

## **Avances y retos ante el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 y el diseño de sus Programas**

Las políticas públicas que implantará el gobierno federal tendrán como eje articulador el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 (PND). Éste se ha diseñado desde paradigmas del desarrollo a través de los cuales se busca alcanzar los objetivos de la actual administración pública.

El PND estableció como objetivo general *llevar a México a su máximo potencial* y propone cinco metas nacionales: México en Paz, México Incluyente, México con Educación de Calidad, México Próspero y México con Responsabilidad Global. Las metas nacionales se complementan con estrategias transversales denominadas Democratizar la Productividad, Gobierno Cercano y Moderno y Perspectiva de Género.

En el PND se establecieron objetivos, estrategias y líneas de acción para las metas nacionales. Algunas de ellas expresan cambios con relación a cómo se han abordado ciertos temas tradicionalmente, como es el caso del tema migratorio. Sin embargo, en otros ámbitos se retoman los paradigmas de pasadas administraciones públicas, como el caso de la política energética.

Identificar los claroscuros del PND permitirá aportar una visión e información útil para el diseño de los programas sectoriales, institucionales, especiales y regionales que se desprenden del mismo, a los que deberán alinearse todos y cada uno de los programas presupuestarios, incluyendo el gasto federalizado. Para cada uno de ellos las instancias gubernamentales deberán profundizar el diagnóstico de la problemática que buscan atender, para lo cual es relevante hacer algunos señalamientos.

### ***Señalamientos puntuales***

Un tema de especial relevancia para el país lo constituye el **energético**, desarrollado dentro de la meta “Un México Próspero” y que presenta dos estrategias fundamentales, las cuales pasan por mejorar la provisión de hidrocarburos –petróleo y gas- (Estrategia 4.6.1.), por un lado, y de energía eléctrica (Estrategia 4.6.2.), por otro.

El PND, para hacer frente a la caída en la producción y en las reservas de hidrocarburos señala, en su exposición de motivos, que se realizará la mayor inversión para el desarrollo de proyectos de hidrocarburos no convencionales, tipo aguas profundas, Aceite Terciario del Golfo (ATG) y *shale* gas. La pregunta ante dichas propuestas es ¿cuál es la lógica de embarcarse en proyectos de hidrocarburos no convencionales, cuando éstos requieren de mayores recursos públicos, contribuyen al agravamiento del cambio climático y auguran una producción energética menor que los proyectos tradicionales?

En contraste, en **materia migratoria** lo planteado en el PND representa una ventana de oportunidad para que México construya una política migratoria desde los enfoques de derechos humanos, desarrollo sustentable, género, interculturalidad y seguridad humana. Nunca en la historia de México un Plan Nacional de Desarrollo había contenido tantas estrategias y líneas de acción en materia migratoria. Nunca un Plan había establecido la construcción de un Programa Especial de Migración, que por definición es transversal en la Administración Pública Federal (APF). Para el periodo 2013-2018 el PND presenta líneas de acción para facilitar el libre tránsito de migrantes por nuestro territorio; impulsar acciones para la promoción de la salud de los migrantes; la creación de un sistema nacional único para buscar e identificar personas migrantes desaparecidas; o acciones dirigidas a reducir las condiciones de pobreza, violencia y desigualdad para garantizar los derechos humanos de las personas migrantes, solicitantes de refugio, refugiadas y beneficiarias de protección complementaria.

El PND sienta las bases para un cambio de paradigma en México donde el enfoque no sea más la gestión y el control de migrantes. Sin embargo, este cambio de paradigma aún presenta grandes retos como incorporar los temas de los aportes de las y los migrantes con remesas financieras y sociales, así como las alternativas a la detención de personas. Otro reto es garantizar que los

programas presupuestarios vigentes –en 2013 hay 12 programas presupuestarios distribuidos en 6 ramos, cuya población objetivo son migrantes y sus familias- informen no sobre sus derechos y su bienestar.

**En el ámbito de la política social**, el diagnóstico de la meta nacional de *México Incluyente* del PND, admite que una elevada proporción de la población no tiene el acceso pleno y efectivo a los bienes públicos y enfrenta condiciones de vulnerabilidad inaceptables. La nueva administración pública reconoce que existen altos niveles de pobreza, desigualdad y exclusión social.

Con relación al **derecho a la salud**, reconoce los resultados de la Encuesta Nacional de Salud 2012, y señala que ese año aproximadamente uno de cada cuatro mexicanos no contaba con acceso en algún esquema de salud. En contraposición a la publicidad de la administración de Calderón, el PND afirma que el Seguro Popular ofrece un paquete de servicios limitado si se compara con la cobertura que ofrecen actualmente el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) a sus derechohabientes.

Además, con relación al gasto público en salud como porcentaje del PIB, se advierte que, aunque en diez años creció de 2.6 a 3.1%, este nivel de gasto sigue siendo bajo en comparación con el de los países de la OCDE. En este aspecto es importante destacar que para 2011 el gasto público como porcentaje del PIB bajó a 3%. En el período 2004 - 2010 el gasto per cápita en salud registró una tasa media de crecimiento de 5.6%, valor muy por debajo del promedio latinoamericano de países de ingreso medio que se ubicó en 17%. Para el año 2010, el gasto total per cápita en salud de nuestro país fue de 604 dólares, muy por debajo de Uruguay, Brasil o Chile países cuyo gasto per capita en salud fue de más de 950 dólares<sup>1</sup>.

El PND en su diagnóstico concluye en la necesidad de avanzar en la **construcción de un Sistema Nacional de Salud Universal y mejorar la atención de la salud a la población en situación de vulnerabilidad**, reconociendo que habrá que enfrentar las graves e inaceptables condiciones de exclusión y desigualdad, así como profundas deficiencias en el sistema de salud. Sin embargo, no se aprecia que las estrategias o acciones previstas abonen en la solución de los problemas. Por ejemplo, la precariedad de la inversión sanitaria reconocida en el diagnóstico no tiene ninguna estrategia que lleve a aumentar sustancialmente el gasto público en salud. Mantener el gasto público en 3% del PIB no permitirá solventar las deficiencias estructurales del sistema público de salud, habida cuenta de que las instituciones públicas operan en condiciones precarias y que el abasto de medicamentos e insumos para la salud es deficiente.

Por su parte, la salud reproductiva, se establece en dos componentes del PND: en la Estrategia Transversal *Perspectiva de Género* y en la Meta Nacional *México Incluyente*. Para la Estrategia transversal, el énfasis es la violencia hacia las mujeres, y para *México Incluyente*, lo sustantivo es el fortalecimiento del sistema de salud mexicano, a través de la conformación de un sistema nacional de salud unificado. El PND no explicita la articulación de la salud reproductiva con todos los objetivos y estrategias relacionadas con la salud. El aumento presupuestario del ramo 12 ha venido de la mano del incremento del presupuesto del Sistema de Protección Social en Salud (SPSS), que pasó de 7,747.55 millones de pesos en el 2004 a 77,830.03 millones de pesos en el 2013, lo que representa un crecimiento de 10.04 veces. La distribución del presupuesto a las entidades federativas se estructura por rubro de gasto y no se difunde la forma de su gestión, ni su impacto en la calidad, la accesibilidad, la disponibilidad y la aceptabilidad en los servicios de salud estatales.

No obstante que el gasto ha aumentado, es patente el incremento de las muertes materna en mujeres con Seguro Popular. De esta manera, mientras que en 2009 las mujeres afiliadas al Seguro Popular

---

<sup>1</sup> Lavielle, Briseida, *Seguro popular: financiamiento y gestión*, México, 2012.

que fallecieron supuso un 33.1% del total de fallecidas por esta causa, en 2010 aumenta a 39.20%, y sube aún más en 2011, cuando alcanza el con 48.10%.<sup>2</sup>

En el tema de *la salud materna*, a pesar de los esfuerzos desde el punto de vista de los recursos, los indicadores de muerte materna en 2011 replican el comportamiento de años como 2003 y superan las cifras de 2005, años en los que el presupuesto asignado era mucho menor.

En el caso de Guerrero, esta ausencia de correspondencia entre el aumento del presupuesto total y la disminución de la mortalidad materna podría estarnos hablando de deficiencias en la gestión administrativa y en la capacidad de la Secretaría de Salud del Estado de Guerrero para articular, de manera eficiente, presupuestos con mejoramiento de las redes de servicios y capacidad de atención de emergencias obstétricas.

El PND se establecen algunos objetivos y estrategias que es importante desarrollar en el Programa Sectorial de Salud y los Programas de Acción Específicos. Uno es el 2.3 orientado a *Asegurar el acceso a los Servicios de Salud*. Particular relevancia merecen la estrategia 2.3.2 “*Hacer de las acciones de protección promoción y prevención un eje prioritario para el mejoramiento de la salud*”; 2.3.3 “*Mejorar la atención de la salud a la población en situación de vulnerabilidad*” y 2.3.4 “*Garantizar el acceso efectivo a servicios de salud de calidad*”.

Para reducir las desigualdades asociadas a la pertenencia étnica es necesario fortalecer acciones específicas en salud con la población indígena, tal como lo marca el objetivo 2.2<sup>3</sup> y particularmente la estrategia 2.2.3 orientada al fortalecimiento de los pueblos y comunidades indígenas, con pleno respeto a su cultura y el ejercicio de sus derechos.

La **prevención del VIH para poblaciones de mujeres** (mujeres unidas, mujeres que viven violencia de género) y para las mujeres de las poblaciones clave (parejas femeninas de hombres que tienen sexo con hombres, usuarias de drogas inyectables, sus parejas femeninas y trabajadoras sexuales), así como la atención a la salud sexual y reproductiva de las mujeres con VIH, son temas pendientes en las políticas públicas. Esta problemática requiere de una respuesta clara que se refleje en el Programa Sectorial de Salud, así como los programas específicos relacionados con VIH y con salud sexual y reproductiva que serán publicados en el 2014.

Durante las administraciones pasadas, la respuesta al VIH en nuestro país ha considerado a las mujeres solamente como vectores de la enfermedad, por lo que el énfasis se ha puesto en las trabajadoras sexuales y en las mujeres embarazadas. Sin embargo, ONUSIDA estima que al 2009 solamente entre el 3 y el 9% de las mujeres embarazadas con VIH que necesitaban antirretrovirales para prevenir la transmisión vertical del VIH recibieron los medicamentos.

Con relación al **gasto federalizado**, es importante que la actual administración pública tome medidas firmes y decididas. En México, los estados y municipios reciben la mayor parte de sus recursos del gobierno federal<sup>45</sup>. Al conjunto de recursos federales que se transfieren a los gobiernos

---

<sup>2</sup> Fuente: Observatorio de Mortalidad Materna, cifras disponibles en [www.omm.org.mx](http://www.omm.org.mx)

<sup>3</sup> El objetivo 2.2 del PND se dirige a la generación de las condiciones para un México más equitativo e incluyente, fomentando el bienestar de los pueblos a partir de la participación social y la formulación de políticas públicas dirigidas a procesos de desarrollo comunitario.

<sup>4</sup> De acuerdo con el PND 2013-2018, la recaudación de los gobiernos subnacionales es baja ya que los ingresos tributarios de los gobiernos locales representan, aproximadamente, una décima parte del promedio de otros Estados integrantes de la OCDE.

<sup>5</sup> Este hecho es resultado de la acción de fuerzas económicas y políticas que ejercen presión hacia la centralización de la economía y las finanzas públicas. Por tanto, los estados y municipios reciben transferencias y participaciones de impuestos federales sin incurrir en el costo político de no cobrarlos. Esto, lejos de operar como un mecanismo para descentralizar decisiones, centraliza los recursos en la federación e incrementar la dependencia económica de los estados y municipios.

subnacionales se le conoce como gasto federalizado<sup>6</sup>. En 2011, sumó 1.2 billones de pesos y representó 32.4% del gasto neto total del sector público<sup>7</sup>. Por su monto y por su objetivo es a través de dichos recursos que los gobiernos locales pueden realizar sus funciones y alcanzar sus metas.

Desafortunadamente, en el informe más reciente de la Auditoría Superior de la Federación (ASF) se demuestra que existe un común denominador: el mal manejo de los recursos federalizados. Los controles al gasto en estados y municipios son deficientes y no se cumplen a cabalidad.

De acuerdo con la Ley de Coordinación Fiscal (LCF), una vez que los recursos de los fondos son otorgados a las entidades federativas y los municipios y hasta el momento de su erogación total, la vigilancia y control de los mismos corresponde a las autoridades de control y supervisión interna de los gobiernos locales. No obstante, estas autoridades forman parte del Ejecutivo local. Entonces, ¿qué institución u organismo tiene la independencia necesaria para reportar algún desvío de recursos? Asimismo, la fiscalización de las cuentas públicas locales corresponde al poder legislativo local a fin de verificar que las dependencias estatales y, en su caso, los municipios, utilizaron los recursos de los fondos conforme a lo previsto en la LCF. Sin embargo las entidades de fiscalización no demuestran ser lo suficientemente sólidas e independientes frente al poder ejecutivo estatal. .

**En las entidades federativas y los municipios la deuda** es un problema que merece atención. En marzo de 2013, la deuda de los estados y municipios registrada superaba ya los 436 mil millones de pesos. No existen leyes u ordenamientos generales, ni instituciones gubernamentales claramente facultadas para limitar el monto de endeudamiento de cada entidad federativa, municipio u organismos dependientes de ellos. De acuerdo a la Constitución<sup>8</sup> los límites y condiciones para contratar deuda los deben establecer los Congresos Locales en sus respectivas leyes de deuda pública. Sin embargo, en los hechos, muchas veces los congresos responden a los intereses del grupo que se encuentra en el poder. Sus leyes son laxas pues permiten esquemas de endeudamiento irresponsable por parte del ejecutivo, sin que se deban autorizar por el congreso local y sin que se deban registrar las obligaciones ante hacienda.

El marco legal federal y las leyes locales previeron la posibilidad de que los gobiernos puedan afectar en garantía las participaciones federales, que no son más que los impuestos que todos pagamos repartidos entre los estados del país, conforme lo que establece la Ley de Coordinación Fiscal. El problema es que, mientras el pago queda ampliamente garantizado, el cumplimiento del objetivo que motiva el endeudamiento, es decir una inversión productiva, no se garantiza a pesar de ser la única condicionante para contratar deuda, de acuerdo a lo que establece la Constitución mexicana. Es en la regulación financiera donde se podría hacer más para solucionar la falta de control y paradójicamente en ese terreno es donde se hace menos. Una buena parte de los impuestos que pagamos los mexicanos están destinados a garantizar deudas estatales contraídas con bancos. Este es un problema grave que puede entorpecer y afectar considerablemente las posibilidades de desarrollo al interior del país. Lo ideal sería que los adeudos garantizados con participaciones federales realmente se hayan contratado en aras del crecimiento y el desarrollo estatal y municipal. Desgraciadamente el panorama nos dice lo contrario.

---

<sup>6</sup> El gasto federalizado se constituye por dos tipos de transferencias: condicionadas y no condicionadas. Las primeras son las participaciones federales, de las cuáles el estado dispone libremente, es decir, no se encuentran etiquetadas para algún fin específico. Las segundas, “las condicionadas”, están constituidas por los fondos de aportaciones federales para estados y municipios, así como subsidios, convenios de descentralización y reasignación. *Fuente:* La definición proviene del Informe de Revisión de la Cuenta Pública 2011, 4.4 Gasto Federalizado, pág. 154, ASF.

<sup>7</sup> Informe de Revisión de la Cuenta Pública 2011, pág. 155. ASF.

<sup>8</sup> Artículo 117 fracción VIII de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos “...Los Estados y los Municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas...”

## Reflexiones y recomendaciones

---

### *Materia energética*

- Es imprescindible cambiar el modelo energético. Para ello, es necesario que el gobierno haga una reevaluación de las prioridades en la materia y reoriente las políticas y el presupuesto público hacia la transición energética, basada en la generación de energía sostenible social, medioambiental y económicamente.
- Se requiere que la reforma energética se base en un amplio debate público y con miras a una transición energética sostenible, a fin de que a partir de esa reforma se elaboren los planes sectoriales.

### *Materia migratoria*

- Es relevante que el Programa Especial de Migración en su diseño incorpore temas como los aportes de las y los migrantes con remesas financieras y sociales, así como las alternativas a la detención de personas.
- El Programa Especial de Migración, así como sus fines, objetivos, indicadores y metas deben elaborarse con enfoques de derechos humanos, desarrollo sustentable, género, interculturalidad y seguridad humana.

### *Garantizar el acceso a los servicios de salud*

- Debe fortalecerse tanto a las instituciones de seguridad social como al Seguro Popular para hacer efectivo el derecho a la salud de las y los mexicanos. Es recomendable y **urgente que el Estado mexicano incremente la inversión pública** en salud para mejorar la infraestructura médica, equipamiento, bienes y servicios.
- Es recomendable e indispensable que los afiliados al Seguro Popular reciban la misma cobertura que los del IMSS, esta debe ser la **premisa de la construcción de un Sistema Nacional de Salud Universal**.

### *Salud reproductiva y materna*

- Es apremiante regular y fortalecer un sistema de rendición de cuentas real del Sistema de Protección Social en Salud. El próximo Programa Sectorial de Salud (PSS) y el Presupuesto de Egresos de la Federación 2014, son instrumentos sustantivos y de oportunidad para conformarlo.
- Desarrollar en el Programa Sectorial de Salud y los Programas de Acción Específicos las acciones establecidas para la estrategia del PND 2.3 *Asegurar el acceso a los Servicios de Salud* y particularmente la estrategia 2.2.3 orientada al fortalecimiento de los pueblos y comunidades indígenas, con pleno respeto a su cultura y el ejercicio de sus derechos.
- La definición e implementación de mecanismos de transparencia, rendición de cuentas y adecuado manejo de recursos son hoy una necesidad cada vez más apremiante para garantizar el derecho a la salud y cumplir con las obligaciones constitucionales del Estado mexicano.

### *Respuesta a las mujeres y el VIH*

- Se requiere, tanto en el Programa Sectorial de Salud como en los programas específicos, considerar campañas masivas y estrategias de prevención del VIH en mujeres en el marco de las acciones encaminadas a proteger la salud sexual y reproductiva de las mujeres y jóvenes.
- La política de prevención del VIH no debe ser responsabilidad exclusiva de las organizaciones civiles, se requieren metas programáticas y presupuestales sólidas para que las instituciones de

salud de todos los niveles participen en los diferentes aspectos de la prevención del VIH.

- Es prioritario fortalecer la articulación programática y presupuestaria entre los servicios de primer nivel de atención de salud sexual y reproductiva, Arranque Parejo en la Vida y VIH para garantizar que se brinda información sobre la prevención del VIH a todas las personas; se distribuyen condones para el cambio de comportamientos sexuales; se identifican factores de vulnerabilidad al VIH durante la consulta; se oferta la prueba de VIH a todas las mujeres con factores de vulnerabilidad; y se atiende de manera integral la salud, incluyendo la salud sexual y reproductiva, de las mujeres con VIH.

### ***Gasto federalizado***

- Es necesario seguir impulsando la armonización contable de todos los entes públicos locales para que reporten su ingreso, gasto, resultados y deuda, y proceder a ligar esta información con el Sistema de Evaluación de Desempeño (SED).
- Es fundamental consolidar la evaluación del desempeño y dar seguimiento a los resultados que presentan estados y municipios.
- Es recomendable revisar el marco jurídico de las aportaciones federales y establecer nuevos esquemas de participación entre la federación y los estados, mecanismos que permitan lograr resultados y aumentar la eficiencia en el uso de los recursos en los estados y municipios.
- La creación de una Ley General de Gasto Federalizado, que 1) exija mayor responsabilidad en el uso de los recursos, 2) aumente la participación social en la supervisión de las obras públicas, 3) concentre las disposiciones en la materia contenidas en la LCF, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y el Presupuesto de Egresos de la Federación y 4) fortalezca el Sistema Nacional de Fiscalización, entre otras medidas necesarias.

### **Deuda de Estados y municipios**

- Es indispensable que previamente al otorgamiento de un crédito, se conozca si la deuda tendrá relación o no con obras públicas que generen ingresos o garanticen a la vez cierto nivel de desarrollo del estado o municipio. Para ello los gobiernos y los bancos deben modificar, por un lado, las leyes de deuda pública y, por otro, los requisitos para el otorgamiento de créditos. De igual manera es indispensables que se establezcan sanciones, locales e incluso federales cuando la eventual afectación al erario público se dé en el ámbito de la coordinación fiscal.
- El Congreso de la Unión por su parte debe realizar las reformas a la Constitución que definan con claridad los principios y condiciones a los que deban sujetarse los gobiernos locales para adquirir deuda pública.