fideicomitente continuar usando y aprovechando los bienes que, simultáneamente, están afectados en garantía. Otra particularidad es que la institución fiduciaria puede ser, al mismo tiempo, fideicomisaria.²¹

Para el caso de los fideicomisos denominados «públicos», podría ser útil recordar que los *trusts* también pueden ser clasificados como tales. Anteriormente fue mencionado que, en general ese es el caso de los destinados a caridad o beneficencia. Sin embargo, cualquier *trust* que no tuviera un beneficiario determinado o identificable también podría ser considerado público. En el caso de los fideicomisos

²¹ Artículos 395-407, LGTOC.

mexicanos, son públicos todos aquellos “constituidos por el Gobierno Federal o alguna de las demás entidades paraestatales (...) para impulsar las áreas prioritarias de desarrollo, que cuenten con una estructura orgánica análoga a las otras entidades y que cuenten con un comité técnico”.²² El resto, naturalmente, deberán ser considerados «privados». Por otro lado, en lo que respecta a los fideicomisos relacionados con caridad y beneficencia – como los mencionados *trusts* –, la legislación mexicana sólo les otorga la posibilidad de una duración mayor a cincuenta años – que es el límite por regla general.

Al tomar en consideración lo anterior, el resto de las clasificaciones aplicables a los fideicomisos resulta un ejercicio de lógica. Es decir, su clasificación en realidad dependerá de la finalidad por la cual fue constituido o bien, de alguna particularidad en su constitución (como una condición, modalidad o si son revocables o no). A saber, los fideicomisos de administración simplemente se encargan de la buena administración y cuidado de los bienes afectados al patrimonio fiduciario. De manera similar, los fideicomisos de emisión son constituidos con el objetivo de inscribir ciertos valores en el Registro Nacional de Valores, como lo son los certificados

²² Artículo 47, Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1976.

bursátiles – esto se verá a detalle más adelante– para su circulación en el mercado.

Ahora bien, una de estas clasificaciones en particular será especialmente útil en el siguiente capítulo: los fideicomisos de inversión. Estos tienen una función similar a los de emisión; no obstante, el proceso de bursatilización que llevan a cabo es un punto de importancia tal que merece ser abordado de manera independiente. Por esta razón, aún no es el momento adecuado para desarrollar este concepto.

C. Derecho comparado/figuras similares

Llegado a este punto, es preciso reconocer que los apartados anteriores carecen de un detalle que puede ser esclarecedor para comprender el origen, la finalidad y la lógica de la política pública objeto de la presente investigación. En otras palabras, persiste la necesidad de aludir a las posibles figuras que puedan haber hecho las veces de inspiración y modelo auxiliar para el instrumento que será evaluado en capítulos subsecuentes. Aludir a esas figuras es precisamente lo que se llevará a cabo a continuación.

La primera de las figuras anglosajonas a tratar son los Real Estate Investment Trusts (REITs). Dicha figura tomó relevancia en México durante los años recientes, pues fueron la principal inspiración para crear lo que ahora se conoce como FIBRA (Fideicomisos de Inversión en Bienes Raíces). Estos

instrumentos estadounidenses – también en su versión australiana²³– fueron creados en la década de los sesenta y avalados por el Congreso de los Estados Unidos mediante la *1960 Tax Law*.²⁴ Tenían como finalidad brindarle la oportunidad a los inversionistas de “gozar de los mismos beneficios que los propietarios directos de inmuebles”.²⁵ Estos *trusts* tenían la obligación tanto de invertir un mínimo del 75% del patrimonio fiduciario en bienes inmuebles o créditos hipotecarios, como de distribuir al menos el 90% de su utilidad neta entre los inversionistas que tenían los certificados emitidos por el *trust* mismo. Así, nació una de las formas más populares de utilizar los fideicomisos como un vehículo de inversión especializado y que, a la vez, dejaba altos rendimientos.²⁶

En segundo lugar, están las Master Limited Partnerships (MLP). Estas «Sociedades de Participación Limitada» son instrumentos financieros estructurados que cotizan en la bolsa de valores estadounidense. Tiene sentido mencionarlas directamente después de los REITs debido a su incorporación en la legislación mexicana. En otras palabras, las MLP

²³ Llamados LTP (Australian Limited Property Trusts).

²⁴ Fernando Quezada Treviño, “Notas a las FIBRAS y a la aportación de bienes inmuebles a las mismas” en *URED: Anuario 2013*, coordinado por Jesús Coronado y Omar Colomé (México: 2013), 70.

²⁵ Alejandro Degollado López y Santiago Juárez Lagos, *Fideicomiso de infraestructura y bienes raíces, experiencia estadounidense y posibles implicaciones para el mercado mexicano* (México: ITAM, 2006), 73.

²⁶ Quezada Treviño, “Notas a las FIBRAS” (México: 2013), 71.

funcionaron como un modelo para adaptar las recién creadas FIBRAs – REITs mexicanos – a un sector especializado: el energético. De esta manera, nació la FIBRA E. Tanto la FIBRA E como las MLP constituyen una especie de híbrido entre una sociedad de participación limitada con una sociedad que cotiza en la bolsa.²⁷ En otras palabras, causan impuestos únicamente al repartir utilidades entre los socios/inversionistas, pero con el beneficio de cotizar en un mercado de valores para asegurar la captación de capitales. En México, esto puede apreciarse de mejor manera en el tratamiento que la Ley del Impuesto Sobre la Renta otorga a los instrumentos mencionados hasta ahora.

Por último, están los Unit Investment Trusts (UITs). Estos instrumentos constituyen una versión muy similar, en lo que refiere a las reglas de operación, al fideicomiso objeto de esta investigación. Por ejemplo, los UIT generalmente realizan una única emisión de valores, de una sola serie y por una cantidad definida. Los valores expedidos, además, casi siempre son amortizables, a voluntad del UIT. También, la mayoría de las veces, los portafolios de inversión de los UIT son fijos. Esto quiere decir que los inversionistas suelen tener un alto grado de certeza respecto de los instrumentos hacia los que se dirigen los recursos. Aunado a lo anterior, los UIT a menudo se extinguen

²⁷ Thalassa Capital LLC., “Master Limited Partnerships”, <http://thalassacapital.com/es/institucional/master-limited-partnerships>.

en una fecha futura que coincide con la fecha de vencimiento de los valores emitidos.²⁸ La relevancia de estas características será útil al describir la operación del programa Escuelas al CIEN, la alternativa de financiamiento que este trabajo evaluará.

²⁸ Investor.gov & U.S Securities and Exchange Comission, Unit Investment Trusts (UIT) <https://www.investor.gov/additional-resources/general-resources/glossary/unit-investment-trusts-uits>.

Capítulo 2

Bursatilización

Financiar un proyecto, sea comercial, de infraestructura o cualquier otro, ha derivado en el desarrollo de diversos mecanismos para la obtención de recursos provenientes de ciertos sectores o de la población en general.

Generalmente, uno tiene la posibilidad de solicitar crédito a alguno de los acreedores tradicionales: familiares, amigos y conocidos; o bien, a las instituciones bancarias. Evidentemente, cualquier préstamo conlleva tanto un costo como un riesgo. En el primer caso, el costo de un incumplimiento deriva en conflictos familiares, desacuerdos y la pérdida de una relación previamente cordial. En el segundo caso, los intereses que acarrea un financiamiento bancario – directamente proporcionales al riesgo del préstamo – pueden llegar a ser excesivamente altos, y quien solicita el crédito terminaría pagando una cantidad exponencialmente mayor a la que inicialmente solicitó. Al mismo tiempo, su contraparte, la institución bancaria, podría terminar con una cartera vencida si el particular no llegara a pagar.

Existe, entonces, una alternativa que representa un costo relativamente menor: recurrir al gran público inversionista. De esta forma, se vuelve necesario encontrar un instrumento para captar y canalizar la inversión. Es decir, son necesarios títulos

emitidos en masa con un valor representativo, los cuales puedan circular, ser adquiridos por los inversionistas y que, a su vez, sean equivalentes a la porción del crédito colectivo que cada individuo desea comprar. Es en este sistema en el cual convergen los poseedores de activos, los intermediarios financieros y los inversionistas en un mercado especializado. Esto suele ser conocido como un mercado de valores.

En este mismo orden de ideas, el Estado mexicano tiene la capacidad de recurrir a los mecanismos anteriormente enunciados. Lo anterior resulta indispensable en el funcionamiento del aparato administrativo del país, al diluir la tensión y responsabilidad de la política y las autoridades encargadas de recaudar impuestos – los ingresos naturales de un Estado–.

Entonces, el Estado puede actuar, por un lado, como un deudor cualquiera, acudir con una institución bancaria, organismo internacional o algún análogo para solicitar la apertura de un crédito. Y, por el otro lado, optar por la emisión de títulos que serán ofertados en un mercado específico para que, de esta forma, el público inversionista obtenga estos títulos a cambio de una suma de dinero.

Con estas bases es posible entender cómo algunos de estos “instrumentos” pueden ser utilizados con el fin de obtener capital para solventar gastos de corto o largo plazo cuando los

ingresos nacionales no logran alcanzar las expectativas o los recursos disponibles son inferiores a los necesarios para garantizar las necesidades de la población.

Entonces, ¿por qué este tipo de financiamiento no es utilizado todo el tiempo por el Estado mexicano?

En la realidad, emitir títulos para obtener capital es un poco más complicado de lo que aparenta debido a la estructura alrededor del mercado de valores. Por consiguiente, el presente capítulo no será más que un intento de explicar de manera muy breve qué significa que una empresa o entidad recurra a la bursatilización para obtener recursos; qué clase de valores circulan en ese tipo de mercados y qué implicaciones tiene para efectos del presente estudio.

A. Mercado de valores

Como fue establecido con anterioridad, el mercado de valores es un sector del sistema financiero donde pueden ser emitidos, y colocados *valores* entre el gran público inversionista y los emisores de los títulos, con el auxilio de instituciones intermediarias que ayudan a coordinar el funcionamiento del mercado.

Para comprender un tanto mejor cómo funciona, primero hay que señalar quiénes son los participantes en las transacciones que son llevadas a cabo dentro del mismo.

En primer lugar, están los intermediarios bursátiles, pues son los encargados de llevar a cabo la mayoría de las operaciones. Representan uno de los mayores beneficios que este tipo de mercado tiene por encima del resto: una disminución considerable del tiempo y costo de búsqueda entre los que ofertan y la demanda. Es decir, que los intermediarios ponen en contacto a los emisores o los valores, con el público inversionista. Entre los intermediarios más comunes están las casas de bolsa, las instituciones de crédito y, comúnmente, las administradoras del ahorro para el retiro.

En segundo lugar, están los emisores, quienes buscan conseguir capital. En el sistema jurídico mexicano, quienes pueden emitir valores en el mercado formal son las sociedades anónimas, el gobierno federal y las instituciones bancarias.

En tercer lugar, es posible encontrar a las autoridades sectoriales. Es decir, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, el Banco de México y la Condusef.

Además de los anteriormente mencionados, hay ciertos actores que no participan de la misma manera pero que auxilian al mejor funcionamiento del mercado, como lo son los asesores de inversión o las dos bolsas que están activas actualmente en el país (Bolsa Mexicana de Valores y Bolsa Institucional de Valores).

Ahora bien, también es importante dejar en claro a qué nos referimos cuando es utilizada la palabra *valor*.

De acuerdo con la Ley del Mercado de Valores, son valores:

“...las acciones, partes sociales, obligaciones, títulos opcionales, certificados, pagarés, letras de cambio y demás títulos de crédito nominados o innominados, inscritos o no en el Registro, susceptibles de circular en los mercados de valores (...), que se emitan en serie o en masa y representen el capital social de una persona moral, una parte alícuota de un bien o la participación en un crédito colectivo o cualquier derecho de crédito individual...”²⁹

En un sentido distinto, es cierto que existen algunas clasificaciones del mercado de valores dedicadas exclusivamente a la comercialización de cierta clase de activos, a saber, metales, divisas o derivados. Al aceptar este supuesto nace la duda de cómo podría existir la concordancia entre la definición anterior y la comercialización de un bien tan tangible como el oro. Esto no es más que una demostración de la utilidad y practicidad de contar con un mercado de valores. En realidad, lo que se comercia en este tipo de transacciones son *instrumentos*. En otras palabras, las “acciones, partes sociales, obligaciones” y demás documentos mencionados hacen las

²⁹ Artículo 2, f. XXIV, Ley del Mercado de Valores, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 2005.

veces de vehículo para canalizar el capital de los inversionistas, al mismo tiempo que representan una parte del activo por el cual pagaron un determinado precio.

Al unir la idea mencionada al inicio de este capítulo con el presente tema, resulta oportuno hablar de algunos instrumentos conocidos como gubernamentales. Esto es, valores emitidos por la SHCP como una vía de financiamiento soberano. A saber, existen los CETES (Certificados de la Tesorería de la Federación), BONDES (Bonos de Desarrollo del Gobierno Federal), Bonos (Bonos de Desarrollo del Gobierno Federal), Udibonos (similares a los anteriores pero denominados en Unidades de Inversión) y BPAS (Bonos de Protección al Ahorro).³⁰ Sin embargo, es necesario reconocer que esta vía de financiamiento es ampliamente utilizada alrededor del mundo, sin la necesidad de utilizar un ejemplo más lejano que el de los Estados Unidos y sus *T-Bonds* (*Treasury Bonds*).

No obstante, al tener esta información en cuenta y de conformidad con el tema que ocupa a este estudio, surge una incógnita respecto al porqué debería ser utilizado un fideicomiso de inversión si pareciera que el Estado no carece de opciones adecuadas para la captación de capital.

³⁰ Gavin Brendan Abreu Goodger et al., *El mercado de valores gubernamentales en México* (México, D.F.: Banco de México, 2014).

B. Certificados bursátiles fiduciarios en beneficio del Estado

Como fue señalado en el apartado anterior, el Estado Mexicano tiene, por lo menos, tres opciones para la financiación del gasto público, incluyendo el uso de instrumentos circulantes en el mercado de valores.

Por ello, resulta necesario explicar qué son los certificados bursátiles, instrumentos más relevantes para el presente estudio.

Pues bien, primero hay que explicar cómo una entidad gubernamental, empresa o persona llega a tal punto. Primeramente, existe el supuesto de que este emisor de valores cuenta con un flujo de efectivo o un activo que represente capital inicial. A partir de este punto, son asignados o afectados en favor de un fideicomiso, transmitiendo la propiedad con el objetivo de que tal entidad pueda emitir los títulos correspondientes. En este caso, los certificados bursátiles fiduciarios. Una vez obtenida la inversión, la entidad redirige el nuevo flujo de efectivo hacia el emisor original para llevar a cabo el proyecto programado. Así, cuando los recursos comiencen a fluir, el fideicomiso podrá repagar a los inversionistas el precio inicial – más una cantidad determinada por una tasa de interés, dependiendo del riesgo que implique la inversión –.

Para especificar, de acuerdo con la legislación mexicana, únicamente las instituciones de crédito, las casas de bolsa y las sociedades operadoras de sociedades de inversión podrán actuar como instituciones fiduciarias en los fideicomisos que son mencionados en el procedimiento anterior.³¹

Algunos de los beneficios de este tipo de operaciones a través de fideicomisos son, principalmente, la facilidad que implica emitir estos títulos sin la necesidad de formalidades corporativas y el hecho de que es posible agregarles cláusulas relativas a obligaciones de hacer o no hacer y vencimientos anticipados.³²

Naturalmente, si en este caso el emisor es el Estado Mexicano, buscaría reducir la tasa de interés aplicable a sus títulos emitidos lo más posible. El mejor ejemplo de esto son los instrumentos gubernamentales mencionados. Tales instrumentos producen rendimientos mínimos, apenas apreciables contra la inflación periódica; quienes invierten en estos instrumentos no esperan una ganancia considerable o exponencial. Esto como consecuencia del bajo nivel de riesgo que representa “prestarle” dinero al Estado, un ente que,

³¹ Artículo 63, Ley del Mercado de Valores, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 2005.

³² Jesús de la Fuente Rodríguez, Tratado de Derecho bancario y bursátil (Porrúa: México, 2007), 640.

generalmente, cuenta con ingresos más que suficientes para amortizar los créditos que solicita.

Para contrastar resulta conveniente mencionar el ejemplo del Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México (NAICM) y las emisiones bursátiles que llegó a utilizar. Este proyecto de infraestructura – ahora suspendido, quizás permanentemente –, debido a su magnitud, requirió un esquema de financiamiento un tanto complejo y diversificado. Esto quiere decir que se preveía la utilización tanto de recursos federales como de inversión y capital privado a través de diversos instrumentos financieros. Entre estos últimos, incluso era posible encontrar ingresos obtenidos a través de las FIBRA E, mencionadas en el capítulo previo. Además, el NAICM emitió bonos internacionales para captar inversión dolarizada. No obstante, cabe señalar que estos bonos no son equiparables a aquellos emitidos por el Estado, a pesar de ser una obra de infraestructura gubernamental. En otras palabras, tales bonos serían respaldados con ingresos futuros del propio aeropuerto obtenidos con el pago de la Tarifa de Uso de Aeropuerto por parte de los usuarios de las instalaciones y servicios.³³

³³ Grupo Aeroportuario de la Ciudad de México, *Costo y Financiamiento* (México, 29 de junio de 2018) Consultado el 29 de abril de 2018. https://web.archive.org/web/20181023200033/http://www.aeropuerto.gob.mx/doc/transicion/mesas/GACM_CostoyFinanciamiento.pdf

Resulta interesante que este uso de bonos bursátiles refleja el tema principal del inicio de este capítulo, pues el grueso del capital recaudado mediante las emisiones del NAICM estaba dirigido a la amortización de un crédito bancario previo – con el cual se financió el inicio de la obra –. Evidentemente, porque las tasas de interés de los bonos NAICM eran considerablemente más bajas que las otorgadas por las instituciones bancarias.

En este punto, es relevante señalar que los certificados bursátiles pueden constituir una ventaja en comparación con los instrumentos gubernamentales más tradicionales: la *potenciación*.

Esto es, la posibilidad de utilizar recursos federales como garantía (o *colateral*) de pago al emitir valores en el mercado representa una sutil pero importante diferencia. Tales valores no cuentan con el respaldo del ingreso federal como sí lo hacen los CETES, sino que cuentan con una porción muy específica del presupuesto. En este sentido, cambia el nivel de riesgo – con ello también la tasa de interés – y, más importante, el monto total de capital obtenible. Es este tipo de operación el que realmente importará para las páginas que vienen.

Segunda parte

Capítulo 3 Salud

Los servicios de salud en México llevan un par de décadas fragmentados. Por un lado, existen los esquemas de seguridad social basados en aportaciones correspondientes a cada trabajador (asalariados y servidores públicos); por el otro lado, existe una opción más extensa para la población no asegurada o que trabaja de manera informal o independiente: el Sistema de Protección Social en Salud.

Hace aproximadamente 15 años, las intenciones de un esquema de seguridad social universal vieron la luz por primera vez en México con la creación del SPSS, cuya operatividad material tomó forma en lo que eventualmente sería conocido como «Seguro Popular». Lo anterior tuvo lugar luego del éxito de un programa piloto que duró tres años y que comenzaría sus funciones como un auxiliar del programa de combate a la pobreza Oportunidades (en ese entonces Progresá).³⁴

Este esfuerzo de institucionalizar a nivel nacional un sistema protección social dirigido específicamente al sector salud tuvo como principal objetivo cubrir las necesidades fundamentales de las personas vulnerables y no aseguradas – especialmente a la luz de una relación con un estatus de no

³⁴ Secretaría de Salud, *Seguro Popular* (consultado 10 de noviembre 2019) <http://www.salud.gob.mx/unidades/dgpfs/faq.htm>

asalariadas ni sujetas a una relación laboral formal –. Ello, sin embargo, derivó en la ya mencionada duplicidad de sistemas de salud para la población mexicana que acarreaba consigo una disparidad notable en los servicios proveídos.

Aún con lo anterior, cabe resaltar que el SPSS representó, con el tiempo, un programa social de una dimensión y alcance sin precedentes. A saber, contribuyó a disminuir significativamente el gasto de bolsillo y el gasto catastrófico de las familias no afiliadas. En un determinado punto, virtualmente el 50% de todos los derechohabientes de servicios de salud en México eran usuarios del «Seguro Popular».³⁵ Todo esto con un costo comparativamente inferior al de los esquemas de seguridad social tradicional.³⁶

También es cierto que, con todo y los resultados favorables anteriormente señalados, el SPSS no estuvo exento de algunos defectos. Entre ellos es posible mencionar la dificultad para organizar y rendir cuentas en un esquema descentralizado; así como la posible permeabilidad a la opacidad de sus unidades de administración.

³⁵ INEGI, *Encuesta Intercensal 2015* (consultado el 5 de octubre de 2019: <https://www.inegi.org.mx/temas/derechohabiencia/>). Es de notar que el SP supera por más de 10 puntos porcentuales en cobertura poblacional al segundo lugar, el IMSS.

³⁶ Incluso, la cuota familiar obligatoria anual para los derechohabientes del Seguro Popular exentaba a los primeros cuatro deciles de la población, los más vulnerables.

Este capítulo, entonces, intentará proveer de un contexto elemental del sector salud, lo cual incluye un sucinto repaso en lo que concierne al desempeño del SPSS; así como al decrecimiento gradual de las partidas presupuestarias designadas al mismo.

A. Aciertos del Sistema de Protección Social en Salud

1. Protección a grupos vulnerables

Antes de la creación del SPSS, una buena fracción de las personas sin acceso a los regímenes institucionales de seguridad social pública acudían a los hospitales que estaban distribuidos en el país y que eran administrados por la Secretaría de Salud. Estas unidades carecían de la coordinación apropiada y de una uniformidad de objetivos y servicios. Esta línea rudimentaria de servicios de salud descentralizados eran la alternativa viable para casi la mitad de la población.

La lógica de la creación de este sistema siempre fue cubrir las carencias de aquellos históricamente excluidos por los esquemas de seguridad social tradicionales. En un país como México, ese porcentaje de la población resulta más bien elevado.

En una simplificación para efectos didácticos, es posible afirmar, por ejemplo, que la metodología del SPSS incluyó una

clasificación de la situación socioeconómica de la población con base en «deciles». Esto es, intervalos relativos al ingreso por hogar; diez subdivisiones de este tipo, ordenadas de menor a mayor (ingreso).

Esta clasificación resultó útil para asignar las aportaciones correspondientes a cada familia beneficiada por el SPSS. Tiene sentido, dentro de esta lógica de protección social, que a los primeros deciles les correspondiera una carga económica menor en comparación con el resto. Así, el régimen del SPSS establecía que las cuotas semestrales/anuales incrementarían proporcionalmente de acuerdo con estos intervalos. Cabe señalar que, para el 2001 – año de inicio de operaciones –, el cuarto decil poblacional tenía un ingreso trimestral promedio por hogar de 10 707 pesos, mientras que los hogares incluidos en el intervalo del primer decil percibían, en promedio, 3 537 pesos en el mismo lapso. A manera de comparación, los hogares dentro de los dos intervalos más altos percibían un ingreso trimestral promedio de 37 507 y 90 224 pesos, respectivamente.³⁷

³⁷ *Acuerdo por el que la Secretaría de Salud da a conocer las reglas de operación e indicadores de gestión y evaluación del Seguro Popular de Salud*, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de julio de 2003 <http://www.salud.gob.mx/unidades/cdi/nom/compi/assrosps.html>

2. Alcance / Universalidad

El artículo 4° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce el derecho a la protección de la salud para todas las personas, sin distinciones, podría aseverarse que es «universal», en este sentido. Este concepto ya ha sido mencionado algunas veces a lo largo de este texto, sin embargo, para evitar mayor confusión es necesario aclararlo. Cuando uno habla de «universalidad» particularmente en el contexto de desigualdad y protección social, generalmente se hace referencia a la capacidad de cobertura o equidad de un sistema, así como a las deficiencias en el mismo. Algunos académicos como John Scott proponen un planteamiento de este concepto con un tinte particularmente orientado a los sistemas públicos de protección social, como “un instrumento que permite garantizar la cobertura efectiva de los más vulnerables en un contexto de alta desigualdad y bajo desarrollo institucional”.³⁸ Para efectos del sector que es analizado en esta sección, puede orientarse este concepto en relación con el acceso a un servicio. Es decir que, cuando un porcentaje elevado de la población – toda, de ser posible – tiene a su alcance las capacidades y facilidades necesarias para acceder a un sistema que garantice

³⁸ John Scott, “Protección social universal” en *Seguridad social universal: retos para su implementación en México*, editor: Fausto Hernández Trillo (México: CIDE, 2012), 33-75.

la protección de su salud (véase el derecho fundamental constitucional) ateniéndose a estándares de calidad y logra mitigar las desigualdades sistemáticas e institucionales dentro de esa misma población, tal sistema podrá ser catalogado como universal.

En ese sentido, el SPSS con base en su mero esquema de aportaciones proporcionales, de accesibilidad vía descentralización de los servicios de salud y alejándose de los esquemas derivados de relaciones laborales-salariales, logró facilitar comparativamente el acceso a los servicios públicos de salubridad. En un lapso de 15 años, su tasa de derechohabiencia prácticamente empató a las de los esquemas ya establecidos a nivel nacional (el Instituto del Seguro Social Mexicano y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado). Esto, además, manteniendo la lógica original de protección social con base en la clasificación poblacional por ingresos.

3. Reducción del gasto catastrófico y de bolsillo³⁹

³⁹ «*Gasto de bolsillo*» hace referencia al dinero que los usuarios o las familias pagan “de su propio bolsillo” al momento de recibir atención médica. En otras palabras, son costos que exceden la cobertura del seguro. Entre esos costos pueden estar incluidos medicamentos, aparatos ortopédicos, gastos por maternidad, etc.

En relación estrecha con el punto anterior, también es relevante el efecto apreciable en el gasto privado, específicamente, el gasto de bolsillo y el gasto catastrófico, pues representan factores de riesgo que pueden tener como consecuencia la transición de un núcleo familiar hacia un estado de empobrecimiento.

Ahora bien, durante la vida operativa del SPSS fue posible apreciar cierto decrecimiento del gasto de bolsillo dirigido hacia servicios de salud tanto a nivel entidad federativa como a nivel federal e incluso controlando por destino del gasto.⁴⁰ Hay que subrayar que los resultados se mantienen tanto a mediano como a largo plazo.⁴¹ No obstante, más adelante serán abordadas algunas salvedades respecto a los resultados favorables tanto de este apartado como del anterior.

4. Sinergia con otros servicios

«Gasto catastrófico (en salud)» por su parte, hace referencia a erogaciones por hogar que representen más del 30% de su ingreso anual dirigido a un cierto rubro. Esta categoría incluye los gastos de bolsillo.

⁴⁰ Omar Galárraga, Aarón Salinas-Rodríguez y Sandra Sosa-Rubí, *Impacto del Seguro Popular en el gasto catastrófico y de bolsillo en el México rural y urbano* (México: Salud Pública México, 2011).

⁴¹ Leticia Ávila-Burgos et al., *Efectos del Seguro Popular sobre el gasto en salud en hogares mexicanos a diez años de su implementación* (Cuernavaca, Morelos: Instituto Nacional de Salud Pública, Salud Pública de México, 2013).

En relación con uno de los aciertos anteriormente señalados, es notable que a pesar de la baja tasa de afiliación a servicios de salud privados –menos del 10% de los derechohabientes–, los hospitales privados ocupan el tercer lugar en uso de servicios hospitalarios en México, luego del IMSS y el “Seguro Popular”. Esto puede ser considerado un elemento más con relación a la narrativa de la alta proporción de gasto de bolsillo dirigido a servicios de salud en este país.

Existen algunas investigaciones en este sentido que plantean la posibilidad de que el SPSS presentó un desempeño satisfactorio al colocarse como un sustituto adecuado en el uso de servicios hospitalarios. En otras palabras, el aumento en la demanda de servicios hospitalarios provistos por el SPSS conllevaría una disminución en la demanda hacia las otras dos principales opciones (IMSS y privado); llegando hasta una variación negativa del 33.7% en el uso de servicios privados – o sea, los más costosos –.

Hernández Gallegos⁴², por ejemplo, llevó a cabo un modesto estudio para observar el efecto directo en el precio de los servicios mencionados. Su metodología arroja como resultado una correlación directa en los precios de los servicios hospitalarios privados y públicos. Lo cual, de ser verificable,

⁴² José Augusto Hernández Gallegos, *Seguro Popular y Sistema de Salud en México: un análisis de afiliación, uso y precios de servicios hospitalarios* (México, D.F.: ITAM, 2014), 32-38.

implicaría un beneficio para la población y podría devenir en un escenario de competitividad económica más eficiente.⁴³

Este aspecto debe ser subrayado y enfatizado en el futuro. Más estudios con base en evidencia empírica respecto a los precios de los servicios hospitalarios llevará a un mejor entendimiento y certeza de esta sinergia.

B. Deficiencias del SPSS

Algunos podrían argumentar que el mayor defecto del Sistema de Protección Social en Salud fue no asegurar el acceso a los servicios de salud públicos para toda la población. Ello sería un diagnóstico no tanto erróneo como lo sería incompleto y carente de contexto.

Por ello, este apartado intentará exponer y matizar los posibles defectos y áreas de oportunidad que el SPSS presentó durante su vida operativa. En primer lugar, se aludirá al hecho de que el SPSS demostró ser permeable ante los temas de opacidad y corrupción durante los años que operó, específicamente respecto al manejo eficaz de recursos federales. En segundo lugar, deberá ser señalada la posibilidad de un impacto en relación con la calidad/acceso a los servicios, provocado por la falta de uniformidad nacional – recuérdese que

⁴³ En otras palabras, sólo los proveedores de servicios de salud privados con los precios más «accesibles» prevalecerían en un supuesto de competencia ideal.

fue un sistema descentralizado –. En tercer lugar, merece ser mencionada la discusión en lo referente al papel que ha desempeñado el SPSS y su relación con el nivel de informalidad en el país. Por último, será retomado el tema de la introducción de este apartado, es decir, una revisión al alcance que logró el SPSS y si fue satisfactorio.

1. Permeabilidad (opacidad y corrupción)

Recientemente, el exsecretario de salud, Salomón Chertorivski, señaló durante una entrevista que el Sistema de Protección Social en Salud derivó en un incremento significativo – en relación con periodos anteriores – en los montos de las aportaciones federales dirigidos hacia los estados. Es lógico que, de no contar con un mecanismo de rendición de cuentas adecuado y un nivel satisfactorio de transparencia, este escenario pudiera ser apreciado por algunos como vulnerable a la corrupción. Por supuesto, Chertorivski, quien desempeñó un papel importante en el diseño e implementación del SPSS, tampoco descartó esa consideración. Aunque, es cierto, merece ser contextualizada. De inicio, las aportaciones federales no eran utilizadas anteriormente de la misma manera en que se ha hecho durante las últimas dos décadas, en específico, la Administración Pública Federal ha cambiado su forma de ver y aprovechar el andamiaje de la Ley de Coordinación Fiscal y los

Fondos de Aportaciones – que ni siquiera existían con el diseño jurídico por el que actualmente se les conoce –. Además de que la aparición del Ramo 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación casi coincidió con la implementación del SPSS. Esto sólo deja en claro que un contrafáctico de esta suerte, basado simplemente en el comportamiento de las aportaciones federales, resulta poco preciso y aparece más como una conjetura.

El exsecretario también subrayó que la infraestructura y expansión gradual del Seguro Popular lo convierten en una de las políticas públicas más exitosas en los años recientes; más aún, este programa de salud logró, como se vio, llegar a los deciles más vulnerables de la población cuya inclusión por parte de las instituciones de salud pública había resultado insatisfactoria.

Para desarrollar un poco más, el esquema de financiamiento del Seguro Popular se organizó como sigue: por persona afiliada, la Federación aporta una «cuota social» equivalente al 3.92% del salario mínimo vigente; las entidades federativas, a su vez, aportan una «cuota solidaria» tomando como base la cuota social, pero multiplicada por un factor de 1.5; finalmente, a los derechohabientes les corresponde una aportación con una lógica económicamente progresiva, pues

cada intervalo socioeconómico aportaba una cuota proporcional a su media de ingreso trimestral.

Como fue señalado con anterioridad, el SPSS tuvo un esquema de organización descentralizado, esto quiere decir que la Federación canalizaba recursos propios hacia los estados, quienes a su vez se encargaban de proveer materialmente los servicios a los individuos, a través de entes específicos conocidos como Servicios Estatales de Salud (SESA).

Como fue mencionado anteriormente, las aportaciones federales del Ramo 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación – recursos que el gobierno federal destina a los estados, mediante fondos, para el beneficio de estos – incrementaron gradual y considerablemente desde la instauración del Seguro Popular.

Desde sus inicios, diversos académicos y economistas de la salud han dado seguimiento al desempeño del Sistema de Protección Social en Salud.⁴⁴ De entre ellos, ciertos estudios intentaron analizar el nivel de eficiencia técnica en el uso de recursos dirigidos al SPSS. Algunos de los más recientes, como el de Uriona Santos, llevan a cabo análisis acotados que abarcan datos y periodos hasta llegar al 2015.

Entre algunos de los hilos constantes dentro de las discusiones en estos estudios está la preocupación respecto a la

⁴⁴ John Scott, *Seguro Popular: incidence analysis* (México: CIDE, 2006).

capacidad del esquema tripartita de cuotas para mantener a flote un sistema tan extensivo como el SPSS. Uno de los argumentos utiliza la baja tasa de recaudación en lo que refiere a las cuotas familiares. Además, han planteado la posibilidad de que los SESA desarrollen a largo plazo una dependencia hacia el flujo constante de los recursos federales – preocupación que pudiera armonizar con la ya mencionada anteriormente –.

Como un dato adicional, Uriona Santos resalta que el gasto destinado a nómina es extremadamente alto para estándares internacionales, pues representa el 85% de su flujo presupuestal.⁴⁵

2. Descentralización e inequidad

Al descentralizar la prestación de un servicio y delegar la responsabilidad en los estados, una de las posibilidades recurrentes suele ser la inequidad entre distintas regiones.

Es necesario recordar que, para la operación del Sistema de Protección Social en Salud, hace falta la coordinación de los gobiernos estatales con el objetivo de alcanzar un conjunto de metas acordadas previamente o impuestas por la Federación

⁴⁵ Ariadna María Uriona Santos, *Evaluación del gasto en el Seguro Popular 2011-2015 (Un análisis sobre el uso eficiente de los recursos al interior de las entidades federativas)* (Ciudad de México: CIDE, 2018).

mediante su facultad de Rectoría. No obstante, la fluidez de este mecanismo no resulta tan sencilla en la práctica.

A manera de ejemplo, Laura Flamand y Carlos Moreno Jaimes⁴⁶ señalan al menos dos factores que podrían derivar en ineficiencia y desigualdad en la provisión de servicios de salud. En primer lugar, los Regímenes Estatales de Protección Social en Salud (REPSS), encargados de la implementación material del SPSS en cada estado, pudieran llegar a carecer de fuerza política, facultades o alcance suficiente para garantizar que el manejo de los recursos federales sea el óptimo, pues le son ajenas algunas facultades. Estos REPSS rendían cuentas, a su vez, a un órgano central, la Comisión Nacional de Protección Social en Salud. Sin embargo, esta Comisión no contaba con un mecanismo de sanciones establecido y aplicable para todos los REPSS en caso de omisiones o incumplimientos.

En segundo lugar, los funcionarios de esos REPSS no cuentan con un catálogo preciso o uniforme de responsabilidades. En otras palabras, el REPSS de cada entidad federativa asigna distintas facultades a sus funcionarios dentro de organigramas distintos. Si la organización administrativa del sistema difiere y los recursos asignados difieren en cada estado, no es del todo inesperado que se obtengan resultados distintos.

⁴⁶ Laura Flamand y Carlos Moreno Jaimes, *Seguro Popular y federalismo en México: Un análisis de política pública* (México: CIDE, 2014), 307-351.

Flamand y Jaimes, por ejemplo, desarrollan un informe de resultados con base en indicadores correspondientes a las funciones que los SESA llevan a cabo en todas las entidades federativas. Los resultados, si bien son positivos, dejan ver que la uniformidad de los mismos es prácticamente inexistente.

3. Relación SPSS–informalidad

La naturaleza del Sistema de Protección Social en Salud estuvo frecuentemente relacionada con un cariz de ser la «alternativa» a los regímenes de aportaciones laborales. Es de esperarse que, con el tiempo, comenzara a relacionársele con el sector de los trabajadores no asalariados, los trabajadores «informales» o independientes que no tienen acceso a los mercados laborales tradicionales.

Un par de años luego de su implementación, la discusión acerca del papel que el SPSS desempeñaba en relación con la economía informal del país ganó relevancia y fue objeto de diversos estudios al respecto.

Diversos economistas y reportes de resultados – algunos con base en datos provenientes de encuestas a trabajadores o empresarios – apuntaron a conclusiones similares: no existen elementos suficientes que permitan concluir que exista una relación positiva o que el SPSS represente un incentivo real para

migrar hacia el sector informal.⁴⁷ Al contrario, los resultados suelen apuntar principalmente a la existencia de barreras o dificultades en los procesos de afiliación a los regímenes del IMSS o ISSSTE como un incentivo para no migrar hacia la economía formal.

Este debate continúa hasta la fecha y, si bien una fracción importante de los estudios se inclinan hacia la ausencia de una correlación significativa entre informalidad-SPSS, vale la pena exponer un par de argumentos y modelos que continúan alimentando la discusión.

En este sentido, Stephanie Zonszein⁴⁸ utiliza un modelo de diferencias en diferencias⁴⁹ para observar cómo la aparición del SPSS pudo haber influido en la economía informal. De esta manera, la autora encuentra que, si bien no hay un decrecimiento en la oferta laboral sí aumenta la informalidad de los trabajadores en un 10%, sin una distinción apreciable entre hombres y mujeres.

⁴⁷ Liliana Alvarado Baena, Stephen Birtwistle y Carlos Demian Rivera Saldaña, *El Seguro Popular de Salud en México: posibles efectos sobre la economía informal*, coordinado por Alicia Santana Cartas (Ciudad de México: Avance-Análisis, Fundación Ethos, 2011).

⁴⁸ Stephanie Zonszein Strauss, *Seguro Popular, ¿incentivo a la informalidad?* (México, D.F.: ITAM, 2012).

⁴⁹ Un método econométrico para analizar cómo distintas unidades de análisis (como grupos de control) presentan resultados distintos antes y después de que se les haya aplicado cierto tratamiento o programa.

Igualmente, Sandra España Gómez⁵⁰ lleva a cabo un estudio de un estilo auxiliar a los del corte de Zonszein, que toma en cuenta la influencia de los ciclos económicos nacionales y extranjeros en la varianza de las tasas de informalidad a través de los años. Encuentra que, si bien el PIB nacional sí repercute en los ciclos de informalidad – “en periodos de expansión económica, la informalidad en México se contrae”⁵¹ –, no hay una relación completamente proporcional entre ellos. De igual manera señala que “el ciclo de producción estadounidense...aunque al principio tiene relación positiva, esta relación disminuye conforme pasa el tiempo”.⁵²

4. Alcance

“El llamado Seguro Popular ... que no ha funcionado, que ni es seguro ni es popular” – Andrés Manuel López Obrador⁵³

⁵⁰ Sandra Thalía España Gómez, *Seguro Popular e informalidad: estimaciones con series de tiempo* (México, D.F.: CIDE, 2014).

⁵¹ Sandra Thalía España Gómez, *Seguro Popular e informalidad: estimaciones con series de tiempo* (México, D.F.: CIDE, 2014), 32-34.

⁵² *Ibíd.*

⁵³ Redacción, “AMLO sepulta el Seguro Popular y anuncia nuevo sistema de Salud Pública” (Proceso, 2018) Consultado el 14 de diciembre de 2019 <https://www.proceso.com.mx/563844/amlo-sepulta-el-seguro-popular-y-anuncia-nuevo-sistema-de-salud-publica>.

Como se mencionó al inicio de este apartado, uno de los argumentos más frecuentes en contra del Sistema de Protección Social en Salud fue su incapacidad para lograr una cobertura completa de la población en México. Es necesario reiterar que lanzar una afirmación como esa deja ver un entendimiento incompleto de lo que el SPSS pretendió ser.

Parece evidente que el factor con más influencia al intentar juzgar los resultados del SPSS es la coexistencia con los regímenes derivados de relaciones laborales como el IMSS –con sus análogos Marina y PEMEX – y el ISSSTE.

Este hecho es, más bien, una de las razones que dieron origen a la idea de un sistema nacional que lograra implementar una lógica de protección social dirigida al sector salud. En otras palabras, un sistema de acceso a servicios de salud para ese porcentaje de la población que no estaba en posibilidades de afiliarse a ninguno de los esquemas de seguridad social ya establecidos. Toda crítica al alcance logrado por el SPSS tiene que estar contextualizada, necesariamente, con este objetivo en mente.

Además, durante toda la vida operativa del SPSS, los esquemas de seguridad social contaron con una infraestructura de mejor calidad – tanto física como institucional y administrativa –. También, ambos regímenes recibieron regularmente un monto significativamente mayor por parte de

la Federación; además de que ser financiados con aportaciones provenientes de los trabajadores y los patrones. Resulta poco lógico intentar comparar, siquiera, los mecanismos de financiamiento de estos esquemas con un sistema de protección social. La lógica misma de ambos sistemas busca cumplir objetivos materialmente distintos.

Sin embargo, se han llevado a cabo discusiones respecto a los efectos del alcance del SPSS. A saber, se ha intentado analizar y discernir cuáles son las razones de que los efectos positivos en la reducción del gasto de bolsillo en salud fueron distintos cuando fueron analizadas zonas urbanas a comparación de las zonas rurales.⁵⁴

C. INSABI

El 1 de enero de 2020 comenzó a operar el Instituto de Salud para el Bienestar, sustituyendo en funciones al Sistema de Protección Social en Salud.

La investigación de Flamand y Jaimes señala que, previo a la instauración del SPSS, “la proporción del gasto público en salud para la población asegurada era más del doble en comparación con la destinada a la población no asegurada”.⁵⁵

⁵⁴ Omar Galárraga, Aarón Salinas-Rodríguez y Sandra Sosa-Rubí, *Impacto del Seguro Popular en el gasto catastrófico y de bolsillo en el México rural y urbano* (México: Salud Pública México, 2011).

⁵⁵ Laura Flamand y Carlos Moreno Jaimes, *Seguro Popular y federalismo en México: Un análisis de política pública* (México: CIDE, 2014), 359.

Esto, ahondan, derivó en un desequilibrio en la capacidad para prestar servicios adecuados entre ambos sistemas – punto que fue discutido con anterioridad –; aunque, como también afirman, este desequilibrio comenzaba a disiparse en años recientes.

Sin embargo, las decisiones del gobierno federal en materia presupuestaria afectaron de forma considerable al financiamiento del SPSS. A manera de ejemplo, de los recursos asignados a salubridad general, cierto porcentaje se destina año con año a la compra de medicamentos e insumos; de esta fracción de los recursos, menos del 25% correspondió al SPSS. El régimen de protección social, el que contaba con el mayor número de afiliados, recibió aproximadamente una cuarta parte del presupuesto destinado a la adquisición de insumos en Salud.⁵⁶

En un sentido similar, derivado de su línea de acciones, pareciera que la nueva administración federal consideró las deficiencias del SPSS como determinantes para declararlo un proyecto incompleto y en espera de renovación.

En su lugar, el novel Instituto de Salud para el Bienestar (INSABI), parece ser el brazo operativo de un conjunto de programas asistenciales dentro de lo que se pretende sea el Sistema Nacional de Salud para el Bienestar, consagrado a nivel

⁵⁶ INEFAM, con datos de *Transparencia Presupuestaria*.

institucional y que, más allá de sólo incluir el acceso a un servicio tradicional de salud, incluye el otorgamiento de apoyos económicos periódicos para sectores vulnerables de la población.

1. Impacto presupuestario

Ya ha sido posible observar algunas de las diferencias en la operatividad del Sistema Nacional de Salud para el Bienestar en relación con lo que solía ser el Sistema de Protección Social en Salud. En ese sentido, una de las más simples tiene que ver con la metodología de afiliación al instituto y los servicios que provee. Por lo que se sabe hasta ahora, cualquier persona que cuente con una Clave Única de Registro Público (CURP) – o incluso presentando un acta de nacimiento – puede acudir y recibir los servicios ofrecidos por el instituto. Ante el acceso irrestricto de afiliados, y las intenciones de ofrecer una variedad de medicamentos de manera gratuita era necesario una manera de mitigar la nueva presión presupuestaria; una de las medidas adaptativas que se han implementado es la reducción en el catálogo de servicios que ofrece el INSABI. Prácticamente ningún tratamiento de tercer nivel – alta especialidad y terapia intensiva – es gratuito para los afiliados.

Como es lógico, la transición institucional, de infraestructura y de operatividad del SPSS hacia el INSABI requiere de una cantidad de recursos que no es menor. Esto contrasta especialmente con la propuesta del nuevo instituto de reducir o incluso eliminar definitivamente las cuotas familiares o por derechohabiente que recaudaba el SPSS.

De acuerdo con estimaciones del Centro de Investigación Económica y Presupuestaria (CIEP), se prevé un total de afiliados superior a los 75 millones⁵⁷ de personas, en contraste con lo que atendía el Seguro Popular – en su cúspide no logró alcanzar los 50 millones de afiliados –. Más adelante, con un estimado de gasto per cápita de aproximadamente 6200 pesos por cada persona no afiliada a alguno de los sistemas públicos de seguridad social, es decir, cada posible nuevo derechohabiente del INSABI, el mismo estudio del CIEP estima un costo total que supera los 472 mil millones de pesos. Esta última cifra es superior, en más de 300 mil millones de pesos, al presupuesto destinado a los rubros correspondientes al SPSS y al Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA) del Ramo 33, combinados.

⁵⁷ CIEP, *Consideraciones de impacto presupuestario ante la iniciativa de creación del Insabi* (México, 30 de agosto 2019) Consultado el 17 de octubre de 2019 <https://ciep.mx/consideraciones-de-impacto-presupuestario-ante-la-iniciativa-de-creacion-del-insabi/>.

Un impacto presupuestario de tal magnitud no es trivial. La administración del presidente López Obrador parece estar consciente de ello y han comenzado a proponer algunas soluciones para amortiguar tal desgaste de las finanzas públicas. Entre ellas, hay dos acciones que parecen tener mayor tracción entre los tomadores de decisiones del gobierno en turno.

Por un lado, se pretende organizar un conjunto de acuerdos de coordinación entre la Federación y los estados para así crear una vía legal por medio de la cual sea posible acceder a los recursos del FASSA. Es necesario recordar que este Fondo pertenece al Ramo 33, en otras palabras, a las aportaciones federales. Es decir, «presupuesto etiquetado» cuyo destino siempre debe consistir en – o, por lo menos, incluir – mejoras a los servicios de salud de las entidades federativas. De esta manera ha sido posible garantizar que, año con año, un mínimo de los recursos federales llegue a los estados y esté exclusivamente destinado a tal rubro.

Resulta evidente que el firmar tales acuerdos de coordinación para permitir una disposición más arbitraria – no se ha hablado de un fin concreto o supuestos taxativos – de ese recurso podría tener implicaciones algo complejas o difíciles de prever. De igual manera, no se descarta la posibilidad de que el gobierno federal utilice esta propuesta como apalancamiento al negociar con estados gobernados por partidos de oposición,

aunque esto último es una mera suposición en materia de acuerdos políticos.

Por otro lado, el Gobierno Federal también ha considerado la opción de utilizar un Fondo perteneciente al Seguro Popular: el llamado Fondo de Protección contra Gastos Catastróficos. Este fondo fue consolidado a lo largo de la vida operativa del Seguro Popular, pues le fue destinada una pequeña fracción de la «cuota social» federal, con la intención de que esos recursos llegaran, en un determinado supuesto, a financiar procedimientos e intervenciones médicas costosas no cubiertos completamente por el SPSS. De ser esta la opción elegida al instaurar final y definitivamente el INSABI, podría resultar en una de las decisiones más cuestionables del gobierno en turno, pues el fondo mencionado es un recurso que hasta ahora ha garantizado que miles de familias puedan solventar gastos médicos que, de otro modo, los orillarían a un empobrecimiento grave o, en su lugar, optarían por omitir el tratamiento en su totalidad.

De esta manera, la finalidad de este estudio es explorar una alternativa para financiar proyectos específicos de infraestructura del sector salud, pero intentando no comprometer la estructura financiera e institucional del sector salud.

Capítulo 4 Educación

Hasta ahora ha sido mencionada reiteradas veces el concepto de universalidad en el contexto de los servicios de salud en México. No obstante, existe otro servicio público que ya es «universal»: la educación pública.

Coincidentemente, la inclusión de este sector auxiliará a esta investigación a llegar al fondo de los métodos de financiamiento, un tema de sumo interés para el objetivo propuesto.

A. Calidad de la educación en México

Uno de los aspectos que no debe ser ignorado cuando se intenta discutir el alcance de los servicios públicos, específicamente de la educación, es la calidad. Probablemente sea uno de los servicios públicos cuya disparidad y deficiencias sea más palpable tanto a primera vista como a la luz de sus efectos a largo plazo.

El académico e investigador del Centro de Investigación y Docencia Económicas, Sergio Cárdenas Denham, ha analizado numerosas veces los resultados y eficiencias del sistema educativo mexicano. Señala, por ejemplo, entre los puntos más importantes cuando se intenta mejorar el servicio de educación pública, la necesidad de considerar siempre el costo

extra que implica la inclusión de grupos vulnerables, marginados o excluidos sistemáticamente.⁵⁸ Por ello, es frecuente que las políticas universales orientadas únicamente a la consecución de objetivos resulten insuficientes desde un punto de vista general.

En palabras de Cárdenas Denham, “los aparentes logros en materia de cobertura se ven opacados ante la ineficacia del sistema para asegurar que los grupos que han sido formalmente atendidos en el sistema educativo, tengan la oportunidad de adquirir los conocimientos y habilidades necesarios”.⁵⁹

B. Escuelas al CIEN

Según el Censo de Maestros, Escuelas y Alumnos de Educación Básica y Especial de 2013, alrededor del 26% de los inmuebles utilizados para educación, no fueron construidos con tal finalidad y un porcentaje similar de los mismos estaba en condiciones precarias. Para el año 2015, la fracción del presupuesto federal destinada al rubro de los servicios de educación pública era suficiente para su mantenimiento, pago de nómina y demás elementos fundamentales. Sin embargo, obligaba al sector a operar con un nivel de flexibilidad más bien

⁵⁸ Sergio Cárdenas Denham, “El acceso universal a la educación”, en *Seguridad social universal: retos para su implementación en México*, editor: Fausto Hernández Trillo (México: CIDE, 2012), 77-100.

⁵⁹ *Ibíd.*

bajo. Especialmente en lo que respecta a proyectos a largo plazo.

Como consecuencia de lo anterior, fue diseñada una nueva estrategia de financiamiento dirigida específicamente a solventar los gastos de mejora y rehabilitación de infraestructura en el sector educativo.

Comenzó con la utilización de los recursos del Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM), perteneciente al Ramo 33, dentro de las ya mencionadas aportaciones federales. La Ley de Coordinación Fiscal señala, en su artículo 52⁶⁰, que los recursos de ciertos fondos de aportaciones, entre ellos el FAM, podrán ser afectados en garantía o como fuente de pago para obligaciones, siempre y cuando el monto afectado no exceda del 25% anual de lo correspondiente al Fondo.

Originalmente, el FAM fue diseñado con la finalidad de garantizar un monto fijo anual – recuérdese que es «gasto etiquetado» que sólo puede estar dirigido al rubro legalmente establecido – destinado al apoyo de los estados y la Ciudad de México en temas relacionados con el sector educativo. A saber, cierto monto del Fondo siempre debe ser destinado a proveer desayunos escolares y, otro tanto, a la construcción y

⁶⁰ Ley de Coordinación Fiscal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de diciembre de 1978.

rehabilitación de la infraestructura física educativa en todos los niveles, hasta llegar a superior.⁶¹

El programa en cuestión comenzó con la idea de utilizar, dentro de la ventana del 25%, los fondos del FAM para «potenciar» tales recursos y conseguir un aumento de estos. Esta finalidad entra en el supuesto legal siempre y cuando el fin último de los recursos esté dirigido hacia la consecución de los objetivos que le corresponden al Fondo en cuestión.

Así, nació el programa conocido actualmente como “Escuelas al CIEN”. El apelativo viene del vehículo que se decidió para conseguir la mencionada potenciación del Fondo. Es decir, un fideicomiso de inversión con la facultad de emitir certificados bursátiles. El nombre de estos certificados: Certificados de Infraestructura Educativa Nacional (CIEN).

Ahora bien, de acuerdo con la guía operativa del programa⁶², sería creado un fideicomiso irrevocable de emisión,

⁶¹ Ley de Coordinación Fiscal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de diciembre de 1978, artículo 40.

⁶² *Normatividad, disposiciones, lineamientos y guía operativa aplicables en materia de planeación, contratación, sustitución, construcción, equipamiento, mantenimiento, rehabilitación, reforzamiento, gastos de ejecución y supervisión, reconstrucción y habilitación de la infraestructura física educativa. (Programa Escuelas al CIEN)*, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 8 de junio de 2016, última actualización al 26 de octubre de 2018.
https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5542212&fecha=26/10/2018.

encargado de ofertar los certificados para la monetización de los recursos del FAM; por otra parte, sería creado otro fideicomiso para la administración y distribución de los rendimientos obtenidos con la venta de esos certificados. El primero de estos fideicomisos sería administrado y operado por Banco INVEX. El segundo, a su vez, por Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (Banobras).

Para lograr la implementación de este proyecto, la Federación firmaría con cada estado un «convenio de coordinación» para formar parte del programa, acordar la monetización del FAM y aceptar la recepción de los recursos obtenidos con la monetización de aquél. Dentro de estos convenios, idealmente, la Secretaría de Educación Pública, con apoyo del Instituto Nacional de Infraestructura Física Educativa (Inifed), someterían a consideración de cada estado una lista de planteles en necesidad de mantenimiento y auxilio, con base en una investigación previa. A su vez, los estados aceptarán o podrán proponer la inclusión o exclusión de los planteles que considere apropiados.

Para el seguimiento y vigilancia de la aplicación de los recursos, cada plantel incluido en el programa contará con un Comité de Mejoramiento, constituido por padres y madres de familia. Sin embargo, el seguimiento técnico de las obras de infraestructura quedará a cargo del Inifed.

Entonces, en resumidas cuentas, funcionaría de la siguiente manera: previa firma de los convenios de coordinación, los recursos del FAM de cada estado serán canalizados en un fideicomiso a manera de garantía, para la emisión de certificados bursátiles; luego de que estos certificados sean vendidos, los rendimientos pasarán a un segundo fideicomiso que se encargará de distribuir el capital conseguido de regreso a los estados, de manera proporcional con los recursos que cada uno aportó al inicio; finalmente, los estados utilizarán los nuevos recursos para el mejoramiento de la infraestructura educativa en los planteles que forman parte del programa – idealmente, los más necesitados –.

Dos observaciones a lo anterior. Primero, la afectación de los recursos del FAM comprometerá una porción del Fondo por un determinado número de años, correspondiente al plazo de vencimiento de los certificados emitidos. Esto tendrá un efecto indirecto de un leve aumento en las tensiones financieras de algunos estados a futuro, dependiendo del porcentaje que hayan acordado afectar y del tiempo que los certificados estén circulando entre sus tenedores. Segundo, la afectación en garantía de recursos federales puede llegar a lo más pertinente en este tipo de operaciones porque, como se vio en la primera parte de esta investigación, es una manera de mitigar la incertidumbre de la inversión. En otras palabras, los

inversionistas no correrán con tanto riesgo al comprar los certificados. Esto se traduce en tasas de interés mucho más bajas a comparación de la mayoría de los instrumentos ofertados en la bolsa.

Tercera Parte

Capítulo 5 Implementación

En primer lugar, serán analizados los rendimientos obtenidos mediante la emisión de certificados bursátiles. Es decir, comenzar por ver si, de inicio, cumplieron con el objetivo principal por el que fueron creados. En segundo lugar, será analizada una cuestión más cualitativa, pues lo relativo a la transparencia del programa no cuenta con datos duros que analizar o contrastar propiamente. Sin embargo, se hará un resumen referente a la calidad de la información disponible, así como de las facilidades con las que el público cuenta para acceder a ella. Por último, está una sección cuya materia principal será un análisis de “compatibilidad jurídica”. En otras palabras, qué tantas modificaciones en la materia – sector salud y Derecho presupuestario – o, de qué magnitud, serían necesarias para introducir un mecanismo de financiamiento como el que ocupa a este estudio.

A. Rendimientos

A pesar de ser un mecanismo de reciente creación, la Auditoría Superior de la Federación (ASF) estima que este programa ha implicado un compromiso de recursos futuros superiores a 110 mil millones de pesos a manera de garantía de

pago.⁶³ No obstante, el agregado de las colocaciones llevadas a cabo por Banco INVEX es mucho menor. A través de una emisión única y tres reaperturas de ella fueron emitidos más 265 millones de certificados, cada uno con un valor nominal de 100 pesos. Es decir que el monto total que representaron los certificados bursátiles emitidos fue de, aproximadamente, 26 mil millones 500 mil pesos.⁶⁴

Los certificados tienen un plazo de vencimiento de 21 años y medio. Por lo tanto, la fecha de vencimiento de los títulos colocados mediante la última reapertura de la emisión original – en agosto de 2017 – tendrá lugar en enero de 2039. Tiene sentido, entonces, que el total de recursos públicos comprometidos para garantizar la amortización sea superior al monto en sí, al ser un lapso relativamente amplio.⁶⁵

Ahora bien, de acuerdo con auditorías llevadas a cabo por la ASF, ⁶⁶ para el año 2016, fueron destinados 4,941,443,600 pesos al fideicomiso de emisión de certificados bursátiles. Esta cantidad contrasta con el monto emitido

⁶³ Auditoría Superior de la Federación, *Infraestructura financiada con ingresos futuros* (Informe Especial, octubre 2017).

⁶⁴ Banco INVEX, *Aviso de Oferta Pública de Deuda* (2 de agosto de 2017).

⁶⁵ Es decir, los recursos fueron afectados para asegurar el pago año con año, dependiendo del monto de amortización pagadero, cuota con cuota.

⁶⁶ Auditoría Superior de la Federación, *Informe Individual del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2016: Avance Financiero de la Inversión en Infraestructura Educativa Nacional (Escuelas al Cien)*.

mediante certificados bursátiles para la misma fecha, de 8,581,171,000 pesos.⁶⁷

Para conseguir un aproximado del riesgo de inversión respecto de los títulos, la ASF tomó como referencia las estimaciones de PENSIONISSSTE, entidad que adquirió 1,389 millones de pesos de la primera emisión de CIEN por medio de las Sociedades de Inversión Especializada en Fondos para el Retiro (SIEFORES). En este punto, fue tomado en cuenta la tasa de crecimiento anual promedio del FAM entre 2002 y 2014 – un año antes de la puesta en marcha del programa –. Así, se determinó el riesgo de inversión con esa tasa promedio (de 8.46% anual), que permitió la clasificación de los CIEN como «bajo riesgo».⁶⁸

Finalmente, la ASF encontró que, dentro del patrimonio del fideicomiso de emisión existía un monto correspondiente a rendimientos, producto de las inversiones realizadas, por 22,037,000 pesos. Además, al contabilizar los ingresos contra los egresos del fideicomiso, este contaba con una disponibilidad presupuestaria de 621,674,000 pesos.

⁶⁷ Es de notar que el monto total mencionado anteriormente era el agregado contabilizando hasta la emisión final en 2017. Lógicamente, para el 2016, tal cantidad era considerablemente menor.

⁶⁸ Cabe señalar que el Informe Individual de Resultados considera que la tasa de crecimiento anual del FAM podría disminuir hasta un nivel de 3.5% y los CIEN podrían continuar siendo solventes en su totalidad.

Por su parte, el fideicomiso de distribución hizo llegar a las 32 entidades federativas un total de 8,434,631,500 – correspondientes con los egresos del fideicomiso de emisión –. Al agregar, además, los rendimientos obtenidos y descontar el pago de gastos de administración de este fideicomiso, la ASF determinó que para el ejercicio 2016 contaba con una disponibilidad presupuestal de 9,140,371,000 pesos.

B. Transparencia y rendición de cuentas

Para comenzar a hablar acerca de transparencia en lo que respecta a este programa, primero es necesario conocer qué tantos datos e información se encuentran disponibles o de libre acceso para el público general.

Afortunadamente, las reglas de operación del programa “Escuelas al CIEN” fueron publicadas en tiempo y forma en el Diario Oficial de la Federación antes de que tuviera lugar cualquier acto posterior en relación con aquél.⁶⁹

⁶⁹ *Normatividad, disposiciones, lineamientos y guía operativa aplicables en materia de planeación contratación, sustitución, construcción, equipamiento, mantenimiento, rehabilitación, reforzamiento, gastos de ejecución y supervisión, reconstrucción y habilitación de la infraestructura física educativa. (Programa Escuelas al CIEN)*, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 8 de junio de 2016, última actualización al 26 de octubre de 2018. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5542212&fecha=26/10/2018.

Es de resaltar la facilidad con la que es posible acceder a algunos documentos relevantes, por ejemplo: el macrotítulo de los certificados emitidos, al prospecto publicado por Banco INVEX previo a la puesta en marcha del programa, los avisos de oferta pública (emisiones) y los avisos de colocación. No obstante, hay serias deficiencias en otros rubros. A saber, los formatos para el convenio de coordinación entre estados y federación sólo están disponibles para un reducido número de entidades federativas. De igual manera, los estados financieros y reportes anuales de los instrumentos únicamente están disponibles mediante una búsqueda acotada y específica en el sistema digital de Banco INVEX.

El punto que representa la mayor preocupación en este rubro es el acceso completamente nulo a los contratos de los fideicomisos que componen el mecanismo en sí. Resulta más preocupante aún el hecho que, luego de dos solicitudes – distintas y por medio de dos usuarios distintos – de acceso a la información por medio de la Plataforma Nacional de Transparencia, Banobras reiteró su decisión de señalar tal información con el estatus de «confidencial». El Instituto Nacional de Transparencia y Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, a su vez, consideró como no procedente la denuncia hecha para combatir las mencionadas resoluciones. Lo anterior con fundamento en los artículos 116 y

120 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, que protege el secreto fiduciario y en la lógica del sujeto obligado, ello representa atentar contra la privacidad de datos personales protegidos en la Constitución.⁷⁰

Cabe señalar que Banobras desempeña una parte importante en ambos contratos. En el primero – Fideicomiso Irrevocable de Administración y Emisión de certificados bursátiles, número 2595 –, que llevó a cabo las emisiones y colocaciones de títulos, hace las veces de fideicomitente; en el segundo – Fideicomiso Irrevocable de Administración y Distribución de Recursos Número 2242 –, encargado de distribuir los rendimientos obtenidos por medio de la colocación, funge como fiduciario. Es por ello por lo que esta autoridad fue considerada como sujeto obligado en ambos casos.

Por supuesto, ambas autoridades utilizaron la justificación del secreto fiduciario para omitir el cumplimiento de una obligación directa. Al hacerlo, pasaron por alto que ambos contratos de fideicomiso utilizan de manera indirecta – al afectarlos en garantía – recursos públicos provenientes del Ramo 33.

⁷⁰ Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, Diario Oficial de la Federación. Publicada el 4 de mayo de 2015.

No menos importante resulta el hecho de que el Instituto Nacional de la Infraestructura Física Educativa (INIFED) cuenta con acceso abierto al listado completo de todos los planteles educativos pertenecientes y beneficiarios del programa Escuelas al CIEN.⁷¹ Aunado a un mapa interactivo y datos categorizados por región.

En lo concerniente a la rendición de cuentas, el diagnóstico es más favorable. Tanto la ASF como auditores externos e incluso el propio Banco INVEX han realizado reportes anuales respecto de los instrumentos emitidos. Además, las firmas de auditoría Deloitte, PwC (PricewaterhouseCoopers) y Ernst & Young analizaron los estados financieros del fideicomiso de emisión durante el lapso 2015-2018, sin observaciones relevantes respecto a la coherencia o credibilidad de estos. De igual manera, la ASF ha publicado un informe y una auditoría especiales que incluye algunas observaciones respecto al desempeño del programa.

C. Compatibilidad

⁷¹ INIFED, “Listados actualizados de planteles educativos por estado que son beneficiados por el programa” y “Planteles educativos por estado atendidos con economías del programa”. Consultado el 20 de octubre de 2019. <https://www.inifed.gob.mx/escuelasalcien/listado-de-escuelas/>.

De inicio, hay que señalar el principal obstáculo para que un programa similar pueda ser adoptado en un sector distinto al educativo: la diferencia entre el FAM y el FASSA.

Para desarrollar la idea anterior, es necesario reiterar las implicaciones de que ambos fondos pertenezcan al Ramo 33. Esto quiere decir que son lo que se conoce como aportaciones federales, o más coloquialmente como «gasto etiquetado»; recursos públicos que sólo pueden ser utilizados para el fin específico contemplado en la ley correspondiente – la LCF, en este caso –.

Entonces, el fondo de aportaciones correspondiente para el rubro de mejoras en salud es el FASSA. No obstante, la LCF no lo contempla entre los fondos susceptibles de ser afectados en garantía – ni siquiera con un umbral de 25% como en el caso del FAM –. He aquí la primera modificación necesaria.

En segundo lugar, sería necesario tomar en consideración la experiencia con las escuelas que recibieron los recursos del programa. De acuerdo con la ASF, una de las deficiencias en el programa Escuelas al CIEN fue la elección de los planteles rehabilitados con los fondos de la monetización FAM y la supervisión posterior para dar seguimiento al programa.⁷² Esto ofrece dos lecciones para el futuro. La

⁷² Auditoría Superior de la Federación, *Auditoría Especial del Gasto Federalizado: Programa Escuelas al CIEN* (febrero de 2018).

primera, sería un tanto más sencillo de aplicar en el sector salud y es la relacionada con la clasificación de las instalaciones. El sector salud tiene, posiblemente, la mejor clasificación de sus unidades en razón del nivel de marginalización de cada una. Evidentemente, un programa que pretende subsanar la infraestructura y la deficiencia en el gasto tendría que estar principalmente dirigido a las zonas o regiones que más han sufrido por ello. Este es un factor que no pudo ser tomado en cuenta adecuadamente mediante Escuelas al CIEN. La segunda implicaría la elección de un mecanismo de seguimiento del programa distinto al adoptado por el sector educativo – comités conformados por maestros, padres de familia y particulares –, debido a la diferencias estructurales y poblacionales inherentes a ambos sectores. Una posible alternativa podría incluir a los administradores de cada clínica o representantes por cada nivel de empleados hospitalarios – enfermeras, médicos, administrativos e incluso internos –.

Conclusiones

De acuerdo con la mayoría de las estimaciones, para el año 2015, existían alrededor de 35 758 consultorios destinados al primer nivel de atención en salud. Hay que tomar en cuenta, sin embargo, que entre un 80% y un 95% de las personas que acuden a instalaciones de salubridad general lo hacen por razones que entran dentro de la competencia del primer nivel de atención. Lo que se quiere decir es lo siguiente: los servicios de salud en México están rebasados. Para simplificar, sería posible clasificar los factores principales para medir la capacidad del sector salud en dos categorías: el humano y el de infraestructura. Evidentemente y, de manera similar a los consultorios, tampoco la oferta de médicos generales y especialistas basta para satisfacer el número de pacientes que recibe el sistema de salud mexicano. Por supuesto la sección referente al personal de salud está más relacionada con otros elementos, como la formación profesional, la distribución de plazas entre entidades federativas y municipios e incluso las tasas de deserción escolar o tasas aprobatorias de exámenes estandarizados como el Examen Nacional de Aspirantes a Residencias Médicas.

Por otro lado, el tema del patrimonio físico no sólo puede ser analizado de manera más cuantitativa, sino que es uno de los factores que influyen en la distribución de los recursos humanos – aunque, es cierto, la calidad de la preparación y

profesionalización del personal será determinante para la eficiencia y calidad del sistema –. Podemos aceptar que este elemento de la ecuación incluye tanto mobiliario como bienes inmuebles. Dentro del primero se encuentra lo referente a insumos, medicamentos, equipo básico, equipo de oficina, entre otros. Dentro de los segundos están las instalaciones mismas, los hospitales, clínicas, consultorios, unidades rurales y análogos.

El mecanismo utilizado por el sector educativo demostró ser eficiente para realizar un listado completo de las instalaciones clasificando por nivel de marginación y necesidad de rehabilitación. En este sentido, probablemente correspondería a la Secretaría de Salud y la Subsecretaría de Integración y Desarrollo del Sector Salud organizar la realización de listas por entidad federativa. Dentro de estas estarían señalados los consultorios y hospitales con mayor grado de marginación y desgaste. Además, al estar organizados por municipio o región, a las entidades federativas les será sencillo seleccionar un número preciso de proyectos por región de acuerdo con el listado. También, esperaríamos, que tal selección sea tomada al auxilio de una clasificación que diagnostique la brecha entre oferta actual y oferta necesaria de recursos inmobiliarios en el sector salud. De esta manera, mitigaría tanto el efecto de marginación social – por ejemplo,

en localidades que únicamente cuentan con unidades rurales – y la capacidad actual del sistema de salud – generalmente se considera que la demanda de servicios de salud en la mayoría de las zonas metropolitanas del país sobrepasa la capacidad del sector –.

Un mecanismo de selección acotada como el descrito representaría una alternativa adecuada para la aplicación del instrumento de financiamiento discutido a lo largo de los capítulos que precedieron.

En ese sentido, es necesario reiterar que un avance más significativo en la organización del financiamiento necesario para un sistema de salud completo y que logre permitir el acceso a toda la población requeriría de algunas propuestas como las que han hecho economistas expertos en el tema: en general, una reestructuración del Impuesto al Valor Agregado, o bien, del Impuesto Sobre la Renta. Con una base cimentada en ingresos fiscales, un sistema de salud público podría tener la oportunidad de percibir flujos constantes de recursos económicos; probablemente con algunas salvedades acordes al tema, como la discusión en lo que refiere a la capacidad recaudadora del país.

El Instituto de Salud para el Bienestar parece no tener rumbo ni operativo ni económico, al menos en el corto plazo. A la fecha de escribir este texto, algunas entidades federativas que

habían optado por no implementar el cambio total hacia el Sistema Nacional para el Bienestar – que, mientras tanto, han utilizado la infraestructura de la rama IMSS-Bienestar, resabio de IMSS-Prospera – decidieron firmar convenios con el gobierno federal para acceder a los recursos del FASSA.

Una vez establecido lo anterior, cabe reiterar que este estudio pretendió aclarar desde sus primeras páginas que no intentó, de ninguna manera, proponer el financiamiento de un sistema nacional de salud basado en la emisión de bonos sino una estrategia que pueda auxiliar en la consecución de una mejora de calidad en los servicios de salud que ofrece el país, a la luz de un nuevo sistema de salubridad centralizado cuyos lineamientos preliminares resultan insatisfactorios.

El presente texto no contó con un alcance suficiente para analizar diversas cuestiones, a saber, comparaciones en los rendimientos de esta especie de mecanismos contra algunos más utilizados en el pasado, como las Asociaciones Público-Privadas o los PIDIREGAS; tal vez incluso la ética de utilizar recovecos legales para insertar mecanismos de financiamiento fuera del alcance de las leyes de deuda pública federal y estatal.

No obstante, pudo ser explorada una alternativa con un grado de viabilidad aceptable, especialmente a la luz de los parámetros actuales, donde los fondos de gasto contingente poco a poco se convierten en la “caja chica” del gobierno

federal, con el fin de solventar proyectos sin lineamientos ni planes de acción.

Bibliografía

Abreu Goodger, Gavin Brendan; María Rebeca Acosta Arellano; Claudia Álvarez Toca; Jaime José Cortina Morfín; María Daniela Gallardo García; Juan Rafael García Padilla; Lorenzo Jiménez Vázquez; Julio Alfonso; Santaella Castell; Claudia Tapia Rangel; Marie Shantall Tegho Villareal. *El mercado de valores gubernamentales en México*. México, D.F.: Banco de México, 2014.

Albarrán, Elizabeth. “El uso del FEIP debe replantearse: expertos”, *El Economista*. 6 de enero de 2020. Consultado el 1 de febrero de 2020. <https://www.eleconomista.com.mx/economia/El-uso-del-FEIP-debe-replantearse-expertos-20200106-0082.html>

Alvarado Baena, Liliana; Birtwistle, Stephen & Rivera Saldaña, Carlos Demian. *El Seguro Popular de Salud en México: posibles efectos sobre la economía informal*, coordinador: Alicia Santana Cartas. Ciudad de México: Avance-Análisis, Fundación Ethos, 2011.

Auditoría Superior de la Federación. *Auditoría Especial del Gasto Federalizado: Programa Escuelas al CIEN*. Febrero de 2018.

Auditoría Superior de la Federación. *Informe Individual del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2016: Avance Financiero de la Inversión en Infraestructura Educativa Nacional (Escuelas al Cien)*. Auditoría financiera y de cumplimiento. Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2016.

Auditoría Superior de la Federación. *Infraestructura financiada con ingresos futuros*. Informe Especial, octubre de 2017.

Ávila-Burgos, Leticia; Salinas-Rodríguez, Aarón; Serván-Mori, Edson; Sosa-Rubí, Sandra; Wirtz, Verónica J. *Efectos del Seguro Popular sobre el gasto en salud en hogares mexicanos a diez años de su implementación*. Cuernavaca, Morelos: Instituto Nacional de Salud Pública, Salud Pública de México, 2013.

Banco INVEX, *Aviso de Oferta Pública de Deuda: Certificados Bursátiles Fiduciarios respaldados por el Fondo de Aportaciones Múltiples*. 2 de agosto de 2017.

Batiza, Rodolfo y Marcial Luján. *El fideicomiso: teoría y práctica*. México: Porrúa, 2009.

Cárdenas Denham, Sergio. “El acceso universal a la educación”, *Seguridad social universal: retos para su implementación en México*, editor: Fausto Hernández Trillo. México: CIDE, 2012.

CIEP. *Consideraciones de impacto presupuestario ante la iniciativa de creación del Insabi*. México, 30 de agosto 2019. Consultado el 17 de octubre de 2019 <https://ciep.mx/consideraciones-de-impacto-presupuestario-ante-la-iniciativa-de-creacion-del-insabi/>

Dávalos Mejía, Carlos Felipe. *Títulos y Operaciones de Crédito*. México: Oxford University Press, 2015.

Degollado López, Alejandro y Santiago Juárez Lagos. *Fideicomiso de infraestructura y bienes raíces, experiencia estadounidense y posibles implicaciones para el mercado mexicano*. México: ITAM, 2006.

Emeequis. “El Seguro Popular fue vulnerable a la corrupción de este país”. lja.mx, 2020. Consultado el 10 de febrero de 2020 <https://www.lja.mx/2020/01/el-seguro-popular-fue-vulnerable-a-la-corrupcion-de-este-pais/>

España Gómez, Sandra Thalía. *Seguro Popular e informalidad: estimaciones con series de tiempo*. México, D.F.: CIDE, 2014.

Flamand, Laura y Carlos Moreno Jaimes. *Seguro Popular y federalismo en México: Un análisis de política pública*. México: CIDE, 2014.

Flores, Zenyazen. “Fideicomisos darán bolsa de 110 mil mdp al gobierno”, *El Financiero*. México, 6 de abril del 2020. Consultado el 27 de abril de 2020. <https://www.elfinanciero.com.mx/economia/fideicomisos-daran-bolsa-de-110-mil-mdp-al-gobierno>

Galárraga, Omar; Salinas-Rodríguez, Aarón & Sosa-Rubí, Sandra. *Impacto del Seguro Popular en el gasto catastrófico y de bolsillo en el México rural y urbano*. México: Salud Pública México, 2011.

Grupo Aeroportuario de la Ciudad de México. *Costo y Financiamiento*. México, 29 de junio de 2018. Consultado el 29 de abril de 2018. https://web.archive.org/web/20181023200033/http://www.aeropuerto.gob.mx/doc/transicion/mesas/GACM_CostoyFinanciamiento.pdf

Hernández Gallegos, José Augusto. *Seguro Popular y Sistema de Salud en México: un análisis de afiliación, uso y precios de servicios hospitalarios*. México, D.F.: ITAM, 2014.

INEGI. *Encuesta Intercensal 2015*. Consultado el 5 de octubre de 2019. <https://www.inegi.org.mx/temas/derechohabiencia/>

INIFED. “Listados actualizados de planteles educativos por estado que son beneficiados por el programa”, “Planteles educativos por estado atendidos con economías del programa”. Consultado el 20 de octubre de 2019.

<https://www.inifed.gob.mx/escuelasalcien/listado-de-escuelas/>

Investor.gov, U.S Securities and Exchange Comission. *Unit Investment Trusts (UIT)*. (<https://www.investor.gov/additional-resources/general-resources/glossary/unit-investment-trusts-uits>

Palomar de Miguel, Juan. *Diccionario para juristas*. México: Porrúa, 2008.

Proceso. “AMLO sepulta el Seguro Popular y anuncia nuevo sistema de Salud Pública”. Proceso, 2018. Consultado el 14 de diciembre de 2019. <https://www.proceso.com.mx/563844/amlo-sepulta-el-seguro-popular-y-anuncia-nuevo-sistema-de-salud-publica>

Quezada Treviño, Fernando. “Notas a las FIBRAS y a la aportación de bienes inmuebles a las mismas”, *URED: Anuario 2013*, coordinado por Jesús Coronado y Omar Colomé. México: 2013.

Rosano Torres, Santiago. “FIBRAS y aspectos fiscales de títulos de crédito”, *Títulos y Operaciones de Crédito*, coord. Diego Martín del Campo y Souza & Salomón Vargas García. México: ELD, 2012.

Scott, John. *Seguro Popular: incidence analysis*. México: CIDE, 2006.

Scott, John. “Protección social universal”, *Seguridad social universal: retos para su implementación en México*, editor: Fausto Hernández Trillo. México: CIDE, 2012.

Secretaría de Salud. *Afiliación*. Consultado el 30 de septiembre de 2019. <http://www.seguro-popular.salud.gob.mx/index.php/como-me-afilio/proceso-de-afiliacion>

Secretaría de Salud. *Seguro Popular*. Consultado el 10 de noviembre 2019. <http://www.salud.gob.mx/unidades/dgpfs/faq.htm>

Thalassa Capital LLC., “Master Limited Partnerships”, <http://thalassacapital.com/es/institucional/master-limited-partnerships>

Uriona Santos, Ariadna María. *Evaluación del gasto en el Seguro Popular 2011-2015 (Un análisis sobre el uso eficiente de los recursos al interior de las entidades federativas)*. Ciudad de México: CIDE, 2018.

Zonszein Strauss, Stephanie. *Seguro Popular, ¿incentivo a la informalidad?*. México, D.F.: ITAM, 2012.

Legislación

Acuerdo por el que la Secretaría de Salud da a conocer las reglas de operación e indicadores de gestión y evaluación del Seguro Popular de Salud. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de julio de 2003.
<http://www.salud.gob.mx/unidades/cdi/nom/compi/assrosps.html>

Decreto por el que se ordena la extinción o terminación de los fideicomisos públicos, mandatos públicos y análogos. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 2 de abril de 2020.
https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5591085&fecha=02/04/2020

Ley de Coordinación Fiscal publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de diciembre de 1978.

Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de agosto de 1932.

Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de mayo de 2015.

Ley de Instituciones de Crédito publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 1990.

Ley del Mercado de Valores publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 2005.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1976.

Normatividad, disposiciones, lineamientos y guía operativa aplicables en materia de planeación, contratación, sustitución, construcción, equipamiento, mantenimiento, rehabilitación, reforzamiento, gastos de ejecución y supervisión, reconstrucción y habilitación de la infraestructura física educativa. (Programa Escuelas al CIEN). Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 8 de junio de 2016. Última actualización al 26 de octubre de 2018. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5542212&fecha=26/10/2018

Tesis Aislada (Civil) 232091. Pleno, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época, volumen 205-216, Primera Parte, Página 52, materia: Amparo en revisión 769/84.

Unitas, S.A. de C.V. 26 de agosto de 1986. Mayoría de diecisiete votos. Disidentes: Mariano Azuela Güitrón, Atanasio González Martínez y Ulises Schmill Ordóñez. Ponente: Felipe López Contreras. Secretario: Diego Isaac Segovia Arrazola.