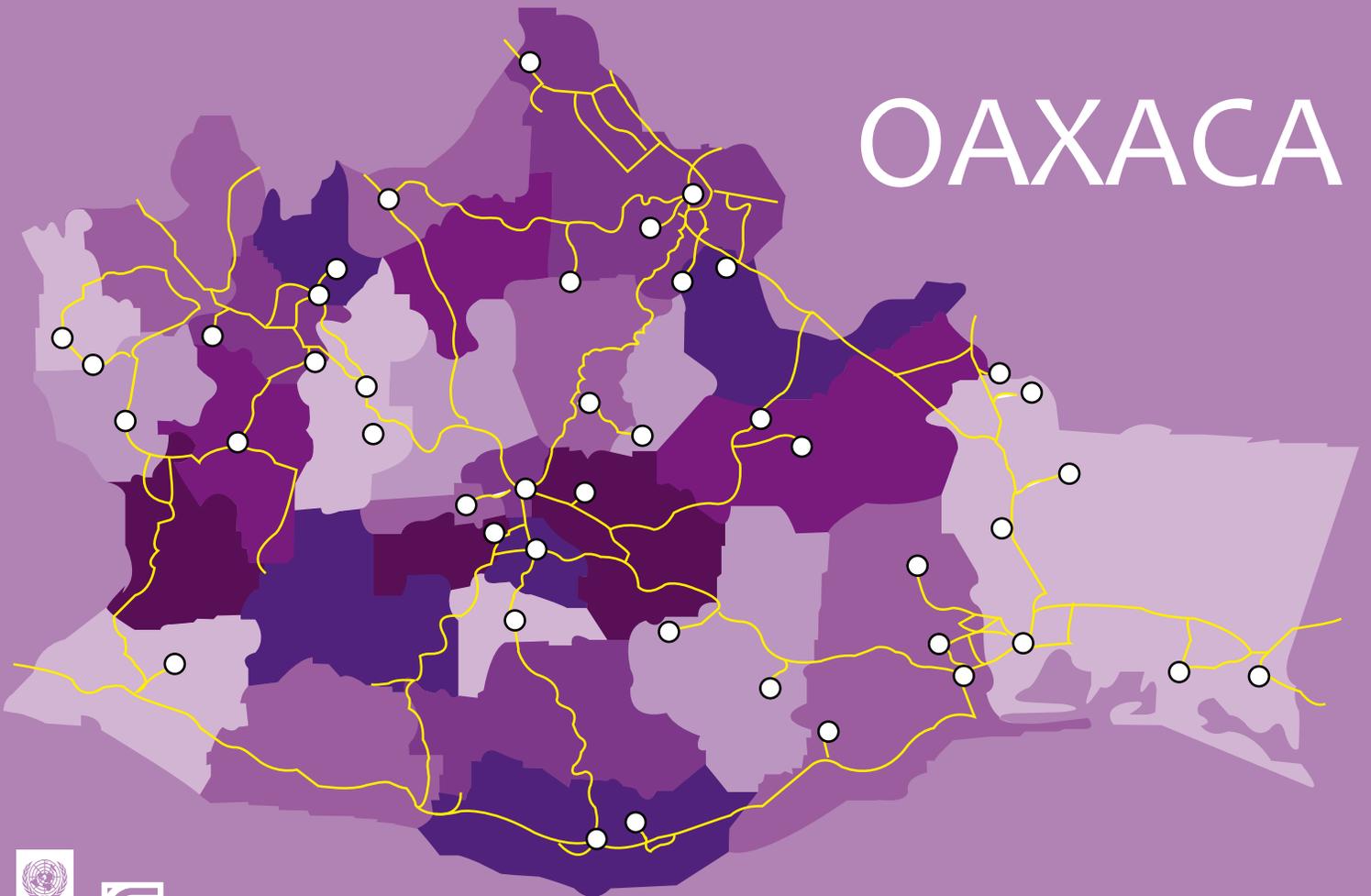


calidad de gobierno
y rendición de cuentas
en las entidades federativas

OAXACA



PN
UD



CIDE



calidad de gobierno
y rendición de cuentas
en las entidades federativas



OAXACA

>>CRÉDITOS

Consejo Consultivo

Verónica Baz (CIDAC)
Eduardo Bohórquez (Transparencia Mexicana)
Alberto Díaz-Cayeros (USMEX-UCSD)
Adrián Franco (INEGI)
Edna Jaime (México Evalúa)
Clara Jusidman (Incid Social)
Miguel Pulido (Fundar, A.C.)
Mauricio Merino (CIDE)
Gabriela Pérez Yarahuán (UIA)
Rodolfo de la Torre (PNUD – CIDE)

Consejo Técnico Asesor

Juan Pardinas (fomento económico)
Jessica Gómez (salud)
Juan Salgado (seguridad ciudadana)
José Ramón Gil García (construcción de indicadores)
Mónica Orozco (equidad de género)
Sergio Cárdenas Denham (educación)

Socios regionales

Nancy García (El Colegio de Jalisco)
Sara Martínez Pellegrini (El Colegio de la Frontera Norte)
Gerardo Mixcóatl (Universidad Autónoma de Campeche)
Héctor Rodríguez (ITESM-Monterrey)

Coordinadores del proyecto

Guillermo M. Cejudo
Alejandra Ríos Cázares

Editores del dossier

Roberto Rodríguez
Dionisio Zabaleta

Equipo de investigación

Balam Alcocer
Luis Armando Amaya
Diego Angelino
Roberto Gerhard
Esteban Guzmán
Aura Martínez
Manoel Pérez

© México Estatal, 2011

www.mexicoestatal.cide.edu
mexicoestatal@mexicoestatal.cide.edu
Carretera México- Toluca 3655
Lomas de Santa Fe 01210
México, D.F.
(55) 50814000 Ext. 9823

>> ÍNDICE PRELIMINAR

Presentación	7
¿Qué es México Estatal?	8
¿Para qué un Dossier Estatal?	10
¿Qué temas se analizan en el Dossier?	12
Ejes Transversales	12
Áreas de política pública y sus niveles de análisis	12
Nota metodológica	13
[Perfil estadístico del estado de Oaxaca	15]
Variables básicas agregadas	16
Fotografía de la diversidad municipal	19
Evolución Político-Electoral	24
La Administración Pública de Oaxaca	27
[La calidad de gobierno en el Estado de Oaxaca	37]
¿Qué es un gobierno estatal de calidad?	38
Arquitectura Institucional	39
Prácticas de Gestión	47
Conclusiones	55
[La rendición de cuentas en Oaxaca	57]
La rendición de cuentas en las entidades federativas	58
¿Cómo medimos la rendición de cuentas?	59
Los momentos de la rendición de cuentas	59
Los temas críticos de la agenda de rendición de cuentas para Oaxaca	85
[La educación en el estado de Oaxaca 2007-2009	86]
¿Qué hacen las entidades federativas en materia educativa?	88
¿Cómo medimos las actividades estatales en materia educativa?.....	89
Principales hallazgos y resultados	90
Los temas críticos de la agenda educativa en Oaxaca	101
[¿Qué hacen las entidades federativas en materia de salud?.....	104]
¿Cómo medimos las actividades estatales en materia de salud?.....	104
Insumos: recursos financieros, humanos y materiales.....	105
Principales resultados y hallazgos	105
Procesos: Niveles de cobertura y capacidad de atención hospitalaria.....	108
Resultados.....	111
Los temas críticos de la agenda en salud en Oaxaca.....	113
[La seguridad ciudadana en el estado de Oaxaca 2007-2009	114]
¿Qué pueden hacer los gobiernos estatales materia de seguridad ciudadana?.....	116
¿Cómo medimos las actividades estatales en materia de seguridad ciudadana?	117
Principales hallazgos y resultados	118
Los temas críticos de la agenda de seguridad ciudadana en Oaxaca	127
[El fomento económico en el estado de Oaxaca 2007-2009.....	128]
¿Qué hacen las entidades federativas para fomentar el desarrollo económico?.....	130
¿Cómo medimos las actividades estatales en materia de fomento económico?.....	130
Principales hallazgos y resultados	131
Simplificación y fortaleza administrativa para la promoción económica	133
Anexos.....	141
Bibliografía.....	148

>> PRESENTACIÓN

Hace 20 años que México emprendió el camino del fortalecimiento de sus entidades federativas. Esto se ha conseguido básicamente gracias a dos procesos paralelos: la descentralización de responsabilidades y servicios del gobierno federal hacia los estados, por un lado, y un consistente incremento de la competencia electoral a este nivel, por el otro. La “devolución” de atribuciones, recursos y pluralidad política a los estados ha permitido un nuevo florecimiento de las democracias locales, pero también ha supuesto una mayor responsabilidad ante la sociedad.

En la senda de un ejercicio más democrático del poder y un uso más eficaz y eficiente de los recursos, la buena planeación se ha vuelto un componente de gran importancia. No basta con proyectar acciones, sino que hay que proveerse de las herramientas para cerciorarse de que están dando los resultados deseados y abonando al horizonte colectivo. La planeación requiere de calidad. Y una manera de asegurarlo es con un buen sistema de indicadores. Lo que no se mide, no se mejora. Lo que no se cuenta, no cuenta. Es lo que busca este dossier de “México Estatal”, un proyecto conjunto entre el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, desde su representación en México y su Centro de Gobernabilidad ubicado en Oslo, Noruega. El objetivo es que la ciudadanía experta y no experta cuente con los mejores elementos para que sus autoridades le rindan cuentas de manera más precisa.

En Naciones Unidas, la experiencia de los Objetivos de Desarrollo del Milenio nos ha demostrado en los últimos 10 años cuán poderosa puede ser una pauta cuantificada de objetivos de cumplimiento de derechos. Esta serie de indicadores han movilizad o a todos los países y han cambiado la realidad cotidiana de millones de personas, ensanchando su desarrollo humano. Aún falta trecho por recorrer para que todos los países cumplan todas las metas que nos pusimos para el año 2015, pero esto lo sabemos justamente porque lo hemos medido. Y lo que ha funcionado en un lugar ha podido llevarse a otros porque lo hemos calibrado con la misma vara de medir. Por eso, es de celebrarse un ejercicio como México Estatal y una publicación como la que el lector tiene en sus manos.

PNUD: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo México

>> ¿QUÉ ES MÉXICO ESTATAL?

www.mexicoestatal.cide.edu

MÉXICO ESTATAL es un proyecto coordinado desde el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), financiado con recursos del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo provenientes del Centro de Gobernabilidad de Oslo, que busca contribuir a la generación de capacidades y al fortalecimiento del gobierno democrático en las 32 entidades federativas mexicanas mediante la construcción de indicadores objetivos que sirvan como insumos para evaluar la gestión pública y los mecanismos de rendición de cuentas.

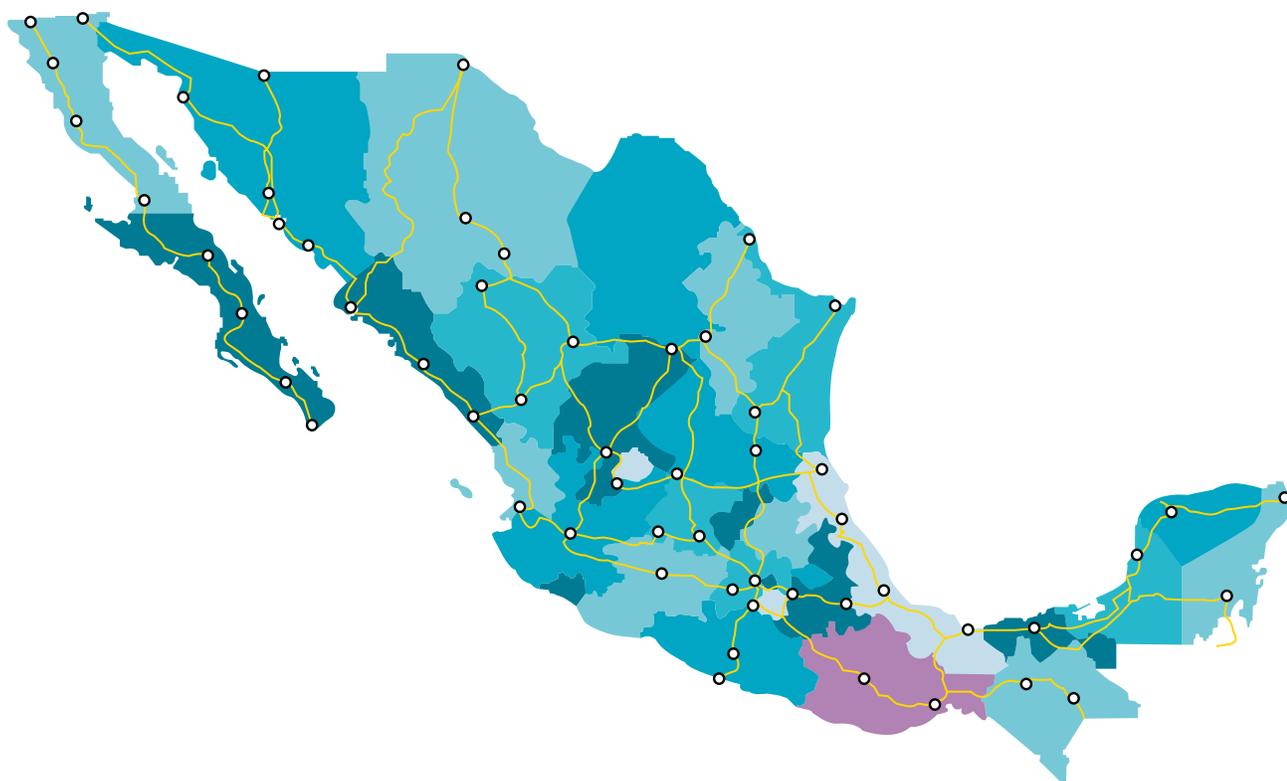
MÉXICO ESTATAL inició con un proceso de reflexión y discusión con académicos y miembros de la sociedad civil para generar documentos conceptuales y metodológicos para el análisis del desempeño de los gobiernos estatales en especial en seis áreas: calidad de gobierno, rendición de cuentas, educación, salud, fomento económico y seguridad ciudadana.

MÉXICO ESTATAL pone a disposición de ciudadanos, investigadores y funcionarios públicos una base de datos en el sitio web www.mexicoestatal.cide.edu en la que se encuentra información desagregada y comparable sobre cada una de las áreas mencionadas, además de los documentos conceptuales que originaron el proyecto.

Durante los dos últimos años se ha trabajado, en colaboración con diversos investigadores nacionales, en el desarrollo de guías conceptuales y metodológicas para identificar qué aspectos de la actividad de los gobiernos estatales deben ser medidos y evaluados, así como identificar cuál es la información necesaria para realizar dichos ejercicios. Asimismo, en 2010 se emprendió un amplio proceso de recopilación de

información (una vez más con el apoyo de investigadores de distintas regiones del país) que sirvió de sustento para la posterior construcción de una base de datos y de 32 dossiers sobre el desempeño y los resultados de la actividad de los gobiernos estatales.

Este dossier forma parte de una colección de documentos analíticos que, con base en la información obtenida en 2010, presenta un diagnóstico sobre cómo es la calidad de las estructuras administrativas de los gobiernos estatales, cómo rinden cuentas a sus ciudadanos y cómo desempeñan sus responsabilidades en las políticas de salud, educación, promoción económica y seguridad ciudadana.



Mapa de la República Mexicana con división política y sus principales carreteras.

>> ¿PARA QUÉ UN DOSSIER ESTATAL?

La descentralización de responsabilidades y servicios del gobierno federal hacia los estados y el incremento de la competencia electoral a nivel local, fueron los procesos más importantes de cambio en la década de los ochenta.

En los últimos veinte años, los gobiernos estatales de México se han transformado de manera radical. En contraposición con el “federalismo centralizado” que caracterizó al país por muchos años, hoy en día los estados gozan de mayor autonomía para tomar decisiones que atañen a su territorio y población. Lo anterior es resultado de dos importantes procesos de cambio que iniciaron en la década de los años ochenta. El primero fue la descentralización de responsabilidades y servicios del gobierno federal hacia los estados desde los primeros años de la década de los ochenta, lo que ha llevado a una agenda cada vez más amplia y compleja de acción de los gobiernos estatales. El segundo proceso fue el incremento de la competencia electoral a nivel local, que ha transformado las fuentes de legitimidad de los gobiernos estatales y los ha insertado en una dinámica de mayores demandas sociales.

Las entidades federativas en México enfrentan importantes retos para la consolidación de gobiernos efectivos, eficientes y responsables, pero el número y la magnitud de estos desafíos no son equivalentes en todos los estados; por ello, es necesario contar con un diagnóstico individual y preciso sobre las fortalezas y debilidades institucionales de cada entidad para poder iniciar acciones de reforma institucional. Si bien existen problemas comunes a todo el país, la diversidad que caracteriza a las entidades de la República (tan solo en recursos públicos) obliga a repensar la viabilidad de implementar, con un mismo esquema, reformas homogéneas para procurar gobiernos responsables (y responsivos) que velen por los derechos universales de los ciudadanos.

A la fecha no existe una fuente de información consolidada y objetiva so-

bre el funcionamiento de las instituciones políticas estatales en México. Más aún, la trayectoria accidentada del federalismo mexicano en las décadas recientes ha generado una distribución de competencias poco clara entre los distintos ámbitos de gobierno. El propósito de este documento es contribuir a solventar estas deficiencias y por ello ofrece información sobre los gobiernos estatales y su desempeño en dos áreas transversales (calidad de gobierno y rendición de cuentas) y en cuatro áreas sustantivas de política pública (educación, salud, fomento económico y seguridad ciudadana).

El objetivo es generar y divulgar información comparable entre las entidades federativas que permita a analistas y funcionarios diagnosticar efectivamente la situación de un estado (tanto general como respecto a indicadores específicos) para identificar puntos críticos susceptibles de mejora, así como posibles fuentes de prácticas extrapolables. Esta dinámica también permitirá un efecto de emulación entre las entidades federativas. Los ciudadanos, que tendrán acceso irrestricto a la base de datos y los análisis generados, podrán hacer comparaciones que sirvan para tomar sus propias decisiones informadas.

Buscamos contribuir a la construcción de gobiernos más eficaces y ciudadanos más informados para tomar decisiones y con mejores instrumentos para exigir cuentas a sus gobiernos. El propósito último es generar información confiable y aportar elementos para el análisis riguroso que deriven en un federalismo más eficaz y un régimen democrático capaz de atender las demandas de los ciudadanos.



>> ¿QUÉ TEMAS SE ANALIZAN EN EL DOSSIER?

>>Ejes Transversales

1. Calidad de Gobierno: La calidad del gobierno implica la existencia de una arquitectura institucional formal diseñada para equilibrar las relaciones entre el legislativo, el ejecutivo y la burocracia (actores ejecutores del poder), y evitar cualquier desviación discrecional de alguno de éstos, así como la articulación de un conjunto de prácticas de gestión que permitan traducir efectivamente (dentro de cierto margen de acción permitido y vigilado para las agencias gubernamentales y los funcionarios) los objetivos de gobierno en políticas, bienes y servicios que atiendan las necesidades y aspiraciones de la ciudadanía. El supuesto normativo implícito a esta definición es que a partir del control de la discrecionalidad es posible mantener un ejercicio democrático del poder, pero con la suficiente flexibilidad burocrática que asegure niveles mínimos de gestión que lleven a la producción de políticas, bienes y servicios que respondan a los mandatos ciudadanos expresados en el proceso democrático.

2. Rendición de Cuentas: La rendición de cuentas gubernamental en un régimen democrático es aquella en la que los responsables de tomar decisiones de gobierno informan, explican y justifican sus decisiones y acciones a la ciudadanía. La rendición de cuentas es, por principio, una relación entre dos actores (individuales o colectivos) que se encuentran vinculados por un entramado político-legal que define las facultades, derechos y obligaciones de cada uno de estos actores. En una rendición de cuentas efectiva, los actores involucrados están claramente identificados, de tal suerte que no sólo resulta evidente quién pide cuentas y quién debe rendirlas, sino también son precisas las facultades y obligaciones de cada uno de estos actores y éstas se dirigen a fomentar el bienestar de los ciudadanos con respeto a sus derechos fundamentales. Una efectiva rendición de cuentas gubernamental es, por tanto, aquella en la que se informa, se explica y se justifican las acciones y decisiones del gobierno, las cuales deben estar explícitamente vinculadas al bienestar social, al bien público.

>>Áreas de política pública y sus niveles de análisis

A lo largo de este dossier se analizará también la situación del estado de Oaxaca en cuatro políticas sectoriales que se consideran de particular interés:

1. Educación
2. Salud
3. Seguridad Ciudadana
4. Fomento Económico

Para cada una de estas áreas de política pública se definió, con base en reportes realizados por expertos en la materia (y que integran el Consejo Técnico Asesor de MÉXICO ESTATAL), qué significa un gobierno estatal efectivo en cada área, además de que se describen las principales facultades – exclusivas y concurrentes – que los estados pueden implementar para alcanzar los objetivos en cada una de estas políticas sectoriales.

A continuación se hace una valoración del desempeño de los estados para cada una de las políticas en cuestión. Para esto, la discusión en cada una de estas políticas se articulará a partir de una lógica de concatenación entre insumos, procesos y resultados. A continuación se presenta una muy breve definición de cada uno de estos niveles de análisis.

1. Insumos: Se refiere, en general, a todos aquellos recursos financieros, materiales y humanos requeridos para la producción de bienes, servicios y acciones gubernamentales. En este sentido, el apartado incluirá aspectos como el financiamiento en cada una de las políticas sectoriales, la disponibilidad de ciertos materiales o equipos para el desarrollo de las mismas, así como los recursos humanos para implementar cada una de las estrategias analizadas.

2. Procesos: Se refiere a las actividades mediante las cuales los gobiernos estatales transforman los insumos, mediante intervenciones directas o indirectas, con el fin de proveer bienes o servicios públicos para la consecución de los objetivos de política pública en cada uno de los sectores analizados.

3. Resultados: Se refiere a los logros concretos que se han alcanzado en cada uno de los sectores de política. Resulta importante señalar que la consecución, o no, de resultados (o impactos) puede deberse a una gran cantidad de factores – y no sólo a la actuación de los gobiernos estatales. Sin embargo, se considera que incluir algunas mediciones de resultados es clave para comprender, aunque sea de forma general, la efectividad de la actividad de los gobiernos estatales en cada uno de los sectores de política pública.

Por último, al final de cada sección se presentan un par de temas críticos de la agenda sectorial de la entidad federativa que podrían ser atendidos por el gobierno estatal para potenciar su impacto en cada una de las políticas sectoriales.

>>Nota Metodológica

Un eje medular de este proyecto es la construcción de un sistema comprensivo de información que permita valorar la situación de las Entidades del país en los temas de rendición de cuentas y calidad de gobierno, así como analizar la relación que guarda cada uno de estos temas con resultados concretos de política pública -en lo que concierne a la jurisdicción estatal- en los rubros de educación, fomento económico, salud y seguridad ciudadana, lo que resultó en una matriz de 1300 variables para cada uno de los tres años de análisis (2007-2009). Dada la magnitud de esta tarea, la coordinación de México Estatal se apoyó en cuatro socios regiona-

les que colaboraron de manera activa en la recolección de información. Los socios regionales fueron los siguientes:

Región Pacífico-Noreste - Dra. Sarah Martínez Pellegrini (Colegio de la Frontera Norte): Baja California, Baja California Sur, Sonora, Sinaloa y Nayarit.

Región Norte - Dr. Héctor Reyes (Escuela de Graduados en Administración Pública y Política Pública, EGAP, del ITESM): Nuevo León, Tamaulipas, Coahuila, Chihuahua, Zacatecas y San Luis Potosí.

Región Occidente - Dra. Nancy García (Colegio de Jalisco): Jalisco, Aguascalientes, Guanajuato, Durango, Michoacán y Querétaro.

Región Sureste - Dr. Gerardo Mixcoatl (Universidad Autónoma de Campeche): Yucatán, Tabasco, Campeche, Quintana Roo, Chiapas y Oaxaca.

El trabajo de coordinación y recolección de información en las entidades restantes (Distrito Federal, México, Tlaxcala, Morelos, Guerrero, Hidalgo, Puebla y Veracruz) estuvo a cargo de la coordinación de México Estatal.

El principio rector de la recopilación de información fue privilegiar fuentes de información oficiales y cuando la información no estuviese disponible, acudir a las instancias institucionales de acceso a la información gubernamental. Así, los datos que se utilizan en este dossier fueron recolectados a través de fuentes directas y solicitudes de información elaboradas de manera homogénea para las 32 entidades federativas. En casos específicos, se recurrió a bases de datos provenientes de investigaciones previas (cuya referencia se encuentra identificada en el texto). Cuando las variables de interés correspondían a la normatividad estatal, se consultó el portal de la

Suprema Corte de Justicia de la Nación y como fuente supletoria el portal de cada Congreso local. En todos los casos se especifica la fuente y la vigencia de la legislación analizada.

Por último, en el caso de comparaciones temporales de variables presupuestales, los montos se estandarizaron a pesos constantes base 2003 (tomando en cuenta el deflactor del PIB con datos de INEGI).

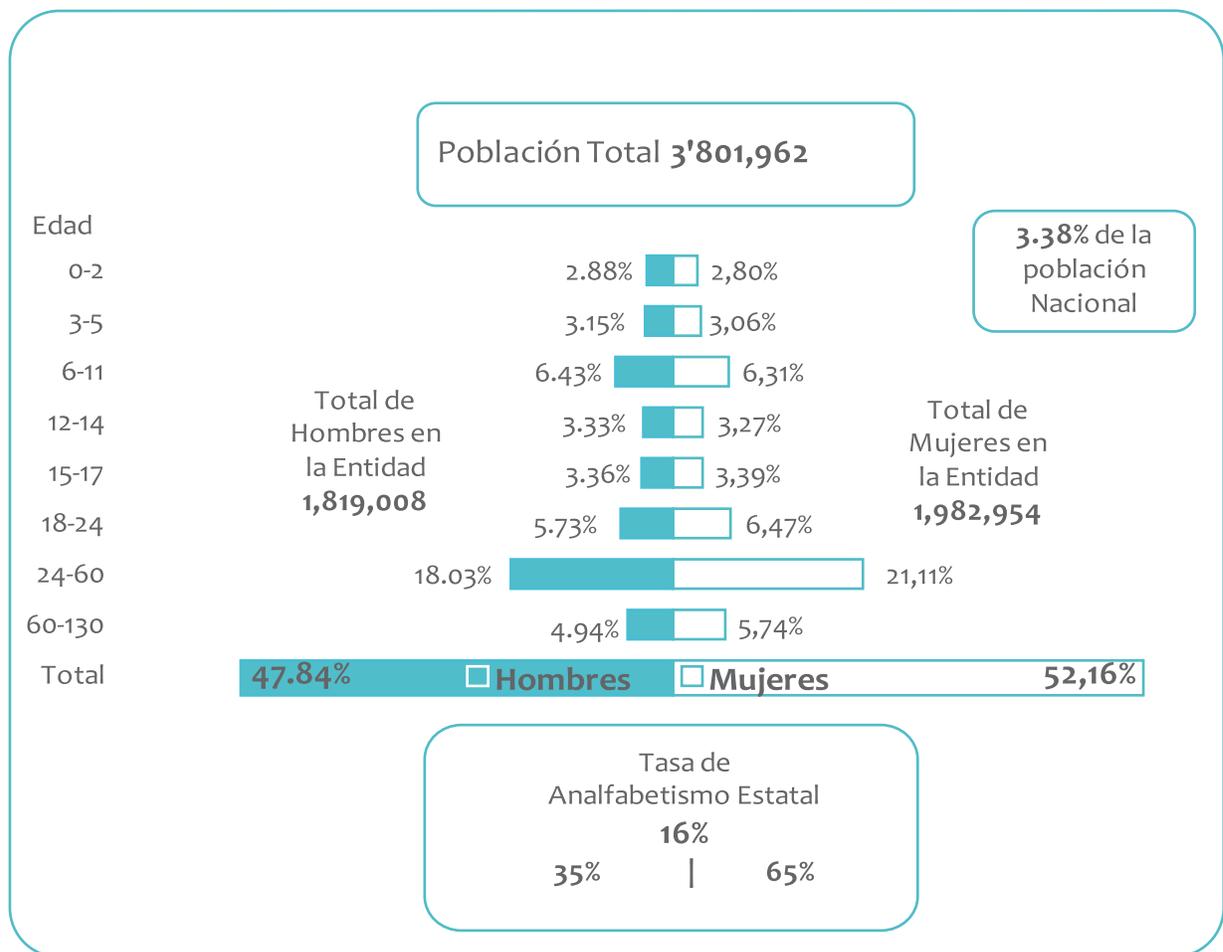
La base de datos resultante está disponible en la página electrónica del proyecto: www.mexicoestatal.cide.edu

Perfil Estadístico del Estado de Oaxaca

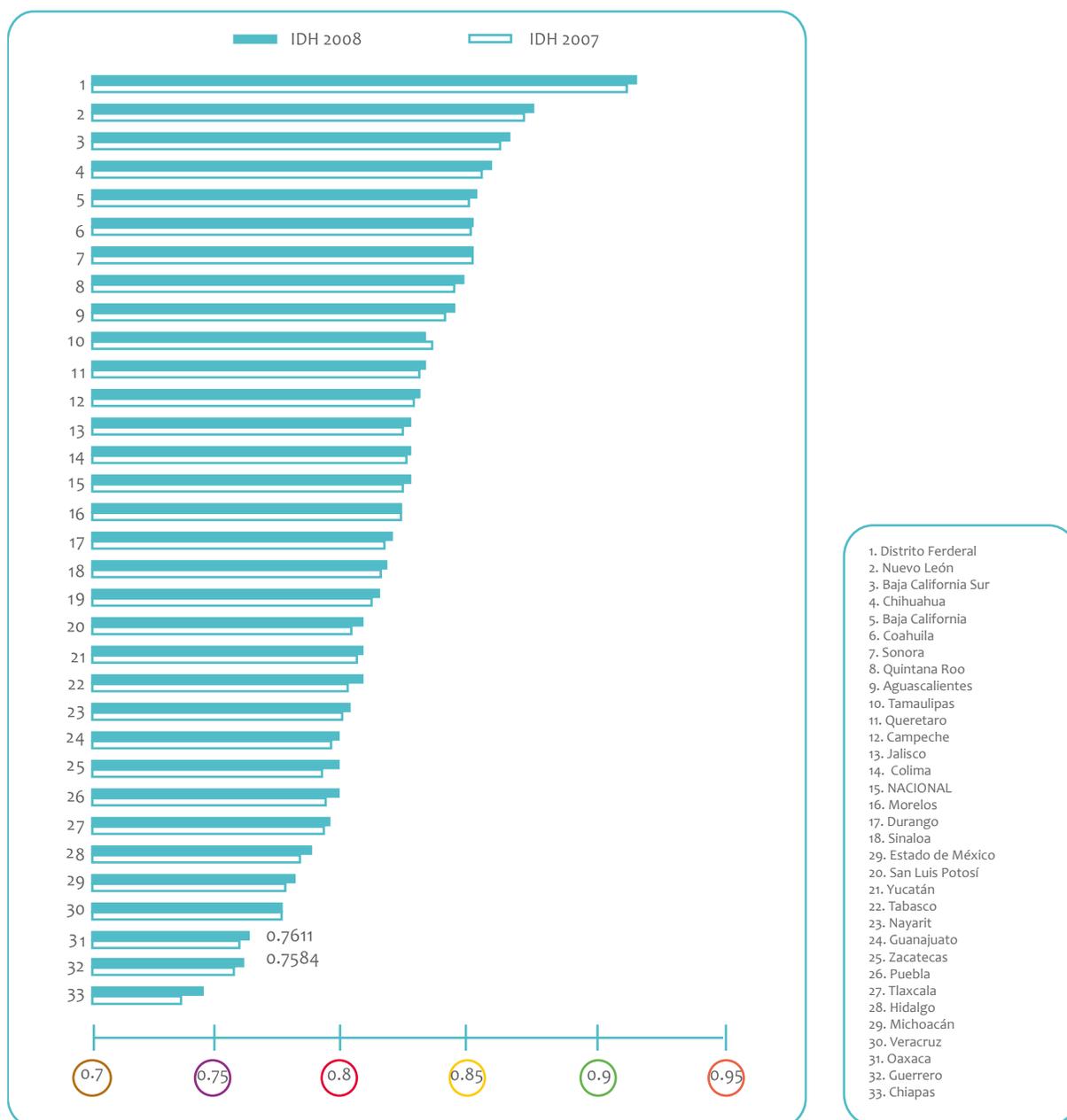


>> VARIABLES BÁSICAS AGREGADAS

>>Población

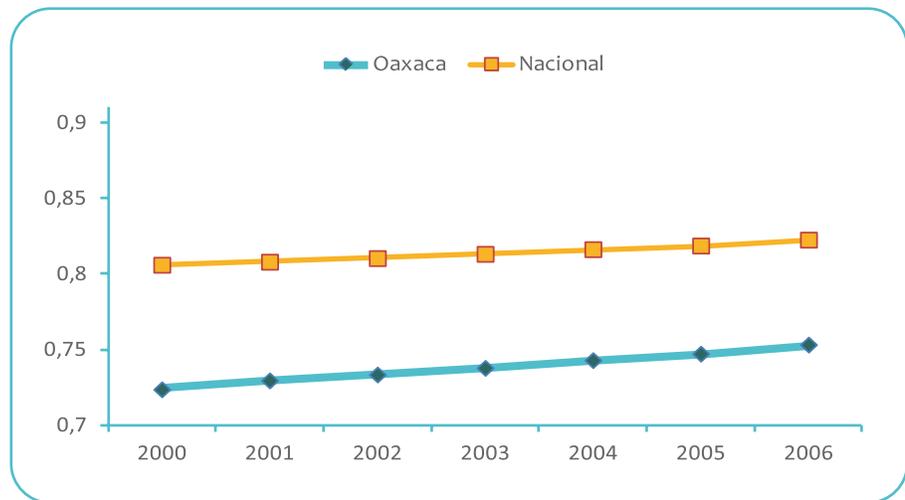


>> Índice de Desarrollo Humano: Oaxaca en perspectiva comparada

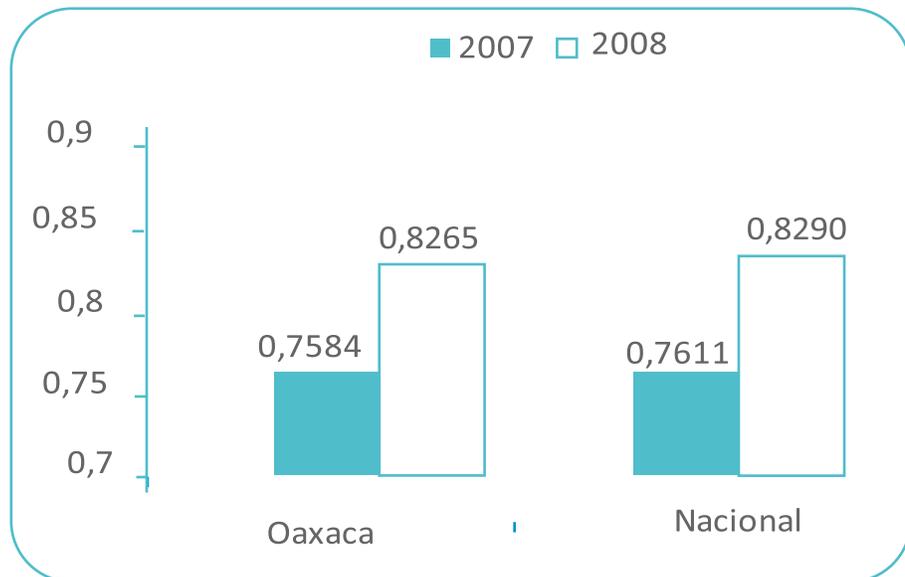


Fuente. PNUD: Elaboración Propia

>> Evolución del IDH en la entidad

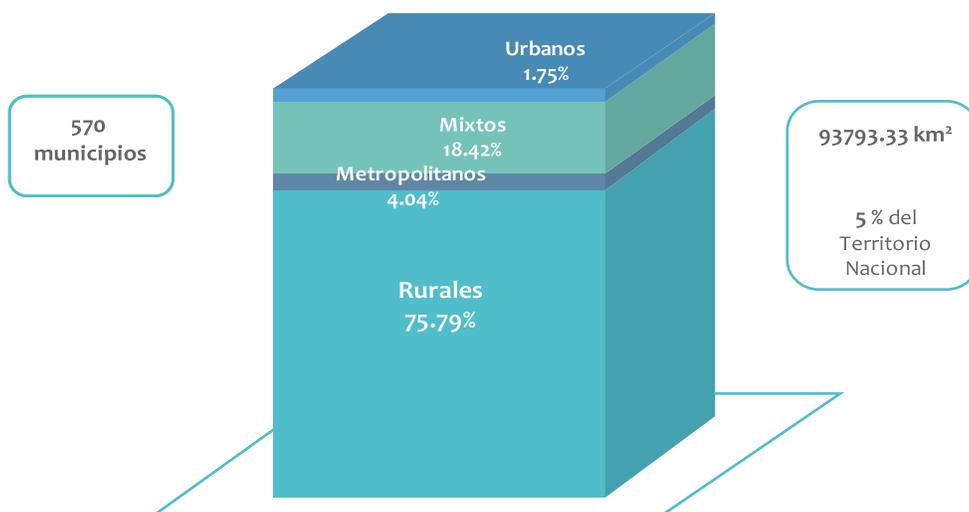


Debido a un cambio de metodología en la elaboración del IDH, los datos posteriores a 2006 no son comparables con los que le preceden.



Fuente. PNUD: Elaboración Propia

>> FOTOGRAFÍA DE LA DIVERSIDAD MUNICIPAL



Fuente. Censo 2010 y ENGSPJM 2009 (Encuesta Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Justicia Municipal): Elaboración Propia.

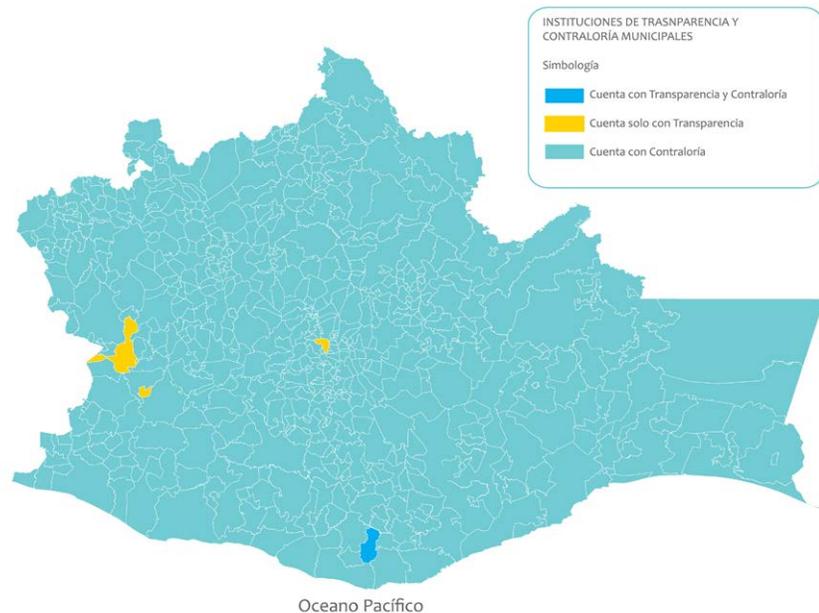
En instituciones clave de rendición de cuentas, como aquellas dedicadas a contraloría y transparencia gubernamental, se tiene que 99.47% de los 570 municipios de Oaxaca (567) indican contar con contraloría municipal. Destaca que sólo uno de estos municipios cuenta además con una institución dedicada al tema de transparencia (Candelaria Loxicha).

Un dato interesante en el tema de transparencia es que menos de un cuarto de los municipios (26.84%) actualiza la información pública municipal -al menos- cada mes, mientras que 5.26% lo hace de manera bimestral. Lo anterior contrasta con 59.47% de municipios que actualizan en periodos más largos (182 municipios, 31.93%, lo hacen anualmente). En el resto de las munici-

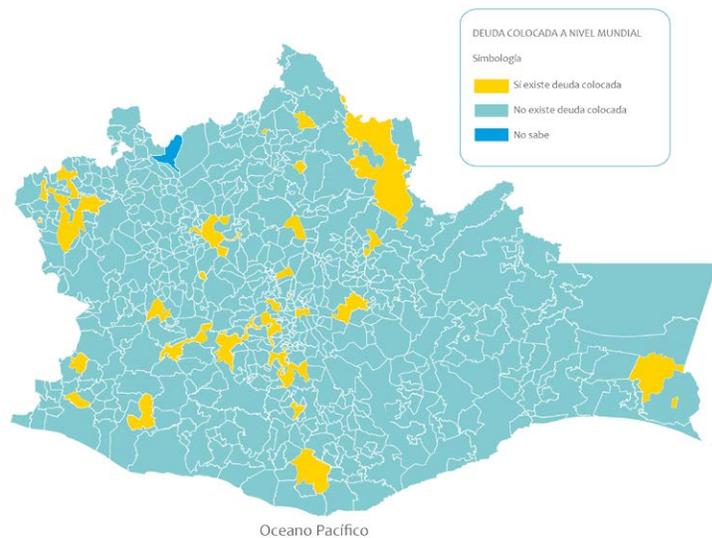
palidades, la información no se actualiza (6.67%) o no cuentan con este dato (1.75%).

Tres indicadores de la fortaleza gubernamental de las municipalidades en el estado son: la capacidad de los gobiernos locales para colocar deuda, su habilidad para realizar el cobro de las contribuciones presupuestadas y su fortaleza para albergar y operar programas de microfinanciamiento. En estos temas, Oaxaca presenta los siguientes datos: 7.37% de los municipios tenían deuda colocada en 2009; mientras que 25.26% declaró que durante ese ejercicio fiscal, cobró más del 50% de las contribuciones presupuestadas; y sólo 3.86% cuenta con programas municipales de microfinanciamiento.

Mapa 1. Municipios oaxaqueños que cuentan con institución de transparencia y/o de contraloría.

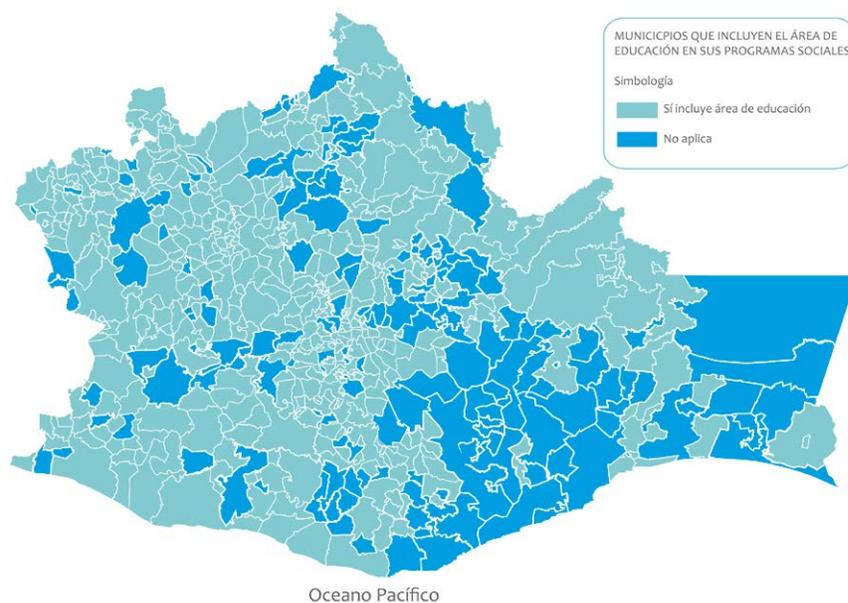


Fuente. ENGSPJM 2009 (Encuesta Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Justicia Municipal); Elaboración Propia



Mapa 2. Municipios que cuentan con deuda colocada.

Fuente. ENGSPJM 2009 (Encuesta Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Justicia Municipal); Elaboración Propia

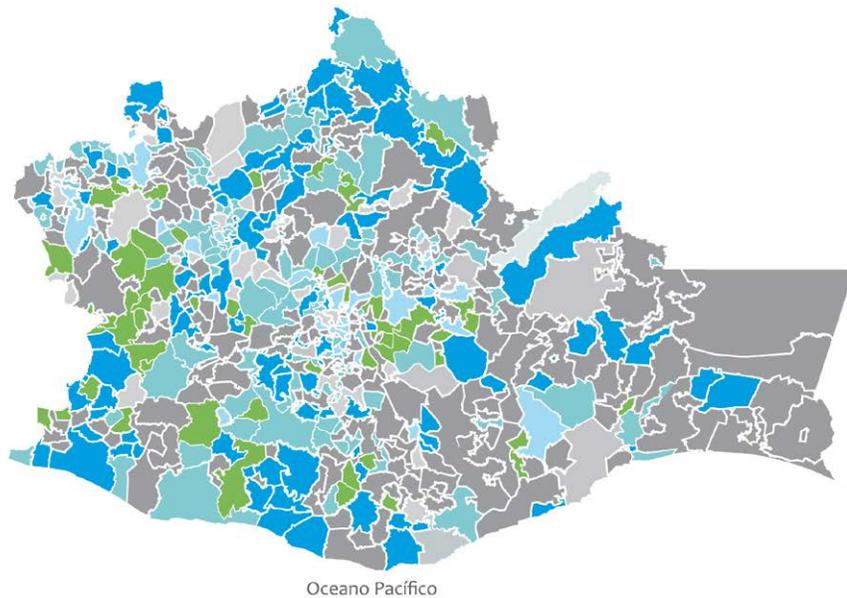


Mapa 3. Porcentaje de contribuciones presupuestadas que fueron recaudadas por el gobierno municipal, 2008.

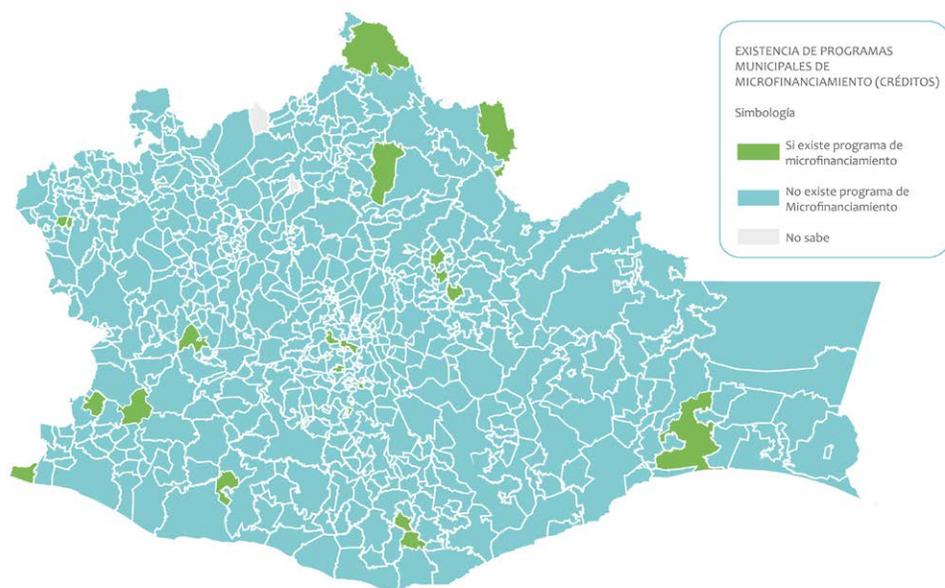
Fuente. ENGSPJM 2009 (Encuesta Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Justicia Municipal); Elaboración Propia

Mapa 4. Existencia de programas municipales de microfinanciamiento.

En términos de educación y salud, 69.12% de los municipios oaxaqueños declaran que el área de educación se encuentra cubierta en los programas que operan en el municipio; mientras que 70.88% indica que el área de salud también es parte de estos programas. Un dato interesante es el cruce de información, pues en 57.02% de las municipalidades oaxaqueñas operan programas que incluyen entre sus principales áreas de atención salud y educación.



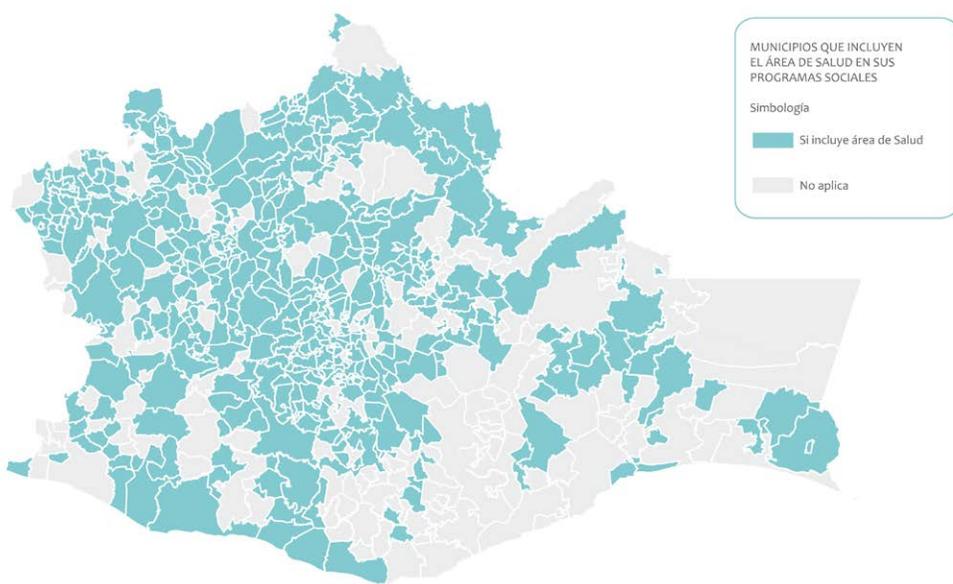
Fuente. ENGSPJM 2009 (Encuesta Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Justicia Municipal): Elaboración Propia



Mapa 5. Municipios que cuentan con programas que incluyen algún componente de educación.

Oceano Pacífico

Fuente. ENGSPJM 2009 (Encuesta Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Justicia Municipal); Elaboración Propia



Mapa 6. Municipios que cuentan con programas con algún componente de salud.

Oceano Pacífico

Fuente. ENGSPJM 2009 (Encuesta Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Justicia Municipal); Elaboración Propia

>> EVOLUCIÓN POLÍTICO-ELECTORAL

Oaxaca es una de las entidades de la Federación en donde la pluralidad política ha crecido de manera pausada. Como lo indica la siguiente tabla, el poder ejecutivo estuvo en manos del Partido Revolucionario Institucional hasta las elecciones estatales más recientes en que triunfó un candidato de coalición. El dato relevante es que hasta 2010, el gobernador del estado contaba con mayoría legislativa en el Congreso local. La situación es radicalmente distinta en el 2011.

Como en otras entidades, Oaxaca ajustó el número de escaños del Congreso local en la década de los años noventa; sin embargo, lo que destaca es que este ajuste se dio en un lapso de sólo cinco años: el Congreso del estado pasó de 24 diputados locales a 31 en

1992 y aumentó a 42 para 1995. Este incremento, sin embargo, no afectó de manera contundente la apertura del poder legislativo a la pluralidad política en los siguientes años, tal y como se muestra en las gráficas siguientes.



Tabla 1. Afiliación política del gobernador del estado en los últimos 25 años.

Partido en la Gubernatura Estatal	Legislatura	% de escaños pertenecientes al partido político afín al Gobernador de la entidad ¹
PRI	LIII: 1986-1989	75%
	LIV: 1989-1992	75%
PRI	LV: 1992-1995	67.74%
	LVI: 1995-1998iv	59.52%
PRI	LVII: 1998-2001	59.52%
	LVIII: 2001-2004	59.52%
PRI	LIX: 2004-2007	54.76%
	LX: 2007-2010	59.52%
PAN/PRD/ PT/Convergencia	LXI: 2010-2013	59.52%

¹En caso de coalición, se indica el partido político preponderante.

Fuente. Elaboración propia a partir de Eric Magar y Alejandra Ríos Cázares, Conformación partidista de las legislaturas locales de México (1985-2010). Base de datos.

>> Conformación partidista del poder legislativo

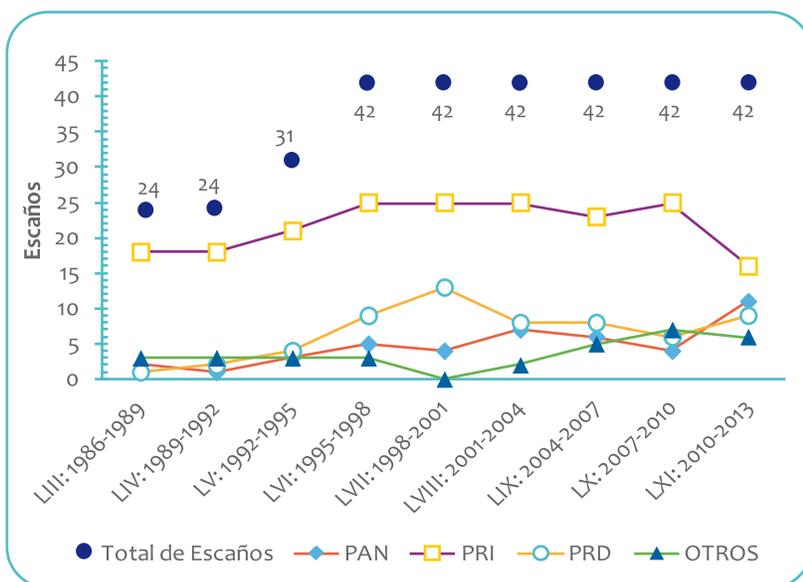


Gráfico 1. Número total de escaños en el Congreso del estado y su distribución por partido político.

Fuente. Elaboración propia a partir de Eric Magar y Alejandra Ríos Cázares, Conformación partidista de las legislaturas locales de México (1985-2010). Base de datos.

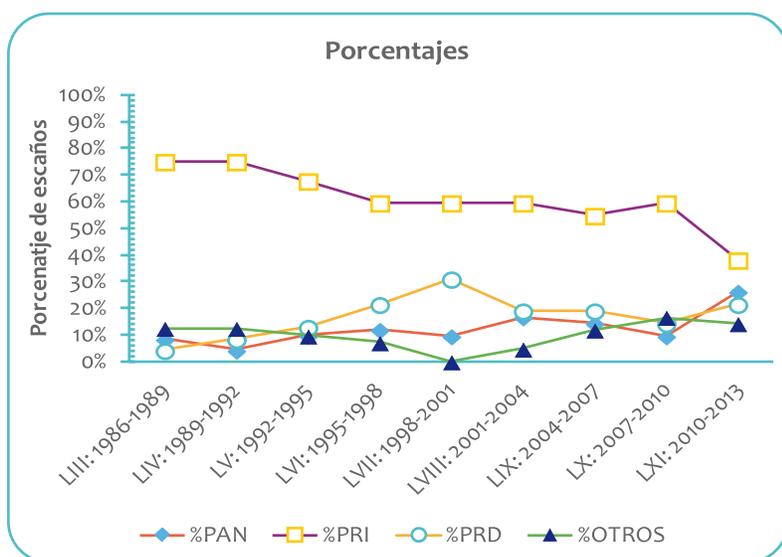
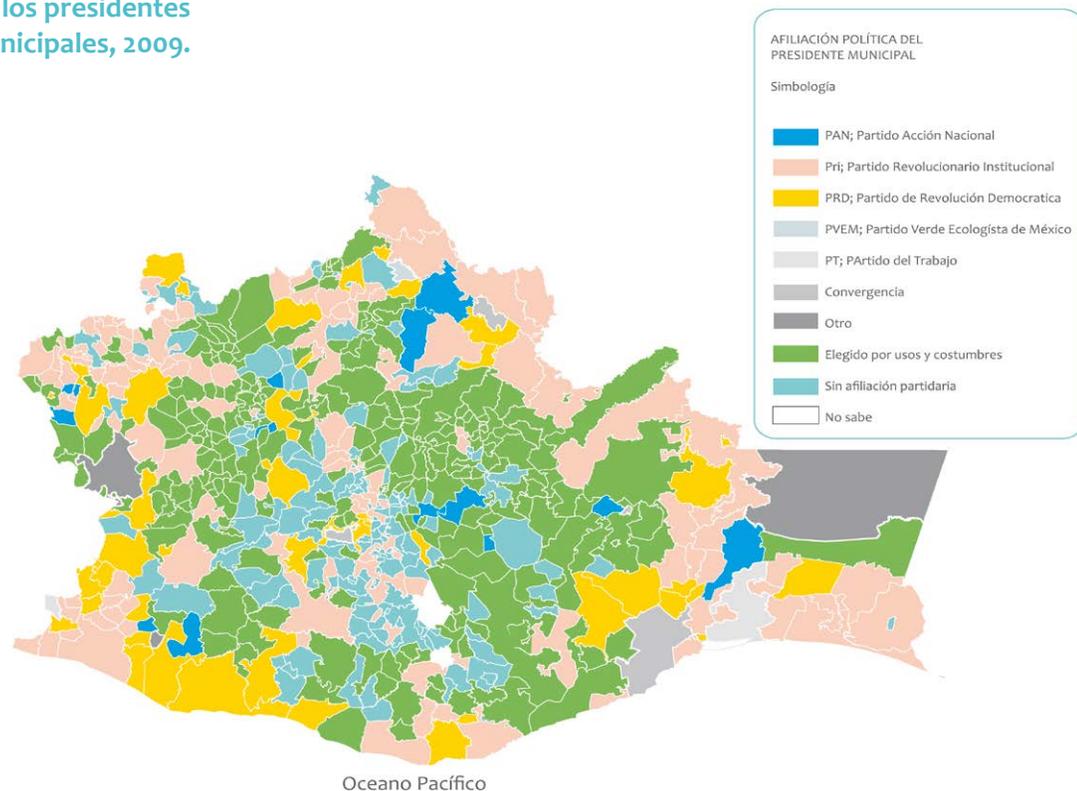


Gráfico 2. Porcentaje de los escaños del Congreso estatal por partido político.

Fuente. Elaboración propia a partir de Eric Magar y Alejandra Ríos Cázares, Conformación partidista de las legislaturas locales de México (1985-2010). Base de datos.

El siguiente mapa muestra los resultados de las elecciones municipales en 2009 (los últimos datos sistematizados disponibles) y da cuenta de la pluralidad política del estado hacia el final de la década: 128 municipios son gobernados por el Partido Revolucionario Institucional (22.46%), 15 por el Partido Acción Nacional (2.63%), 41 por la del Partido de la Revolución Democrática (7.19%) y diez por otros partidos (1.75%). Un dato interesante del estado es que 108 municipios no declaran afiliación partidista (18.95%). Finalmente, 265 municipios (46.49%) declaran elegir al presidente municipal por usos y costumbres (el resto de los municipios no cuenta con información).

Mapa 7. Afiliación política de los presidentes municipales, 2009.



Fuente. ENGSPJM 2009 (Encuesta Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Justicia Municipal): Elaboración Propia

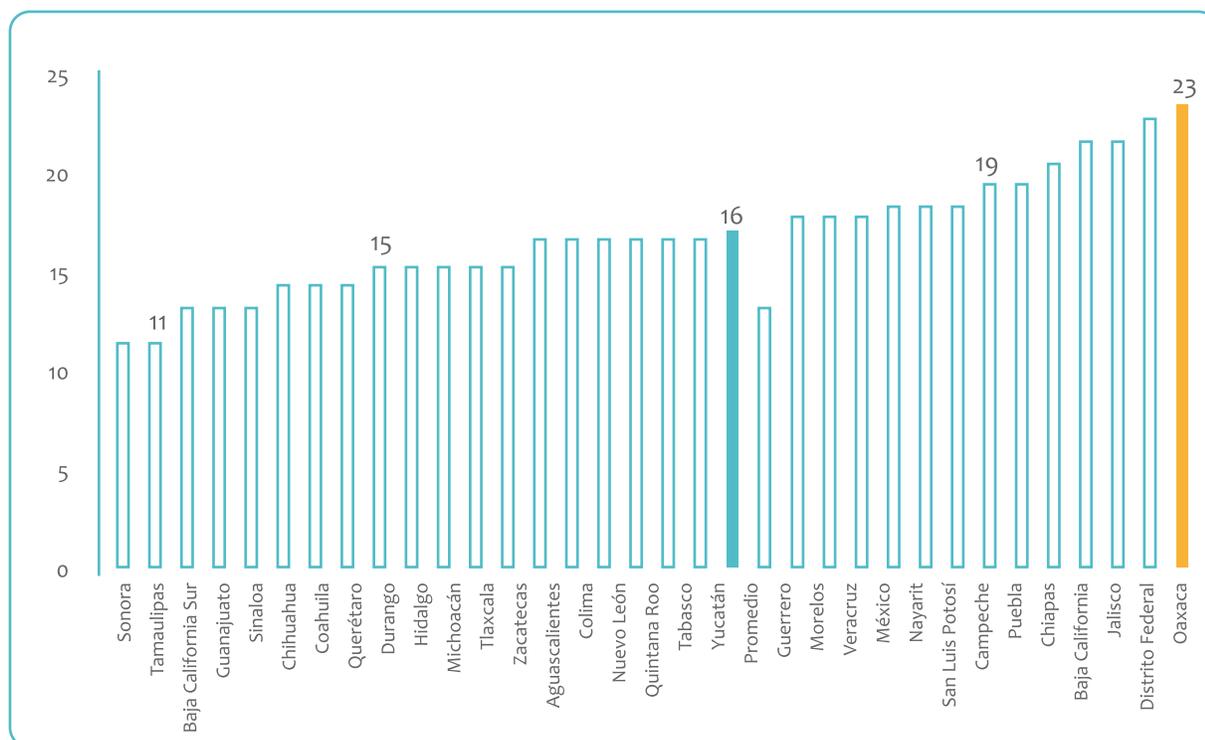
>>LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE OAXACA

En lo relativo a la administración pública centralizada, se presenta información con base en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca, vigente en el momento de recopilación de la información. De acuerdo con esta legislación, Oaxaca se encontraba muy por encima del promedio nacional (16) con 23 dependencias. En el caso de la estructura que proponía esta legislación, destaca la ausencia de dependencias específicas encargadas de los temas de educación y desarrollo social.

Es importante destacar que el 1º de diciembre del 2010, el Congreso del Estado aprobó una nueva Ley Orgánica para el Poder Ejecutivo del Estado en donde el número total de dependen-

cias disminuye a 14 en respuesta a una reestructuración de la administración pública centralizada en donde se eliminaron coordinaciones que tenían categoría de secretaría de estado, se fusionaron dependencias (por ejemplo, turismo y economía dieron paso a desarrollo económico), o bien, la creación de nuevas dependencias como la Secretaría de Desarrollo Social y Humano y la Secretaría del Trabajo. Destaca, sin embargo, la ausencia de una dependencia con calidad de Secretaría de Estado encargada del tema educativo. La nueva ley orgánica sólo indica que es facultad del Ejecutivo Estatal determinar las dependencias a las que les corresponderá la atención a este tema.

Gráfico 3. Número de dependencias de las Administraciones públicas centralizadas, 2009.



Fuente. Elaboración propia a partir de Eric Magar y Alejandra Ríos Cázares, Conformación partidista de las legislaturas locales de México (1985-2010). Base de datos.

Tabla 3. Dependencias centralizadas en el gobierno de Oaxaca Comparativo 2007 - 2010

Oaxaca (publicada 30/11/2004, última reforma 19/01/2007)	Oaxaca (publicada 01/12/2010)
Oficina del Gobernador	
Secretaría General de Gobierno	Secretaría General de Gobierno
Secretaría de Administración	Secretaría de Administración
Secretaría de Finanzas	Secretaría de Finanzas
Secretaría de Protección Ciudadana	Secretaría de Seguridad Pública
Procuraduría General de Justicia	Procuraduría General de Justicia del Estado
Secretaría de Salud	Secretaría de Salud
Secretaría de Economía	
Secretaría de la Contraloría	Secretaría de la Contraloría y Transparencia Gubernamental
Secretaría de Obras Públicas	Secretaría de las Infraestructuras y el Ordenamiento Territorial Sustentable
Secretaría de Turismo	Secretaría de Turismo y Desarrollo Económico
Secretaría de Desarrollo Rural	Secretaría de Desarrollo Agropecuario, Forestal y Pesca
Secretaría Técnica	
Secretaría de cultura	Secretaría de las Culturas y Artes de Oaxaca
Secretaría de Asuntos Indígenas	Secretaría de Asuntos Indígenas
Coordinación General de Delegaciones de Gobierno	
Coordinación General del Transporte	
Coordinación General de proyectos estratégicos	
Coordinación General de Asuntos Jurídicos	
Coordinación General de Asesores	
Representación del Gobierno del Estado en el Distrito Federal	
Procuraduría del Ciudadano	
Consejería Jurídica del Ejecutivo Estatal	
	Secretaría del Trabajo
	Secretaría de Desarrollo Social y Humano

Un dato significativo de la información presupuestal del estado es que, a partir del 2008, esta información se presenta agrupada por eje temático y no necesariamente por dependencia (lo que disminuye la habilidad del ciudadano para dar seguimiento a las cifras gubernamentales). La tabla siguiente describe

el contenido de cada eje y las gráficas que continúan dan cuenta de la distribución del presupuesto asignado de acuerdo a este criterio para el periodo 2007-2009. Destaca la aportación que se hace al eje de Gobierno Transparente y de Calidad.

Desarrollo Regional Sustentable	Combate Frontal a la Marginación y la Pobreza	Participación Ciudadana y Pacto Social	Gobierno Transparente y de Calidad	Justicia y Seguridad
Turismo, Industria y Comercio	Educación	Fortalecimiento del Sistema Democrático	Legislación	
Empleo, Formación para el Trabajo y Artesanía	Cultura		Fiscalización de la Hacienda Pública	
	Salud y Asistencia Social		Control y Evaluación de la Gestión Pública	Seguridad Pública
Desarrollo Agropecuario, Forestal, Pesca y Minería	Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento			
	Comunicación y Transporte	Abasto	Conducción de Acciones y Políticas de Gobierno	
Desarrollo Urbano y Vivienda	Grupos Vulnerables	Financiamiento para el Desarrollo	Desarrollo Municipal	
	Migración			
Financiamiento para el Desarrollo	Equidad de Género	Ecología		
	Desarrollo Indígena			
Ecología	Juventud y Deporte			

Gráfico 4. Evolución del Presupuesto Ejercido por Clasificación Funcional, Oaxaca 2007-2009 (Millones de pesos constantes).

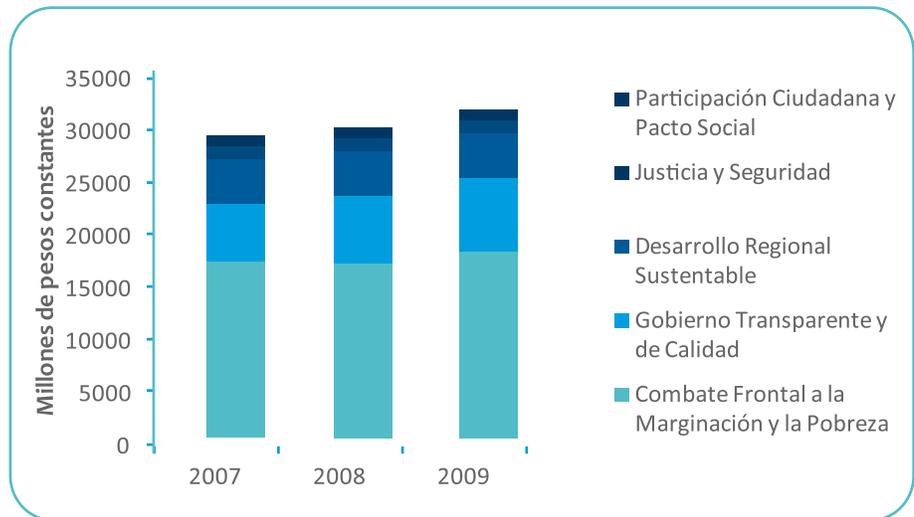
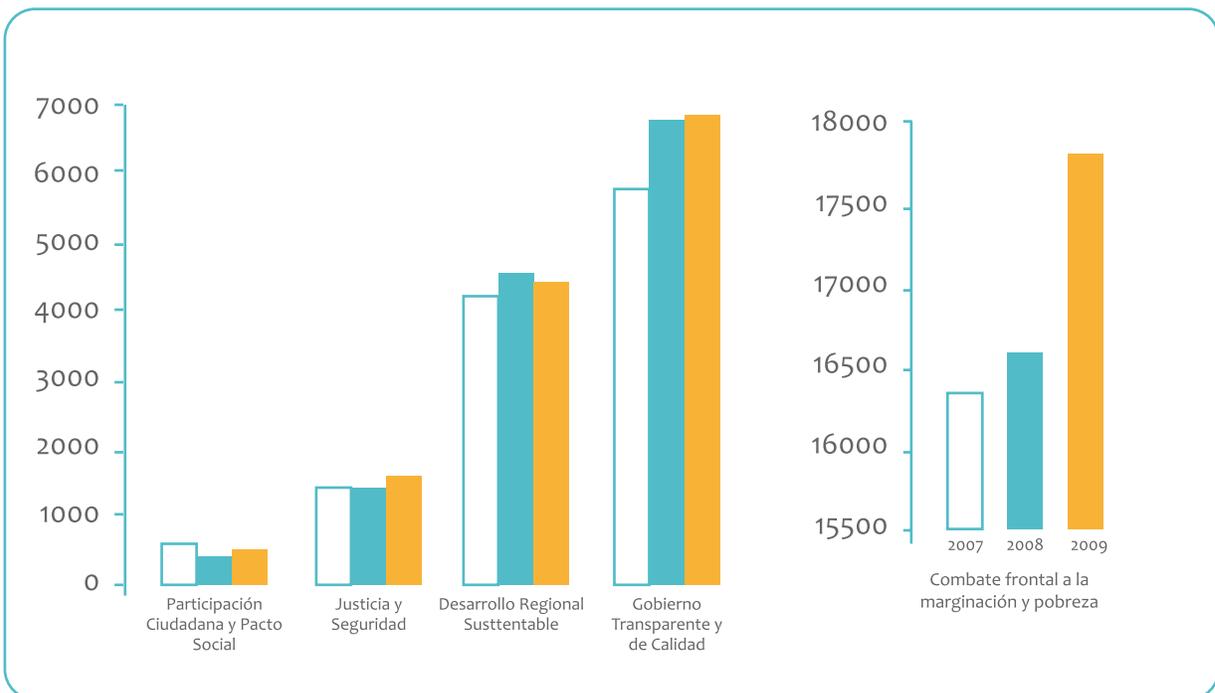


Gráfico 5. Evolución del Presupuesto Ejercido por Clasificación Funcional, Oaxaca 2007-2009 (Millones de pesos constantes).

Fuente. Presupuestos Estatales 2007-2009. Elaboración Propia



Fuente. Presupuestos Estatales 2007-2009. Elaboración Propia

En términos de personal, la dependencia con mayor apoyo fue la procuraduría de Justicia seguida de la Secretaría de Gobernación (un rasgo usual en las legislaciones estatales). Un dato interesante del caso oaxaqueño es que, con excepción de la Procuraduría y la

Contraloría, la mayoría de los empleados en cada institución son de base. Lo anterior es un dato relevante sobre todo en materia de incentivos laborales y el desarrollo de esquemas de reclutamiento meritocrático.

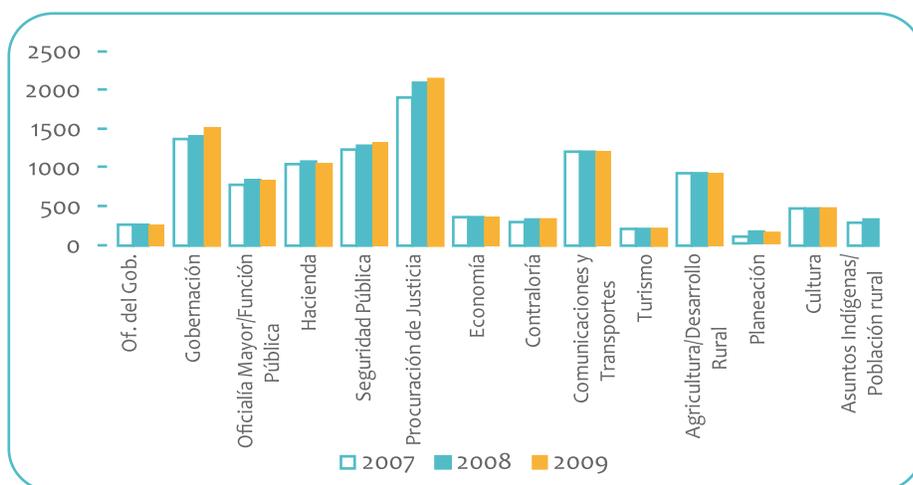


Gráfico 6. Personal por dependencia en la Administración centralizada del gobierno de Oaxaca, 2007-2009.

Fuente. Solicitud de Información Pública: Elaboración Propia
 *No todas las dependencias proporcionaron datos sobre su personal

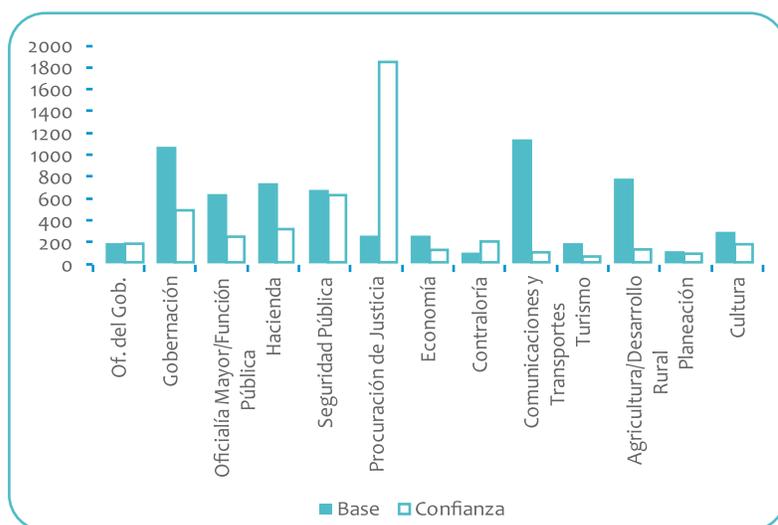


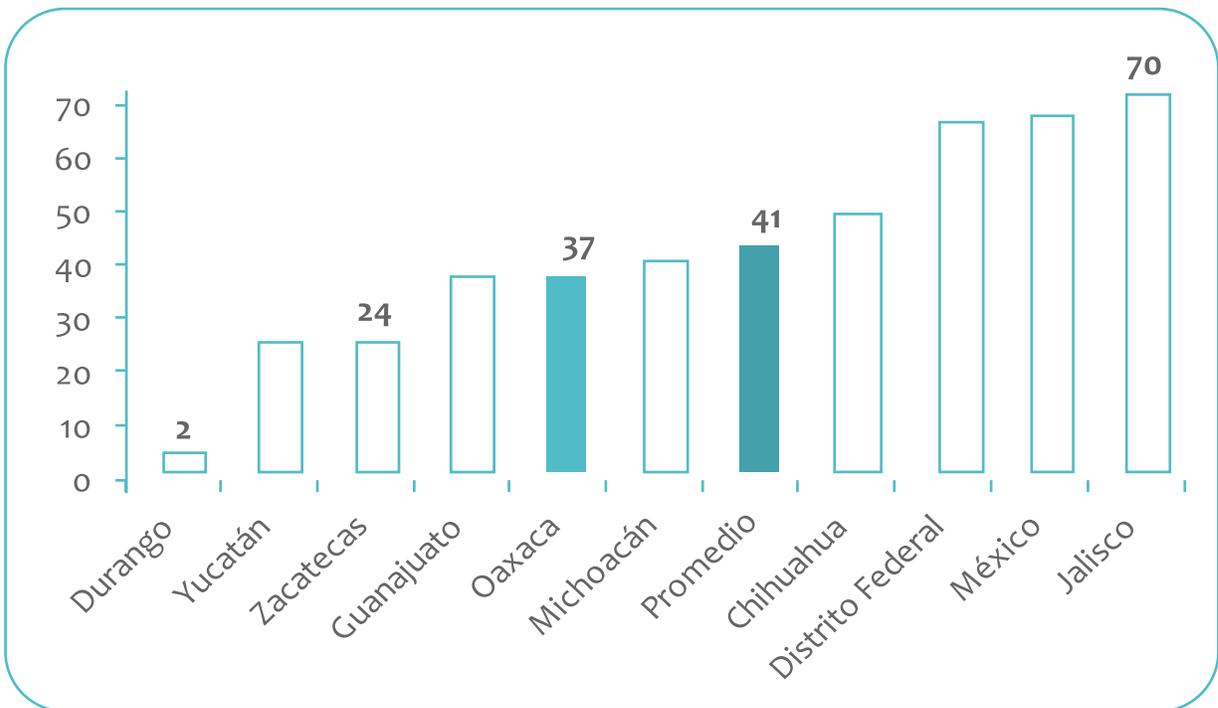
Gráfico 7. Tipo de personal por dependencia en la Administración centralizada del gobierno de Oaxaca, 2009

Fuente. Solicitud de Información Pública: Elaboración Propia
 *No todas las dependencias proporcionaron datos sobre su personal

Gráfico 8. Número de entidades de la Administración Pública Descentralizada.

La siguiente gráfica muestra un aspecto adicional de la administración pública de Oaxaca al presentar el número de dependencias que conforman el sector descentralizado en el estado. En perspectiva comparada con las entidades de las cuales fue posible obtener información, se observa que las 37 entidades del sector ubican a Oaxaca por debajo del promedio.

Las siguientes dos tablas cierran este perfil básico del estado de Oaxaca al presentar la estructura de la administración pública centralizada en perspectiva comparada.



Fuente. Solicitud de Información Pública: Elaboración Propia
 *No todos los Estados proporcionaron datos

>>La Administración Pública de Oaxaca en perspectiva comparada

Estado	Oficina del Gobernador	Gobernación	Oficialía Mayor/ Función Pública	Hacienda	Seguridad Pública	Procuración de Justicia	Educación	Economía	Contraloría	Desarrollo Social	Comunicaciones y Transportes
Aguascalientes	X	X	X	X	X	X		X	X	X	X
Baja California	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Baja California Sur	X	X	X	X	X	X	X	X	X		X
Campeche	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Chiapas	X	X	X	X	X		X	X		X	X
Chihuahua	X	X		X	X	X	X	X	X	X	X
Coahuila	X	X	X	X		X	X	X		X	X
Colima	X	X	X	X		X	X	X		X	X
Distrito Federal	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	2
Durango	X	X		X	X	X	X	X	X	X	X
Guanajuato	X	X	X	X	X	X	X	X		X	X
Guerrero	X	X		X	X	X	X	X	X	X	X
Hidalgo	X	X	X	X	X		X	X	X	X	X
Jalisco	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
México	X	X		X		X	X	X	X	X	3
Michoacán	X	X	X	X		X	X	X	X		X
Morelos	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Nayarit	X	X	X	X	X	X	2	X	X	X	X
Nuevo León	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Oaxaca (2007)	X	X	X	X	X	X		X	X		X
Oaxaca (2010)		X	X	X	X	X			X	X	X
Puebla	X	X		X	X	X	X	X	X	X	X
Querétaro	X	X	X	X	X	X	X	X	X		X
Quintana Roo	X	X	X	X	X	X	X	X	X		X
San Luis Potosí	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Sinaloa	X	X		X	X	X	X	X	X	X	X
Sonora	X	X		X	X	X	X	X	X	X	X
Tabasco	X	X		X	X	X	X	X	X		X
Tamaulipas	X	X	X	X		X	X	X	X	X	
Tlaxcala	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Veracruz	X	X		X	X	X	X	X	X	X	X
Yucatán	X	X	X	X		X	X	X	X	X	X
Zacatecas	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Total	32	32	23	32	26	30	30	32	28	26	31

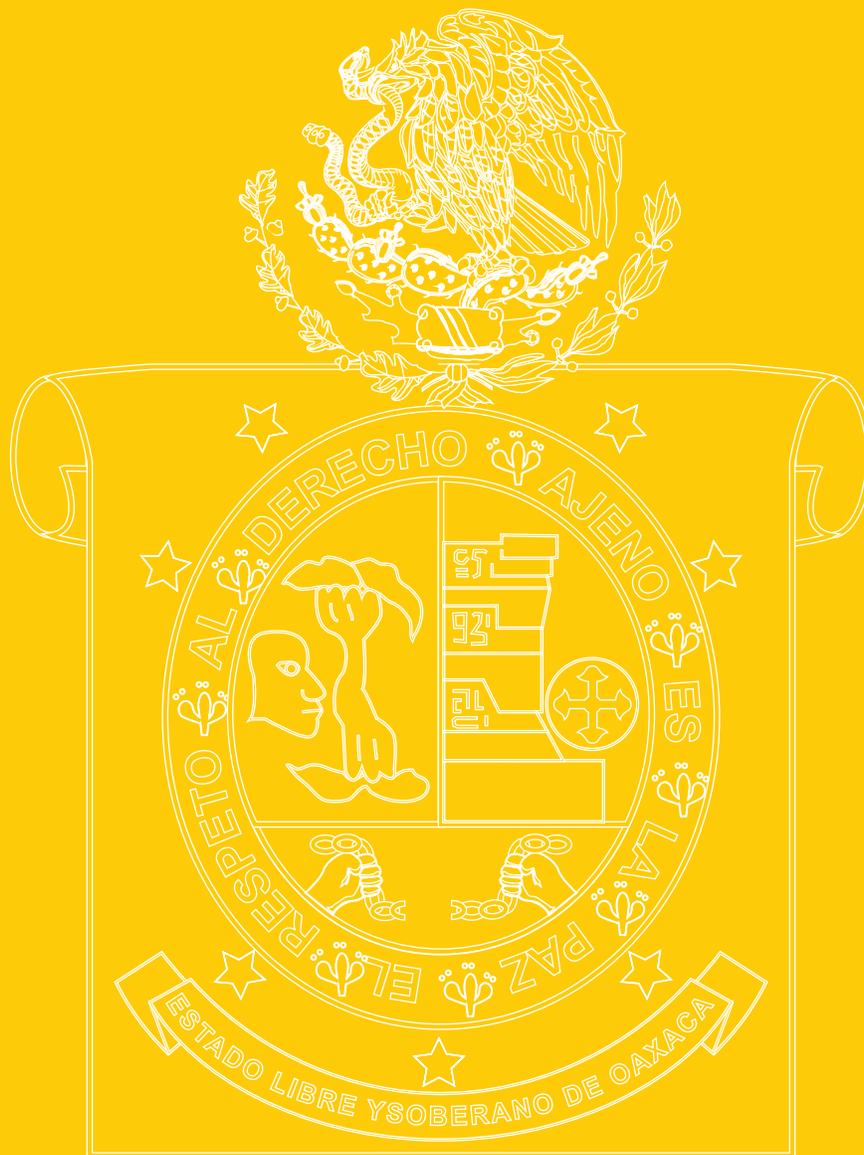
>>Oaxaca en perspectiva comparada (cont)

Estado	Salud	Turismo	Protección al Medio Ambiente	Agricultura/ Desarrollo Rural	Trabajo	Planeación	Secretaría de Pesca y Acuicultura	Cultura	Desarrollo Urbano	Asuntos Indígenas/ Población Rural	Mujeres /Género	Otras	TOTAL
Aguascalientes	X	X	X	X		X			X				16
Baja California	X	X	X	X	X		X					4	21
Baja California Sur	X				X		X						13
Campeche	X	X	X	X			X	X				1	19
Chiapas	X	X	X	X	X		X		X	X	X	2	20
Chihuahua	X		X	X	X								14
Coahuila	X	X	X	X								1	14
Colima	X	X		X		X		X				1	16
Distrito Federal	X	X	X	X	X			X	X			2	22
Durango	X	X	X	X	X								15
Guanajuato	X	X		X									13
Guerrero	X	X	X	X						X	X	1	17
Hidalgo	X	X	X		X	X							15
Jalisco	X	X	X	X	X	X		X	X			2	21
México	X		X	X	X			X			X	1	18
Michoacán	X	X	X	X								2	15
Morelos	X	X		X	X							2	17
Nayarit	X	X	X	X	X	X							18
Nuevo León	X		X		X							2	16
Oaxaca (2007)	X	X		X		X		X		X		7	23
Oaxaca (2010)	X	X		X	X			X		X		0	14
Puebla	X	X	X	X	X			X	X			2	19
Querétaro	X	X		X	X								14
Quintana Roo	X	X	X	X	X	X							16
San Luis Potosí	X	X	X	X	X				X			2	18
Sinaloa	X	X		X									13
Sonora	X												11
Tabasco	X	X	X	X		X			X			1	16
Tamaulipas	X		X										11
Tlaxcala	X	X		X					X				15
Veracruz	X	X	X	X	X				X			1	17
Yucatán	X	X	X	X		X			X				16
Zacatecas		X		X		X						1	15
Total	31	26	22	27	17	10	4	7	10	3	3		

Promedio 16.38 dependencias.

Elaboración propia





>>¿QUÉ ES UN GOBIERNO ESTATAL DE CALIDAD?

Se trata de prevenir que las administraciones públicas estatales sean espacio de control discrecional de los gobernadores.

Un gobierno de calidad en las entidades federativas es aquel que cuenta con las capacidades institucionales para: a) cumplir con los objetivos públicos definidos en el proceso democrático, y b) hacerlo conforme a los criterios, procedimientos y reglas que aseguran un ejercicio honesto, profesional y eficaz de las responsabilidades y los recursos. Un gobierno estatal con estas capacidades contaría con una arquitectura institucional y un conjunto de prácticas de gestión dirigidas a controlar la discrecionalidad en el ejercicio del poder. Esto serviría, a su vez, para asegurar que cada funcionario, cada agencia de gobierno y el ejecutivo en su conjunto respondieran a los objetivos y estándares definidos en el proceso democrático, y a que el ejercicio de recursos y responsabilidades estuviera sujeto a estándares claros y a restricciones a la arbitrariedad y al desvío.

Así, en primer lugar, se trataría de gobiernos estatales vigilados por contrapesos constitucionales –poderes legislativos y judiciales en cada entidad– con autonomía y capacidad de acción: congresos que vigilan el desempeño y exigen rendición de cuentas; tribunales que controlan la legalidad de los actos administrativos, y entidades de fiscalización que auditan eficazmente el uso y destino de los recursos públicos.

En segundo lugar, todavía en el ámbito de la arquitectura institucional, los gobiernos de los estados serían sujetos de una serie de restricciones impuestas desde las leyes al poder discrecional de los ejecutivos estatales sobre las burocracias públicas. Los gobernadores, en este escenario, no gozarían de poder discrecional sobre la administración pública, sino que estarían sujetos a normas –efectivamente vigiladas y hechas valer por los mecanis-

mos institucionales previstos– sobre los criterios que definen la entrada al servicio público, el acceso ciudadano a la información gubernamental y el funcionamiento del ciclo de planeación, ejercicio y evaluación del desempeño gubernamental (desde los procesos de planificación, la evaluación de políticas y funcionarios hasta los sistemas de responsabilidades). En pocas palabras, se trata de prevenir que las administraciones públicas estatales sean espacio de control discrecional de los gobernadores. Quién entra al servicio público, qué información se hace del conocimiento ciudadano, cuáles son las prioridades de las administraciones, cómo se les evalúa, vigila y sanciona serían cuestiones previstas en reglas y criterios y no estarán sujetas sólo al arbitrio del titular del ejecutivo.

En tercer término, ya desde las prácticas de gestión, estaríamos ante gobiernos estatales que operarían de manera cotidiana respecto a normas sobre el manejo de las finanzas públicas –desde la recaudación, la presupuestación, la contabilidad de los recursos, el manejo de la deuda y el uso de los recursos. Esto supone que los gobiernos podrían conocer –y hacer público– montos y destinos, tendrían capacidad de planeación a largo plazo, y contarían con recursos adecuados para hacer frente a las obligaciones presupuestales. Además, estos gobiernos tendrían subsistemas de recursos humanos para capacitar, evaluar, promover y sancionar a los funcionarios públicos. Así, el destino profesional de un funcionario dependería de criterios definidos ex ante, no de la decisión discrecional de sus superiores. La gestión de los recursos humanos obedecería a procedimientos establecidos para asignar funcionarios idóneos para cada puesto público.

Calidad de Gobierno					
Arquitectura Institucional		Prácticas de Gestión			
Contrapesos Institucionales	Restricciones a la autoridad del Ejecutivo sobre la burocracia	Gestión Financiera	Gestión de Recursos Humanos	Gestión de la Información	Gestión Estratégica

En cuanto a la gestión de la información, los gobiernos estatales operarían cotidianamente mediante prácticas de generación y mantenimiento de archivos que garantizarían la disponibilidad de la información pública más actual, la documentación de procesos y decisiones, el aprendizaje de las organizaciones públicas, y el uso cotidiano de información básica para producir políticas públicas basadas en evidencia. Asimismo, realizaría rutinariamente la actualización de la información pública disponible para los ciudadanos, y transmitiría información a otras entidades de gobierno con la finalidad de dar a conocer contenidos de decisiones y datos relevantes para la hechura de las políticas públicas. Finalmente, respecto a la gestión estratégica, los gobiernos estatales contarían con prácticas y comportamientos internalizados para la evaluación del desempeño de los funcionarios, de las agencias, de los programas y de las políticas públicas. Estas evaluaciones serían insumos para tomar decisiones sobre presupuestos, personal, procesos y contenidos de políticas.

Se trataría, en suma, de gobiernos con una complementariedad institucional entre los distintos atributos de la calidad del gobierno –tanto de arquitectura institucional como de prácticas de

gestión–, orientada a controlar la discrecionalidad de funcionarios, agencias y de los gobiernos en su conjunto para permitir que los mandatos derivados del proceso democrático sean efectivamente realizados, tanto en sustancia como en procedimientos.

>>Arquitectura Institucional

El primer componente de análisis se refiere a la arquitectura institucional formal, diseñada para equilibrar las interacciones entre el ejecutivo, el legislativo y la burocracia (actores ejecutores del poder), y para evitar la actuación discrecional de alguno de ellos. Esta arquitectura la analizamos con dos elementos: los contrapesos constitucionales que limitan la discrecionalidad del Ejecutivo como poder público –control legislativo, control judicial y fiscalización–, y las normas e instituciones creadas para restringir, también como control externo, la discrecionalidad del Ejecutivo sobre la burocracia–normas e instituciones que regulen la entrada de funcionarios al servicio público, el acceso a la información gubernamental, y los procesos para planear, ejercer, evaluar y controlar el desempeño de agencias y funcionarios.

Tabla 1. Dimensiones del concepto de Calidad de Gobierno.

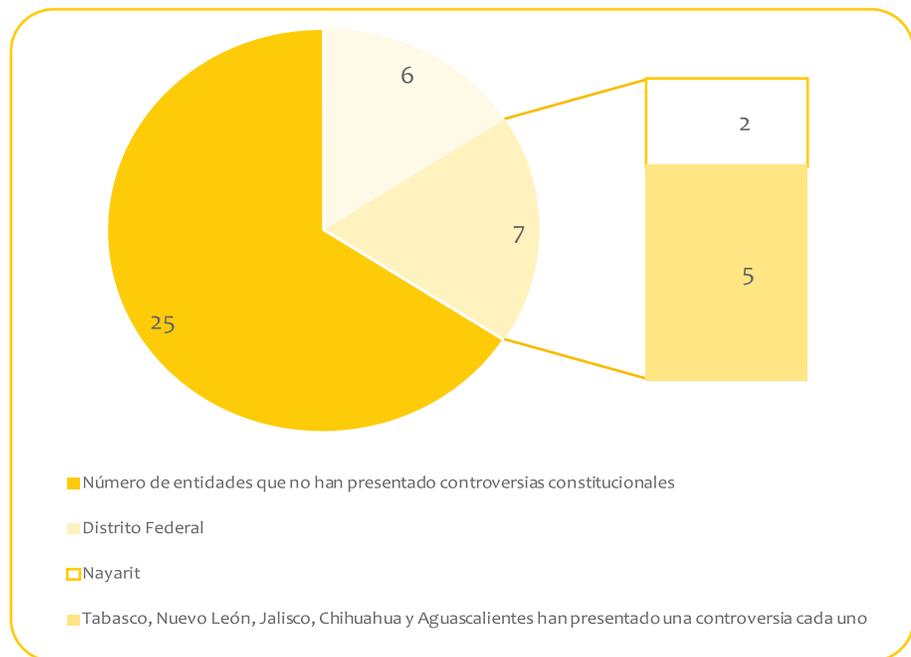
Contrapesos Institucionales. El primer elemento de análisis se refiere a los contrapesos al ejercicio del poder: los controles legislativo y judicial y los mecanismos de fiscalización que sirven como instrumentos de vigilancia, control y sanción de los actos administrativos del sector público. El análisis no se ciñe a su existencia formal, sino que también revisa los incentivos de los actores políticos para volver efectivas dichas instituciones y dotarlas de la capacidad organizacional necesaria para su funcionamiento.

En términos del control legislativo, la tabla 2 muestra los distintos mecanismos institucionales disponibles para que los congresos estatales vigilen el ejercicio del poder de los gobernadores (para más detalles sobre esto, véase la sección sobre rendición de cuentas).

Como muestra la tabla, los rubros con menor presencia en los estados son: comisiones o auditorías especiales, comisiones de investigación y comparencias periódicas. Oaxaca no cuenta con ninguna de las anteriores.

Un mecanismo de control adicional se refiere al proceso de control constitucional que puede activarse cuando el legislativo siente afectadas sus competencias. Para ello, el Legislativo puede iniciar una controversia constitucional contra el Ejecutivo ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Como se muestra en la gráfica 1, ésta ha sido una opción poco utilizada por las legislaturas estatales, pues sólo se han presentado 13 casos de 1997 a 2009, y seis de ellos fueron iniciados por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Gráfico 1. Contrapesos institucionales: Total de controversias constitucionales presentadas por el Poder legislativo en contra del Poder ejecutivo, 1997-2009



Fuente: Elaboración propia con base en @lex, portal de estadística judicial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Tabla 2. Contrapesos institucionales: Poder legislativo vigilante

	Capacidad de vigilancia y llamado a cuentas		Grado de influencia en decisiones administrativas			
	Fiscalización*	Investigaciones/ auditorías especiales*	Comparecencia periódica*	Comparecencia especial*	Comisiones de investigación*	Mecanismos de control legislativo
Chiapas	✓	✗	✗	✗	✗	1
Nayarit	✓	✗	✗	✗	✗	1
Nuevo León	✓	✗	✗	✗	✗	1
Puebla	✓	✗	✗	✗	✗	1
Veracruz	✓	✗	✗	✗	✗	1
Baja California	✓	✗	✗	✗	✓	2
Campeche	✓	✗	✗	✓	✗	2
Colima	✓	✓	✗	✗	✗	2
Durango	✓	✗	✗	✓	✗	2
Guerrero	✓	✗	✗	✓	✗	2
Jalisco	✓	✗	✗	✓	✗	2
México	✓	✗	✗	✓	✗	2
Michoacán	✓	✗	✗	✓	✗	2
Oaxaca	✓	✗	✗	✓	✗	2
Querétaro	✓	✗	✗	✓	✗	2
Quintana Roo	✓	✗	✗	✓	✗	2
San Luis Potosí	✓	✗	✗	✓	✗	2
Sinaloa	✓	✗	✗	✓	✗	2
Sonora	✓	✗	✗	✓	✗	2
Tabasco	✓	✗	✗	✓	✗	2
Tamaulipas	✓	✗	✗	✓	✗	2
Yucatán	✓	✗	✗	✓	✗	2
Aguascalientes	✓	✗	✓	✓	✗	3
Baja California Sur	✓	✗	✓	✓	✗	3
Chihuahua	✓	✗	✓	✓	✗	3
Distrito Federal	✓	✗	✓	✓	✗	3
Guanajuato	✓	✓	✗	✓	✗	3
Hidalgo	✓	✗	✓	✓	✗	3
Tlaxcala	✓	✗	✗	✓	✓	3
Zacatecas	✓	✗	✗	✓	✓	3
Coahuila	✓	✗	✓	✓	✓	4
Morelos	✓	✓	✗	✓	✓	4
Nacional	32	3	6	25	5	

* Fuente: Alejandra Ríos-Cázares, Monitoring Bureaucratic Agencies: The effect of Resources, México, Manuscrito, 2008.

El control de la legalidad de los actos administrativos es realizado por los Tribunales de Justicia Administrativa. Aunque su diseño legal y funcionamiento varían sustantivamente entre las entidades federativas, la tabla 3 muestra tres elementos comparables para calcular las capacidades administrativas de estos tribunales, y, por ende, de su capacidad para ejercer control sobre las administraciones públi-

cas estatales. Oaxaca, con 34 funcionarios adscritos a sus tribunales, se ubica lejos del promedio nacional (64) en términos del personal de tribunales de lo contencioso. No obstante, en lo referente a los magistrados por Órgano de Justicia Administrativa (OJA) y a los funcionarios adscritos por magistrado o juez, se aproxima mucho al promedio nacional de 4.7 para los magistrados y de 11 para los funcionarios.

Tabla 3. Capacidades de los Tribunales de Justicia Administrativa.

Fuente: Elaboración propia con base en Diagnóstico del Funcionamiento del Sistema de Impartición de Justicia en Materia Administrativa a Nivel Nacional, 2010, p. 109-114.

¹ Entidades que no tienen Tribunal de lo Contencioso. En su lugar, resuelven sus procesos a través de Salas administrativas electorales del tribunal superior estatal, Tribunales de justicia electoral y administrativa del poder judicial o Salas constitucionales y administrativas del poder judicial.

	Capacidad para el ejercicio de facultades de control legal de los actos administrativos		
	Personal de tribunales de lo contencioso	Magistrados por OJA	Funcionarios adscritos por magistrado o juez
Aguascalientes	8	1	7
Baja California	51	4	11.75
Baja California Sur ¹	6	1	5
Campeche ¹	23	3	6.67
Coahuila	ND	ND	ND
Colima	15	2	7
Chiapas	95	7	12.57
Chihuahua	ND	ND	ND
Distrito Federal	546	21	25
Durango	25	3	7.33
Guanajuato	71	4	16.75
Guerrero	137	11	11.45
Hidalgo ¹	20	3	5.67
Jalisco ¹	74	6	11.33
México	177	17	9.41
Michoacán ¹	58	3	18.33
Morelos	40	3	12.33
Nayarit ¹	25	3	7.33
Nuevo León	61	3	19.33
Oaxaca	34	3	10.33
Puebla	ND	ND	ND
Querétaro	44	2	21
Quintana Roo ¹	ND	ND	ND
San Luis Potosí ¹	ND	ND	ND
Sinaloa	72	7	9.29
Sonora	12	ND	ND
Tabasco	38	5	7
Tamaulipas	17	1	16
Tlaxcala ¹	17	3	4.67
Veracruz	33	ND	ND
Yucatán	8	1	7
Zacatecas	12	1	11

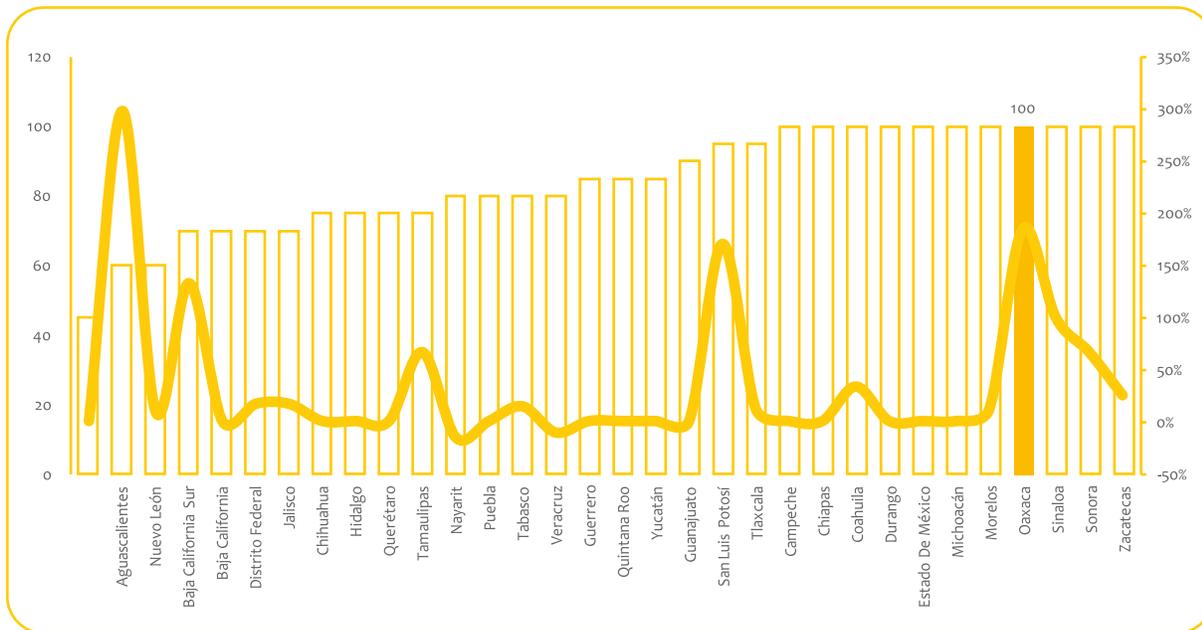
La tercera institución de contrapeso constitucional –aunque formalmente sea parte del poder legislativo— es la entidad de fiscalización. De acuerdo con el análisis sobre legislación estatal de Aimeé Figueroa (2009), en el que se evalúan variables como el fundamento constitucional, la actualización legislativa, la autonomía de la institución, entre otros, Oaxaca se ubica entre las once entidades en las que el órgano de fiscalización estatal opera en un marco normativo de excelente calidad. La siguiente gráfica muestra también que Oaxaca ha sido uno de los estados que ha hecho mayores esfuerzos por mejorar en este aspecto. Oaxaca supera el promedio nacional en todos los rubros analizados. En concreto, destaca por la autonomía plena de su Entidad de Fiscalización Superior y, en menor medida, por un fundamento constitucional sufi-

ciente, un reglamento propio y actualizado, y el plazo para la revisión de la cuenta pública.

Sin embargo, la fortaleza legal de la entidad fiscalizadora debe estar acompañada por autonomía política de los sujetos fiscalizados, capacidad administrativa real para llevar a cabo sus responsabilidades y un sistema sólido de rendición de cuentas. La conclusión obvia es que no se trata de afinar más la ley de fiscalización, sino de dar contenido sustantivo a la función fiscalizadora por medio de nombramientos basados en el mérito, autonomía de gestión y funcionarios, procesos y rutinas coherentes con la función fiscalizadora.

Restricciones del Ejecutivo sobre la burocracia. El segundo componente de la arquitectura institucional es el conjunto

Gráfico 2. Evaluación del ordenamiento jurídico básico de la fiscalización superior del gasto público 2009 y variación respecto a 2007.



Fuente: Aimeé Figueroa Neri, directora, Cuenta pública en México : evaluando el laberinto legal de la fiscalización superior. Evaluación 2009 , Guadalajara: Universidad de Guadalajara, publicado en www.asofis.org.mx y otros, 2009.

Tabla 4. Legislación que restringe la discrecionalidad del Poder Ejecutivo en Oaxaca.

Fuente: Elaboración propia con base en Diagnóstico del Funcionamiento del Sistema de Impartición de Justicia en Materia Administrativa a Nivel Nacional, 2010, p. 109-114.
 ' Entidades que no tienen Tribunal de lo Contencioso. En su lugar, resuelven sus procesos a través de Salas administrativas electorales del tribunal superior estatal, Tribunales de justicia electoral y administrativa del poder judicial o Salas constitucionales y administrativas del poder judicial.

de restricciones impuestas a la discrecionalidad de la autoridad del Ejecutivo sobre la burocracia pública. Se trata del entramado legal que impide el uso discrecional o patrimonialista de la administración pública, y que debería estructurar el funcionamiento cotidiano de la administración mediante normas de ingreso al servicio público, de utilización

de la información pública y del ejercicio de recursos.

El estado de Oaxaca posee leyes actuales que cuentan con el potencial de restringir la acción del Poder Ejecutivo. Sin embargo, carece de una Ley de Procedimiento Administrativo.

	Capacidad para el ejercicio de facultades de control legal de los actos administrativos		
	Personal de tribunales de lo contencioso	Magistrados por OJA	Funcionarios adscritos por magistrado o juez
Aguascalientes	8	1	7
Baja California	51	4	11.75
Baja California Sur ¹	6	1	5
Campeche ¹	23	3	6.67
Coahuila	ND	ND	ND
Colima	15	2	7
Chiapas	95	7	12.57
Chihuahua	ND	ND	ND
Distrito Federal	546	21	25
Durango	25	3	7.33
Guanajuato	71	4	16.75
Guerrero	137	11	11.45
Hidalgo ¹	20	3	5.67
Jalisco ¹	74	6	11.33
México	177	17	9.41
Michoacán ¹	58	3	18.33
Morelos	40	3	12.33
Nayarit ¹	25	3	7.33
Nuevo León	61	3	19.33
Oaxaca	34	3	10.33
Puebla	ND	ND	ND
Querétaro	44	2	21
Quintana Roo ¹	ND	ND	ND
San Luis Potosí	ND	ND	ND
Sinaloa	72	7	9.29
Sonora	12	ND	ND
Tabasco	38	5	7
Tamaulipas	17	1	16
Tlaxcala ¹	17	3	4.67
Veracruz	33	ND	ND
Yucatán	8	1	7
Zacatecas	12	1	11

No obstante, la existencia de estas leyes no garantiza su aplicación en el funcionamiento de las dependencias de gobierno. A pesar de que la ley de transparencia de Oaxaca ha sido evaluada positivamente y se encuentra por encima del promedio nacional (80 y 76 respectivamente), presenta deficiencias; principalmente en términos del procedimiento de acceso a la información y, en menor medida, de la información pública de oficio y de los recursos de revisión (según Métrica de la transparencia 2010). Aunque no existen análisis equivalentes para las otras leyes, el ejemplo de la ley de transparencia sirve para mostrar la importancia de analizar la calidad de la norma jurídica, que, como se verá en las siguientes secciones, es apenas un primer paso para asegurar que el comportamiento de funcionarios y agencias de gobiernos esté estructurado bajo un marco de control de la discrecionalidad y de alineación con los objetivos definidos en el proceso democrático (para más sobre esto, véase la sección sobre rendición de cuentas).

Para que cualquiera de los contrapesos institucionales tenga eficacia en términos de sus consecuencias en el comportamiento de funcionarios y agencias, y para que cualquiera de las leyes revisadas sea cumplida, es necesario que se traduzcan en incentivos, restricciones y rutinas en cada oficina de gobierno. En pocas palabras, la arquitectura institucional analizada ha de articularse con las prácticas de gestión de los gobiernos, como se analiza a continuación. Prácticas de gestión

Gestión Financiera: Un primer atributo de prácticas de gestión se relaciona con los subsistemas administrativos. Éstos se encargan de recibir, distribuir y manejar los recursos económicos públicos,

mediante procesos como la captación fiscal, la presupuestación, la contabilidad gubernamental, el manejo de la deuda pública, y el reporte del uso de los recursos. Esto es la gestión financiera del gobierno.

En la mayor parte de las entidades federativas, la regla respecto de la gestión financiera es la dependencia fiscal de los recursos federales. En Oaxaca, este fenómeno es ligeramente mayor al promedio. Como se puede apreciar en la siguiente gráfica, 87% de los ingresos del estado provienen de la federación, mientras que el promedio nacional, sumando las aportaciones y las participaciones federales, es de 82%.

Gráfico 3. Fuentes de ingresos de la Administración Pública Estatal (pesos constantes): Oaxaca en perspectiva comparada.



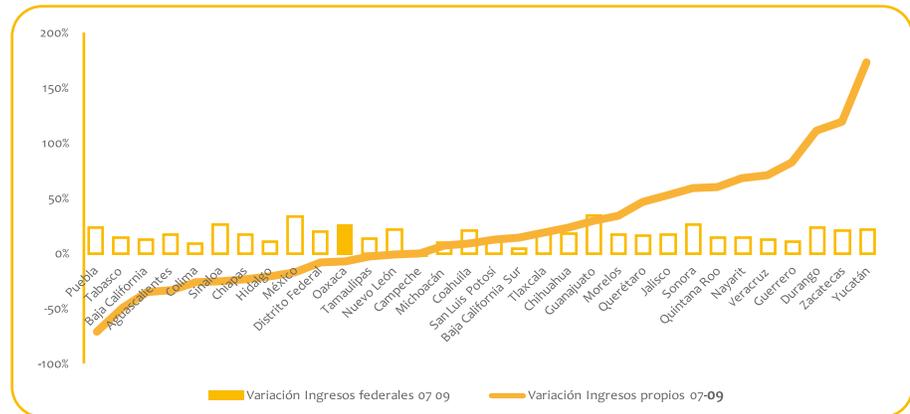
Elaboración Propia. Fuente: INEGI. Estadística de finanzas públicas estatales y municipales.

También cabe destacar que Oaxaca se encuentra entre los estados cuyos ingresos propios decrecieron durante el periodo de 2007-2009. Es decir, las acciones por aumentar la capacidad recaudatoria estatal durante el periodo analizado tuvieron resultados negativos, pues decrecieron aproximadamente 7.7% en este período. Mientras que los ingresos provenientes de la federación crecieron en 25.65 por ciento.

No sólo importa el origen de los recursos, sino también la transparencia so-

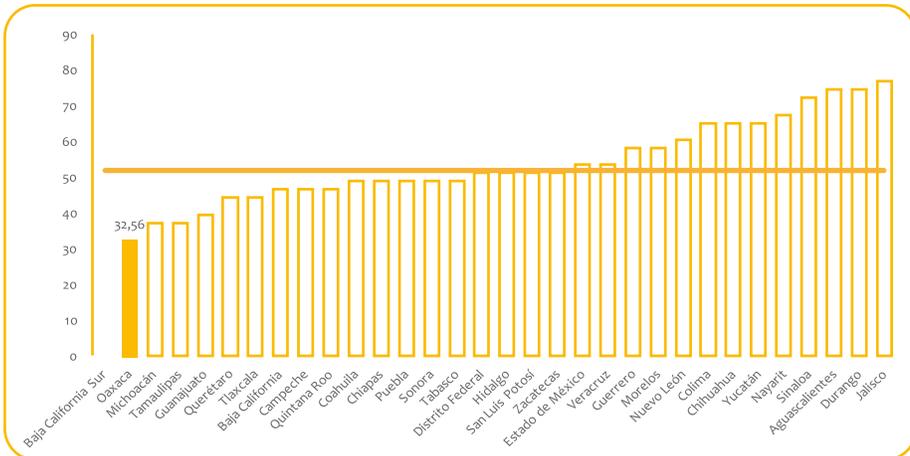
bre su destino. El Instituto Mexicano de la Competitividad (IMCO) realizó en 2010 un análisis de la información presupuestal de las entidades federativas. Este índice evalúa la información disponible en los presupuestos publicados por cada entidad. Oaxaca se encuentra en el penúltimo lugar nacional, 19 puntos por debajo del promedio nacional, lo que muestra un espacio en el que el Congreso del estado puede intervenir para hacer más transparente el destino del dinero público.

Gráfico 4. Variación de los ingresos propios y federales de Oaxaca, 2007-2009 (pesos constantes).



Elaboración Propia. Fuente: INEGI. Estadística de finanzas públicas estatales y municipales.

Gráfico 5. Índice de información presupuestal (IMCO), 2010.



Elaboración Propia. Fuente: INEGI. Estadística de finanzas públicas estatales y municipales.

Gestión de Recursos Humanos. En la siguiente gráfica se pueden observar cinco tipos de regímenes contractuales que se encuentran en la Administración Pública Estatal. La mayor parte de los empleados estatales están contratados bajo el esquema de Base o Sindicalizados, aunque en una proporción menor que en el promedio de las entidades federativas. Pese a que la Ley del Servicio Civil para los Empleados del Gobierno del Estado declara que sólo existirán funcionarios de base o de confianza, los datos del INEGI revelan que actualmente, en la administración pública estatal, existen funcionarios contratados por honorarios, eventuales y una cuarta parte de los funcionarios públicos de estado de Oaxaca fueron contratados por otros esquemas. Esta información revela que la existencia de la ley no es una condición suficiente para su acatamiento.

De acuerdo con datos del INEGI, aproximadamente 37% de los puestos son ocupados por empleados de Base o Sindicalizados (un porcentaje apenas superior a la mitad del promedio nacional), 21% de los puestos están ocupados por trabajadores de confianza, 13% por empleados eventuales, 26% trabajan bajo otro régimen administrativo y 3% trabajan por honorarios. Aunque la Encuesta Nacional de Gobierno 2010, Poder Ejecutivo Estatal, no permite detallar en qué consiste ese régimen distinto, puede ser un dato preocupante que haya un porcentaje alto de empleados estatales que no estén en los regímenes legalmente previstos.

Al desagregar esta información por género, se encuentra que la mayoría son hombres, pero con concentraciones distintas: en los puestos altos (general-

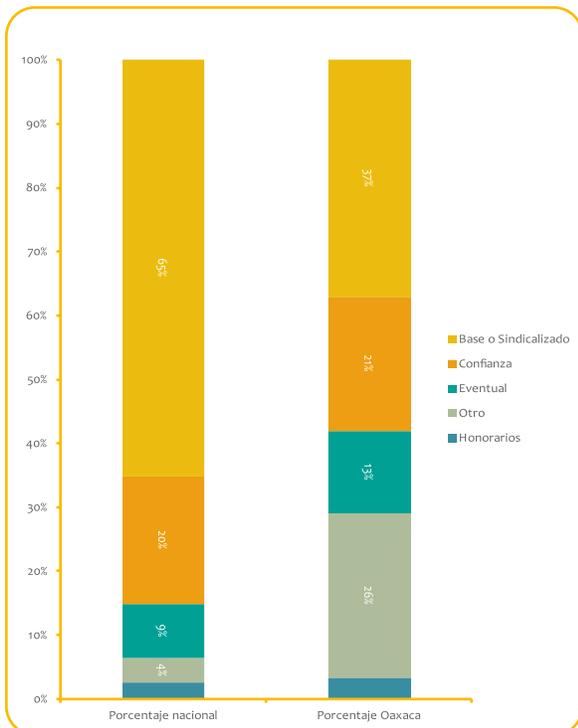


Gráfico 6. Situación contractual de los funcionarios públicos.

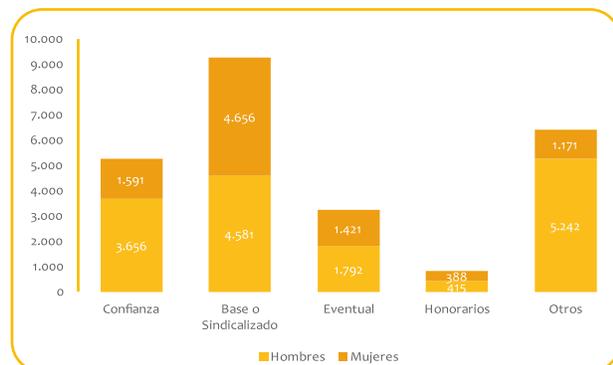


Gráfico 7. Distribución del personal de la administración pública de Oaxaca por sexo y situación contractual.

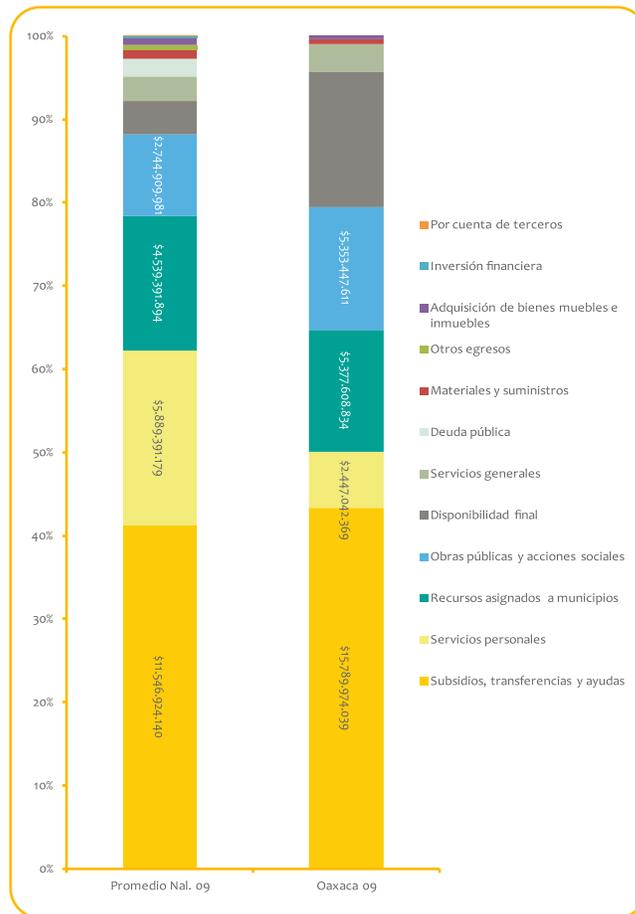
mente asociados con nombramientos de confianza), la presencia de mujeres es mucho menor que en los nombramientos de base (donde las proporciones se equilibran), en los eventuales, y en los contratados por honorarios y por otros regímenes laborales.

Como componente central de la calidad de los gobiernos, la gestión de los recursos humanos cobra una mayor relevancia en contextos donde el gasto en servicios personales absorbe una buena cantidad del presupuesto públi-

co. En promedio, las entidades federativas dedican 21% de su presupuesto al rubro de servicios personales, en tanto que en Oaxaca el porcentaje es 6%. Esto significa que Oaxaca gasta menos de la mitad de lo que el promedio de las entidades federativas destinan a este rubro (según los datos reportados al INEGI). Asimismo, destaca el monto de recursos clasificados en Oaxaca como disponibilidad final¹ (16.3%), así como los que se destinan a municipios y a obras públicas y acciones sociales (ambos por encima de 14%).

Gráfico 8. Gestión del gasto estatal (pesos constantes).

¹Disponibilidad final se refiere a los “[r]ecursos, existentes al final del ejercicio fiscal, que representan bienes que pueden destinarse de modo inmediato para hacer frente a las obligaciones de los estados y municipios. Por ejemplo: efectivo en caja y bancos, y los documentos de cobro inmediato”. (INEGI, Estadística de Finanzas Públicas Estatales y Municipales, Glosario, disponible en: <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/espanol/rutinas/glogen/default.aspx?t=REMUN&s=est&c=10971>)



Elaboración Propia. Fuente: INEGI. Estadística de finanzas públicas estatales y municipales.

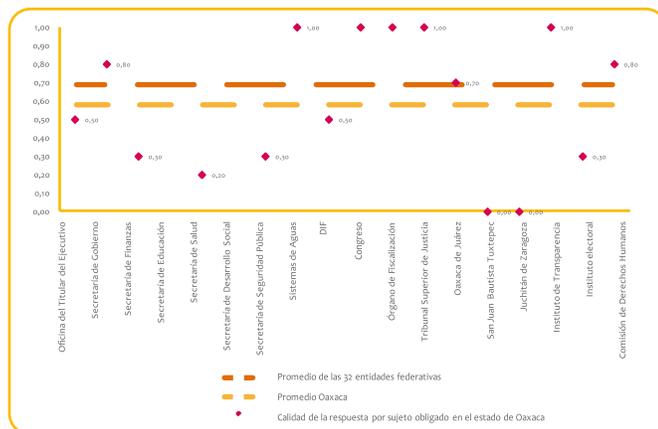
Gestión de la Información y tecnología.

En esta sección se analiza tanto la disponibilidad de la información pública para el acceso ciudadano, como el uso de tecnología de información (desde indicadores simples como el número de computadoras hasta datos sobre el uso de instrumentos de gobierno electrónico).

Respecto al acceso a la información gubernamental, se presentan datos del estudio Métrica de la transparencia 2010 en dos dimensiones: la valoración del proceso de acceso a la información pública mediante solicitudes de los ciudadanos a sus gobiernos y la valoración de la información que los gobiernos ofrecen en sus portales de transparencia (transparencia proactiva). En ambos casos, se entiende que la transparencia no es un fin en sí mismo, sino un instrumento para controlar la discrecionalidad.

La siguiente gráfica muestra los resultados de un ejercicio de usuario simulado que permite identificar la calidad de las respuestas de distintas oficinas gubernamentales de Oaxaca a solicitudes ciudadanas. Como queda claro, hay variaciones enormes: desde dependencias que alcanzan la calificación máxima como el Sistema de Aguas, el

Congreso, el Órgano de Fiscalización, el Tribunal Superior de Justicia y el Instituto de Transparencia, hasta otros como la Secretaría de Seguridad, Salud o de Finanzas con calificaciones muy bajas, o los municipios de Juchitán de Zaragoza o San Juan Bautista Tuxtepec con el mínimo valor, lo que significa que el ciudadano no pudo obtener información básica. Esto muestra que, más allá de la calidad de las leyes, es importante incidir en las rutinas y procedimientos administrativos en todas las dependencias de gobierno. Así, la información revela que hay dependencias en Oaxaca con prácticas que facilitan el acceso a la información y tienen un desempeño superior al promedio de las 32 entidades federativas, mientras que hay otras dependencias con un desempeño bastante pobre que inciden de forma negativa sobre el promedio general de Oaxaca. En ese sentido, sería importante realizar un trabajo de capacitación y concientización en el sector público para que la actividad gubernamental se documente, los documentos se archiven, los archivos sean accesibles y se mejore la atención de cada institución hacia el ciudadano. Sólo así Oaxaca logrará acercarse al promedio de las 32 entidades federativas.



Fuente: Métrica de transparencia 2010.

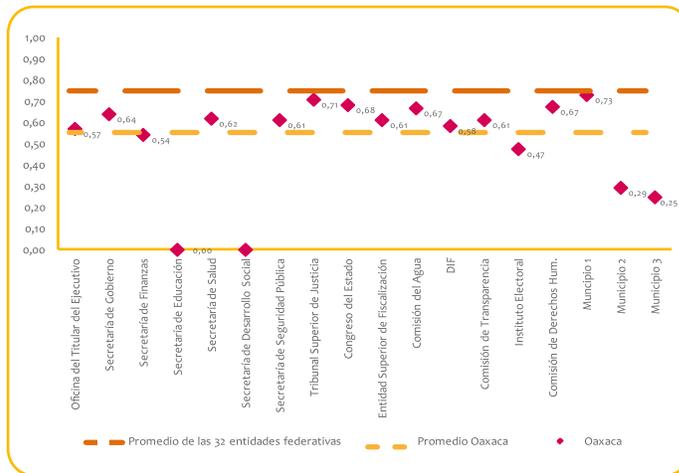
Gráfico 9. Calidad de respuesta en usuarios simulados.

A su vez, el gráfico 10 muestra la calificación de los portales de transparencia de cada oficina pública, tanto en términos de la facilidad de acceso como la información contenida y su actualidad. De nuevo, Oaxaca está por debajo del promedio nacional, y una vez más presenta una gran variación. Estos datos muestran que hay un espacio considerable de mejora en materia de transparencia proactiva, que con una política integrada –que involucre a todas las oficinas públicas– podría incidir posi-

vamente en la información que los ciudadanos pueden, efectivamente, obtener de sus gobiernos.

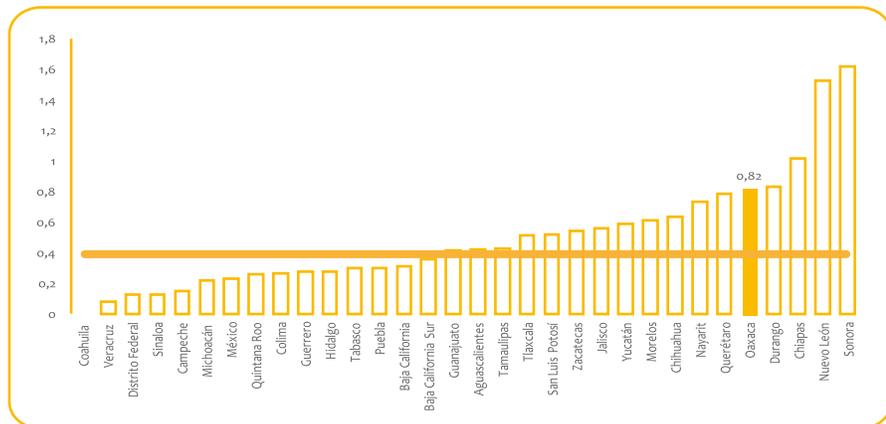
El segundo componente de análisis se refiere al uso de las tecnologías de la información en el ejercicio del gobierno. Respecto al número de computadoras por funcionario público, se observa que Oaxaca se encuentra por encima de la media con .82, es decir, corresponde casi a una computadora por funcionario.

Gráfico 10. Calidad de los portales de transparencia.



Fuente: Métrica de transparencia 2010.

Gráfico 11. Equipos de cómputo por funcionario público estatal.



Elaboración Propia. Fuente: INEGI. Encuesta Nacional de Gobierno 2010, Poder Ejecutivo Estatal.

Pero más allá del equipamiento, importa el uso que se da a las tecnologías de la información en el ejercicio del gobierno. Un indicador relevante al respecto es el porcentaje de todos los trámites gubernamentales que se han hecho de manera electrónica en cada entidad. Al respecto, Oaxaca se encuentra a media gráfica con un porcentaje muy reducido del total de trámites que se han realizado a través de internet y muy lejos de los estados que más se apoyan en esta herramienta, que son Chihuahua, Jalisco y Baja California.

Al comparar los trámites realizados en el estado de Oaxaca con el promedio nacional se observa que la mayoría de estos trámites se concentran en el pago de impuestos y trámites relativos al registro civil. El uso de los trámites electrónicos en Oaxaca contrasta con la tendencia agregada de las demás entidades federativas, donde la cantidad de trámites realizados por internet se encuentra mucho más diversificada. Esto muestra la enorme oportunidad que en este sentido tiene Oaxaca para diversificar la oferta de trámites en línea. Desde luego, como prerequisite, es necesario ampliar el acceso ciudadano, sobre todo en áreas no urbanas, a los servicios de internet.

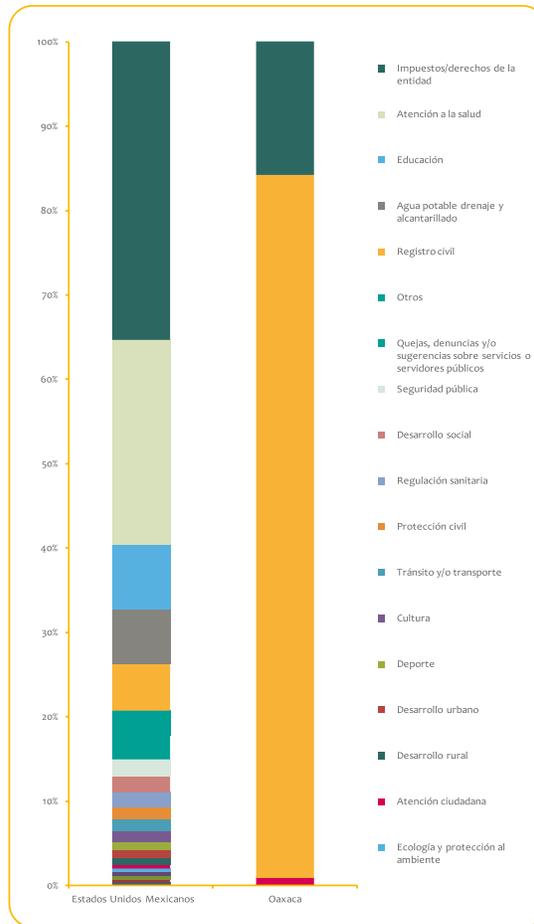


Gráfico 13. Tipo de trámites realizados por Internet: Oaxaca en perspectiva comparada.

Elaboración Propia. Fuente: INEGI. Encuesta Nacional de Gobierno 2010, Poder Ejecutivo Estatal.

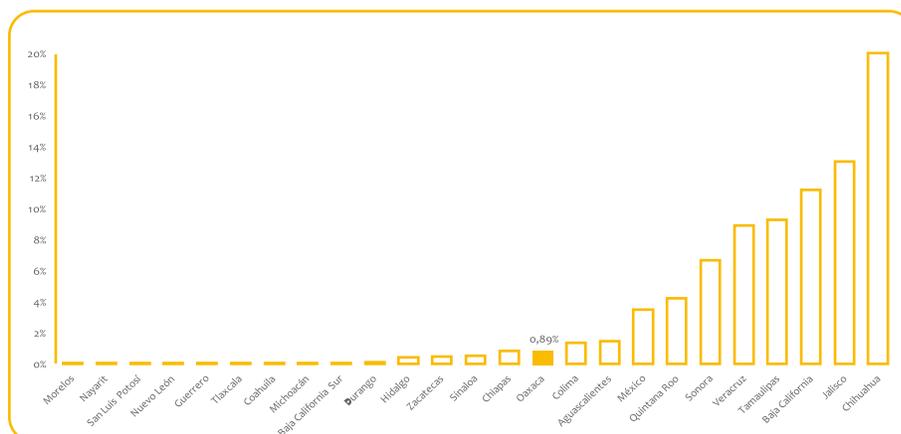


Gráfico 12. Porcentaje de trámites estatales que se han realizado por internet

Elaboración Propia. Fuente: INEGI. Encuesta Nacional de Gobierno 2010, Poder Ejecutivo Estatal.

La poca cantidad de trámites realizados por internet es un indicador indirecto de la intensidad con que el gobierno de Oaxaca utiliza el gobierno electrónico. La gráfica 14 muestra los resultados nacionales del Índice de Gobierno Electrónico Estatal que se encarga de evaluar los portales de los 31 estados del país y del DF. El índice se compone de las etapas de: información, interacción, transacción, integración y participación, que al agregarlas ofrecen una evaluación integral sobre la utilidad que ofrece el portal a sus ciudadanos.

Los datos revelan que Oaxaca es uno de los estados cuyo portal de internet se encuentra entre los menos útiles, incluso hay retrocesos en comparación con años recientes. (-42.8%).

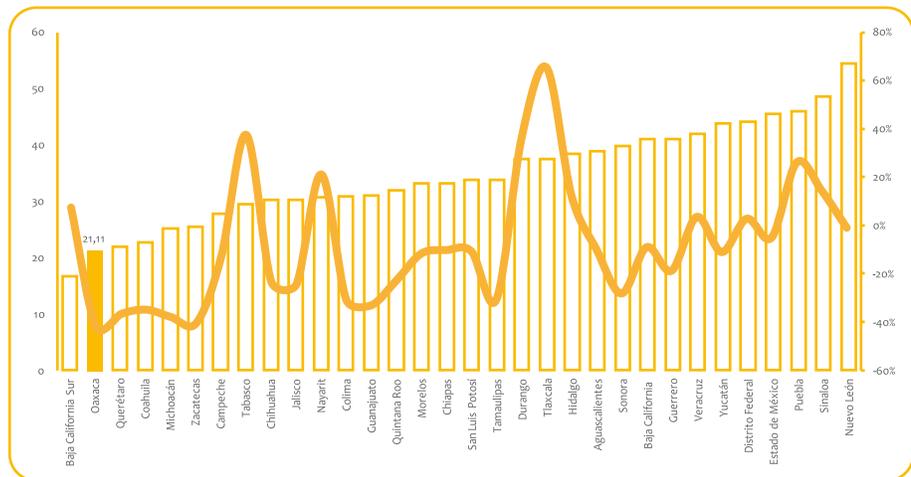
Gestión estratégica y del desempeño. El último componente se refiere a la evaluación y gestión del desempeño

gubernamental y a la planeación estratégica en el sector público. El punto de partida es la planeación que, en Oaxaca, como en todas las entidades de la República, se plasma en un Plan Estatal de Desarrollo y en programas sectoriales derivados de dicho plan.

Sin embargo, estos planes no tendrían sentido si no están acompañados de mecanismos para monitorear sus avances y evaluar su cumplimiento. Para lo primero, los indicadores de desempeño son fundamentales. Como se muestra en la tabla 5, Oaxaca ha avanzado en la definición de indicadores, pero falta aún que los integre en un mecanismo de seguimiento de objetivos. La mayoría de los estados cuenta ya con estas herramientas.

Respecto a la evaluación –y de nuevo con base en la información de INEGI–, destaca que el sistema oaxaqueño cuenta con manuales y/o estándares de calidad

Gráfico 14. Índice de gobierno electrónico estatal 2009 y variación respecto a 2007.



De forma similar al año anterior, el índice fue construido a través de observaciones independientes realizadas por un panel de evaluadores en tres instituciones de educación superior en el país: la Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM), el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), y la Universidad de las Américas en Puebla (UDLAP). Las evaluaciones se realizaron durante los meses de mayo, junio y los primeros días de julio, dando un total de 16 mil 992 datos para la consolidación del IGEE 2009.

Fuente: Elaboración Propia con información de Luna Reyes, Sandoval Almázan y Gil-García, 2009.

	Indicadores de gestión y/o resultado definidos	Panel de control y seguimiento de objetivos, metas, indicadores y/o resultados	Sistema de información ejecutivo para la planeación y seguimiento de los programas sociales	Total de indicadores de desempeño (Max= 3)
Aguascalientes	✓	✓	✓	3
Baja California	✓	✓	✓	3
Baja California Sur	✓	✓	✗	2
Campeche	✗	✗	✓	1
Coahuila	✓	✓	✓	3
Colima	✗	✗	✓	1
Chiapas	✓	✓	✓	3
Chihuahua	✓	✓	✓	3
Distrito Federal	✓	✓	✓	3
Durango	✗	✓	✓	2
Guanajuato	✓	✓	✗	2
Guerrero	✓	✓	✓	3
Hidalgo	✓	✓	✓	3
Jalisco	✓	✓	✓	3
México	✓	✓	✓	3
Michoacán	✓	✓	✓	3
Morelos	✓	✓	✓	3
Nayarit	✓	✓	✗	2
Nuevo León	✓	✓	✓	3
Oaxaca	✓	✗	✓	2
Puebla	✓	✓	✓	3
Querétaro	✗	✗	✗	0
Quintana Roo	✓	✓	✓	3
San Luis Potosí	✓	✓	✓	3
Sinaloa	✓	✓	✓	3
Sonora	✓	✓	✓	3
Tabasco	✓	✗	✗	1
Tamaulipas	✓	✗	✓	2
Tlaxcala	✓	✓	✓	3
Veracruz	✓	✓	✓	3
Yucatán	✓	✓	✗	2
Zacatecas	✓	✗	✗	1
Nacional	28	25	25	

Tabla 5. Funciones específicas en las administraciones públicas estatales por entidad según indicadores de desempeño.

Fuente: INEGI. Encuesta Nacional de Gobierno 2010, Poder Ejecutivo Estatal, con información de los gobiernos municipales y gobiernos delegacionales del Distrito Federal.

para la atención de trámites y servicios públicos, así como con mecanismos para medir la satisfacción de los usuarios. Sin embargo, carece de evaluaciones de instancias técnicas independientes y de un sistema de capacitación de quejas o sugerencias y/o reconocimientos sobre los trámites y servicios (a pesar de lo señalado ya por el artículo 134 constitucional). Esto lo sitúa ligeramente por debajo del promedio de las entidades federativas (2.9).

Tabla 6. Funciones específicas en las administraciones públicas estatales por entidad según prácticas de evaluación.

	Evaluaciones de instancias técnicas independientes	Manual y/o estándares de calidad para la atención de trámites y/o servicios al público	Sistema de captación de quejas, sugerencias y/o reconocimientos sobre los trámites y/o servicios	Mecanismos para medir la satisfacción/percepción de los usuarios	Total de indicadores de evaluación (Max= 4)
Aguascalientes	✓	✓	✓	✓	4
Baja California	✗	✓	✗	✗	1
Baja California Sur	✗	✗	✓	✓	2
Campeche	✓	✓	✓	✓	4
Coahuila	✓	✓	✓	✓	4
Colima	✗	✗	✓	✗	1
Chiapas	✓	✓	✓	✓	4
Chihuahua	✗	✗	✓	✓	2
Distrito Federal	✓	✓	✓	✓	4
Durango	✗	✓	✓	✗	2
Guanajuato	✗	✗	✗	✗	0
Guerrero	✓	✓	✓	✓	4
Hidalgo	✓	✓	✓	✓	4
Jalisco	✓	✓	✓	✓	4
México	✓	✓	✓	✓	4
Michoacán	✓	✓	✓	✗	3
Morelos	✓	✓	✓	✓	4
Nayarit	✓	✓	✓	✗	3
Nuevo León	✓	✓	✓	✓	4
Oaxaca	✗	✓	✗	✓	2
Puebla	✓	✓	✓	✓	4
Querétaro	✗	✓	✓	✗	2
Quintana Roo	✓	✗	✓	✗	2
San Luis Potosí	✓	✓	✓	✓	4
Sinaloa	✓	✓	✓	✓	4
Sonora	✓	✓	✓	✗	3
Tabasco	✗	✓	✓	✗	2
Tamaulipas	✓	✓	✓	✓	4
Tlaxcala	✓	✓	✓	✓	4
Veracruz	✗	✓	✓	✓	3
Yucatán	✓	✓	✓	✗	3
Zacatecas	✗	✗	✗	✗	0
Nacional	21	26	28	20	

Fuente: INEGI. Encuesta Nacional de Gobierno 2010, Poder Ejecutivo Estatal, con información de los gobiernos municipales y gobiernos delegacionales del Distrito Federal.

Nota: Esta tabla refleja sólo los datos reportados al INEGI, pero es notable la ausencia de datos para Guanajuato, que sí cuenta con mecanismos de evaluación y tiene ya en funcionamiento sistemas de monitoreo al desempeño.

Al reunir las estrategias de planeación, gestión y desempeño en la gráfica 15, se observa que Oaxaca se encuentra entre los 10 estados menos desarrollados en su sistema de planeación-control-evaluación. En ese sentido, los rubros dentro de los que puede mejorar son la generación de un sistema de medición y monitoreo del desempeño y el de evaluación de funcionarios, programas e instituciones.

>>Conclusiones

Oaxaca debe enfrentar el desafío de construir instituciones y prácticas de gestión que controlen la discrecionalidad de funcionarios y del gobierno en su conjunto. Se trata de una tarea que rebasa el ámbito del poder ejecutivo, pues involucra el fortalecimiento de la capacidad del Congreso y la construcción de un órgano fiscalizador que sea fuerte y autónomo no sólo en la ley. Al mismo tiempo, Oaxaca tiene un piso mínimo ya definido en su normatividad, que debe ser convertido en prácticas cotidianas, por ejemplo en materia de servicio civil –para poner orden en el complejo régimen de contrata-

ción de los funcionarios–, o transparencia –para conseguir que la información pública sea de fácil acceso para los ciudadanos.

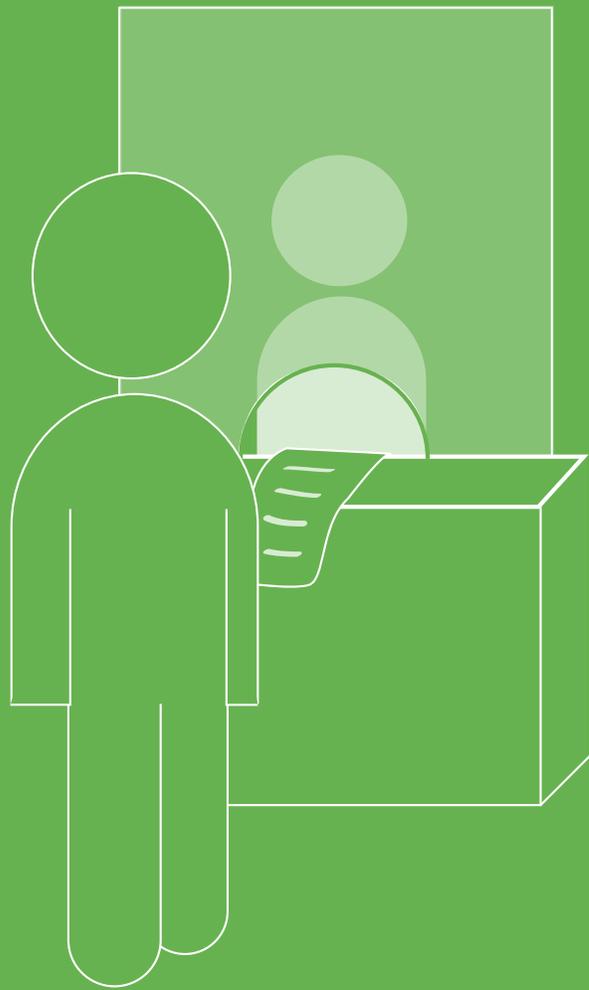
Oaxaca tiene el reto de construir capacidades administrativas básicas que aseguren que los recursos se aprovechan correctamente en el ejercicio del poder público, que las políticas públicas son efectivas, y que la calidad de los bienes y servicios públicos es cada vez mayor. Estas capacidades no son sólo presupuestarias (aunque hay un gran trabajo por hacer para incrementar los ingresos propios), sino de personal (al construir un eficaz sistema que premie el mérito sobre la lealtad partidista), y de tecnología (con estrategias más ambiciosas de gobierno electrónico y la incorporación de más trámites en línea).

Oaxaca tiene pendiente la construcción de un sistema de evaluación y monitoreo del desempeño gubernamental que genere información sólida para la toma de decisiones, contribuya a la rendición de cuentas y mejore la calidad de los programas públicos.



Gráfico 15. Indicadores de planeación, desempeño y evaluación estatal.

Fuente: INEGI: Encuesta Nacional de Gobierno 2010, Poder Ejecutivo Estatal, con información de los gobiernos municipales y gobiernos delegacionales del Distrito Federal.



La Rendición de cuentas en el Estado de Oaxaca

>> PRESENTACIÓN

La rendición de cuentas de los gobiernos estatales es un componente central del funcionamiento de un sistema democrático. En esta sección de los dossiers analizamos las instituciones y los procesos por los que los gobiernos estatales rinden cuentas a sus ciudadanos.

>> LA RENDICIÓN DE CUENTAS EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

De manera formal, se define a la rendición de cuentas como la “relación entre dos actores (A y B) en la que A está formalmente obligado a informar, explicar y justificar su conducta a B (con respecto a algún asunto determinado, M). En esta relación, B tiene la facultad de examinar la conducta de A (con respecto a M) y cuenta con instrumentos para vigilarlo e incidir en su comportamiento vía sanciones o incentivos” (Ríos- Cázares y Cejudo, 2010). Esta definición no solventa el amplio debate que se ha originado en torno a los límites y alcances del concepto, pero sí resuelve el siempre complicado proceso de estudiar de manera concreta el nivel y la calidad de la rendición de cuentas porque permite diseccionar el concepto en sus elementos: actores, relaciones y el asunto sobre el que se rinden cuentas.

Un aspecto importante a considerar es que en todo régimen moderno y democrático lo que prevalece es un intrincado sistema de relaciones de rendición

de cuentas y no una única relación de rendición de cuentas. Por ello, en algunos estudios académicos se habla de un sistema de rendición de cuentas que comprende múltiples relaciones (con múltiples actores y variados temas) que se encuentran concatenadas entre sí, de tal suerte, que el funcionamiento general del sistema depende del correcto funcionamiento de cada una de las relaciones que lo conforman.

La concatenación de las relaciones de rendición de cuentas es particularmente compleja en los regímenes republicanos (como el que caracteriza a todas las entidades de la República) puesto que lo mismo debe existir una efectiva rendición de cuentas de los representantes (el titular del ejecutivo y los legisladores) a los representados, que un efectivo sistema de contrapesos institucionales que son, justamente, lo que permite que el complejo engranaje de la rendición de cuentas en estos regímenes funcione correctamente.



>> ¿CÓMO MEDIMOS LA RENDICIÓN DE CUENTAS?

En reconocimiento a la complejidad del concepto, el análisis de la rendición de cuentas que propone México Estatal se concentra en la evaluación las instituciones gubernamentales como sujetos que rinden cuentas (el sujeto A de la definición) e identifica tres tipos específicos de relaciones de rendición de cuentas: (1) la fortaleza del sistema de contrapesos institucionales (por ejemplo, la rendición de cuentas del poder ejecutivo a la soberanía popular encarnada en el Congreso del Estado); (2) la rendición de cuentas al interior del poder ejecutivo; y (3) la rendición de cuentas de cada uno de los poderes de gobierno a los ciudadanos. Los indicadores que a continuación se presentan están directamente vinculados con los elementos clave de la definición y sus verbos rectores: los actores que rinden cuentas y cómo informan, explican y justifican sus acciones y decisiones a la ciudadanía.

>> Los momentos de la rendición de cuentas

Los contrapesos institucionales: la rendición de cuentas del régimen político

Las entidades federativas del país cuentan con un diseño institucional cuyo principio rector es la separación de poderes y la existencia de contrapesos institucionales. Para que este diseño institucional funcione de manera correcta, son necesarias al menos tres variables:

1. que cada uno de los poderes cuente con propósitos propios y diferenciados, es decir, que no exista una fuente externa de presión que condicione su actuar. En otras palabras, los poderes del estado deben ser autónomos,
2. que cada uno de los poderes del estado cuente con la capacidad técnica y

operativa para llevar a cabo sus funciones de manera coherente y consistente. No será un contrapeso institucional efectivo, un poder ejecutivo, legislativo o judicial que no cuente con los recursos necesarios y tenga garantía de acceso a ellos. Lo anterior, lo mismo incluye recursos financieros, que personales, así como habilidad técnica.

3. que cada uno de los poderes del estado cuente con las facultades de incidir de manera efectiva en el comportamiento y decisiones de los demás

Contar con un poder ejecutivo, un legislativo y un judicial autónomos, con garantías de operación e incidencia, son las condiciones mínimas para tener un efectivo sistema de contrapesos institucionales, el cual, a su vez, es condición necesaria para la rendición de cuentas de un régimen republicano, como el que caracteriza al Estado de Oaxaca. Entonces, la evaluación en este punto gira en torno a la independencia entre los distintos poderes de gobierno y su capacidad de incidencia en las decisiones de gobierno. Para ello, se evalúan dos indicadores centrales: autonomía y capacidad de gestión.

El análisis de estas variables se concentra principalmente en los poderes legislativo y judicial, pues son estos los contrapesos institucionales que históricamente han padecido un ostracismo mayor a lo largo de la historia política del país y del estado (hasta décadas recientes). Sobre el poder ejecutivo sólo basta agregar a la información proporcionada en el perfil del estado, que el gobernador de la entidad puede nombrar y remover de manera libre a todos los titulares de las dependencias de la administración pública (excepto el procurador del estado que requiere la aprobación de la mayoría de los miembros del Congreso, pero que puede ser libremente removido por el mismo gobernador).

>>Análisis de los contrapesos institucionales: autonomía y fortaleza del poder legislativo

Autonomía del poder legislativo

En este rubro se evalúa la probabilidad de que los incentivos que enfrenta el poder legislativo estén supeditados a los incentivos del poder ejecutivo. Un indicador sencillo –aunque no necesariamente certero– de esta probabilidad es la concurrencia de la titularidad del poder ejecutivo con la mayoría legislativa. En este sentido, tenemos que ésta fue la situación en Oaxaca hasta la elección estatal más reciente (2010), pues el Partido Revolucionario Institucional (PRI) predominó en el Congreso estatal y mantuvo el control del poder ejecutivo. Sin embargo, la fracción parlamentaria del PRI contó con mayoría absoluta sólo hasta 1995, pues a partir de esa fecha no logró consolidar las dos terceras partes de los escaños estatales (aunque mantuvo mayoría calificada). A pesar de que en los últimos comicios el PRI perdió un porcentaje importante

de escaños, continúa siendo una importante fuerza parlamentaria, pues se requiere de su anuencia para llevar a cabo reformas constitucionales (que, de acuerdo con la Constitución local, necesitan la aprobación de dos tercios de los diputados locales).

Un indicador más preciso de concentración o pluralidad política en la entidad es el número efectivo de partidos políticos con presencia legislativa (NEPL) cuyo objetivo no es contabilizar el número de partidos existentes en el Congreso local, sino identificar el número de partidos políticos que influyen en la toma de decisiones legislativas. Así, cuando el NEPL oscila entre 1 y 1.5 ($1 \leq \text{NEPL} < 1.5$) se habla de un régimen de partido hegemónico, es decir, un solo partido es capaz de dominar la arena legislativa; obviamente, esto indica un bajo nivel de competencia política. Cuando el NEPL oscila entre 1.5 y 2 ($1.5 \leq \text{NEPL} < 2$) se alude a una situación en la que dos partidos políticos dominan en la toma de decisiones. Entre 2 y 2.5 ($2 \leq \text{NEPL} < 2.5$) se habla de un bipartidismo plural, donde dos partidos políticos predominan,

Tabla 1. Conformación Legislativa¹

Legislatura	%PAN	%PRI	%PRD	%OTROS
LIII: 1986-1989	8.33%	75%	4.17%	12.50%
LIV: 1989-1992	4.17%	75%	8.33%	12.50%
LV: 1992-1995	9.68%	67.74%	12.90%	9.68%
LVI: 1995-1998	11.90%	59.52%	21.43%	7.14%
LVII: 1998-2001	9.52%	59.52%	30.95%	0%
LVIII: 2001-2004	16.67%	59.52%	19.05%	4.76%
LIX: 2004-2007	14.29%	54.76%	19.05%	11.90%
LX: 2007-2010	9.52%	59.52%	14.29%	16.67%
LXI: 2010-2013	26.19%	38.10%	21.43%	14.29%

¹ En caso de coalición, se indica el partido político preponderante.

Fuente. Elaboración propia a partir de Eric Magar y Alejandra Ríos Cázares, Conformación partidista de las legislaturas locales de México (1985-2010). Base de datos.

pero existe un tercero cuya participación afecta las resoluciones finales. Finalmente, un NEPL superior a 2.5 indica que existe un multipartidismo en donde más de tres partidos políticos efectivamente compiten y forman parte de las decisiones legislativas (Klesner, 2005).

Entre 1995 y 2006, el NEPL promedio en el país (todos los Congresos estatales) fue de 2.26; mientras que en Oaxaca este promedio fue ligeramente superior: 2.46. La perspectiva de la entidad cambia si se analiza un periodo más amplio: los datos indican que entre 1986 y 2010, la diversidad política en Oaxaca aumentó de 1.72 (régimen de partido dominante) a (3.74) (un régimen claramente multipartidista).

Lo anterior, si bien da cuenta del fortalecimiento de la pluralidad, también

alerta sobre la necesidad de generar canales efectivos de comunicación entre los poderes de gobierno, pues a medida que aumentan el número de actores, se incrementa también la necesidad de negociación.

>>Capacidad legislativa

La existencia de un contrapeso institucional efectivo –sobre todo en el caso del poder legislativo- no se constriñe a la independencia de intereses y objetivos (propósitos) entre los poderes de gobierno (aunque es necesaria), demanda también que cada uno de los poderes del estado cuente con capacidad de gestión y operativa. Para el caso del poder legislativo hay dos indicadores muy precisos: el nivel de profesionalización legislativa, y la suficiencia de recursos.



Gráfico 1. Número efectivo de partidos legislativos.

¹ En caso de coalición, se indica el partido político preponderante.

Fuente. Elaboración propia a partir de Eric Magar y Alejandra Ríos Cázares, Conformación partidista de las legislaturas locales de México (1985-2010). Base de datos.

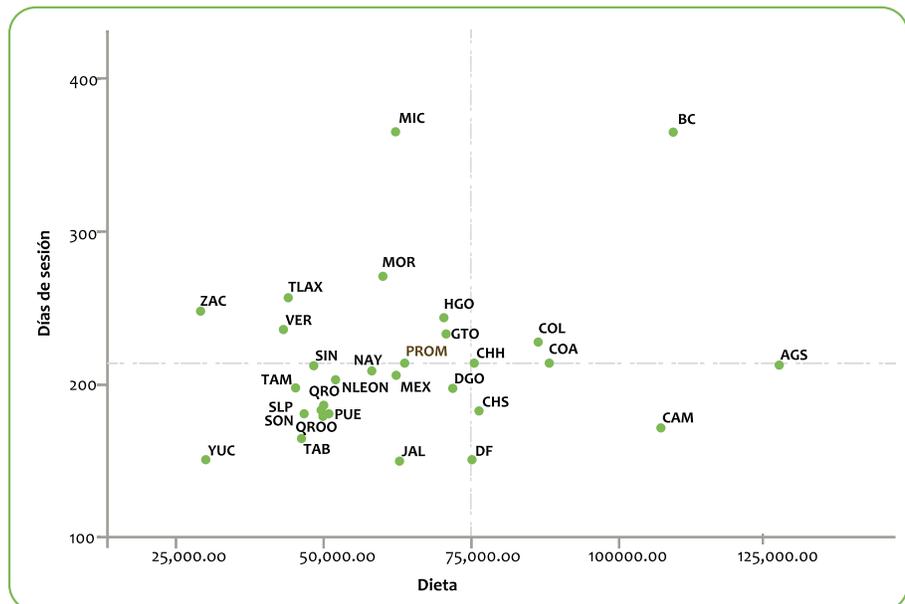
La profesionalización legislativa es un término amplio que, sin embargo, alude a los elementos indispensables que requiere un legislador para ejercer de manera efectiva las obligaciones de crear nueva legislación, aprobar y evaluar políticas públicas, así como, vigilar aquéllos actores que ejercen recursos públicos. Son tres las variables que usualmente se atienden en este tema: el ingreso del representante (que debe ser suficiente como para compensar el costo de oportunidad de dedicar tiempo a otras actividades profesionales), la frecuencia de la actividad parlamentaria (que indica la intensidad del trabajo legislativo), y la existencia y calidad de las instituciones que asesoran a los representantes para llevar a cabo sus actividades.

Usando datos de 28 legislaturas estatales de la República y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal a septiembre del 2008, tenemos que la dieta promedio de los legisladores locales en México fue de \$63,774.83 pesos, sien-

do los valores extremos para ese año Guanajuato con \$127,217.40 y Tlaxcala con \$29,192.44. Una característica importante de estos datos es que no todos los congresos locales presentan el desglose de los ingresos, por lo que no es posible confirmar si el monto corresponde sólo a la dieta mensual, o bien si además incluye compensaciones extras o apoyo para gastos de gestoría. En términos de cuántos días sesionan los congresos estatales tenemos que en el extremo se sesiona los 365 días del año en Baja California y Michoacán y sólo 150 días en Jalisco, siendo el promedio de 214 días (esta cifra, por supuesto, que no contempla los trabajos legislativos que ocurren fuera de los periodos ordinarios de sesiones que indicaba la legislación vigente). La gráfica siguiente muestra los datos duros de las legislaturas estatales.

Para permitir una mejor comparación de estos datos, se estandarizaron los días de sesión a valores anuales (variable “tiempo”), mientras que las dietas

Gráfico 2. Días de sesión y dieta legislativa, 2008.



Fuente: Elaboración propia.

legislativas se presentan en múltiples del salario vigente para la región A en 2008 (\$52.59-\$1577.70 mensuales) (variable “ingreso”). Con esta información, se creó un índice de profesionalización legislativa que multiplica el tiempo y el ingreso. Este índice va del valor mínimo posible de 9.62, representado por Nayarit (16.8 en tiempo y 0.57 en ingreso) al valor máximo de 61.19 de Baja California (61.19 en tiempo y 1.0 en ingreso). La gráfica siguiente muestra los resultados de este cálculo para aquellas entidades de las cuales contamos con información, lamentablemente no fue posible obtener datos sobre esta variable para ninguno de los años solicitados para el estado de Oaxaca.

La gráfica anterior ordena de una manera más clara el resultado que se presentó una ilustración antes y muestra

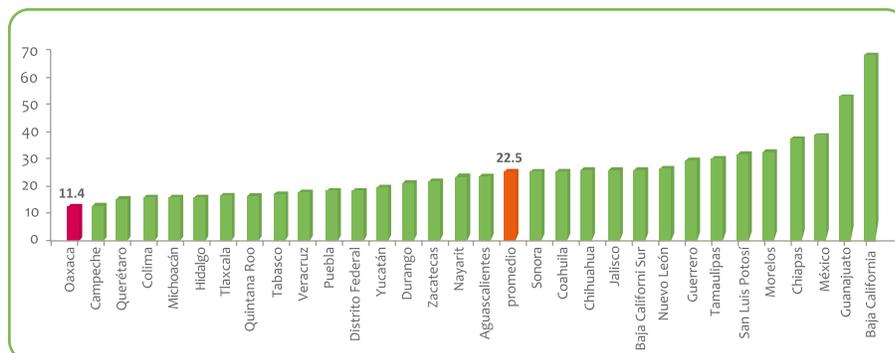
que Nayarit y Yucatán son los estados en donde los congresos locales presentaron menor profesionalización legislativa, mientras que Guanajuato y Baja California ocupan el extremo contrario. Un aspecto importante a destacar de este análisis es que la comparación de cada congreso local se hace con respecto al conjunto de legislaturas estatales, es decir, no ha mediado en este estudio un tipo ideal.

Como ha sido previamente mencionado, no hay información disponible sobre Oaxaca para 2007; sin embargo, en un ejercicio equivalente -pero empleando datos del 2011- tenemos que Oaxaca ocupa el último lugar (137 días y \$54,744 de dieta mensual) en el índice de profesionalización legislativa (gráfica 4).



Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 3. Índice de profesionalización legislativa 2008.



Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 4. Índice de profesionalización legislativa 2011.

El índice de profesionalización presenta un dato duro y comparable de la capacidad legislativa, pero no es el único factor. Hay dos datos adicionales. Primero, la profesionalización legislativa también involucra la existencia de apoyo parlamentario a través de instituciones especializadas de soporte analítico y técnico que facilitan información a los legisladores para la toma de decisiones. Hay cinco instituciones de apoyo parlamentario que usualmente se identifican en las legislaturas locales: institutos de investigaciones legislativas, bibliotecas, sistemas de información, sistemas de archivo y asesoría a comisiones (Nava Gomar, 2004). Lamentablemente, sólo siete entidades respondieron a esta pregunta, siendo Aguascalientes, Hidalgo, Jalisco y Tlaxcala las que dieron respuesta positiva; mientras que Durango, Guanajuato y Michoacán declaran no contar con áreas de apoyo legislativo. Oaxaca no proporcionó información.

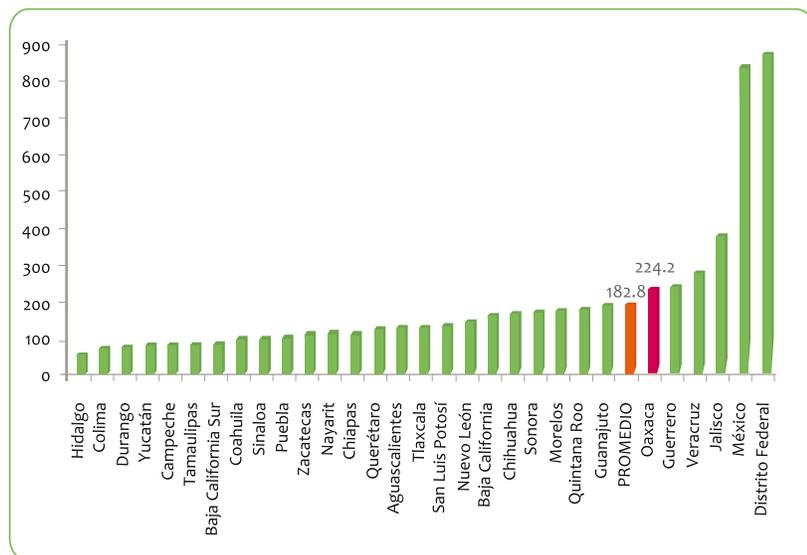
Segundo, la suficiencia de recursos es un aspecto también importante para

determinar la capacidad de gestión de las legislaturas locales. En este tema, contamos con información de 30 congresos locales para el año 2009, de acuerdo con la cual, las legislaturas estatales recibieron, en promedio, 182.81 millones de pesos (pesos constantes) como presupuesto anual (no se contó con información de Michoacán y Tabasco). En este comparativo se observa que la Legislatura oaxaqueña recibió 22.65% más que el promedio nacional.

La perspectiva, sin embargo, cambia cuando se evalúan estos datos ponderando por población o bien, como porcentaje del presupuesto total del estado. Como lo identifican las gráficas siguientes, bajo esta perspectiva, Oaxaca se encuentra por debajo del promedio, mientras que el presupuesto legislativo visto como porcentaje del presupuesto total es ligeramente menor al promedio.

En conclusión, para el 2010, el Congreso local del estado de Oaxaca logró consolidar una pluralidad legislativa im-

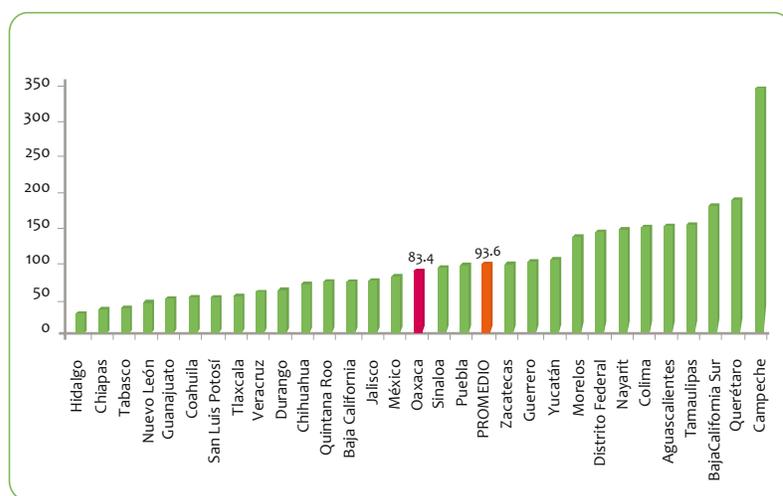
Gráfico 5. Presupuesto legislatura local, 2009 (millones de pesos constantes).



Fuente: Elaboración propia.

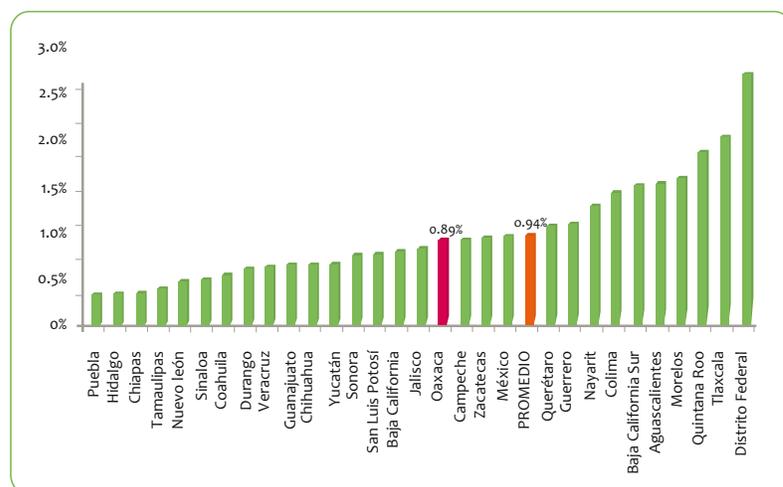
portante al alcanzar 3.74 partidos políticos con capacidad de incidencia en las decisiones parlamentarias. Es decir, la concentración del poder ha dejado de ser una característica de la situación en el estado y por el contrario, la dispersión de fuerzas políticas obliga a todos los actores al diálogo y el acuerdo. La pluralidad imprime aún mayor peso a la necesidad de una legislatura profesional

y en este rubro, los datos más recientes indican que Oaxaca tiene un asunto pendiente por resolver, aunque no podemos concluir sobre cambios en la atención al poder legislativo debido a la falta de información. Lo anterior a pesar del hecho positivo de que legislatura local recibe –en comparación con las demás legislaturas estatales del país– un presupuesto razonable.



Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 6. Presupuesto legislatura local per cápita, 2009 (pesos constantes).



Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 7. Presupuesto de la legislatura local como porcentaje del presupuesto total del estado, 2009 (pesos constantes).

>>Capacidad de incidencia

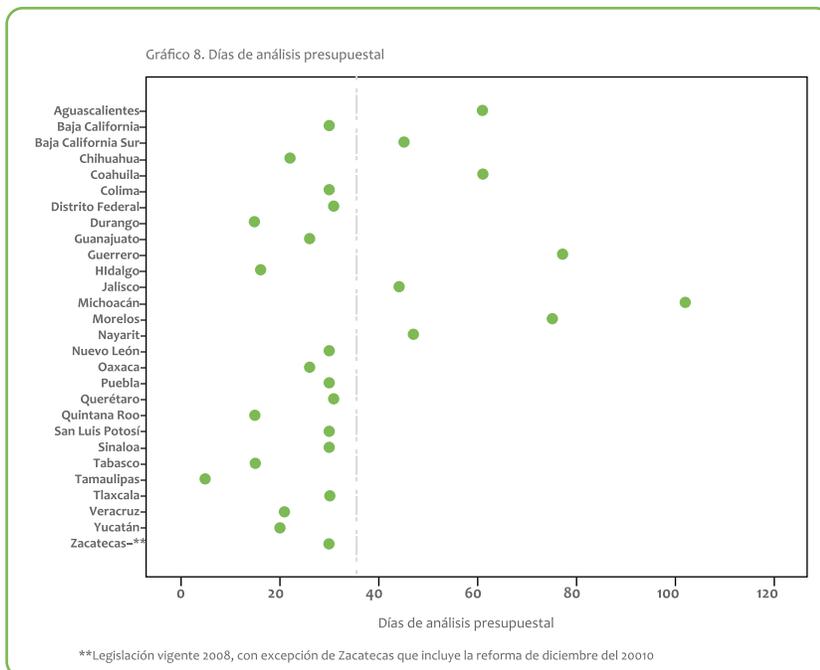
Los congresos estatales tienen, principalmente, dos espacios de incidencia en las decisiones de gobierno. El primer espacio se refiere al debate presupuestal y la definición de las prioridades de gasto; mientras que el segundo aspecto trata de los mecanismos de control parlamentario.

La capacidad de incidencia presupuestal depende de las facultades establecidas por la constitución, así como de la profesionalización legislativa. En el primer ámbito destaca la facultad de la legislatura estatal para vetar o modificar el presupuesto estatal, los

tiempos constitucionalmente determinados para recibir, evaluar, modificar y aprobar el proyecto de presupuesto de egresos que el titular del poder ejecutivo envía a la legislatura local, la existencia de comisiones especializadas, la presencia de apoyo técnico y la flexibilidad garantizada al poder Ejecutivo para hacer enmiendas durante el ejercicio fiscal.

En cuanto a los tiempos constitucionales, el promedio nacional de evaluación legislativa del presupuesto en 2008 fue de 35 días, en Oaxaca este periodo se restringe a 26 días por debajo del promedio nacional.

Gráfico 8. Días de análisis presupuestal.



Fuente: Ríos Cázares, 2008. Nota: La gráfica muestra los tiempos establecidos por las constituciones estatales para la presentación y aprobación del proyecto de presupuesto estatal en días naturales. Los datos corresponden a las fechas específicas o a la situación límite. Cuando no se establece fecha precisa para la aprobación del presupuesto usamos el último día de sesiones del periodo correspondiente o bien el último día del año fiscal. La legislación estatal se obtuvo del sitio de Internet de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Cuando esto no fue posible se recurrió a las páginas electrónicas de las legislaturas estatales. Todas las referencias a la legislación federal provienen de las versiones publicadas en la página electrónica de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, vigente a 2008 (con excepción de Oaxaca que contempla la reforma constitucional de diciembre del 2010)

Históricamente, las legislaturas estatales inciden muy poco en la determinación del presupuesto estatal, de tal suerte que son los mecanismos de control los instrumentos a los que más se recurre. En este rubro, las constituciones locales en México reconocen cinco instrumentos, de los cuales los primeros cuatro pueden suceder en cualquier momento del ejercicio presupuestal: comparecencias de miembros específicos de la administración pública de manera periódica, la facultad de convocar a miembros del gobierno estatal para que proporcionen explicaciones puntuales

sobre asunto específicos, la creación de comisiones de investigación, la facultad de requerir o conducir investigaciones o auditorías especiales, y la facultad de fiscalizar ex post las cuentas públicas del gobierno estatal y de los gobiernos municipales. En promedio las legislaturas estatales cuentan con al menos dos de estos instrumentos. Los legisladores oaxaqueños cuentan con dos de estos instrumentos: comparecencias especiales y los procesos de fiscalización.

A diferencia del resto de las entidades de la República, en donde los magis-

Estado	(1) Comparecencia periódica	(2) Comparecencia especial	(3) Comisiones de investigación	(4) Investigaciones/ auditorías especiales	(5) Fiscalización	Total
Aguascalientes	1	1			1	3
Baja California			1		1	2
BC Sur	1	1			1	3
Campeche		1			1	2
Coahuila	1	1	1		1	4
Colima				1	1	2
Chiapas					1	1
Chihuahua	1	1			1	3
Distrito Federal	1	1			1	3
Durango		1			1	2
Guanajuato		1		1	1	3
Guerrero		1			1	2
Hidalgo	1	1			1	3
Jalisco		1			1	2
México						0
Michoacán		1			1	2
Morelos		1	1	1	1	4
Nayarit					1	1
Nuevo Leon					1	1
Oaxaca		1			1	2
Puebla					1	1
Querétaro		1			1	2
Quintana Roo		1			1	2
San Luis Potosí		1			1	2
Sinaloa		1			1	2
Sonora		1			1	2
Tabasco		1			1	2
Tamaulipas		1			1	2
Tlaxcala		1	1		1	3
Veracruz					1	1
Yucatán		1			1	2
Zacatecas		1	1		1	3
Total	6	24	5	3	31	2

Tabla 2. Controles legislativos.

Fuente: Ríos Cázares, 2008. Nota: La tabla muestra las facultades establecidas por las constituciones estatales. La legislación estatal se obtuvo del sitio de Internet de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y cuando esto no fue posible se recurrió a las páginas electrónicas de las legislaturas estatales, la legislación es vigente a marzo 2008.

trados se nombran de acuerdo con una terna propuesta por el Gobernador del Estado y reciben la aprobación del Congreso estatal, en Oaxaca los magistrados son nombrados por el gobernador y ratificados en un plazo no prorrogable de 10 días por la legislatura del estado. Hay dos características que llaman la atención del caso oaxaqueño: el nombramiento es por el gobernador (es decir, no hay terna de selección) y el plazo para la ratificación legislativa es fatal, lo cual implica que de agotarse los 10 días sin resolución legislativa, el gobernador del estado cuenta con la facultad de hacer una designación libre. Por otra parte, la redacción del artículo constitucional correspondiente no indica una mayoría específica para la ratificación del nombramiento, sólo requiere la anuencia de la legislatura, la cual se puede obtener con una pluralidad de votos. Si consideramos que el quórum necesario para sesionar siempre es el 50% más uno de los integrantes del congreso, tenemos que el nombramiento de los magistrados puede ratificarse con la aprobación de sólo 34% del total de los legisladores. Para entender mejor esto, basta contrastar con Nuevo León que exige dos tercios de los diputados integrantes del Congreso, es decir, el obligado 67% de los legisladores estatales.

En los contrapesos institucionales, la autonomía es un factor clave y en ésta el proceso de nombramiento es fundamental; sin embargo, una variable adicional que también incide en la autonomía del poder judicial es la seguridad en el mandato (bajo qué circunstancia puede ser removido un magistrado), la vigencia del mandato, y si ésta es concurrente o no con los mandatos de los otros poderes de gobierno, en particular del poder ejecutivo. En estos temas, tenemos que en Oaxaca los magistrados sí pueden ser reelectos y su manda-

to de 15 años supera significativamente el promedio nacional de ocho años.

Un periodo de quince años al frente del Tribunal Superior de Justicia garantiza la profesionalización de los magistrados y limita la probabilidad de concurrencia de mandatos entre los titulares del poder ejecutivo y los magistrados del Tribunal. En suma, Oaxaca –al igual que la Federación– privilegia plazos largos de gestión que fortalecen la capacidad de decisión y arraigo de los magistrados. Lo anterior sí y sólo sí, los seis magistrados oaxaqueños cumplen a término el periodo en comento. No contamos con información al respecto para hacer esta evaluación.

La autonomía del poder judicial se fortalece también si existen garantías para la suficiencia presupuestal. En algunos estados de la República, existe una prerrogativa constitucional que garantiza un monto específico para el poder judicial. Por ejemplo, en el caso de Yucatán se establece que el poder judicial no podrá recibir menos del 2% del total del gasto programable del estado; mientras que en Tamaulipas este límite se fijó en 1.3% del total del presupuesto estatal. En Oaxaca no sólo no existen estas garantías sino que el presupuesto asignado al poder judicial es de los más bajos en el país, un poco por arriba del promedio nacional.

Una manera distinta de ver el presupuesto asignado al poder judicial es el monto per cápita. En este sentido, Oaxaca otorga 89.5 pesos por habitante, lo que ubica como el sexto estado que menos recursos otorga al poder judicial, muy lejos de los 152.9 pesos del promedio nacional.

Un dato adicional sobre el poder judicial como contrapeso institucional es su

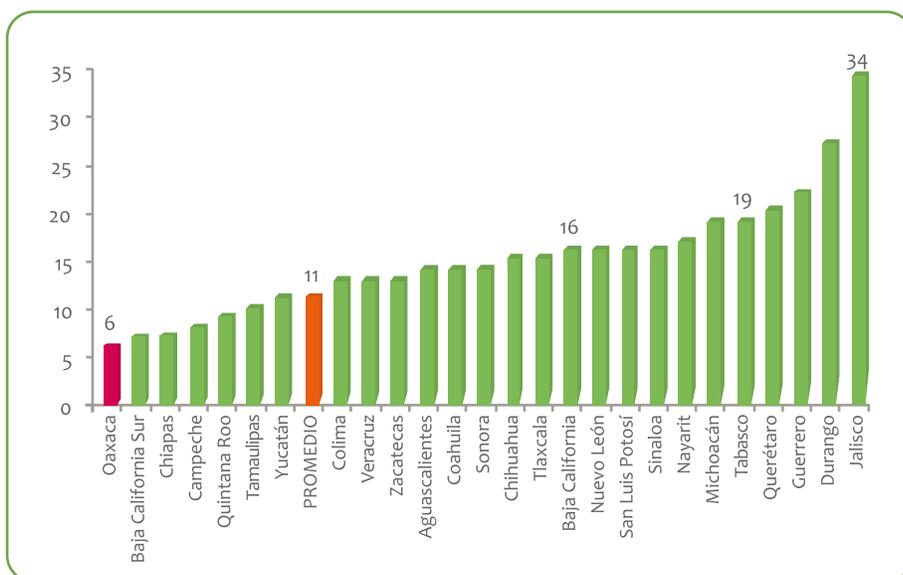


Gráfico 9. Número de magistrados.

Fuente: Elaboración Propia a partir de Ríos Figueroa, Julio. 2011. “La arquitectura institucional del poder judicial en las entidades federativas en México”. Manuscrito

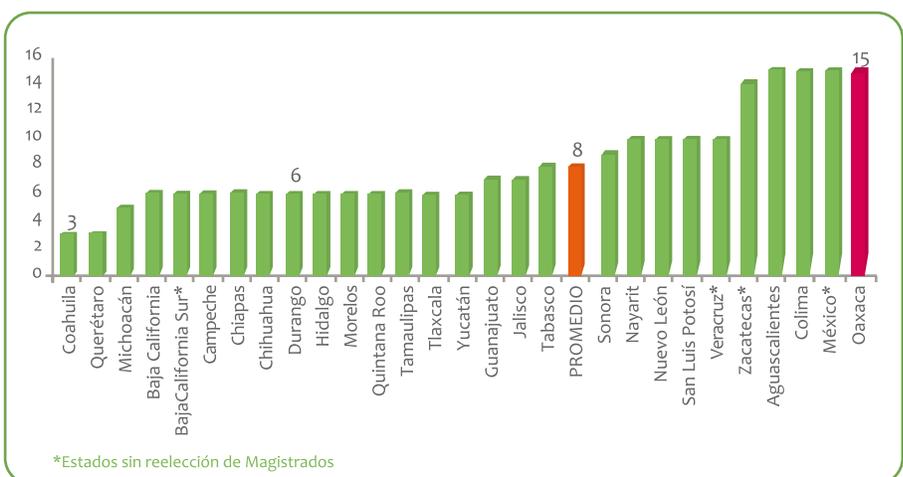


Gráfico 10. Duración del primer mandato de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia (años).

Fuente: Elaboración Propia a partir de Ríos Figueroa, Julio. 2011. “La arquitectura institucional del poder judicial en las entidades federativas en México”. Manuscrito

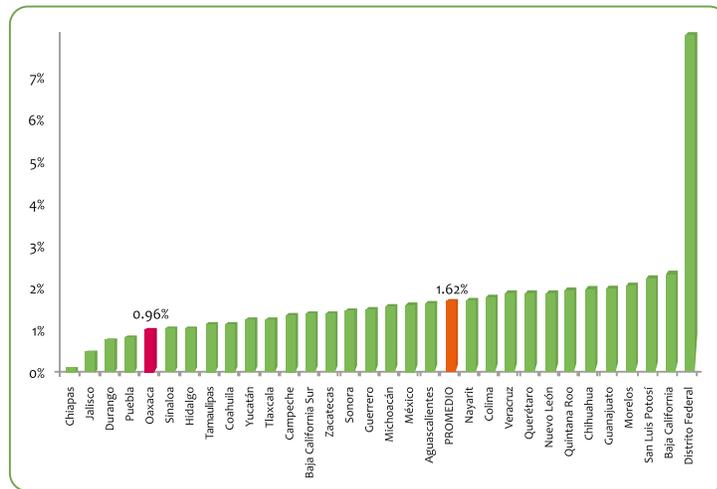
*Estados sin reelección de Magistrados

papel como control constitucional. El Tribunal Superior del Estado de Oaxaca no cuenta con estas atribuciones

La siguiente tabla resume toda la información anterior para Oaxaca en comparación con los estados que fueron parte de la región sureste de acuerdo a la categorización de este proyecto.

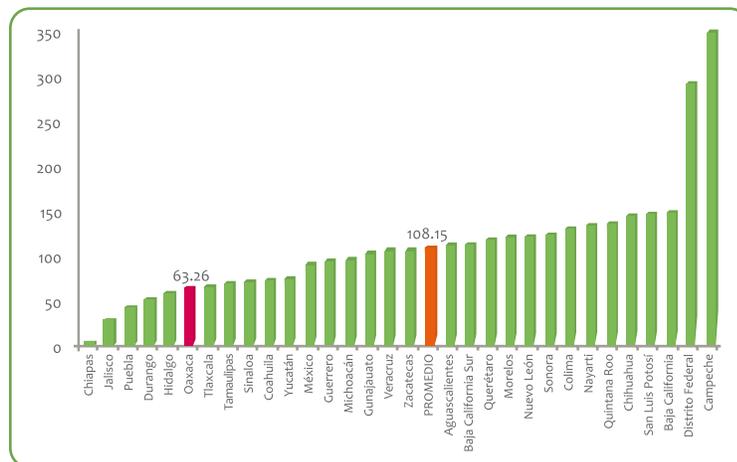
Los tres verbos rectores de la definición de rendición de cuentas tienen su contraparte institucional en los órganos de transparencia y en los órganos técnicos de evaluación. Mientras que el mecanismo de sanción e incentivos está regulado por los mecanismos usuales de control.

Gráfico 11. Presupuesto del Tribunal Superior de Justicia como porcentaje del Presupuesto Estatal (pesos constantes).



Fuente: Elaboración Propia

Gráfico 12. Presupuesto del Tribunal Superior de Justicia per cápita, 2009 (pesos constantes).



Fuente: Elaboración Propia

>>Informar

En términos de transparencia y, de acuerdo con el análisis de Métrica de

Transparencia 2010, tenemos que Oaxaca se encuentra por debajo del promedio nacional. Los siguientes son puntos centrales de atención para fortalecer el sistema de transparencia de la entidad

Tabla 3. Cuadro resumen: Tribunales Superiores de Justicia en Estados Seleccionados.

	Campeche	Chiapas	Guerrero	Oaxaca	Quintana Roo	Yucatán
Nombramientos	Serán hechos por el Gobernador y sometidos a la aprobación del Congreso.	Serán hechos por el Gobernador y sometidos a la aprobación del Congreso o la Comisión Permanente en su caso.	Serán hechos por el Gobernador y sometidos a la aprobación del Congreso.	Serán hechos por el Gobernador y sometidos a la aprobación del Congreso.	Serán hechos por el Gobernador y sometidos a la aprobación de dos terceras partes del Congreso.	Serán hechos por el Gobernador y sometidos a la aprobación de la mayoría de los miembros del Congreso presentes.
Vigencia del Mandato	6 años en su primer mandato.	6 años en su primer mandato.	6 años en su primer mandato.	15 años en su primer mandato.	6 años en su primer mandato.	6 años en su primer mandato.
Seguridad del Mandato	Después de su primer mandato, si son confirmados, serán inamovibles.	No especifica	Después de su primer mandato, si son confirmados, serán inamovibles.	Después de su primer mandato, si son confirmados, serán inamovibles.	Durante su mandato, que podrá extenderse hasta por 12 años.	Después de su primer mandato, si son confirmados, serán inamovibles.
Garantía Presupuestal	No	No	Se señala que en ningún caso sea menor al 10% del total del presupuesto de egresos autorizado para el ejercicio correspondiente a las Dependencias del Gobierno del Estado.	No	No	El presupuesto del Tribunal no podrá ser inferior al dos por ciento del total del gasto programable, el cual no será disminuido respecto al del año anterior.
Número de Magistrados	8	7	22	6	9	11
Reelección	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Acciones de control const.	todas aquellas controversias y asuntos que determinen las leyes	No	No	No	controversias constitucionales, acciones de inconstitucionalidad local y las acciones por omisión legislativ	Controversias constitucionales

>>LA RENDICIÓN DE CUENTAS AL INTERIOR DE LAS INSTANCIAS GUBERNAMENTALES. LOS VERBOS RECTORES: INFORMAR, EXPLICAR Y JUSTIFICAR

Con respecto a la calidad de la normatividad en el estado los resultados son: La Métrica de Transparencia también evaluó tres ámbitos adicionales del sistema de transparencia estatal: el proceso de respuesta a solicitudes de información (usuario simulado), la calidad de los portales de internet gubernamentales y la capacidad institucional del órgano garante de la entidad. En la primera dimensión, Oaxaca no obtuvo un resultado medio, pues aunque los suje-

tos evaluados respondieron dentro del plazo legal y por debajo del promedio de respuesta nacional, la calidad de la información proporcionada fue menor que el promedio nacional. Éste es un punto central de atención para todos los sujetos obligados en el estado.

Si se desagrega esta información por el tipo de sujeto obligado, tenemos que los municipios son los que mayores complicaciones enfrentan (principalmente

Gráfico 13. Evaluación de la normatividad.



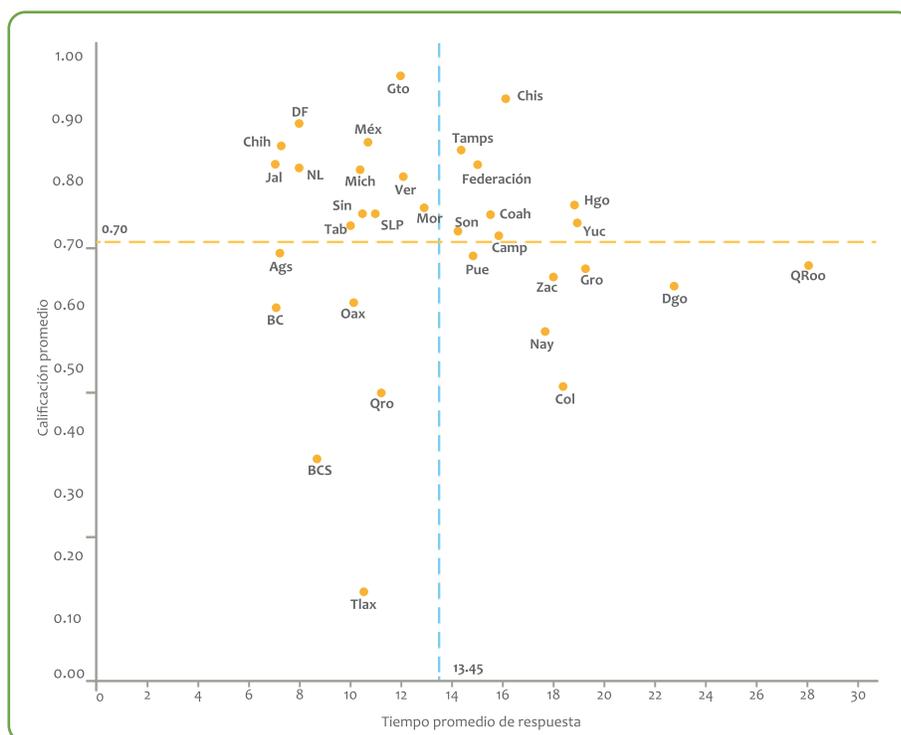
Variable	Oaxaca	Promedio por dimensión
Principios	1.00	0.97
Sujetos obligados	0.97	0.77
Información pública de oficio	0.56	0.65
Información reservada	0.95	0.88
Información confidencial	0.60	0.51
Datos personales	0.80	0.69
Disposiciones de archivo	1.00	0.55
Órgano garante	0.84	0.82
Diseño institucional	0.80	0.74
Procedimiento de acceso	0.50	0.88
Recurso de revisión	0.56	0.61
Responsabilidades y sanciones	1.00	0.97

Fuente: Métrica de la transparencia 2010.

en la calidad de la información) seguidos del Poder Ejecutivo que, contrario a lo usual, tuvo una baja calificación en calidad. Los demás sujetos obligados que fueron evaluados (poder legislativo, judicial, órganos desconcentrados y órganos autónomos) tuvieron una calificación razonable y respondieron dentro del plazo establecido por la ley.

En cuanto a la evaluación de los portales de internet, vuelve a destacar la situa-

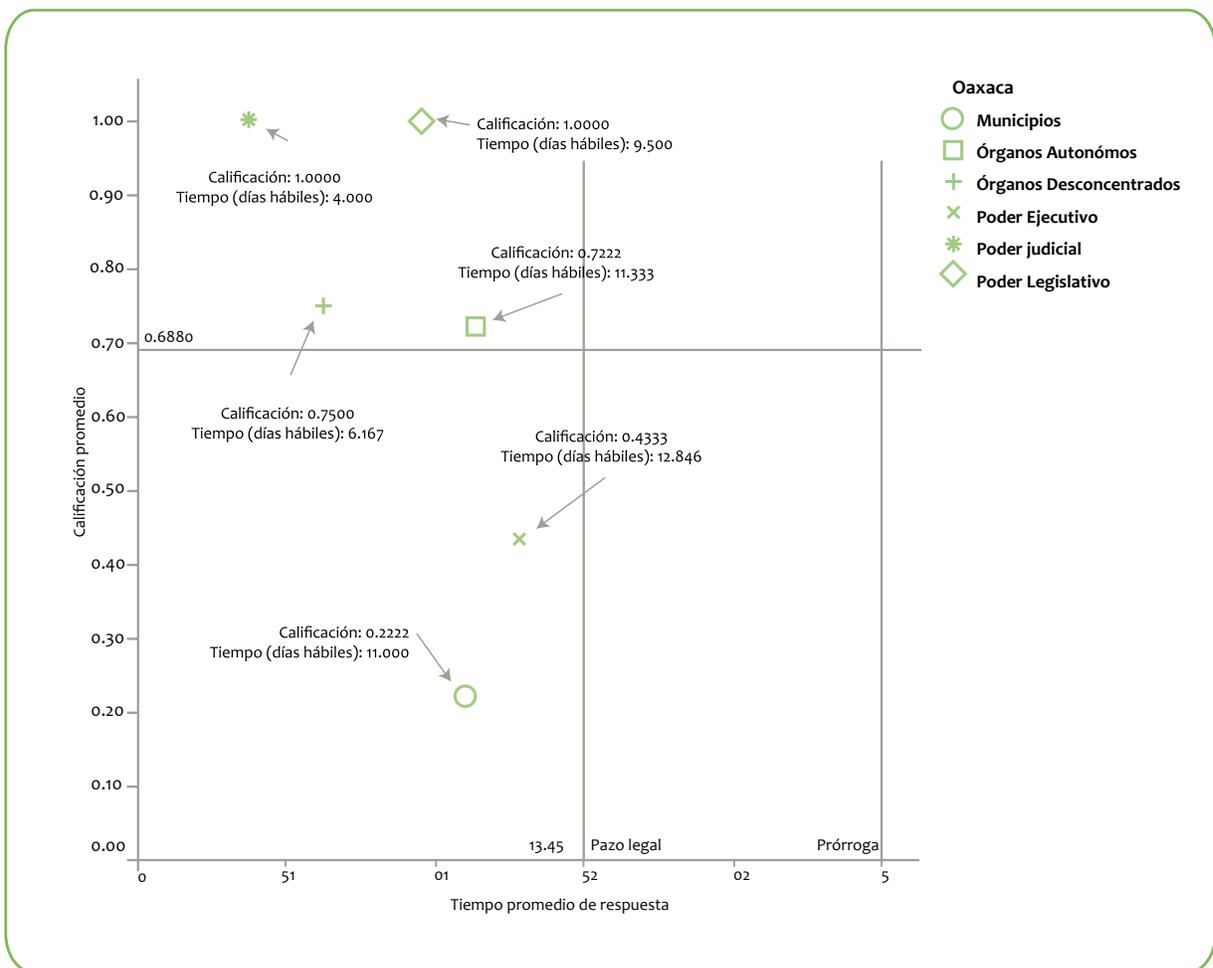
ción de los gobiernos municipales (distintos al municipio capital) que se encuentran muy por debajo del promedio estatal. Un dato alarmante es que las tres dependencias que también están por debajo del promedio es la oficina del titular del ejecutivo, la secretaría de finanzas y el Instituto Electoral. Destaca, sin duda, el puntaje del Tribunal Superior de Justicia (recordar presupuesto) y el municipio de Oaxaca de Juárez.



Fuente: Métrica de la transparencia 2010.

Gráfico 14. Evaluación usuario simulado, resultados nacionales.

Ilustración 1. Evaluación usuario simulado: Oaxaca



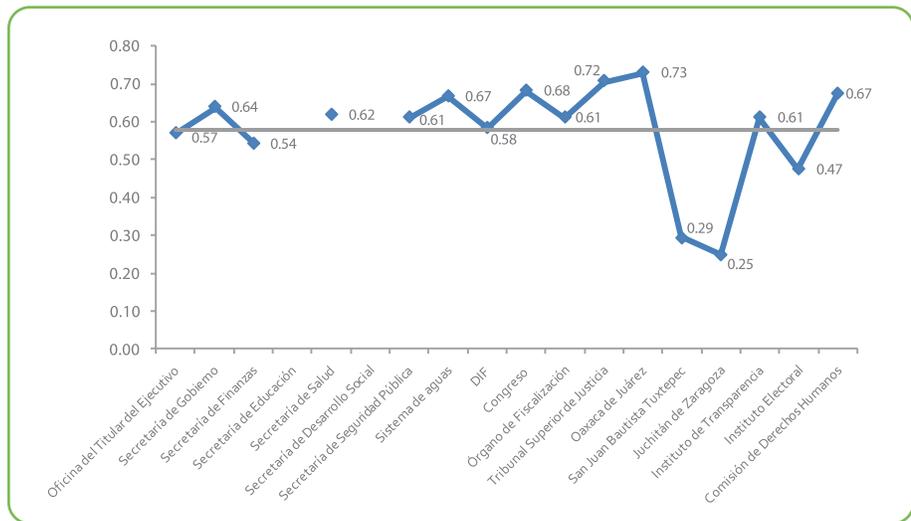


En cuanto a las capacidades institucionales del órgano garante, Oaxaca se encuentra en el doceavo lugar por encima del promedio nacional.

cer al órgano garante de la entidad. En cuanto a los primeros, es importante que el órgano garante genere manuales de operación, así como estrategias de evaluación de personal.

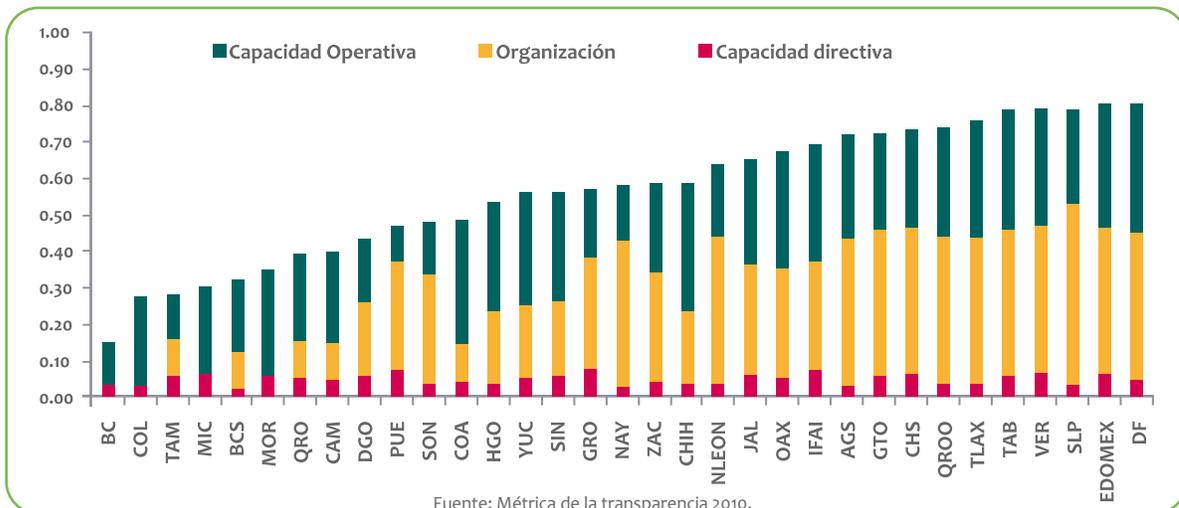
Hay factores endógenos y exógenos que requieren atención para fortale-

Gráfico 15. Evaluación portales de Internet.



Fuente: Métrica de la transparencia 2010.

Gráfico 16. Evaluación de capacidades institucionales del órgano garante, resultados nacionales.



Fuente: Métrica de la transparencia 2010.

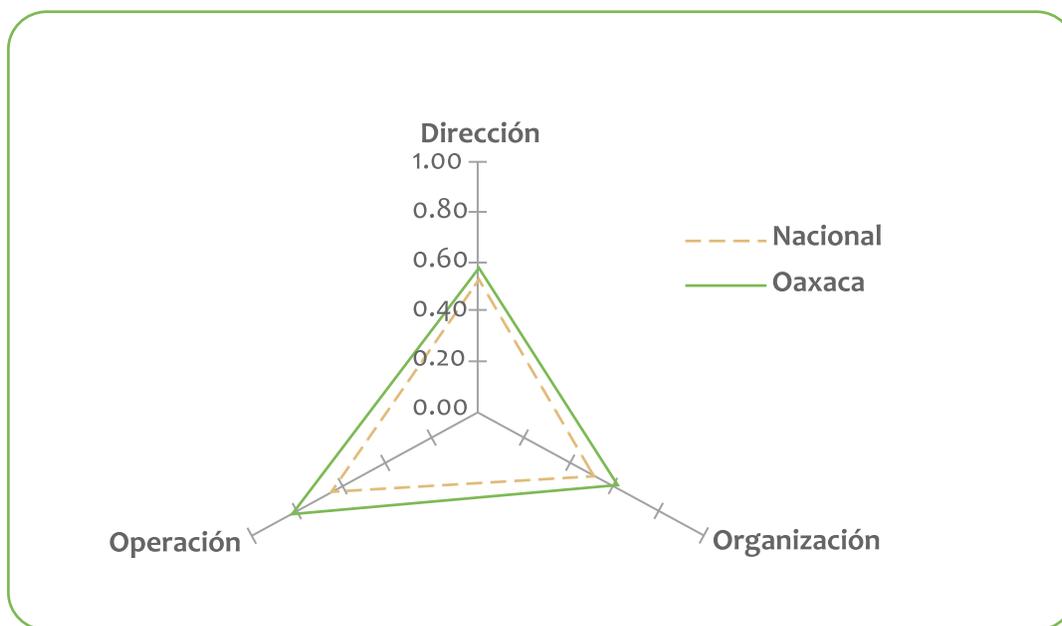


Gráfico 17. Evaluación de capacidades institucionales del órgano garante.

		Oaxaca	Promedio Nacional
Dirección	Capacidad directiva	0.56	0.52
Organización	Manual de procedimientos	1	0.58
	Manual de operación	0	0.55
	Perfil de puesto	1	0.85
	Evaluación	0	0.36
	Gestión archivística	1	0.24
Operación	Presupuesto	0.7	0.52
	Personal	1.0	0.50
	Tecnología	0.50	0.63
	Estadísticas	1	0.91

Fuente: Métrica de la transparencia 2010.

La tabla siguiente muestra a detalle los resultados finales por cada dimensión no sólo para Oaxaca, sino también para el resto de las entidades de la República.

>>Explicar y justificar

En el análisis sobre la rendición de cuentas de los gobiernos estatales, Ríos Cázares y Cejudo (2010) argumentan que un sistema de rendición de cuentas requiere que el desempeño gubernamental

**Tabla 4. Cuadro resumen:
Órganos Garantes.**

Estado	Valores normatividad	Valores portales	Valores usuario simulado	Valores capacidades inst.
Aguascalientes	0.673	0.972	0.841	0.721
Baja California	0.490	0.801	0.798	0.153
Baja California Sur	0.523	0.531	0.677	0.325
Campeche	0.802	0.806	0.856	0.403
Chiapas	0.733	0.897	0.964	0.734
Chihuahua	0.710	0.791	0.927	0.589
Coahuila	0.941	0.760	0.873	0.485
Colima	0.637	0.654	0.736	0.281
Distrito Federal	0.944	0.978	0.943	0.808
Durango	0.870	0.642	0.815	0.436
Estado de México	0.690	0.821	0.931	0.807
Guanajuato	0.600	0.885	0.981	0.721
Guerrero	0.639	0.619	0.829	0.573
Hidalgo	0.804	0.914	0.380	0.536
Jalisco	0.693	0.846	0.911	0.654
Michoacán	0.633	0.648	0.907	0.304
Morelos	0.867	0.794	0.878	0.351
Nayarit	0.756	0.774	0.779	0.581
Nuevo León	0.910	0.725	0.909	0.636
Oaxaca	0.799	0.579	0.802	0.676
Puebla	0.784	0.582	0.839	0.470
Querétaro	0.691	0.515	0.731	0.396
Quintana Roo	0.751	0.852	0.332	0.739
San Luis Potosí	0.820	0.791	0.873	0.791
Sinaloa	0.797	0.832	0.873	0.561
Sonora	0.722	0.956	0.858	0.482
Tabasco	0.845	0.882	0.864	0.789
Tamaulipas	0.861	0.883	0.923	0.284
Tlaxcala	0.760	0.606	0.572	0.761
Veracruz	0.926	0.774	0.901	0.790
Yucatán	0.873	0.793	0.865	0.561
Zacatecas	0.789	0.821	0.823	0.587
Federación	0.806	0.961	0.911	0.693
Promedio nacional	0.762	0.778	0.821	0.566

Fuente: Métrica de la transparencia 2010. Los valores van de 0 a 1 siendo 1 el valor máximo

mental sea evaluado y que esas evaluaciones no sólo sean insumos para la toma de decisiones, sino también información disponible que permita entender justamente, la toma de decisiones del gobierno. Evaluar y someter al escrutinio público dichas evaluaciones, además de hacerlas vinculantes es uno de los principios centrales para poder ofrecer una explicación de las decisiones de gobierno.

En este sentido, la información disponible es casi nula. Sólo ocho estados dieron información al respecto (Aguascalientes, Colima, Distrito Federal, Durango, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Morelos) siendo Colima, Distrito Federal y Guanajuato los únicos estados que indicaron contar con legislación de evaluación de la administración pública. Sobre la existencia de algún órgano encargado de la Evaluación del Desempeño de la Administración Pública, sólo Distrito Federal, Guanajuato y Jalisco indican contar con dicho órgano (respondieron seis entidades: Aguascalientes, Durango y Michoacán no cuentan con un órgano de esta naturaleza). En términos de evaluación del desempeño, sólo Guanajuato y Jalisco cuentan con un sistema, mientras que Aguascalientes, Durango, Oaxaca y Querétaro indicaron lo contrario. En suma, no contamos con información suficiente para saber si Oaxaca contempla una legislación de evaluación de la administración pública, si ha cumplido con la reforma constitucional federal de mayo del 2008. Lo que se sabe, indica que en el estado todavía hay un trecho por recorrer en los sistemas de evaluación del desempeño.

>> Sanciones e incentivos: el control interno

Las contralorías estatales (o sus equivalentes) son las instituciones encargadas de lo que comúnmente se conoce como control interno de la administración pública (en contraparte a las entidades de fiscalización superior que son las encargadas de llevar a cabo el “control externo”). La característica de interno o externo se define de acuerdo a si la institución que controla pertenece o no a la institución que ejerce el gasto sujeto de revisión. Una característica del control interno es que usualmente es simultáneo al ejercicio presupuestal y se apoya en auditorías concurrentes con la ejecución del presupuesto (Ríos-Cázares y Pardinas, 2008).

Todas las administraciones públicas estatales en el país consideran una entidad encargada de establecer normas para la vigilancia, fiscalización y control de sus dependencias y entidades. En Oaxaca, la dependencia encargada de estas funciones es la Secretaría de la Contraloría (ahora Secretaría de la Contraloría y Transparencia Gubernamental), la cual debe vigilar el correcto funcionamiento de todas las dependencias que conforman la administración pública centralizada y descentralizada de la entidad.

Al igual que en los contrapesos institucionales, la efectividad de un instrumento de control depende de que éste se encuentre libre de presiones (no vínculos) que puedan sesgar las actividades propias de control. En el caso de las contralorías, éste es un tema particularmente complejo, pues no se espera independencia de la contraloría al titular del Ejecutivo, sólo autonomía de gestión. De hecho, en todos los casos de los que contamos con información, el contralor

del estado es nombrado directamente por el gobernador y puede ser removido del cargo por él mismo. Sólo en el caso de Durango se exigen requisitos específicos para esta posición.

Para el análisis de la libertad de acción de las contralorías estatales, México Estatal, se enfoca principalmente en los contralores internos (o su equivalente) y en la libertad del contralor del estado para decidir la organización interna de la dependencia, los mandos directivos, los contralores internos y su plan de trabajo. Sobre este tema, en ocho contralorías estatales es el titular quien determina la

organización interna de la dependencia, así como la designación de los mandos directivos. En el resto de los casos con información, el gobernador del Estado interviene. El caso extremo es el Estado de México, donde la contraloría está subordinada a las decisiones de la Secretaría de Finanzas. Lamentablemente, no contamos con información de Oaxaca sobre estos temas.

En cuanto a los contralores internos (sólo dos estados - Chihuahua y Michoacán- indican que estos no son los encargados de realizar las labores propias de vigilancia y control en las depen-

Tabla 5. Actor(es) que define(n) la organización administrativa de la Contraloría / Actor(es) que designa(n) los mandos directivos de la Contraloría, 2008.

		Organización administrativa			
		Contralor (o equivalente)	Contralor con aval del gobernador	Gobernador	Otro
Mandos directivos	Contralor(o equivalente)	Campeche* Chihuahua Guanajuato Guerrero Morelos Sonora Veracruz Yucatán		Jalisco	
	Contralor con aval del gobernador	Puebla Quintana Roo Zacatecas	Aguascalientes Baja California* Baja California Sur Colima Michoacán Nayarit Nuevo León Sinaloa Tlaxcala		
	Gobernador			Durango Tamaulipas	Estado de México (Sría de Finanzas)
	Otro				

Fuente: Ríos Cázares y Cejudo, 2010: tabla 7

dencias y entidades de la administración pública estatal), se tiene que en trece entidades, son designados por el propio titular de la contraloría, en cinco estados esta designación es prerrogativa del gobernador y en cuatro más la designación es responsabilidad del titular de la entidad a la que se encuentra adscrito este funcionario. Oaxaca destaca en este rubro porque los contralores internos lo mismo son designados por el titular de la entidad y además dependen jerárquicamente de él. Este esquema de incentivos disminuye la probabilidad de un ejercicio autónomo. Nuevamente, Oaxaca se quedó fuera del análisis por ausencia de datos.

Un factor clave en las labores de contraloría para garantizar la auténtica libertad de acción está dado por quién determina el plan de trabajo de la institución (el número y tipo de auditorías a realizar por parte de la Contraloría del estado). En la mayoría de las entidades, este plan de trabajo se define con base en un manual o programa operativo; mientras que en algunos casos el titular de la Contraloría determina este plan y sólo en el caso de Yucatán se requiere aprobación del Gobernador. No hay datos para Oaxaca.

Las contralorías estatales, a pesar de la magnitud de sus labores, son pequeñas. Datos de 11 estados de la República in-

Tabla 6. Designación y dependencia jerárquica contralores internos, 2008.

Designación del Contralor interno					
		Titular de la Contraloría (o equivalente)	Gobernador	Titular de la dependencia	Otro
Dependencia jerárquica	Titular de la Contraloría (o equivalente)	Baja California Colima Guanajuato Morelos Puebla Quintana Roo Sonora Tlaxcala Yucatán Veracruz	Durango Estado de México Tamaulipas	Jalisco	
	Gobernador		Campeche		
	Titular de la dependencia	Aguascalientes Baja California Sur* Nayarit**	Nuevo León	Guerrero Sinaloa Zacatecas	
	Otro				

* La designación de los contralores se realiza en acuerdo con el gobernador y el titular de la dependencia.

** Aunque dependen del titular de la dependencia, "existe una coordinación plena entre la contraloría general y [las entidades paraestatales] para realizar las funciones que en materia de control interno existen en la entidad y que tienen alcance obligatorio para ellas".

Fuente: Ríos Cázares y Cejudo, 2010: tabla 8

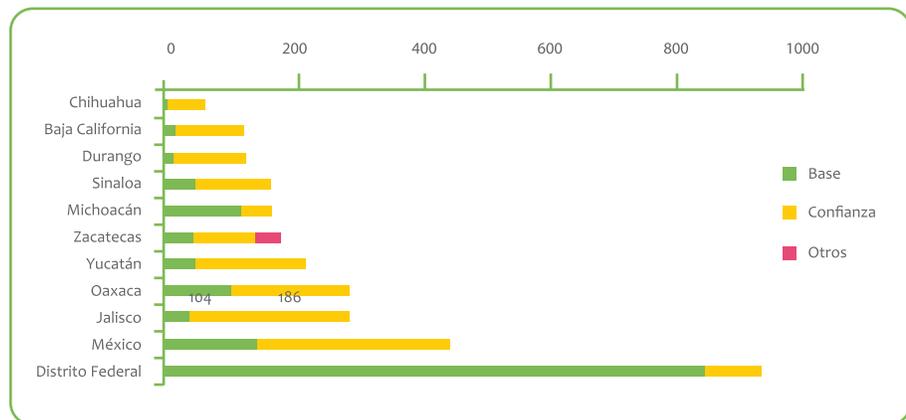
Tabla 7. ¿Quién define el número y tipo de auditorías a realizar por parte de la Contraloría del Estado? 2008.

Manual o programa operativo	Titular de contraloría en colaboración con directores de área	Titular de contraloría con aprobación del titular del Ejecutivo	Titular de contraloría
Aguascalientes Baja California Baja California Sur Campeche Colima Edo. de México Michoacán Morelos Nuevo León Puebla Quintana Roo Sinaloa Sonora Tamaulipas Tlaxcala Veracruz Zacatecas	Durango Guanajuato Guerrero Nayarit	Yucatán	Chihuahua Jalisco

dican un promedio de 162 servidores públicos a su servicio, de los cuales casi la mitad son personal de confianza y el resto personal de base. En Oaxaca, la

Secretaría de la Contraloría contaba con 290 trabajadores de los cuales 64.14% son de confianza.

Gráfico 18. Personal de la Contraloría, 2009.



Fuente: Elaboración Propia a partir de Solicitudes de Información Pública.

Ponderando la capacidad de la contraloría del estado de acuerdo al total del personal con que cuenta la institución, tenemos que para el 2009, en Oaxaca había 12.6 servidores públicos de la Secretaría de la Contraloría por dependencia de la administración pública estatal. Si bien este dato puede resultar dramático, en términos comparados, no lo es tanto. Como lo muestra la gráfica siguiente, Oaxaca no es la entidad más débil en este sentido y, por el contrario, se

encuentra por encima del promedio (de acuerdo a los datos de las 11 entidades que se muestran). Destaca, sin duda, el tamaño ponderado de la contraloría (o equivalente) del Distrito Federal.

En términos presupuestales, tomando como ponderación el porcentaje que representa el presupuesto de la Contraloría del presupuesto estatal global, se tiene que Oaxaca recibe menos del promedio de las entidades analizadas.

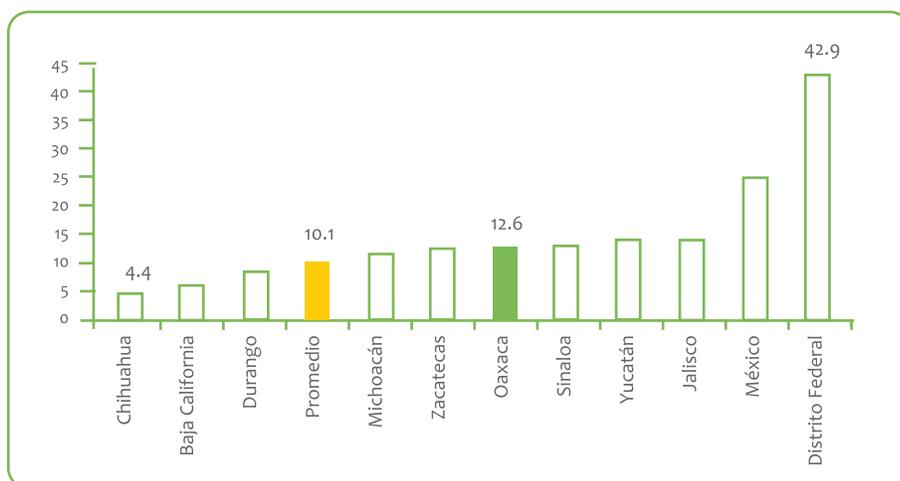


Gráfico 19. Personal de la Contraloría / Número de Dependencias, 2009.

Fuente: Elaboración Propia

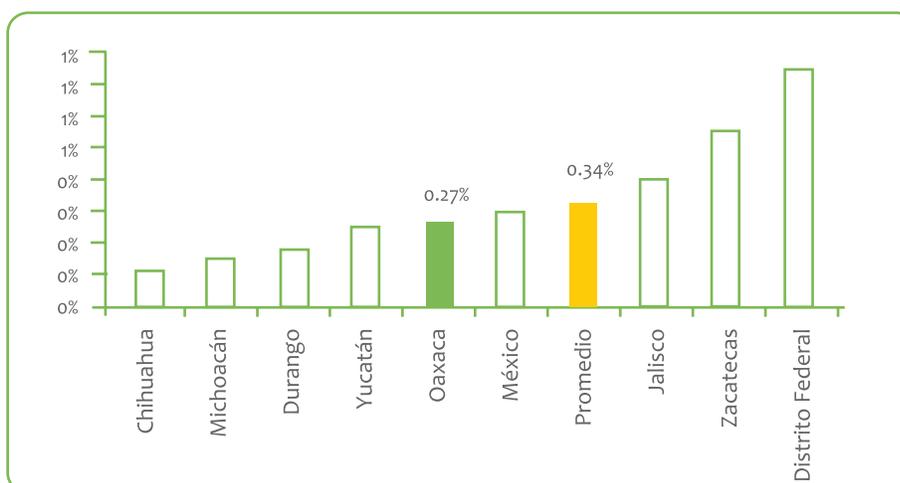


Gráfico 20. Presupuesto de la Contraloría como porcentaje del Presupuesto del Estado, 2007.

Fuente: Elaboración Propia

Para Oaxaca fue imposible obtener el presupuesto específico de la Secretaría de la Contraloría para los años de análisis, pues el presupuesto estatal se organizó de acuerdo a ejes temáticos. Siguiendo la descripción de cada eje,

a continuación presentamos la evolución del presupuesto asignado al eje de Gobierno transparente y de calidad que es al que pertenecen las actividades de contraloría.

Gráfico 21. Evolución del presupuesto dedicado a Desarrollo Municipal dentro del eje de Gobierno Transparente y de Calidad (Millones de pesos constantes).



Fuente: Elaboración Propia a partir de Solicitudes de Información Pública.

Gráfico 22. Evolución en la distribución del Presupuesto en el eje de Gobierno Transparente y de Calidad.



Fuente: Presupuesto Estatal 2007, 2008 y 2009

>>LOS TEMAS CRÍTICOS DE LA AGENDA EN RENDICIÓN DE CUENTAS PARA OAXACA

Con base en el análisis de algunos indicadores claves de las instituciones pilares de los contrapesos institucionales y de los verbos rectores de la rendición de cuentas en el estado de Oaxaca se pueden derivar las siguientes conclusiones generales.

Fortalecer al poder legislativo: un primer aspecto de atención es el acceso a información básica del poder legislativo. En segundo término (aunque no menos importante) es fortalecer la capacidad de incidencia del congreso local en el estado, pues los datos disponibles sugieren una debilidad institucional que incide de manera directa en la efectividad de los contrapesos institucionales.

Fortalecer la transparencia de las instituciones públicas del estado: Es preocupante la ausencia de información sobre las características del Congreso Estatal y algunas dependencias del poder ejecu-

tivo. También resulta relevante revisar el desempeño de dependencias críticas del poder ejecutivo (gobierno y finanzas). Sin información disponible es imposible una evaluación adecuada.

Atender a problemática en el tema que enfrentan los gobiernos municipales. Una manera de hacerlo sería fortalecer al órgano garante para apoyar de manera directa a los gobiernos municipales que enfrentan retos en esta materia.

Ofrecer alguna garantía de suficiencia presupuestal para el poder judicial del estado.

Generar un efectivo sistema y política pública de evaluación del desempeño que no sólo cumpla con los mínimos del decreto presidencial de mayo del 2008, sino también que genere mecanismos legislativos para que los resultados sean vinculantes para las autoridades competentes.



La Educación en el Estado de Oaxaca 2007-2009

>> PRESENTACIÓN

En términos generales, un gobierno estatal efectivo en materia educativa es el que mínimamente distribuye de forma eficiente sus recursos disponibles con el objetivo de establecer una infraestructura suficiente y adecuada de educación pública en todos los niveles (preescolar, básica, media superior, normal), además de que incrementan la probabilidad de que los alumnos accedan a niveles superiores de educación.

>>¿QUÉ HACEN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS EN MATERIA EDUCATIVA?

>>Facultades Exclusivas

1. Prestan los servicios de educación inicial, básica y normal.
2. Proponen contenidos regionales para preescolar, primaria, secundaria y normal.
3. Ofrecen servicios de formación, actualización y capacitación magisterial.
4. Revalidan y otorgan equivalencias de estudios de educación preescolar, básica y normal.
5. Regulan las autorizaciones a particulares para impartir educación preescolar, básica y normal.
2. Otorgar conjuntamente reconocimientos con validez oficial.
3. Editar libros y producir otros materiales didácticos que no sean los obligatorios.
4. Difundir publicaciones mediante los servicios de bibliotecas públicas.
5. Promover investigación para la innovación educativa.
6. Impulsar el desarrollo de la enseñanza tecnológica y de la investigación científica.
7. Fomentar la lectura.
8. Promover la cultura física y deportiva.

>>Facultades Concurrentes con la Federación

1. Prestar servicios de educación distintos a la inicial, básica, normal y de actualización.



>>¿CÓMO MEDIMOS LAS ACTIVIDADES ESTATALES EN MATERIA EDUCATIVA?

>>Insumos

1. Recursos provenientes del Fondo de Aportaciones para Educación Básica (FAEB)
2. Alumnos inscritos en educación básica en edad normativa
3. Promedio de alumnos por docente en educación básica
4. Porcentaje de escuelas de educación básica con al menos una computadora y con internet para la enseñanza
5. Número y capacidad de los bachilleratos tecnológicos existentes en la entidad
6. Investigadores pertenecientes al SNI que residen en la entidad

>>Procesos

1. Tasa de cobertura bruta en educación básica
2. Tasa de cobertura bruta en educación media superior

>>Resultados

1. Tasa de deserción en distintos niveles de educación
2. Tasa de absorción en distintos niveles de educación
3. Probabilidad de tránsito normativo en distintos niveles de educación
4. Logro escolar de los alumnos a partir de pruebas nacionales



>>PRINCIPALES RESULTADOS Y HALLAZGOS

>>Insumos: recursos financieros, humanos y de infraestructura

Con relación a los recursos proveniente del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica (FAEB), el estado de Oaxaca recibió 8,955.21 millones de pesos en 2008, que representa un incremento de más de 1.8 por ciento respecto del año anterior (Gráfico 1). Con este monto, la entidad se ubica en el cuarto lugar a nivel nacional.

El monto otorgado a las entidades federativas por el FAEB depende, fundamentalmente, de la matrícula escolar en educación básica; lo que resulta en una alta

correspondencia entre los recursos recibidos por el estado de Oaxaca con este indicador. Como se observa en el Gráfico 2, la entidad ocupó en 2008 el onceavo lugar a nivel nacional de alumnos inscritos en educación básica en edad normativa con una matrícula de poco más de 628 mil estudiantes, de los que 50.88 por ciento son mujeres. En el gráfico 3, puede observarse con mayor claridad la correlación entre la asignación de recursos del FAEB y la matrícula en educación básica para todas las entidades federativas.

Otro elemento de insumos que se considera relevante es el nivel de saturación

Gráfico 1. Recursos provenientes del FAEB 2008 (millones de pesos constantes) y variación con respecto a 2007.

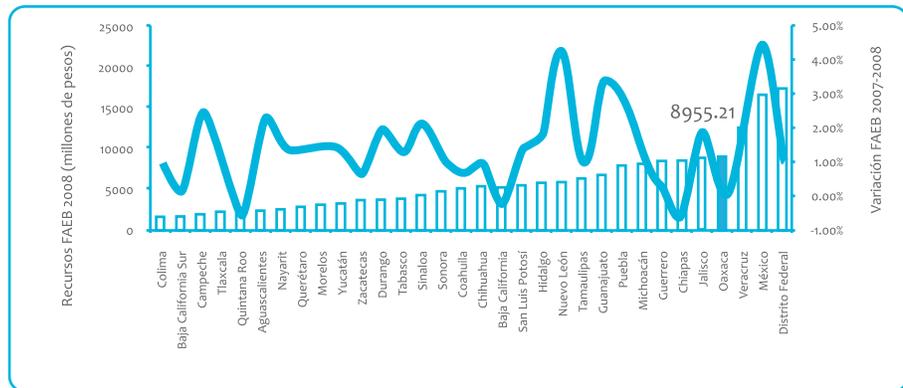
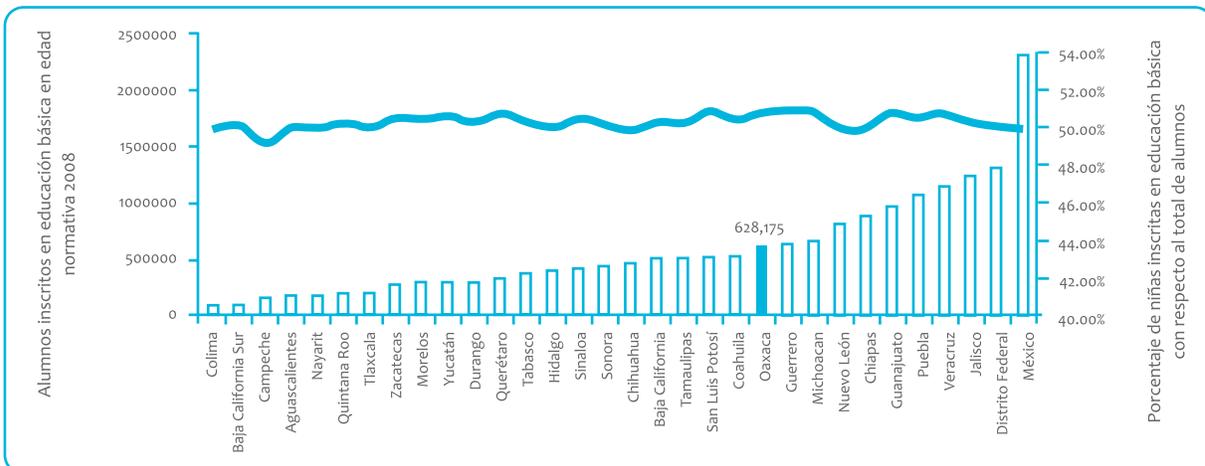


Gráfico 2. Alumnos inscritos en educación básica en edad normativa (2008) y porcentaje de niñas.



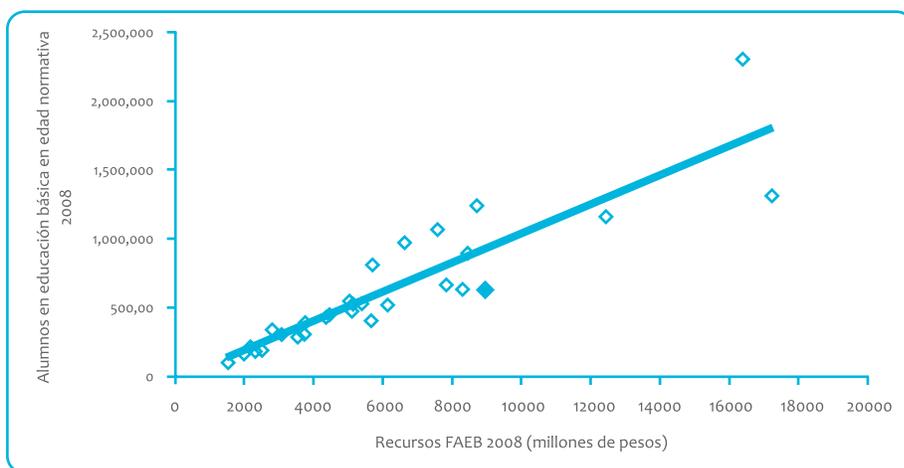


Gráfico 3. Relación entre recursos recibidos por el FAEB (miles de pesos constantes) y alumnos inscritos en educación básica en edad normativa 2008.

Elaboración Propia. Fuente para Gráfico 1: Presupuesto de Egresos de la Federación. Fuente para Gráfico 2: SEP-Federal, Estadísticas sobre educación básica. Ambas fuentes para gráfico 3

o sobrecupo de las aulas en educación básica; ya que dicho elemento puede repercutir en la calidad educativa. A partir del cálculo del promedio de alumnos que corresponden a cada docente en escuelas de educación básica para 2008, se identificó que el estado de Oaxaca ocupa el sexto lugar nacional, al

contar con una relación de poco más de 20 alumnos por cada docente. De este modo, se encuentra en niveles cercanos a las entidades líderes en la materia (Gráfico 4), aunque es probable que este dato esté asociado a la dispersión poblacional en el estado.

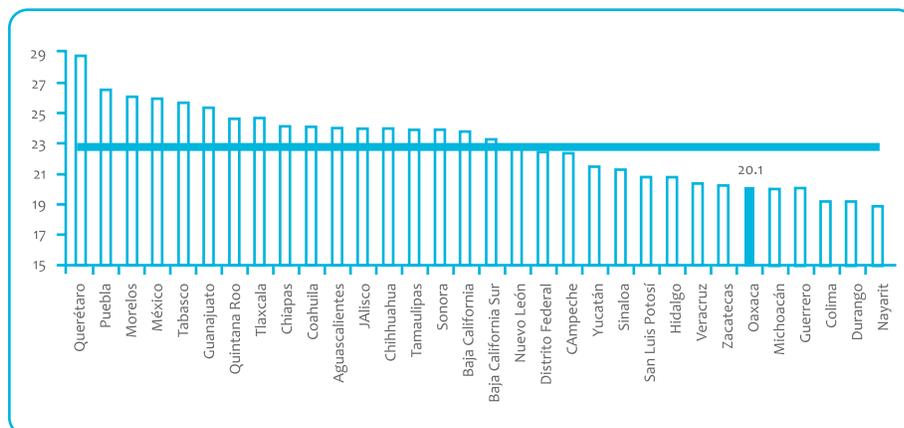


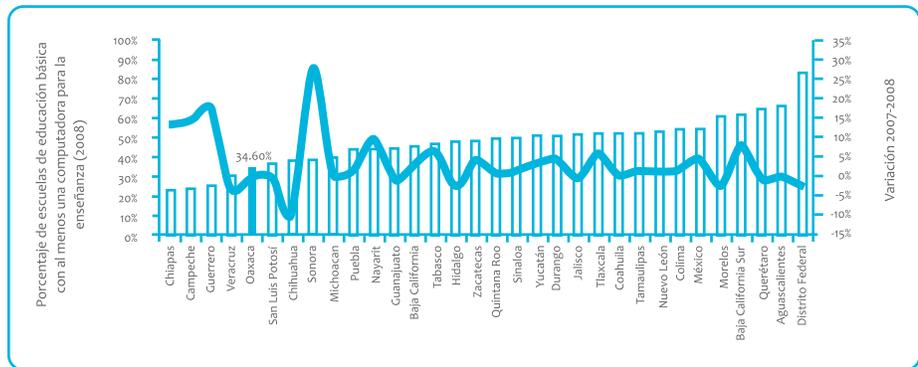
Gráfico 4. Promedio de alumnos por docente en escuelas de educación básica 2008.

Elaboración Propia. Fuente: Sistema Nacional de Información Educativa. SEP-Federal

Un elemento adicional de insumos que indica el compromiso estatal en materia educativa, y que incide en los procesos de aprendizaje es la infraestructura disponible para la enseñanza en las escuelas. Para evaluar este rubro, se utiliza el porcentaje de escuelas de educación básica que cuentan con computadora con conexión a Internet para la ense-

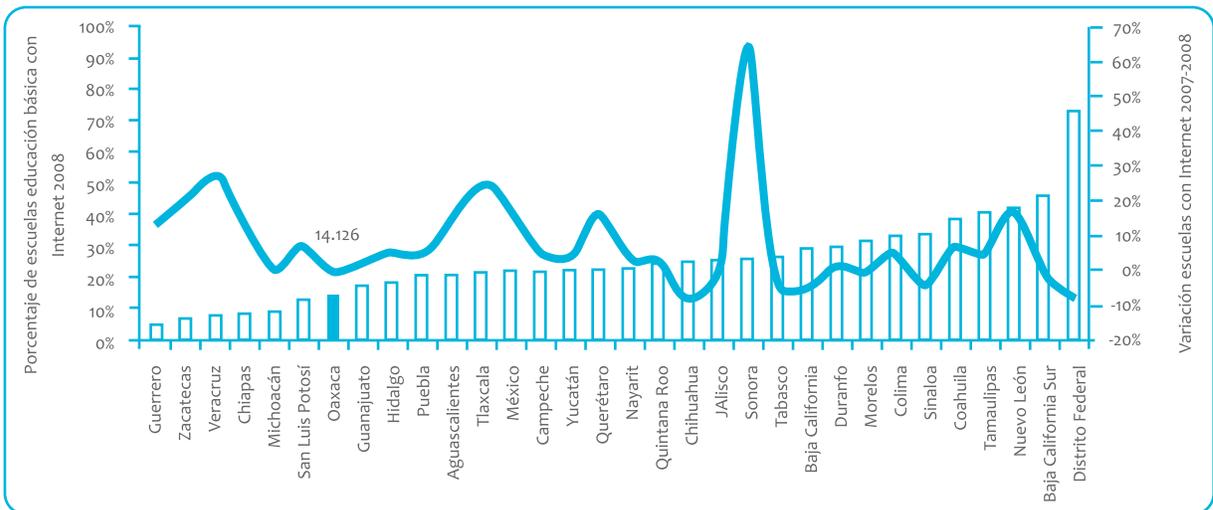
ñanza. En el estado de Oaxaca, 3,512 escuelas de educación básica cuentan con una computadora, esto es 34.6% de las 10,151 escuelas de educación con financiamiento estatal para el ciclo escolar 2008-2009. Este resultado ubica a Oaxaca en el lugar 28 a nivel nacional en esta variable.

Gráfico 5. Porcentaje de escuelas de educación básica con al menos una computadora para la enseñanza 2008 y variación con respecto a 2007.



Elaboración Propia. Fuente: SEP-Federal

Gráfico 6. Porcentaje de escuelas de educación básica que cuentan con Internet para la enseñanza 2009 y variación con respecto a 2007.



Elaboración Propia. Fuente: SEP-Federal

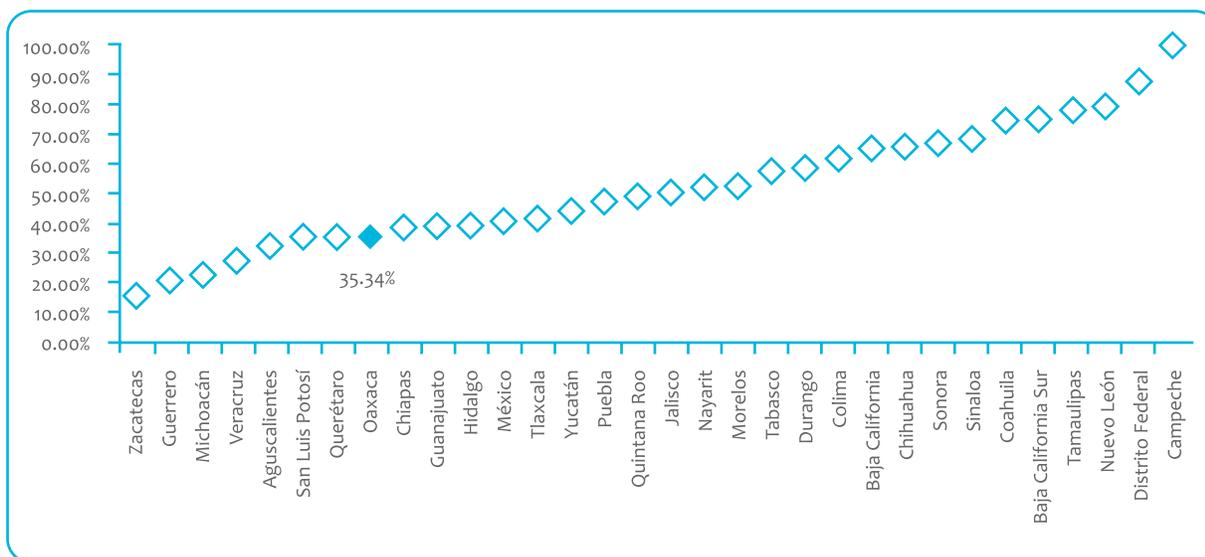
Si bien el hecho de que las escuelas cuenten con computadoras puede considerarse un factor positivo para la enseñanza, dichas herramientas potencian su utilidad al contar con acceso a internet. En este tema y, no obstante el esfuerzo por equipar los centros de enseñanza con computadoras, Oaxaca continúa rezagado, puesto que solamente 1,241 de las 10,151 escuelas de educación básica cuentan con internet (esto es, 14.12% del total), esto ubica al estado dentro de los últimos lugares a nivel nacional en esta variable (Gráfico 6).

Pese a encontrarse en los últimos lugares, está mejor posicionado respecto a otros estados con menores niveles de marginación, como Zacatecas y San Luis Potosí. Sin embargo, resulta contraproducente el retroceso en el número de escuelas con acceso a internet (de 1,442 en 2007 a 1,241 en 2009) (Gráfico 6). Una situación similar se presenta en el porcentaje de escuelas que cuentan con com-

putadora y conexión a internet. Al juntar ambos aspectos, se tiene que Oaxaca ha disminuido más de cinco puntos porcentuales de 2007 a 2009 (de 40.93% a 35.34%), lo que significa que, del total de escuelas que cuentan con computadora, solamente el 35.34% de ellas cuenta también con internet. (Gráfico 7) El nivel de 2007 lo hubiera ubicado por encima del Estado de México (cuatro lugares por arriba de su nivel real en 2009).

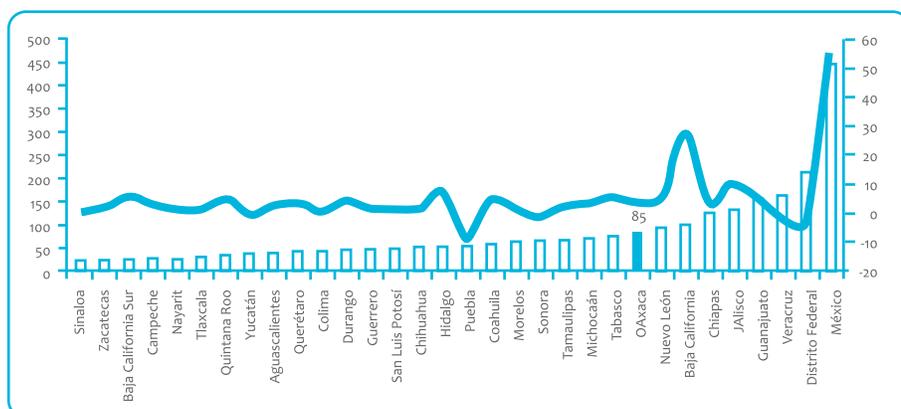
Otro ámbito de la política educativa en el que los gobiernos estatales tienen un papel central es el nivel de educación técnico y medio superior. Oaxaca ocupa el noveno lugar a nivel nacional en el número de bachilleratos tecnológicos, pues cuenta con 85 instituciones de este tipo para 2009 (Gráfico 8). No solamente se encuentra dentro de los diez primeros estados en este rubro, sino que también se incrementó el número de bachilleratos de este tipo desde 2007.

Gráfico 7. Porcentaje de las escuelas de educación básica con computadora para la enseñanza, que cuentan con conexión a Internet 2009.



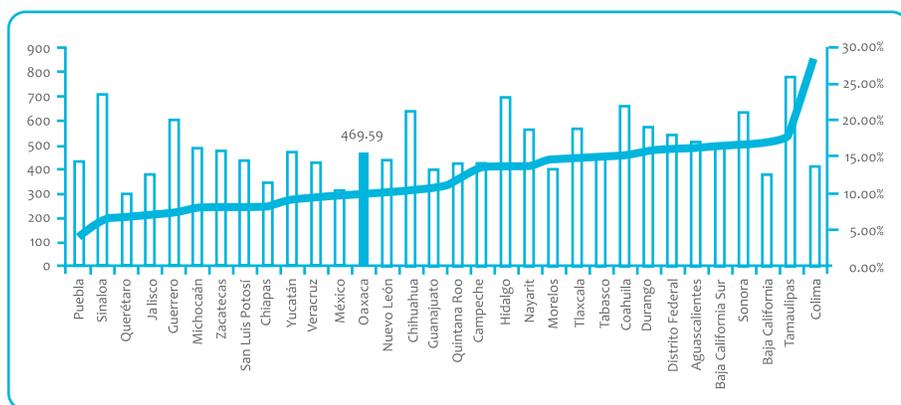
Elaboración Propia. Fuente: SEP-Federal

Gráfico 8. Bachilleratos tecnológicos existentes en la entidad 2009; y variación nominal con respecto a 2007.



Elaboración Propia. Fuente: SEP-Federal

Gráfico 9. Alumnos por bachillerato tecnológico 2009 y porcentaje de la población de la entidad entre 15 y 19 años cubierta por los bachilleratos tecnológicos.



Elaboración Propia. Fuente: SEP-Federal / INEGI, Censo 2010.

En lo que respecta a la saturación de los planteles, en el estado de Oaxaca los bachilleratos tecnológicos cuentan en promedio con 470 alumnos, con lo que ocupa el lugar diecisiete en saturación a nivel nacional y se coloca en una posición intermedia. De la misma forma, y a partir de información recopilada del Censo 2010, solo 9.81% de la población entre 15 y 19 años se encuentra cubierta por los bachilleratos tecnológicos de la entidad; cifra muy inferior si se compara con otras entidades como Colima (28.36%) y Tamaulipas (18.22%). Si bien es cierto que los bachilleratos tecnológicos

no son la única opción de educación media superior existente, la comparación entre estados – y la presentación más adelante de la cobertura en el nivel medio superior – podría revelar la existencia de un cuello de botella no atendido en la entidad en este nivel de educación.

Un último indicador de insumos que resulta importante resaltar es la variación porcentual en el número de investigadores pertenecientes al SNI en la entidad entre 2007 y 2009. Oaxaca tuvo uno de los crecimientos más importantes en el país, al incrementar el número de in-

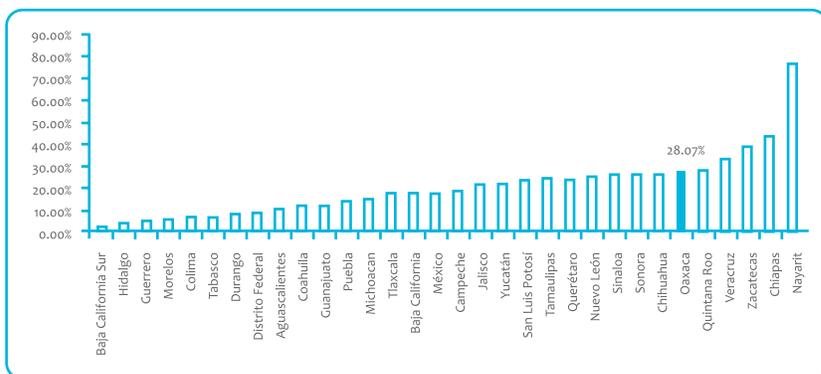
vestigadores nacionales en su territorio en un 28.07%, pasó de 114 a 146 investigadores. Si bien en términos nominales todavía ocupa un nivel medio-bajo en el número de investigadores pertenecientes al SNI con respecto a otras entidades del país, el incremento porcentual de los últimos años podría indicar un impulso a la creación de espacios para la investigación que incide positivamente en la calidad de la educación superior.

>>Procesos: tasas de cobertura en niveles de educación competencia de las entidades federativas

Con relación a las tasas de cobertura bruta en diversos niveles de educación,

se observa que aún persisten rezagos en el estado de Oaxaca, pues se sitúa en el décimo lugar en lo que respecta al nivel de cobertura bruta en educación básica con 93.18 por ciento. Esto la ubica por encima de estados con menores niveles de marginación como Nuevo León y Sinaloa, pero por debajo de Guerrero. Comparativamente, existe una brecha importante respecto de los primeros lugares en este rubro: Distrito Federal, Campeche y Baja California Sur, donde la cobertura en educación básica se encuentra en niveles superiores a 97 por ciento.

La situación cambia drásticamente al observar los niveles de cobertura en educación media superior. El estado



Elaboración Propia. Fuente: INEGI

Gráfico 10. Variación porcentual en el número de investigadores pertenecientes al SNI residentes en la entidad, 2007-2009.



Elaboración Propia. Fuente: INEE, Banco de Indicadores Educativos.

Gráfico 11. Tasa de cobertura bruta en educación básica 2009 y variación porcentual con respecto a 2008.

tiene sólo 58.1% de cobertura. Con respecto al resto de las entidades federativas del país, Oaxaca ocupa el lugar 22 y está muy lejos de los primeros lugares en la materia, Distrito Federal (97.1%) y Tabasco (76.2%) (Gráfico 12).

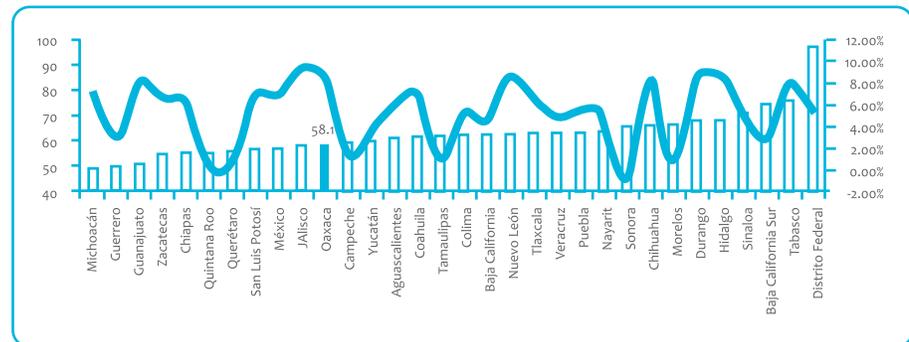
educación básica que no continúan sus estudios en el nivel medio superior en Oaxaca. Estos resultados y relaciones colocan a la entidad en los últimos lugares en este rubro.

>>Resultados

Es claro que Oaxaca se encuentra rezagado a nivel nacional en materia de cobertura, sobre todo en la educación media superior. El gráfico 12 refuerza esta conclusión, pues se observa la relación entre los niveles de cobertura bruta básicos y medio superior del país, y muestra que existe una amplia brecha entre los estudiantes egresados de la

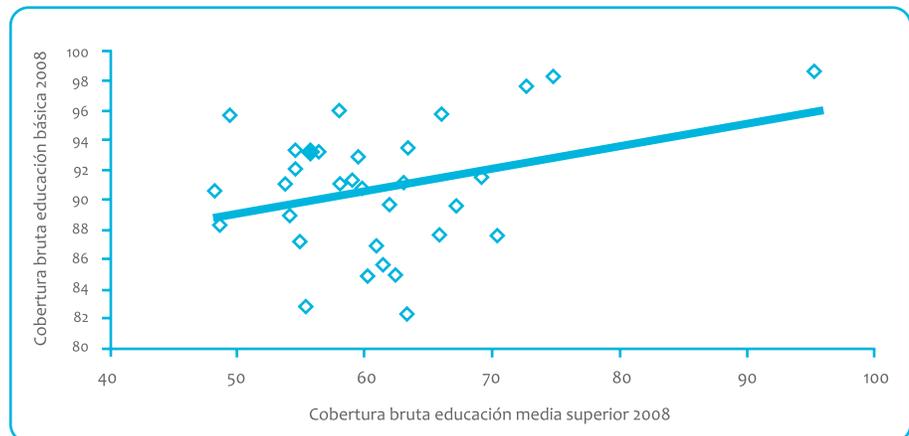
Con respecto a los resultados de política pública en materia educativa, el análisis se hace con indicadores de deserción escolar, de absorción y de tránsito normativo entre niveles educativos, así como resultados en pruebas estandarizadas que permiten identificar la calidad de la educación en los estados del

Gráfico 12. Tasa de cobertura bruta en educación media superior 2009 y variación con respecto a 2007.



Elaboración Propia. Fuente: INEE, Banco de Indicadores Educativos

Gráfico 13. Relación entre cobertura bruta en educación básica y media superior 2008.



Elaboración Propia. Fuente: INEE, Banco de Indicadores Educativos

país. Con relación a los niveles de deserción general en educación básica para 2008 (Gráfico 14), Oaxaca ocupa el tercer lugar nacional al contar con una tasa de 5% general, y de 4.11% para las niñas.

No obstante, Oaxaca cuenta con una tasa de deserción en educación media superior de 13.8%, lo que la coloca por

debajo de la media nacional (15.96%) en 2009. De este modo, Oaxaca es el sexto estado con mejor desempeño en este indicador a nivel nacional, aunque el dato debe matizarse dados los niveles de cobertura.

Con respecto a las dimensiones de absorción (número de egresados de un ni-



Gráfico 14. Tasa de deserción general y de niñas en educación básica 2008.

Elaboración Propia. Fuente: INEE, Banco de Indicadores Educativos

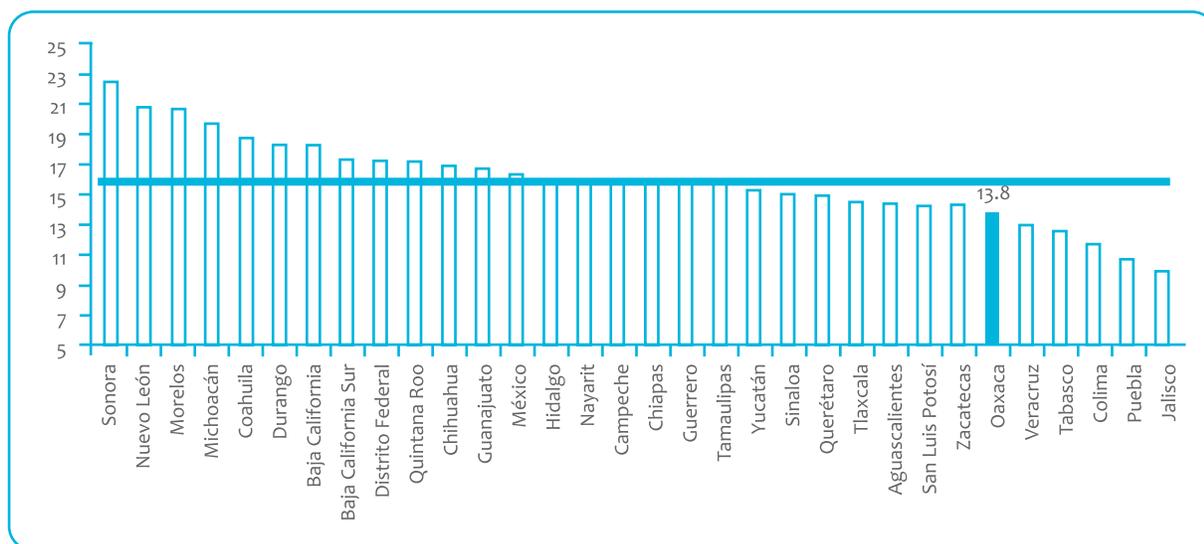


Gráfico 15. Tasa de deserción en alumnos de educación media superior 2009.

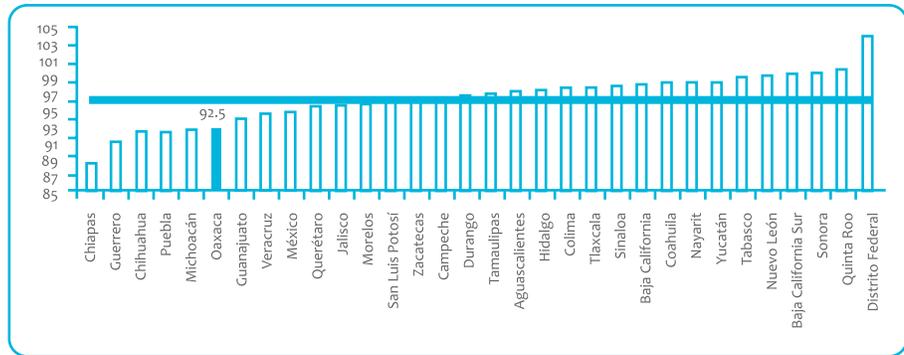
Elaboración Propia. Fuente: INEE, Banco de Indicadores Educativos

vel educativo dado, que logran ingresar al nivel siguiente) y tránsito normativo (definido por el INEE como la probabilidad de que un alumno que ingresa a los 6 años a primer grado de primaria ó 12 a primero de secundaria, se inscriba a los 12 años a primero de secundaria ó a los 15 a primer año de media superior, respectivamente), el estado de Oaxaca presenta resultados por debajo de la media nacional, lo que lo ubica en los últimos lugares. En la educación básica

(Gráficos 16 y 17), ocupa las últimas posiciones en los indicadores de tasa de absorción de primaria a secundaria (92.5%) y de probabilidad de tránsito normativo de primaria a secundaria (0.6).

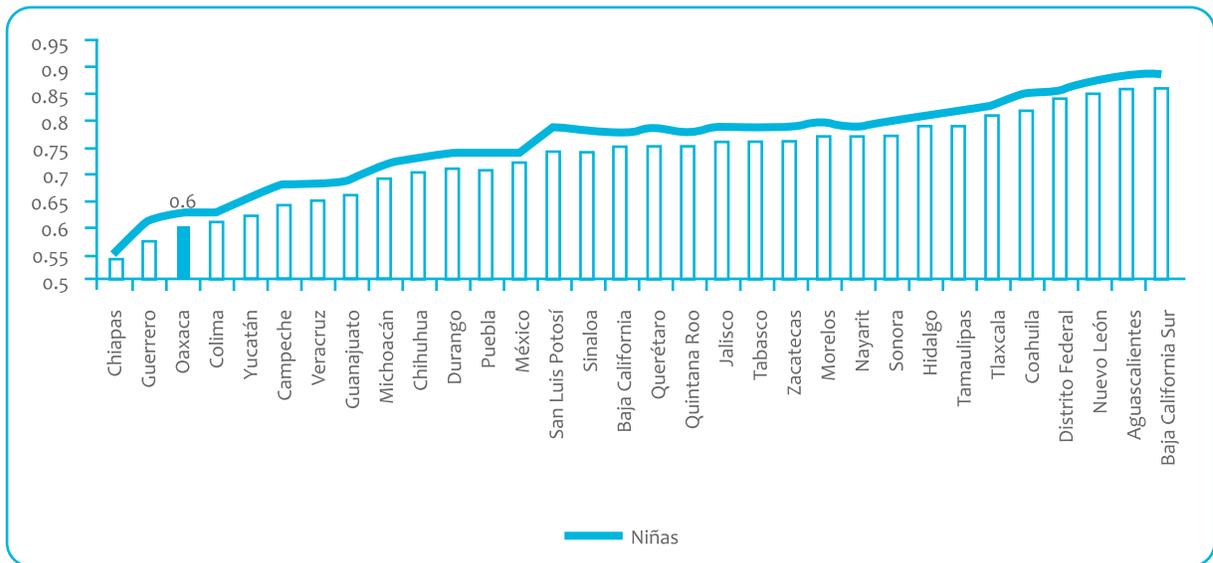
Los rezagos más importantes se dan en la Probabilidad de Tránsito Normativo entre secundaria y educación media superior. De acuerdo con los resultados presentados en el Gráfico 18, Oaxaca ocupa una de las últimas posiciones en

Gráfico 16. Tasa de absorción de educación primaria a secundaria 2009.



Elaboración Propia. Fuente: INEE, Banco de Indicadores Educativos

Gráfico 17. Probabilidad de Tránsito Normativo de primaria a secundaria general y de niñas 2008.



Elaboración Propia. Fuente: INEE, Banco de Indicadores Educativos

este indicador (0.58) y cuenta con una amplia brecha en la materia respecto de entidades líderes como Baja California Sur (0.84) y Tabasco (0.79). Este resultado refuerza algunos indicadores arriba presentados en donde se destacaba el rezago importante que existe en Oaxaca en el nivel de educación media superior, particularmente en la capacidad de captación de una demanda creciente, pero con una infraestructura aún débil.

Los indicadores mejoran cuando se presenta el tránsito entre el nivel medio superior y el superior. Sin embargo, Oaxaca, con un nivel de 87.85%, se encuentra aún lejos de la media nacional. El incre-

mento en estos niveles de tránsito puede deberse a la baja proporción de los alumnos que ingresaron a la educación media superior, que es mucho menor que en otras entidades con una educación media superior más sólida.

Un último elemento que nos permite observar los resultados en materia de política educativa de las entidades federativas es la evolución de los resultados en la prueba ENLACE. A continuación, se presenta el cambio en puntos porcentuales de alumnos de Oaxaca que obtuvieron un nivel de desempeño insuficiente en las distintas pruebas que son aplicadas a los alumnos de primaria,

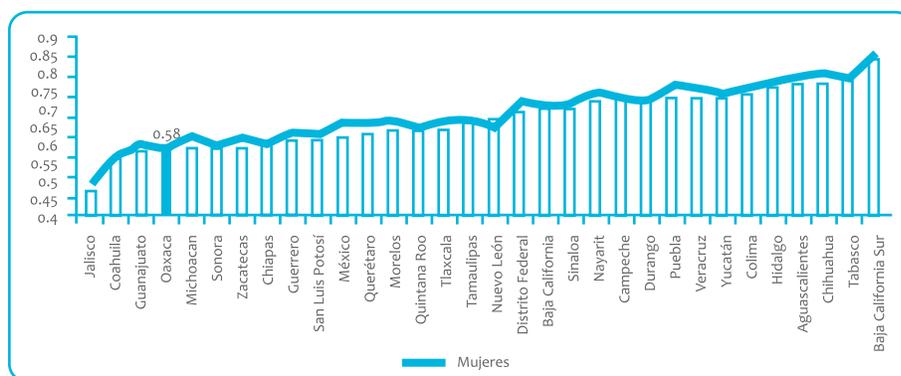


Gráfico 18. Probabilidad de Tránsito Normativo de secundaria a media superior general y de niñas 2008.

Elaboración Propia. Fuente: INEE, Banco de Indicadores Educativos

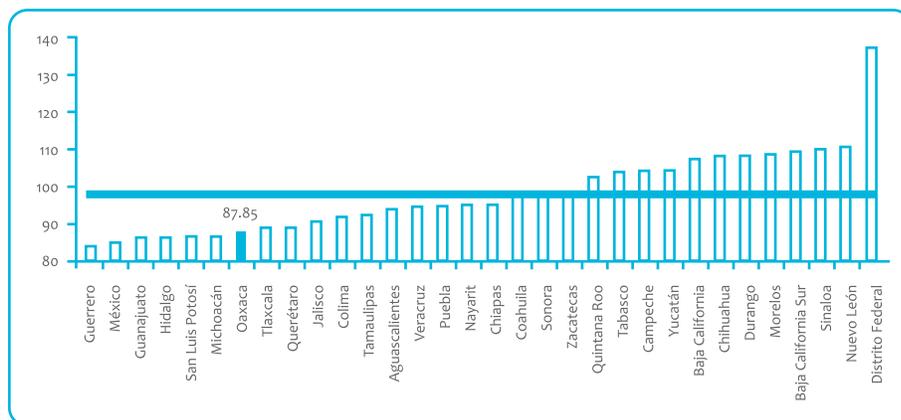


Gráfico 19. Tasa de absorción de educación media superior a superior 2008.

Elaboración Propia. Fuente: INEE, Banco de Indicadores Educativos

secundaria y educación media superior entre 2007 y 2009. De la misma forma, se ofrece una comparación entre los alumnos oaxaqueños y la media de estudiantes a nivel nacional con el fin de reconocer si dichos cambios fueron positivos o negativos con respecto a las tendencias del resto del país.

Con respecto a los alumnos de tercero a sexto de primaria en las pruebas de Español y Matemáticas se observan resultados muy homogéneos. Para ambas pruebas se incrementó en 2009 el porcentaje de alumnos oaxaqueños de cuarto, quinto y sexto de primaria que obtuvieron un nivel de desempeño insuficiente; mientras que sólo en el caso de los alumnos de tercero disminuyó. Situación similar se presenta para las niñas, que únicamente presentaron una disminución en la prueba de matemáticas de tercero de primaria. En compara-

ción con el promedio nacional, los alumnos oaxaqueños, salvo los de tercer grado, tuvieron un peor desempeño.

La consistencia en el desempeño en la prueba enlace entre niños y niñas en Oaxaca se mantiene si se observan los resultados a nivel secundaria. Con relación a los datos de 2009, se puede apreciar que los alumnos de primero y segundo de secundaria tienen un desempeño por debajo de la media nacional. Se presenta el mismo caso en la prueba de matemáticas para los alumnos de primer año de secundaria. Sin embargo, en ambas pruebas se observa una situación diferente para los alumnos de tercero de secundaria. Para este grado escolar, tanto en español como en matemáticas, disminuyó el porcentaje de alumnos oaxaqueños con desempeño insuficiente, sobre todo el de las niñas en la prueba de matemáticas, lo que les valió colocarse por arriba del promedio nacional.

Tabla 1. Diferencia en el porcentaje de alumnos que obtuvieron un nivel de desempeño insuficiente en las pruebas ENLACE de español y matemáticas de educación básica (2007-2009) y de habilidad lectora y matemática de educación media superior (2009).

Español							
		Oaxaca		Nacional		Diferencia	
		General	Niñas	General	Niñas	General	Niñas
Primaria	Tercero	-0.88	0.54	-1.74	-2.18	-0.86	-2.72
	Cuarto	2.89	2.7	-0.23	1.05	-3.12	-1.65
	Quinto	6.74	3.44	2.41	-0.25	-4.33	-3.69
	Sexto	12.91	7.25	2.89	2.06	-10.02	-5.19
Secundaria	Primero*	51.67	36.83	41.34	24.55	-10.33	-12.28
	Segundo*	47.2	31.87	41.08	24.74	-6.12	-7.13
	Tercero	-6.17	-7.78	-2.38	-3.39	3.79	4.39
Matemáticas							
		Oaxaca		Nacional		Diferencia	
		General	Niñas	General	Niñas	General	Niñas
Primaria	Tercero	-5.82	-4.72	3.15	3.35	8.97	8.07
	Cuarto	11.45	8.58	5.96	0.14	-5.49	-8.44
	Quinto	7.04	6.28	2.15	2.74	-4.89	-3.54
	Sexto	4.93	4.23	-0.89	0.59	-5.82	-3.64
Secundaria	Primero*	61.24	55.21	58.1	53.57	-3.14	-1.64
	Tercero	-4.73	-8.32	1.16	3.72	5.89	12.04
Media Superior							
		Oaxaca		Nacional		Diferencia	
		General	Niñas	General	Niñas	General	Niñas
	Habilidad Lectora*	22.37	16.46	21.09	13.95	-1.28	-2.51
	Habilidad Matemática*	40.4	52.5	40.43	51.04	0.03	-1.46

Elaboración Propia. Fuente: Solicitud de información realizada a la SEP-Federal

* Para estos casos sólo se cuenta con información de la prueba en el año 2009, por lo que dichas mediciones se refieren al porcentaje de alumnos que obtuvieron un nivel de desempeño insuficiente para dicha prueba en el año en mención

Con respecto a las pruebas de habilidad lectora y matemática aplicadas en el nivel medio superior a partir de 2009, se observa que los alumnos oaxaqueños se encuentra por debajo de la media nacional, salvo en la prueba de habilidad matemática, que apenas supera el promedio del país.

>> Los temas críticos de la agenda educativa en Oaxaca

Con base en la presentación de los resultados en materia educativa en el estado de Oaxaca se pueden derivar las siguientes conclusiones generales.

Oaxaca cuenta con financiamiento adecuado en educación básica y bajos niveles de saturación pero se encuentra con problemas en infraestructura y tasas de deserción, absorción, tránsito normativo y de aprovechamiento. El estado es uno de los que cuenta con mayor financiamiento en educación básica, lo que implica que se le ubique en niveles cercanos a la media nacional en la matriculación de alumnos de este nivel educativo. Es también importante resaltar que sus niveles de saturación son bajos lo que indica que, al haber menos alumnos por profesor, se les proporciona a los estudiantes una atención más personalizada. En contraste, cuenta con retrocesos en infraestructura (pues en 2009 se encuentra por debajo de los niveles de 2007 en cuanto a las escuelas que cuentan con acceso a internet), altos niveles de deserción en educación básica, y bajas tasas de absorción y de tránsito normativo de primaria a secundaria. Por último, en cuanto a los logros educativos, existe una importante brecha con los otros estados, ya que en casi todos los niveles de educación básica se encuentra por debajo de la media del

país. Sin embargo, es importante destacar los avances de los alumnos de tercero de secundaria (particularmente las niñas) en comparación con los alumnos de los otros grados escolares.

Oaxaca ha logrado avances importantes en la educación media superior y superior, pero aún posee problemas de tránsito a estos niveles. La educación media superior y superior cuentan con tres aspectos positivos: los bajos niveles de deserción, el crecimiento en investigadores pertenecientes al SNI y el número de bachilleratos tecnológicos. No obstante, se presentan situaciones adversas en todos los casos. En primer lugar, aun cuando los niveles de deserción son bajos, el tránsito a este nivel educativo cuenta con un par de problemas: la tasa de cobertura es insuficiente y la probabilidad de tránsito normativo de secundaria a media superior se encuentra muy por debajo de la media nacional. En segunda instancia, el crecimiento en investigadores pertenecientes al SNI, que posiciona al estado en los primeros lugares nacionales, puede potenciar una educación superior de calidad. Sin embargo, para que se aproveche esta situación es necesario que se incremente el tránsito de alumnos de educación media superior a superior. El último aspecto tomado en cuenta es la cantidad de bachilleratos tecnológicos de la entidad, que ubica a Oaxaca en los primeros lugares. No obstante, los niveles de saturación en estos planteles son altos. Finalmente, en cuanto a la calidad del sistema educativo, se presenta una situación similar a la educación básica en cuanto al logro de los alumnos, pues también se encuentran muy rezagados respecto a las medias nacionales.

Salud en el Estado de Oaxaca 2007 - 2009

>> PRESENTACIÓN

Un gobierno estatal efectivo en materia salud es el que al menos ofrece servicios de salud de primer y segundo nivel de calidad para la población no afiliada a algún esquema de seguridad social. De la misma forma, un gobierno estatal con una agenda de salud eficaz asegura la provisión directa de servicios a la población cubierta por el Seguro Popular.

En términos más amplios, un gobierno estatal efectivo en la política de salud promueve también estrategias claras en materia de prevención, contribuye a la formación de recursos humanos que cubran la demanda de servicios de salud y procura la construcción de Sistemas Estatales de Información Básica en Salud.

>>¿QUÉ HACEN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS EN MATERIA DE SALUD?

1. Proveen directamente de servicios de salud de primer y segundo nivel a la población cubierta por el Seguro Popular y a la que no cuenta con seguridad social.
2. Coordinan los programas de salud de las dependencias y entidades estatales.
3. Coordinan los esfuerzos en materia de salud preventiva y de salud pública (como semanas de vacunación y control de vectores enfermedades infecciosas).
4. Promueven el establecimiento de Sistemas Estatales de Información en materia de Salud.
5. Contribuyen a la formación y distribución congruente de los recursos humanos para la salud en el territorio estatal.

>>¿Cómo medimos las actividades estatales en materia de salud?

>>Insumos

1. Recursos recibidos por el Estado a través del Fondo de Aportaciones para los Servicios de
2. Gasto estatal en población no afiliada a ningún esquema de seguridad social
3. Médicos familiares adscritos a las Secretarías de Salud (SS) Estatales (población no afiliada)
4. Camas censables en la entidad, y porcentaje perteneciente a las Secretarías de Salud Estatal (SS-E)
5. Número de máquinas de rayos X en la entidad, y porcentaje perteneciente a la Secretaría de Salud Estatal

>>Procesos

1. Población en la entidad afiliada al IMSS
2. Población en la entidad afiliada al ISSSTE
3. Población en la entidad afiliada al Seguro Popular
4. Mujeres en edad reproductiva que practican algún método de planificación familiar
5. Unidades Médicas en la entidad que pertenezcan a las SS Estatales
6. Unidades Médicas pertenecientes a la SS Estatal que sea de carácter hospitalario

>>Resultados

1. Esperanza de vida al nacer
2. Muertes por cáncer cérvico-uterino
3. Muertes por diabetes
4. Tasa de mortalidad materna

>>PRINCIPALES RESULTADOS Y HALLAZGOS

>>Insumos: Recursos financieros, humanos y materiales

El estado de Oaxaca recibió en 2009 casi 1,500 millones de pesos (en términos reales, base 2003) de recursos transferidos a través del Fondo de Aportaciones para la Salud (FASSA), lo que la ubica como la séptima entidad con mayores recursos provenientes del Fondo, mien-

tras que en términos per cápita recibió 240 pesos. La distribución de recursos sigue un criterio poblacional, por lo que corresponde con la posición nacional de la entidad en población. Con respecto al gasto estatal en salud, Oaxaca se ubica dentro de las entida-



Gráfico 1. Recursos recibidos por el Estado a través del FASSA (pesos constantes) y per cápita 2009.

Fuente: Elaboración propia: Presupuesto de Egresos de la Federación 2009.

des con menor nivel de gasto propio destinado a la población no afiliada a alguno de los servicios de seguridad social. Para 2009, dicho gasto ascendió solamente a 242 millones de pesos, esto

es menos de 53 pesos per cápita. En términos proporcionales, el gasto estatal destinado en salud de la población no afiliada equivale al 17% de la transferencia federal proveniente del FASSA.

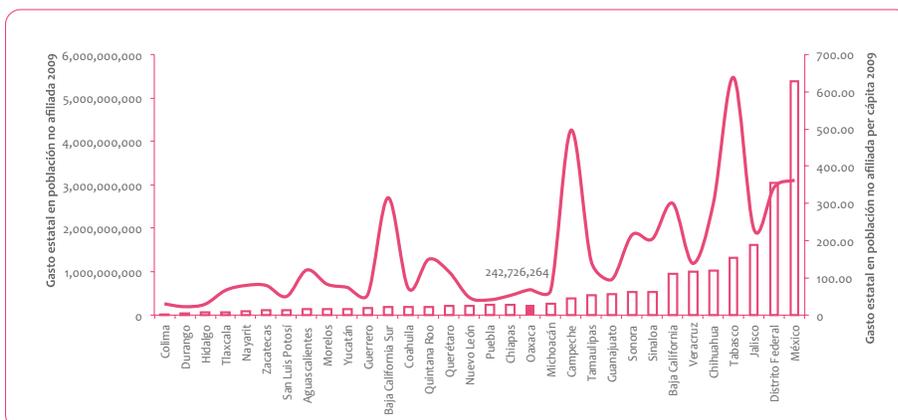
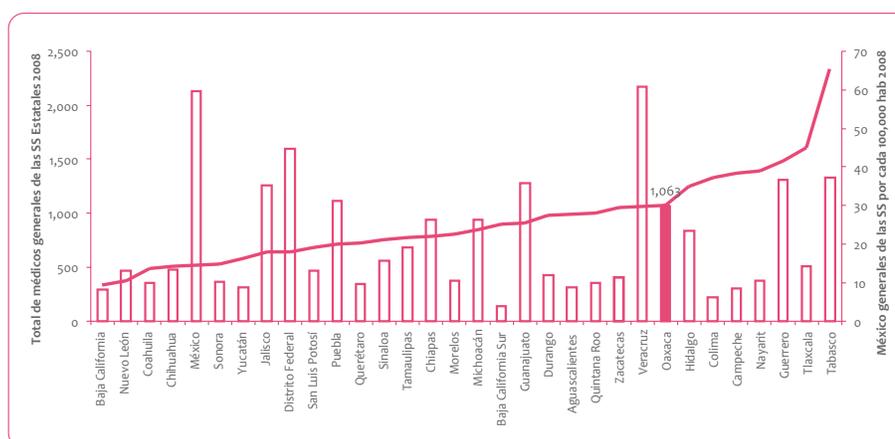


Gráfico 2. Gasto estatal en población no afiliada a seguridad social (pesos constantes) y per cápita 2009.

Fuente: Elaboración Propia: SINAI, Anuarios Estadísticos, varios años.

Gráfico 3. Médicos familiares (total y por cada 100,000 habitantes) adscritos a Unidades Médicas de las SS Estatales (población no afiliada) 2008



Fuente: Elaboración Propia: SINAI, Anuarios Estadísticos, varios años.

Oaxaca se encuentra en las últimas posiciones, en comparación con el resto de las entidades del país, si se observa el número total de camas censables por cada 100 mil habitantes (50.95 camas). Sin embargo, al analizar el porcentaje de camas censables disponibles que pertenecen a la Secretaría de Salud del estado, Oaxaca ocupa una de las primeras posiciones con 53.7%. Cabe insistir que el análisis de la política de salud a través de los insumos con los que cuentan las SS de los estados resulta medular para este reporte, ya que es a través de dichas dependencias como los gobiernos de los estados intervienen en esta política y complementan los esfuerzos de las instituciones de seguridad social como el IMSS y el ISSSTE. Este indicador podría señalar – de forma intuitiva– la disposición del sistema estatal de salud

tantes adscritos a las SS de cada estado. Oaxaca ocupa el octavo lugar nacional en número de médicos familiares, 29.92 por cada 100 mil habitantes que se encuentran adscritos a la SS estatal, lo que supera ampliamente su posición en términos presupuestales.

en Oaxaca para atender a la población que no se encuentra afiliada a ningún esquema de seguridad social, así como a la creciente población que se ha incorporado en años recientes al Seguro Popular.

El análisis de insumos en las políticas estatales de salud se complementa con el recuento del equipamiento mínimo de salud, que ofrece evidencia sobre la fortaleza de los sistemas estatales en esta materia. Para este documento, se utilizan dos elementos: máquinas de rayos X e incubadoras. Para el primero, Oaxaca ocupa la posición 28 a nivel nacional (por debajo de su nivel de gasto), con 2.11 máquinas por cada 100 mil habitantes, de las cuales alrededor de 48% pertenece a la Secretaría de Salud Estatal. Lo anterior indica el interés del



Gráfico 4. Total de camas censables en la entidad por cada 100,000 habitantes y porcentaje perteneciente a las SS Estatales 2008

Fuente: Elaboración Propia: SINAIS, Anuarios Estadísticos, varios años.

gobierno estatal por complementar el gasto en equipamiento y destinarlo a la población no afiliada.

Con respecto a la disponibilidad de incubadoras, Oaxaca se ubica por debajo de la media al ocupar la posición 17 entre

los estados del país al contar con 4.05 incubadoras por cada 100 mil habitantes. Sin embargo, la información recopilada no permite distinguir si el equipo es propiedad de las instituciones federales o estatales de salud.

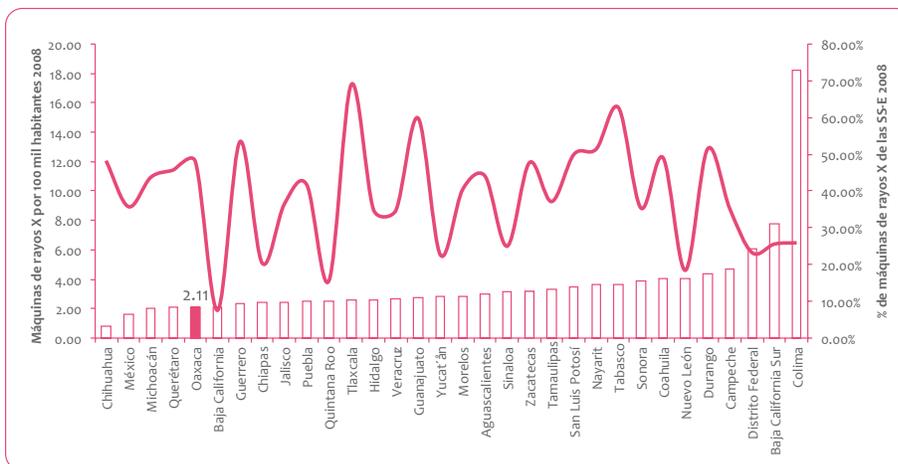
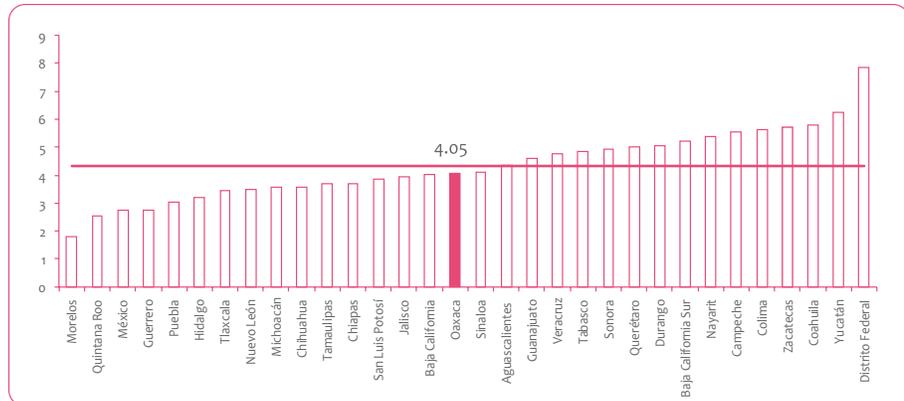


Gráfico 5. Máquinas de rayos X disponibles por cada 100 mil habitantes y porcentaje de dicho equipamiento que pertenece a las SS-E, 2008.

Fuente: Elaboración Propia: SINAIS, Anuarios Estadísticos, varios años.

Gráfico 6. Disponibilidad de incubadoras en la entidad por cada 100 mil habitantes, 2008.



Elaboración Propia. Fuente: SINAI, Anuarios Estadísticos, varios años.

>>Procesos: Niveles de cobertura y capacidad de atención hospitalaria

Un elemento clave que permite analizar la fortaleza de los sistemas estatales de salud en el país es la correspondencia entre los insumos (recursos e infraestructura) con los que cuentan los gobiernos de las entidades federativas y el porcentaje de población abierta o afiliada al Seguro Popular, pues en es-

tos dos grupos se concentra la acción de los estados.

En Oaxaca, sólo el 30% de la población se encuentra afiliada a alguna de las instancias tradicionales de seguridad social, (21.3% en el IMSS y 9.84% en el ISSSTE); mientras que el 36.35% lo está al Seguro Popular y resta un 33% de la población que no cuenta con algún tipo de afiliación. En este tenor, y más allá del crecimiento de la afiliación al IMSS y al ISSSTE en años futuros, se re-

Gráfico 7. Porcentaje de la población de la entidad afiliada al IMSS 2009; y variación en la afiliación al IMSS 2008-2009.



Fuente: Elaboración Propia: IMSS, Estadística Institucional.

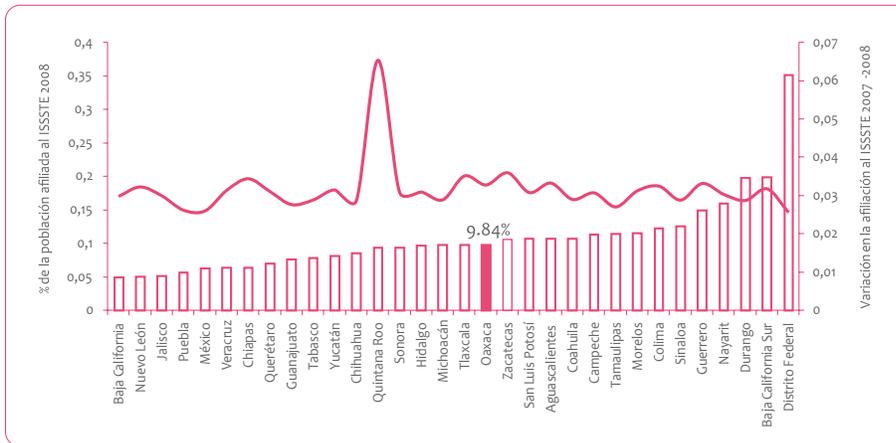


Gráfico 8. Porcentaje de la población en la entidad afiliada al ISSSTE 2008; y variación en la afiliación 2007-2008.

Fuente: Elaboración Propia con base a una solicitud de información realizada al ISSSTE.

conoce que el sistema estatal de salud en Oaxaca debe contar con la capacidad de atender a un alto porcentaje de la población la cual, a partir del breve

análisis de insumo realizada un poco más arriba, no parece tener correspondencia con la infraestructura con la que cuenta la Secretaría de Salud estatal.

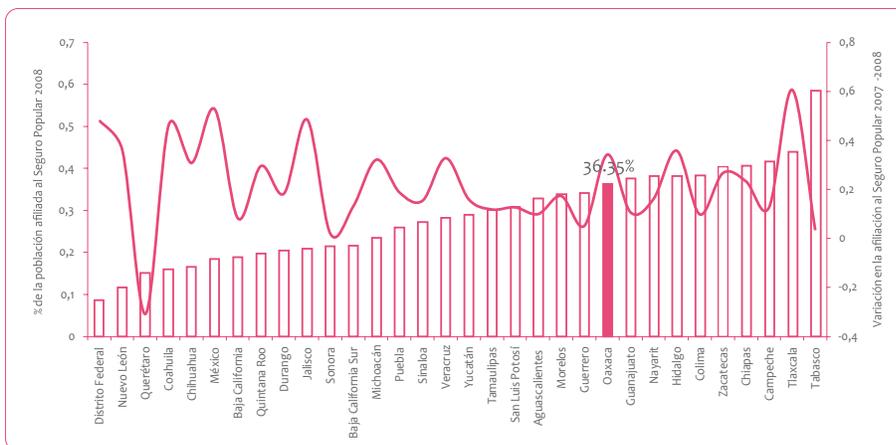


Gráfico 9. Porcentaje de la población en la entidad afiliada al Seguro Popular 2008; variación en la afiliación 2007-2008.

Fuente: Elaboración Propia: Seguro Popular, Informes Anuales, varios años.

La estructura de afiliación a los distintos servicios de salud en Oaxaca encuentra sentido si se analiza el porcentaje de Unidades Médicas (UM) existentes en la entidad que pertenecen a las SS de los estados. Para el caso de esta entidad, 59% de las UM totales pertenecen a la

Secretaría de Salud; lo cual señala un nivel de correspondencia insuficiente entre el porcentaje de población que debe ser atendida por el Sistema Estatal y la disponibilidad de infraestructura. Oaxaca está muy rezagado respecto a Guerrero, estado con niveles similares

de marginación pero que cuenta con 93% de Unidades Médicas que pertenecen a la SS.

El bajo porcentaje de unidades médicas de Oaxaca podría explicarse si un porcentaje más alto de la población estuviera afiliado al IMSS o al ISSSTE o si el porcentaje de unidades hospitalarias

respecto a las de atención básica fuera más elevado. Como esto no es así, es importante señalar que hace falta mayor infraestructura para los servicios de salud estatales. La precariedad en las Unidades Médicas de la entidad (sobre todo las de carácter hospitalario) para atender a la población afiliada al Seguro Popular y a la no afiliada puede ser un

Gráfico 10. Unidades Médicas en la entidad pertenecientes a las SS Estatales; porcentaje de las UM de las SS Estatales que son de carácter hospitalario (2008).



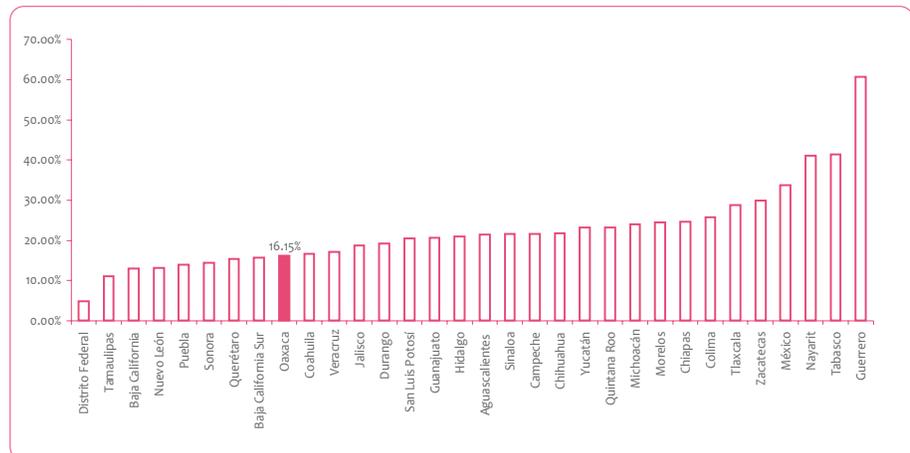
Fuente: Elaboración Propia: SINAI, Anuarios Estadísticos, varios años.

factor determinante de los resultados que se presentan más adelante.

Una variable relevante en el proceso en términos de prevención y de equidad de género, es el porcentaje de mujeres en edad reproductiva que utilizan un

método de planificación familiar. El estado de Oaxaca se encuentra en los últimos lugares a nivel nacional, con 16.15% de mujeres en edad reproductiva activas en algún método de planificación familiar.

Gráfico 11. Porcentaje de mujeres en edad reproductiva activas en algún método de planificación familiar 2007.



Fuente: Elaboración Propia: SINAI, Anuarios Estadísticos, varios años.

>>Resultados

Con respecto a las mediciones de resultados en materia de salud, un primer indicador que se utiliza es el de la esperanza de vida por estado y la diferencia respecto de la entidad con el valor máximo en esta medición. Para

2009, Oaxaca ocupa el lugar 29 a nivel nacional, con una esperanza de vida de 74.45 años, lo que ubica a la entidad solamente por debajo de Guerrero, Veracruz y Chiapas.

Un indicador de resultados en materia de salud en donde Oaxaca se ubica tam-



Gráfico 12. Esperanza de vida al nacer y diferencia con respecto a la entidad con el valor máximo (2009).

Fuente: Elaboración Propia: CONAPO.

bién rezagado es en el número de decesos por cáncer cérvico-uterino en 2007. En esta entidad ocurrieron 20.92 muertes por este tipo de cáncer por cada 100 mil mujeres. Se encuentra muy lejos de entidades como Zacatecas (9.78) y Gua-

najuato (10.21) que ocupan el primer y segundo lugar, respectivamente. Lo que refleja este resultado es que hay un foco rojo en materia de prevención y atención oportuna de padecimientos que afectan la salud de las mujeres.

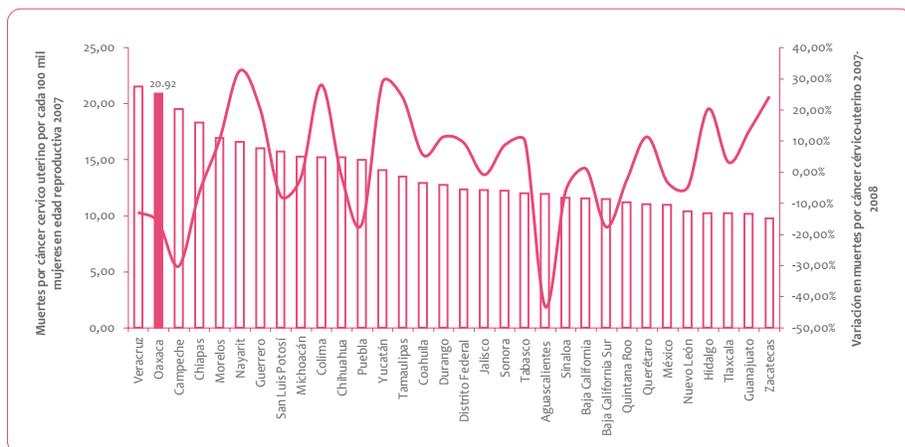


Gráfico 13. Número de decesos por cáncer cérvico-uterino 2007; y variación entre 2007-2008.

Fuente: Elaboración Propia: Solicitud de información realizada a la SS-Federal.

En lo que concierne a las enfermedades crónico-degenerativas, como la diabetes, se presenta una diferencia sustancial respecto al resultado en materia de prevención y atención oportuna en cáncer cérvico-uterino. Oaxaca se ubica en el décimo lugar de los Estados con menor número de muertes por este padecimiento con 60.05 por cada 100 mil habitantes.

Gráfico 14. Número de decesos por diabetes 2008 (variación entre 2007 y 2008).

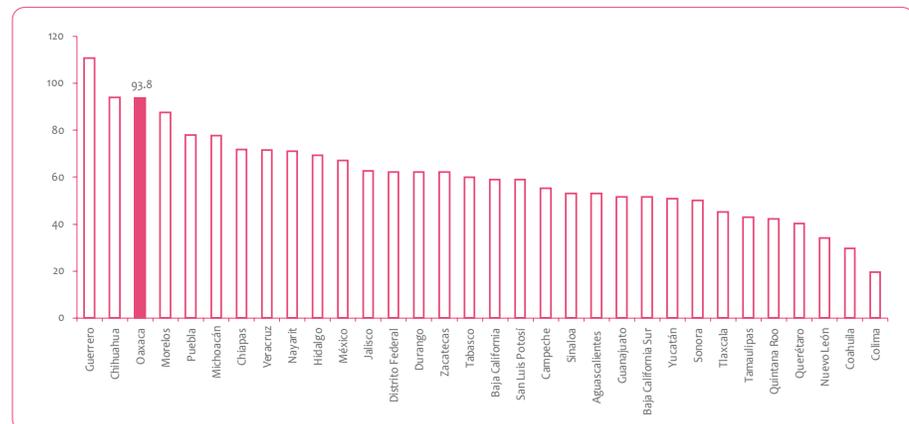


Fuente: Elaboración Propia: Solicitud de información realizada a la SS-Federal.

Otro resultado que merece una atención especial es la tasa de mortalidad materna. El estado cuenta se ubica en el tercer lugar, con 93.8 muertes de madres por cada 100 mil nacimientos vivos.

Este resultado dista mucho de las entidades con los mejores resultados en el rubro como Colima (19.7) y Coahuila (29.8).

Gráfico 15. Tasa de mortalidad materna 2009.



Fuente: Elaboración Propia: Solicitud de información realizada a la SS-Federal.

>> Los temas críticos de la agenda de salud en Oaxaca

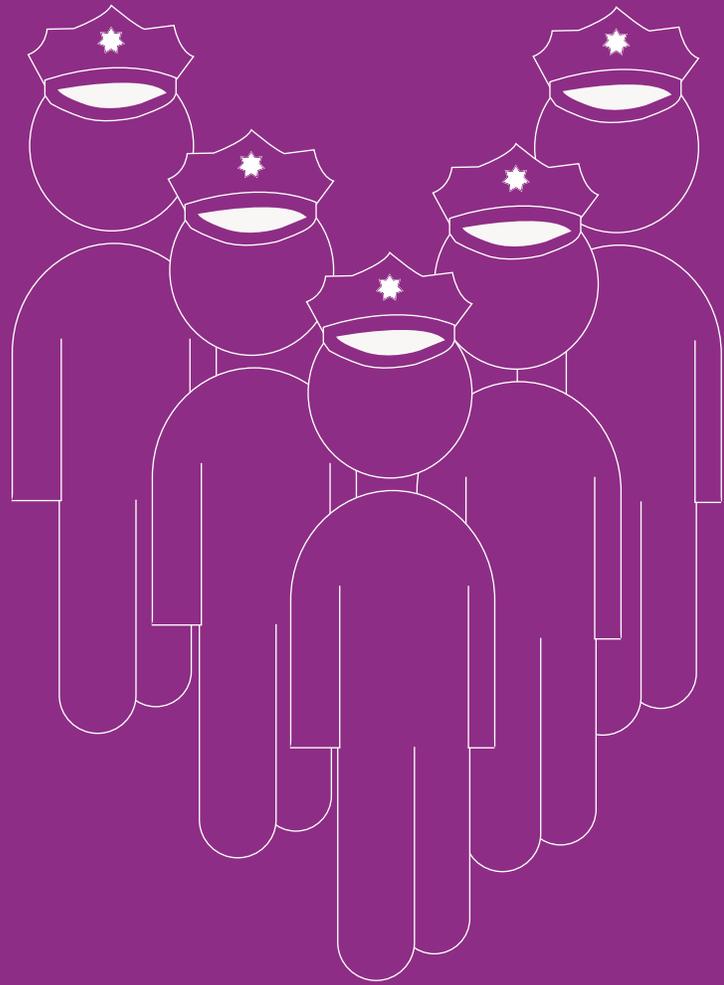
Con base en la presentación de los resultados en materia de salud en el estado de Oaxaca se pueden extraer las siguientes conclusiones generales.

Oaxaca tiene una baja correspondencia entre los recursos federales y la infraestructura estatal para la cobertura de la población no afiliada al IMSS o ISSSTE: A pesar de encontrarse como uno de los estados que reciben una mayor cantidad de recursos federales para el sistema de salud, el nivel de gasto para la población que no cuenta con algún tipo de seguridad social es bajo. Asimismo, se presenta una brecha importante entre el porcentaje de hospitales que pertenecen a la Secretaría de Salud Estatal y la población que no cuenta con algún tipo de seguridad social o aquella afiliada al Seguro Popular. Aún con estos rezagos es importante resaltar los esfuerzos que ha realizado la entidad en el número de médicos familiares por

habitante y en los insumos para el equipamiento de salud (camas censables y máquinas de rayos x).

Oaxaca presenta resultados desalentadores para la prevención y atención de ciertas enfermedades y padecimientos: Como una posible consecuencia de la poca correspondencia entre la infraestructura de las Unidades Médicas y la población no afiliada al IMSS o al ISSSTE, el estado cuenta con focos rojos en la prevención y atención de enfermedades. Oaxaca se encuentra muy rezagado en lo que respecta a los decesos por cáncer cérvico-uterino, la esperanza de vida y a las tasas de mortalidad materna. Aun así, el estado se posiciona dentro de los estados con los menores niveles en padecimientos crónico-degenerativos. En suma, es necesaria una estrategia contundente en la prevención y atención de padecimientos relacionados con la salud reproductiva, ya que el estado se encuentra también a la zaga en cuanto a los métodos de planificación familiar.





La Seguridad Ciudadana en el Estado de Oaxaca

>> PRESENTACIÓN

Un gobierno estatal efectivo en materia de seguridad cuenta con la infraestructura institucional, humana y material suficiente para prevenir y combatir la delincuencia, así como para procurar justicia en el fuero común de forma equitativa, expedita y con apego al respeto de los derechos humanos.

Adicionalmente, y dadas sus competencias institucionales, un gobierno efectivo en materia de seguridad ciudadana administra de forma eficiente el sistema penitenciario local.

>>¿QUÉ PUEDEN HACER LOS GOBIERNOS ESTATALES EN MATERIA DE SEGURIDAD CIUDADANA?

1. Cuentan con cuerpos policiales locales y estatales que combaten y previenen el delito.
2. Articulan instituciones de procuración de justicia estatal e integran áreas mínimas como las de investigación policial, servicios periciales, Ministerio Público y, en ocasiones, defensoría pública en lo relativo a delitos del fuero común.
3. Administran la justicia en los delitos del fuero común.
4. Tienen a su cargo los sistemas penitenciarios Locales.



>>¿CÓMO MEDIMOS LAS ACTIVIDADES ESTATALES EN MATERIA DE SEGURIDAD CIUDADANA?

>>Insumos

1. Gasto ejercido a través del Fondo de Aportaciones para Seguridad Pública.
2. Origen y distribución del gasto del Fondo de Aportaciones para Seguridad Pública.
3. Número de policías locales y municipales en la entidad.
4. Número de centros penitenciarios en la entidad.
5. Población total reclusa en centros penitenciarios y distribución por tipo de delito.
6. Sobrepopulación penitenciaria.

>>Procesos

1. Total de agencias del Ministerio Público en la entidad.

2. Indicadores genéricos de procesos policiacos y de impartición de justicia.
3. Porcentaje de efectividad en el desahogo de investigaciones.
4. Porcentaje cumplimiento de las órdenes de aprehensión.

>>Resultados

1. Total de delitos cometidos en la entidad.
2. Delitos no denunciados como porcentaje del total de delitos en la entidad.
3. Homicidios intencionales (con y sin ejecuciones) registrados en la entidad.
4. Violaciones y secuestros denunciados en la entidad.



>>PRINCIPALES RESULTADOS Y HALLAZGOS

>>Insumos: Recursos financieros, policiales y disponibilidad de infraestructura

En el estado de Oaxaca, se ejercieron 150 millones de pesos de los recursos del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP) en 2008, cifra que lo ubica en el lugar 15 en términos de los recursos provenientes del Fondo. El FASP obliga a los gobiernos estatales a realizar aportaciones que complementen las transferencias federales para el combate de la delincuencia. En dicho rubro, Oaxaca ocupa la posición número quince dentro de las aportaciones porcentuales al FASP con 26.3% del monto total del Fondo, esto es 54

millones de pesos. Esta relación entre transferencia federal y aportación estatal revela una brecha con entidades que realizan aportaciones porcentuales más amplias al FASP como Jalisco (56.52%) y Puebla (45.82%).

Como se refleja en el Gráfico 2, Oaxaca es uno de los estados que realizan aportaciones proporcionales a los recursos federales que provienen del FASP.

De la aportación realizada por el estado de Oaxaca para el FASP en 2008, el principal rubro en el que se concentró el gasto fue en el de los operativos con 20.06% de la participación total del Estado en el Fondo. Le siguen muy de cerca la profesionalización, el combate

Gráfico 1. Gasto total del FASP ejercido en la entidad 2008 (millones de pesos constantes); y porcentaje de dicho gasto aportado por la entidad federativa.

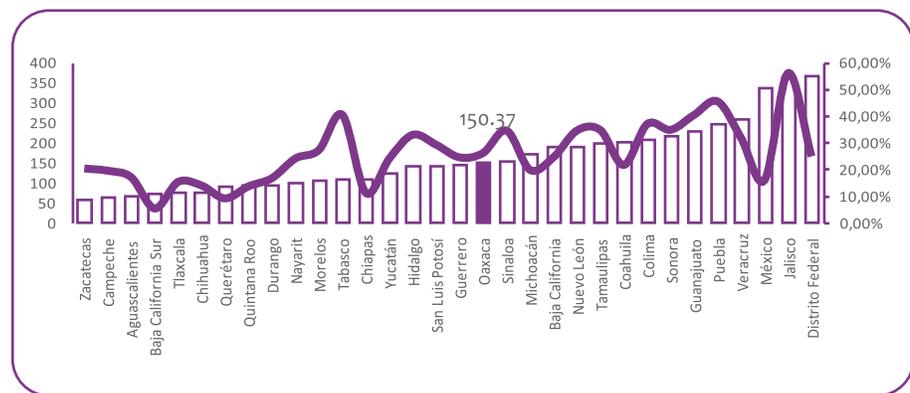
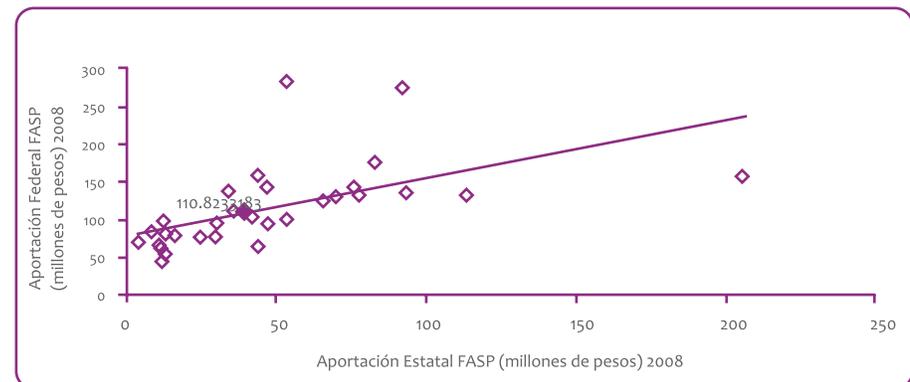


Gráfico 2. Relación entre las aportaciones reales (pesos constantes) de la Federación y las Entidades Federativas al FASP, 2008.



al narcomenudeo y la evaluación, con 18.2%, 18.09% y 17.79% respectivamente (Gráfico 3).

Al comparar la forma en la que el promedio de las entidades federativas distribuyeron el gasto propio aportado al FASP, se pueden identificar algunas diferencias importantes con respecto a Oaxaca (Tabla 1). En promedio, las entidades distribuyeron su gasto en 4 prioridades: profesionalización, coordinación, telecomunicaciones y combate al narcomenudeo; en Oaxaca, la aportación propia al FASP fue de manera muy

homogénea en los operativos, profesionalización, combate al narcomenudeo, evaluación e incluso, el tema de participación ciudadana. Por otra parte, se destinó una proporción muy pequeña del gasto al equipamiento y las telecomunicaciones. Destaca entonces el énfasis del estado por construir un sistema de seguridad centrado en el combate al narcotráfico, la mejora en los recursos humanos y la inclusión de la sociedad, pero que deja de lado la coordinación intergubernamental y la consolidación de un sistema de información.

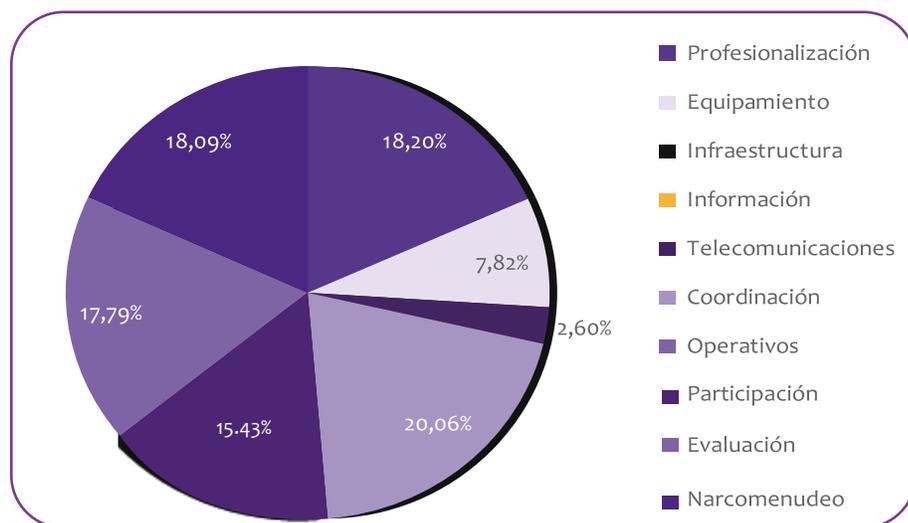


Gráfico 3. Distribución de prioridades en el gasto del FASP aportado por Oaxaca, 2008.

Para los gráficos 1, 2 y 3: Fuente: Elaboración propia con base a solicitudes de información realizadas a la SSP-Federal.

	Oaxaca	Promedio Estados	Balance
Profesionalización	18.2%	12.51%	5.69%
Equipamiento	7.82%	9.56%	-1.74%
Infraestructura	0.00%	6.24%	-6.24%
Información	0.00%	1.57%	-1.57%
Telecomunicaciones	2.6%	14.18%	-11.58%
Coordinación	0.00%	15.43%	-15.43%
Operativos	20.06%	7.22%	12.84%
Participación	15.43%	7.84%	7.59%
Evaluación	17.79%	3.62%	14.17%
Narcomenudeo	18.09%	21.57%	-3.48%

Tabla 1. Distribución de prioridades en el gasto del FASP aportado por Oaxaca y por la media de las entidades federativas, 2008.

Fuente: Elaboración propia con base a solicitudes de información realizadas a la SSP-Federal.

El estado de Oaxaca ocupa la doceava posición en el número de policías locales y municipales, al contar con 219 efectivos por cada 100 mil habitantes en 2009. En términos comparativos, aun cuando Oaxaca se encuentra bien posicionado en esta categoría, presenta una brecha con relación a los estados líderes en la materia como Tabasco (393 policías por cada 100 mil habitantes) y Baja California Sur (373).

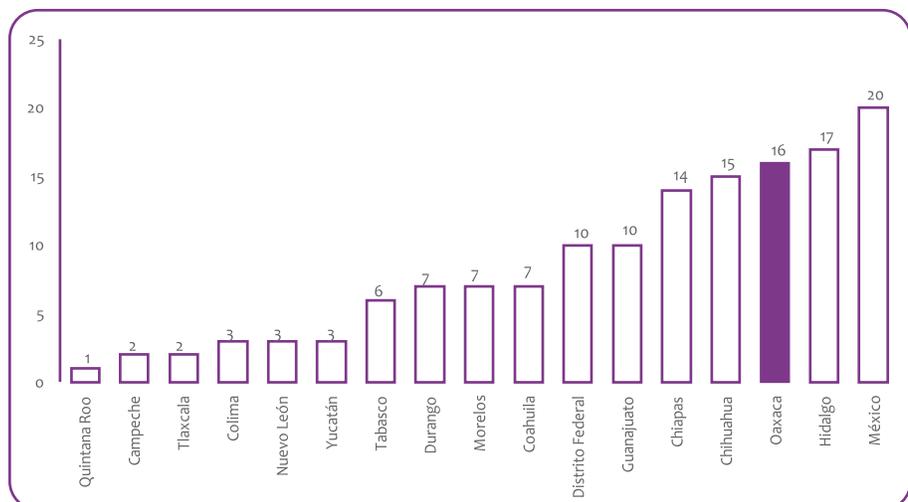
A lo largo del proceso de búsqueda de información del proyecto “México Estatal” no se encontró el número de centros penitenciarios para todas las entidades. De los 17 estados para los que se obtuvo la información, Oaxaca ocupa el tercer lugar con mayor número de estos centros con 16, sólo por debajo de Hidalgo (17) y el Estado de México (20).

Respecto a la población total reclusa en centros penitenciarios en la entidad,

Gráfico 6. Población total reclusa en centros penitenciarios por entidad 2009; variación en la reclusión 2007-2009.



Gráfico 7. Distribución de reclusos por fuera del delito 2009.



Oaxaca se ubica en una posición media con 4,205 reclusos. Entre 2007 y 2009 se presentó un incremento de casi 2% en la población reclusa.

Finalmente, se observa –véase el gráfico 7– que poco más de 82% de la población carcelaria se encontraba reclusa en 2009 por delitos del fuero común.

Aun cuando Oaxaca cuenta con un nivel medio en cuanto a la población reclusa en los centros penitenciarios, el hecho de que sea de los estados con mayor número de estos centros, ubica al estado en el quinto lugar de las entidades con menor sobrepoblación a nivel nacional. De entre las cinco entidades con menor sobrepoblación penitenciaria en

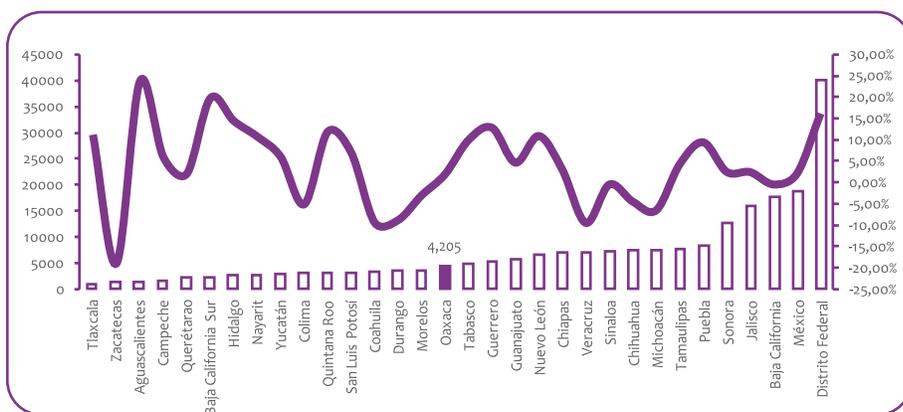


Gráfico 6. Población total reclusa en centros penitenciarios por entidad 2009; variación en la reclusión 2007-2009.

Fuente: INEGI

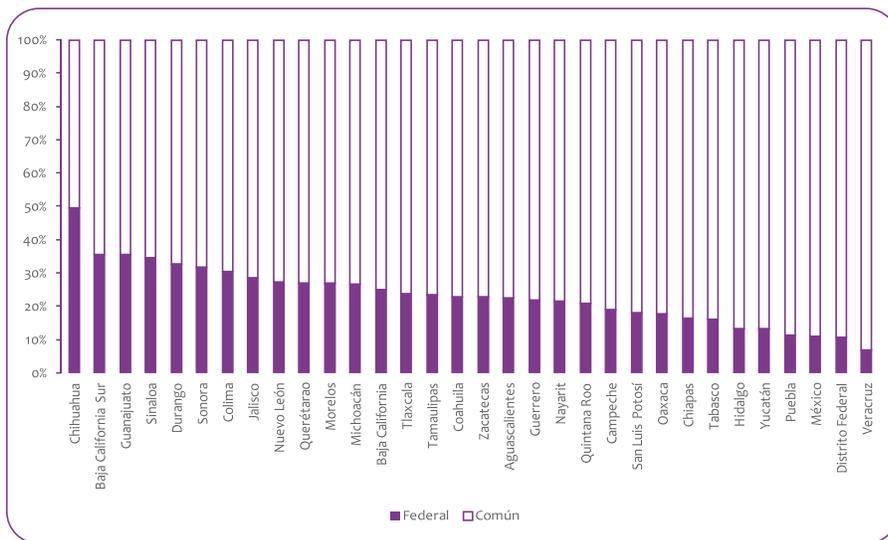


Gráfico 7. Distribución de reclusos por fuero del delito 2009.

Fuente: INEGI

2008, Oaxaca tiene el segundo mayor porcentaje de reducción en el índice de sobrepoblación penitenciaria respecto de 2007.

>>Procesos: Instituciones de Seguridad y de Procuración de Justicia en el Ejecutivo

Un indicador del ejercicio de las competencias de los estados en materia de seguridad y justicia es la disponibilidad de agencias del Ministerio Público (MP)

por cada 100 mil habitantes. Para esta medición, Oaxaca ocupa el lugar número diecinueve a nivel nacional con 3.3 agencias del MP por cada 100 mil habitantes; siendo superado por entidades con niveles de marginación similares como Guerrero (3.5) o Chiapas (6.4), pero por arriba de otras como Nuevo León (2.3) y el Distrito Federal (1.4).

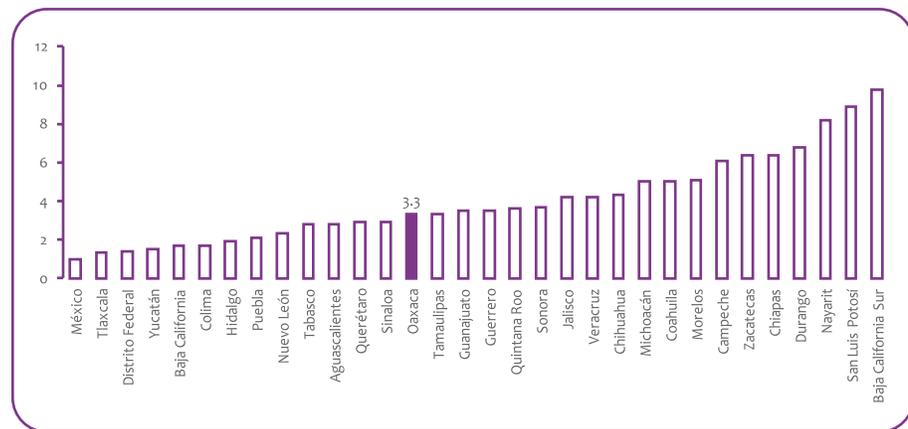
En materia de procuración de justicia, hay dos elementos fundamentales: la efectividad en el desahogo de las investigaciones, y el porcentaje de cumpli-

Gráfico 8. Índice de sobrepoblación penitenciaria 2008 y variación respecto a 2007.



Fuente: México Evalúa, Índice de Desempeño Penal, 2009.

Gráfico 9. Agencias del Ministerio Público por cada 100,000 habitantes, 2009.



Fuente: México Evalúa, Índice de desempeño penal, 2009.

miento de las órdenes de aprehensión por parte de la autoridad. Con respecto a la primera variable (Gráfico 10), se identifica que Oaxaca ocupa el lugar 21 a nivel nacional con una efectividad de 14% en el desahogo de investigaciones en 2009. Como se puede apreciar, existe un rezago en este ámbito puesto que dicho valor dista de entidades líderes en la materia como Chihuahua que cuenta con un grado de efectividad superior a 42%.

En cuanto al porcentaje de cumplimiento de órdenes de aprehensión por parte de la autoridad, Oaxaca tiene una efectividad de 46.5% y se ubica en la mitad de la tabla. No obstante, existe una brecha importante respecto de las entidades líderes en la materia como Sonora, que posee niveles de efectividad cercanos a 70%.

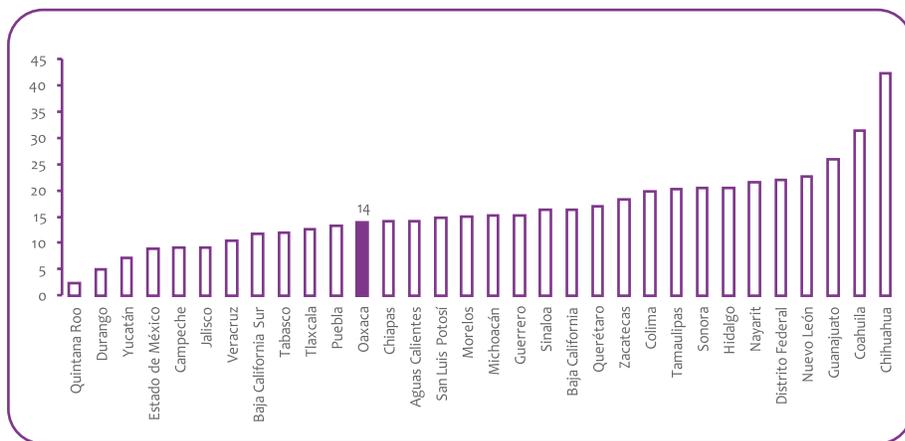


Gráfico 10. Porcentaje de efectividad en el desahogo de investigaciones 2009.

Fuente: México Evalúa, Índice de Desempeño Penal, 2009.



Gráfico 11. Porcentaje de cumplimiento de las órdenes de aprehensión, 2009.

Fuente: México Evalúa, Índice de Desempeño Penal, 2009.

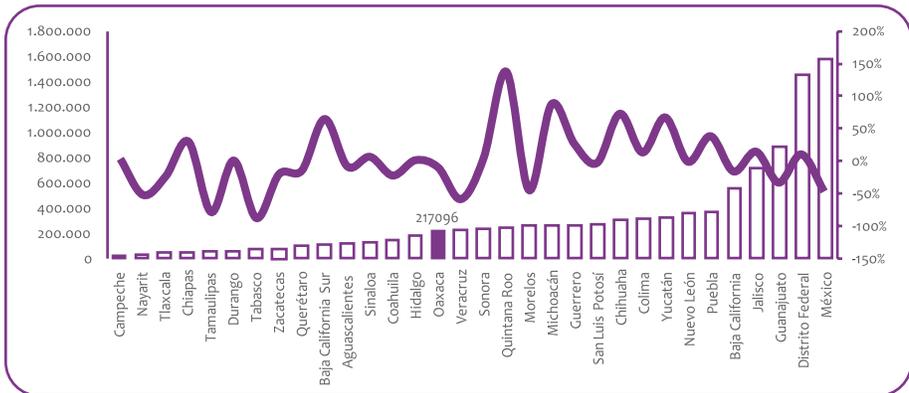
>>Resultados: radiografía del delito en el estado de Oaxaca

Oaxaca se ubica en el lugar número 15 a nivel nacional respecto al menor número total de delitos, con una cifra estimada de 217,096 en 2008 (Gráfico 12). De acuerdo a la información presentada en el gráfico 10 podría intuirse que existe una fuerte correlación entre el total de delitos y la población de las entidades federativas, por lo que los análisis posteriores por delitos específicos se presentarán por cada 100 mil habitantes. Sin embargo, se consideró que en tér-

minos ilustrativos resultaba importante presentar la cifra total de delitos.

Con relación a los delitos no denunciados como porcentaje de los delitos totales en 2008 se identificó, a partir de los estudios realizados por el Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad (ICESI), que Oaxaca ocupó el lugar 26 a nivel nacional en 2008 con una cifra negra (esto es delitos no denunciados) de alrededor de 87.5 por ciento de los delitos totales cometidos en la entidad (Gráfico 13).

Gráfico 12. Total de delitos cometidos en la entidad 2008, y variación con respecto a 2007.



Fuente: ICESI, Encuesta Nacional sobre Inseguridad, 2008.

Gráfico 13. Delitos no denunciados como porcentaje de los delitos totales 2008, y variación respecto a 2007 (Cifra negra).



Fuente: ICESI, Encuesta Nacional sobre Inseguridad, 2008.

A continuación se presenta un análisis más detallado en materia de seguridad ciudadana en el estado de Oaxaca, a partir de un estudio de la incidencia de diversos delitos por cada 100 mil habitantes. Con respecto al homicidio intencional (sin contabilizar ejecuciones), Oaxaca ocupa el segundo lugar nacional con la mayor incidencia de este delito con una tasa de 21.01 homicidios por cada 100 mil habitantes en 2009 (Gráfico 14).

La cifra anterior es contrastante cuando se observan los homicidios por ejecuciones en Oaxaca. El número de ejecuciones en la entidad para 2009 es solamente de 0.17 por cada 100 mil habitantes, lo que ubica a la entidad en el segundo lugar a nivel nacional con menos ejecuciones, solamente por debajo de Yucatán, que es el único estado sin ejecuciones (Gráfico 15).

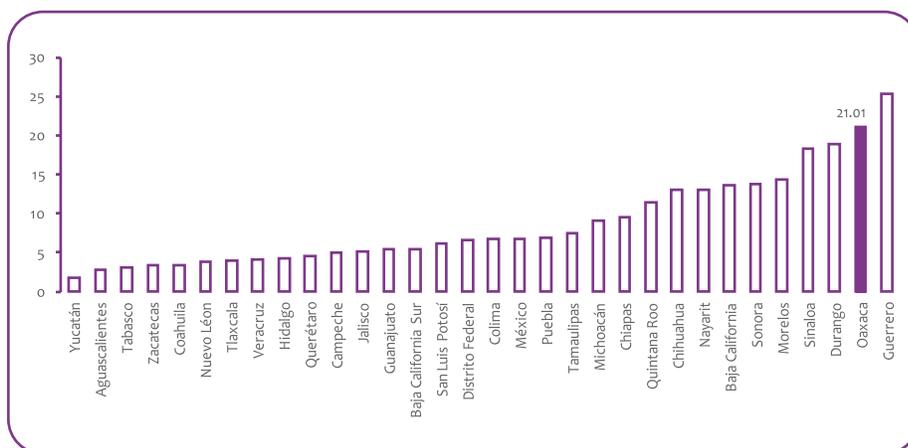


Gráfico 14. Homicidios intencionales (sin contabilizar ejecuciones) por cada 100 mil habitantes, 2009.

Fuente: ICESI, Encuesta Nacional sobre Inseguridad, 2008.

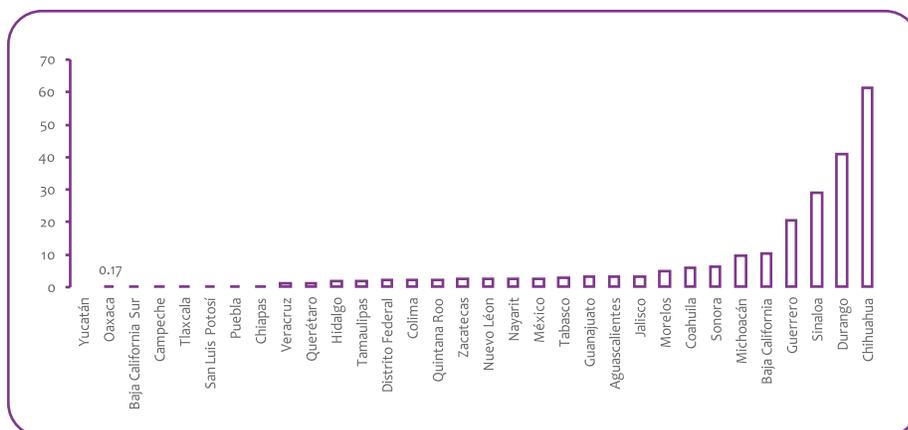


Gráfico 15. Ejecuciones por cada 100 mil habitantes, 2009.

Para el caso de los robos con violencia y las violaciones denunciadas en 2009, Oaxaca presenta resultados muy divergentes. En el primer indicador, ocupa la posición 20 y para el segundo se ubica como la sexta entidad con el menor

número de incidencias en este delito (Gráficos 16 y 17). En cuanto a los robos con violencia en 2009, se denunciaron 104 delitos por cada 100 mil habitantes. Para el caso de las violaciones, la denuncia fue de 6.9 actos de este tipo.

Gráfico 16. Robos con violencia denunciados por cada 100 mil habitantes, 2009.

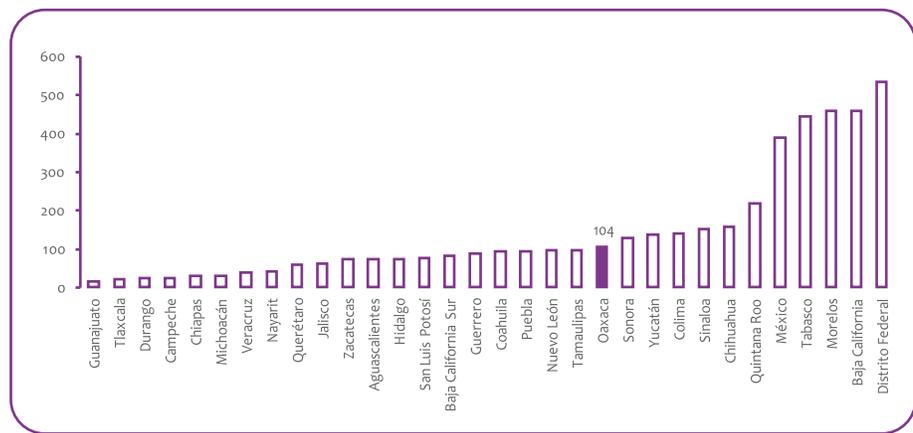
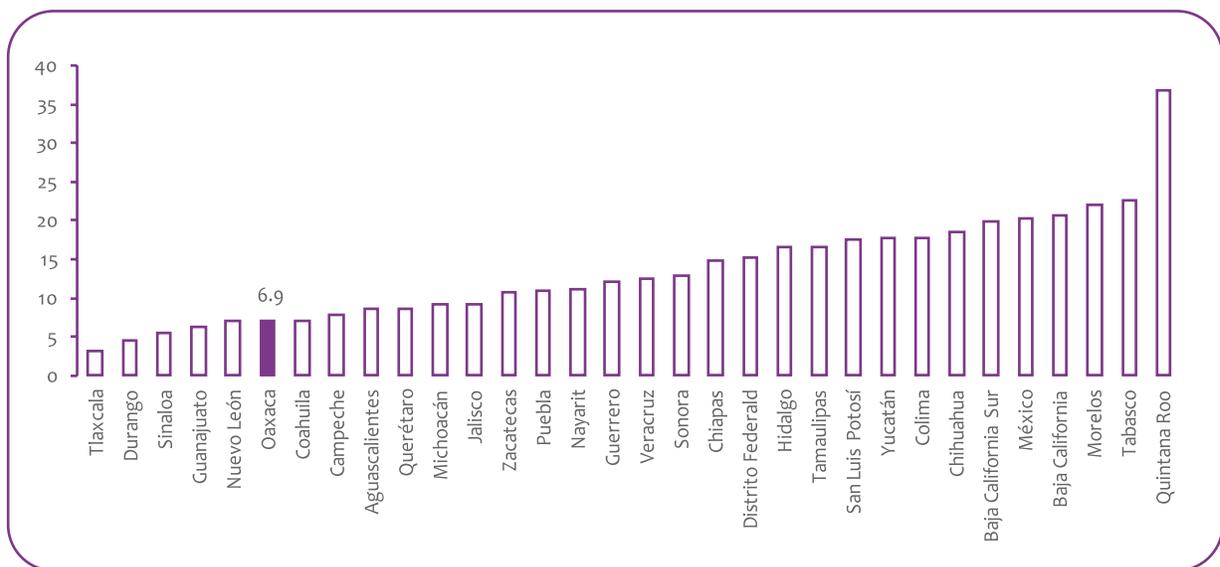


Gráfico 17. Violaciones denunciadas por cada 100 mil habitantes, 2009.



Fuente: México Evalúa, Índice de Inseguridad Ciudadana y Violencia, 2009.

Fuente: México Evalúa, Índice de Inseguridad Ciudadana y Violencia, 2009.

Aunque alejado de Chihuahua, que en 2009 fue el estado con un mayor número de secuestros denunciados por cada 100 mil habitantes (6.01), producto de la situación crítica que ocupa dicha entidad, Oaxaca ocupa el doceavo lugar entre los estados con mayor incidencia en este delito, con .93 (Gráfico 18). Sin embargo, se encuentra lejos de Baja California (3.25) y Michoacán (2.47), estados que se sitúan en el segundo y tercer lugar, respectivamente.

>> Los temas críticos de la agenda de seguridad ciudadana en Oaxaca

Con base en la presentación de los resultados en materia de seguridad ciudadana en el estado de Oaxaca se pueden extraer las siguientes conclusiones.

Oaxaca cuenta con datos favorables en los insumos del sistema de seguridad, pero que divergen con los niveles de sus procesos: el estado está en los primeros lugares en lo que respecta a los efectivos policiales, corresponsabilidad de las aportaciones propias al FASP, número de centros penitenciarios y menores índices de sobrepoblación en los penales (incluso con una tendencia a la baja

en estos últimos). Sin embargo, esto contrasta con sus procesos, ya que aun cuando se localiza en un nivel medio en el cumplimiento de órdenes de aprehensión, tanto el número de agencias del MP como la efectividad en el desahogo de las investigaciones presentan rezagos. Al parecer estas debilidades en sus procesos tienen un impacto negativo en la incidencia delictiva.

Oaxaca se encuentra en niveles medios en materia delictiva pero cuenta con mucha heterogeneidad por tipo de delito: el foco rojo de los resultados en seguridad ciudadana se localiza en los delitos no denunciados. Del total de delitos en la entidad, casi el 90% de los delitos no se denuncian, lo que coloca a Oaxaca en la séptima posición en este rubro. Ahora, en cuanto a la tipología de los delitos se presentan resultados mixtos. La entidad tiene niveles bajos en ejecuciones (ocupando la segunda posición a nivel nacional) y en violaciones por cada 100,000 habitantes. Sin embargo, en lo referente a los robos con violencia, Oaxaca se sitúa en niveles medios-altos. La situación más crítica se presenta en los homicidios intencionales, pues ocupa el segundo lugar a nivel nacional.

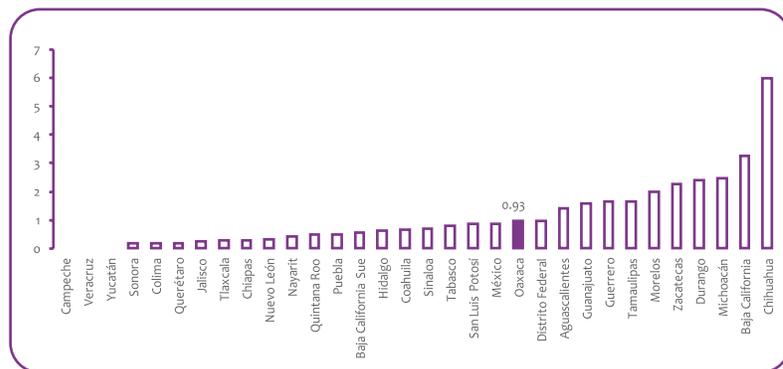


Gráfico 18. Secuestros denunciados por cada 100 mil habitantes, 2009.

Fuente: México Evalúa, Índice de Inseguridad Ciudadana y Violencia, 2009.

El Fomento Económico en el Estado de Oaxaca 2007-2009

>> PRESENTACIÓN

Un gobierno estatal efectivo en materia de fomento económico es el que promueve, entre otras acciones, el desarrollo de un entorno regulatorio eficiente para el desarrollo de la competencia económica en la entidad.

De la misma forma, promueve el desarrollo de infraestructura, así como la inversión en investigación y desarrollo con el fin de favorecer el desarrollo económico, las oportunidades laborales y la competitividad en su entidad federativa.

>>¿QUÉ PUEDEN HACER LAS ENTIDADES FEDERATIVAS PARA FOMENTAR EL DESARROLLO ECONÓMICO?

1. Promover la calidad de la regulación sectorial y la promoción de la competencia en la entidad.
2. Favorecer una regulación efectiva para la creación de negocios y el fomento de inversiones, tales como disminución en costos de transacción.
3. Desarrollar infraestructura local que favorezca el desarrollo económico.
4. Promover la inversión en investigación y desarrollo local.
5. Crear incentivos fiscales que fomenten la productividad de las empresas asentadas en el Estado.

>>¿Cómo medimos las actividades estatales en materia de fomento económico?

>>Insumos:

1. Recursos provenientes del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social.
2. Ingresos propios de las entidades federativas como porcentaje de sus ingresos totales.
3. Porcentaje del gasto estatal destinado a obra pública y acciones sociales.
4. Porcentaje de los ingresos estatales destinados al pago de deuda.

>>Procesos

1. Días promedio para la apertura de una empresa.
2. Índice de Transparencia Presupuestaria y sus componentes.
3. Índice de Ejecutabilidad Contractual.
4. Calificación de la Deuda de las Entidades Federativas.
5. Existencia del Programa Estatal de Ciencia, Tecnología e Innovación.

>>Resultados

1. Patentes solicitadas acumuladas por residencia del inventor (2007-2009).
2. Variación en el número de personas morales registradas en la entidad.
3. Variación en el número de líneas telefónicas no residenciales.
4. Características de la red carretera y de infraestructura en las entidades federativas.
5. Inversión extranjera acumulada (2007-2009).
6. Tasa de desempleo por entidad federativa.
7. Disponibilidad de computadoras y acceso a internet en los hogares.



>>PRINCIPALES RESULTADOS Y HALLAZGOS

>>Insumos: capacidad y autonomía en las finanzas estatales

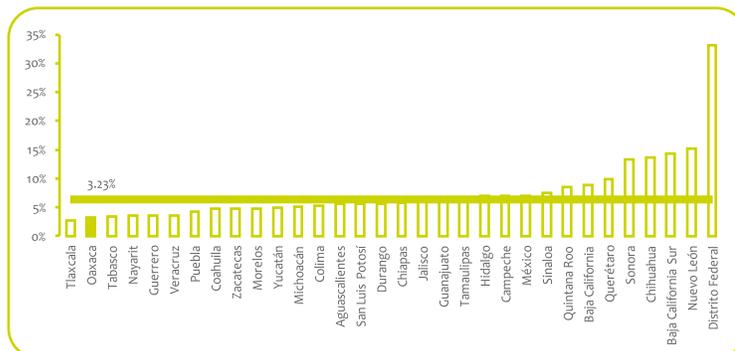
Con relación a los recursos proveniente del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Básica (FAIS), el estado de Oaxaca recibió 2,686.21 millones de pesos en 2008, que representa un incremento de .91 por ciento en términos reales respecto del año anterior (Gráfico 1). Con este monto, la entidad se ubica en el tercer lugar a nivel nacional. Este Fondo es fundamental para el fomento económico, pues tiene como destino la construcción de infraestructura básica en los municipios, a fin de reducir la marginación. Un buen uso de este Fondo promueve la integración de las comunidades a la dinámica de desarrollo económico, y puede eliminar muchas de

las trabas (tanto físicas como de capacidades) asociadas a la marginación.

Un elemento que se considera esencial para evaluar la fortaleza financiera de una entidad federativa, y por tanto su flexibilidad para administrar el gasto público, es su grado de autonomía de sus ingresos con respecto a las transferencias y aportaciones federales. En esta variable, el estado de Oaxaca alcanza niveles de autonomía de 3.23% en sus ingresos totales; por debajo de la media nacional (sin considerar el Distrito Federal) que alcanza niveles de 6.76% (Gráfico 2). Este resultado ubica al estado de Oaxaca como una de las entidades con menor grado de autonomía financiera en el país, superada sólo por Tlaxcala.



Fuente: Elaboración propia: INEGI.



Fuente: Elaboración propia: INEGI.

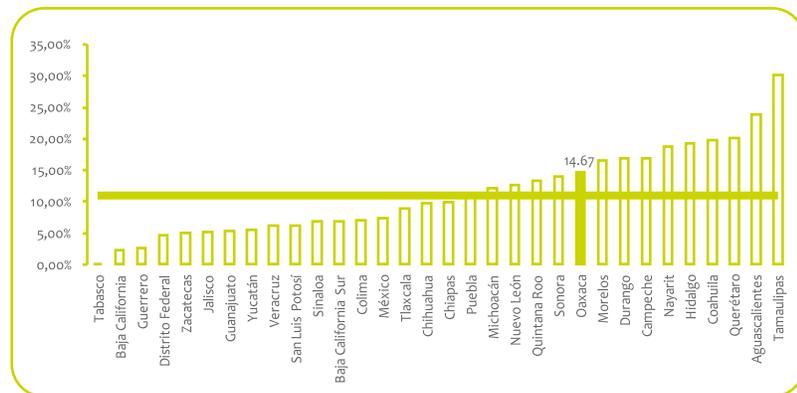
Gráfico 1. Recursos provenientes del FAIS 2008 (millones de pesos constantes) y variación respecto a 2007.

Gráfico 2. Ingresos propios como porcentaje de sus ingresos totales, 2009.

En contraste con lo anterior, Oaxaca es la décima entidad en el país que destina un mayor porcentaje de su gasto en los rubros de Obra Pública y Acciones Sociales en 2009 con un porcentaje de 14.67% de su gasto social (Gráfico 3); esto la coloca por arriba de la media, cuando en promedio las entidades federativas destinaron a este gasto poco más del 11%. Dicho indicador puede reflejar los esfuerzos por incrementar nivel de inversión que realiza el gobierno estatal en la construcción y mantenimiento de infraestructura básica; sin embargo se encuentra aún en desventaja competitiva frente a entidades como Tamaulipas, Aguascalientes y Querétaro que destinan más de 20% de su gasto en este rubro pero mejor que estados con niveles de marginación similares como Chiapas y Guerrero.

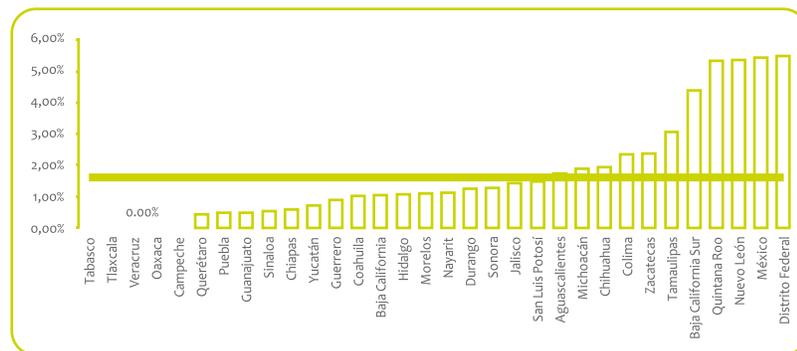
Oaxaca fue de las entidades que no destinaron ningún porcentaje de su gasto estatal al pago de deuda pública en 2009 (Gráfico 4). Esto coloca al estado muy rezagado incluso de entidades con niveles de marginación similares, como Guerrero y Chiapas, que destinan, respectivamente, el .89% y 0.59% de su gasto estatal al pago de deuda pública. Este elemento puede resultar importante al momento de analizar el grado de flexibilidad del gasto público en el estado de Oaxaca.

Gráfico 3. Porcentaje del gasto estatal destinado a obra pública y acciones sociales, 2009.



Fuente: Elaboración propia: INEGI.

Gráfico 4. Porcentaje del gasto estatal destinado al pago de deuda, 2009.



Fuente: Elaboración propia: INEGI.

>>Procesos: Simplificación y fortaleza administrativa para la promoción económica

Un primer elemento de procesos que puede revelar los esfuerzos estatales para promover el desarrollo económico y empresarial en la entidad son los días promedio que toma para la apertura de una empresa. Oaxaca se encuentra en la zaga de las entidades federativas de esta variable al tomar, en promedio, 33 días para completar los trámites necesarios para la apertura de una empresa (Gráfico 5).

Un indicador adicional que se utilizó para medir la fortaleza administrativa

de las entidades federativas en materia de promoción económica fue el Índice de Transparencia e Información Presupuestaria (y sus componentes) 2009 elaborado por Aregional (Gráfico 6). De acuerdo con esta medición, el estado de Oaxaca se encuentra por debajo de la media nacional (con una calificación de 55.9 puntos); situación que se presenta en casi todas las categorías salvo el marco regulatorio, que rebasa por poco la media nacional. Es de destacar el inexistente nivel de apertura del gobierno estatal para la publicación de estadísticas fiscales. Esto podría ser de utilidad para la toma de decisiones sobre inversión privada, rubro en el que Oaxaca cuenta con niveles bajos.

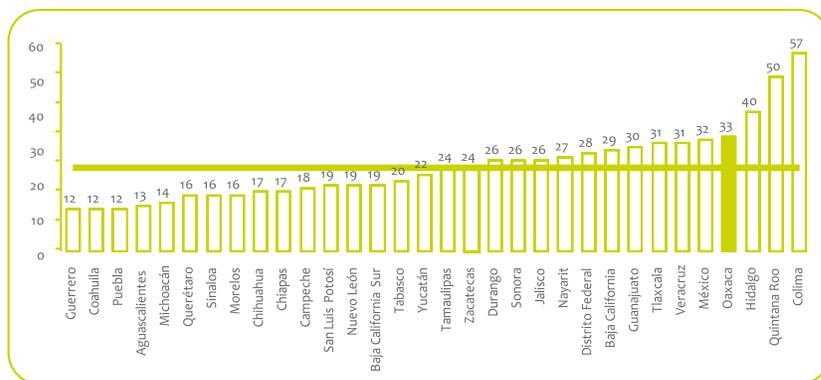


Gráfico 5. Días promedio (por estado) para la apertura de una empresa 2009.

Fuente: Elaboración propia.

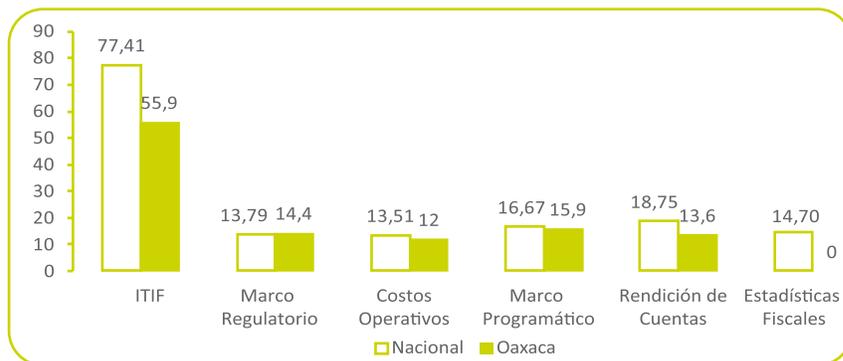


Gráfico 6. Índice de Transparencia e Información Presupuestal (ITIF) 2009 y sus componentes.

Fuente: Elaboración propia: Aregional.com, Índice de Transparencia y Disponibilidad de la información Fiscal de las Entidades Federativas, 2009

Con el propósito de complementar el análisis de la fortaleza y la capacidad de los gobiernos estatales para la promoción económica en sus entidades se presentan los resultados de dos indicadores clave: en primer lugar, el Índice de Ejecutabilidad Contractual 2006 (elaborado por el ITAM y Moody's y que permite revelar los niveles de certeza jurídica para el cumplimiento de acuerdos mercantiles), así como la calificación de la deuda de los estados asignadas, a diversos estados, por las empresas Fitch, Standard y Poor's (S&P) y HR Ratings entre 2010 y 2011.

Con relación al Índice de Ejecutabilidad, se identifica que Oaxaca obtiene una calificación media-baja en cuanto al nivel nacional, con un índice EC3 (siendo EC5 el valor más bajo), posición que comparte con Campeche, el Distrito Federal, Guerrero, Jalisco, San Luis Potosí y Yucatán. Dicho resultado podría tener consecuencias adversas en el nivel

de certeza que otorgan las autoridades civiles en el gobierno estatal para asegurar el cumplimiento de acuerdos y contratos mercantiles, lo que a su vez podría afectar en la competitividad económica de la entidad.

Con relación a la calificación de la deuda pública – elaborada por S&P para el estado de Oaxaca en 2010 – se reconoce que el gobierno estatal obtuvo una calificación de A- que, de acuerdo a los niveles asignados por dicha empresa revela una deuda de grado medio-alto, aunque asume cierta vulnerabilidad ante las condiciones económicas adversas. Asimismo, si dicha calificación se compara con el resto de las entidades del país, se reconoce que existen estados con mejor posición de deuda, con lo cual Oaxaca pudiera contar con una brecha competitiva para atraer inversión (o mayor financiamiento) nacional y extranjera a su territorio.



	Ejecutabilidad Contractual	Calificación de Deuda	Programa CTI
Aguascalientes	EC2+	AA-	Sí
Baja California	EC2+	AA-	Sí
Baja California Sur	EC4	A-	Sí
Campeche	EC3	A+	Sí
Coahuila	EC2+	A+	Sí
Colima	EC2+	A	No
Chiapas	EC3+	A	Sí
Chihuahua	EC4	AA-	Sí
Distrito Federal	EC3	AAA	Sí
Durango	EC2+	BBB+	No
México	EC1	AA	No
Guanajuato	EC1	BBB+	Sí
Guerrero	EC3	A	Sí
Hidalgo	EC4	A+	Sí
Jalisco	EC3	A-	Sí
Michoacán	EC4+	BBB	Sí
Morelos	EC4	A	Sí
Nayarit	EC2	BBB+	Sí
Nuevo León	EC1	A-	Sí
Oaxaca	EC3	A-	No
Puebla	EC4	A+	Sí
Querétaro	EC1	AA	Sí
Quintana Roo	EC4+	A-	Sí
San Luis Potosí	EC3	A-	Sí
Sinaloa	EC3+	A+	Sí
Sonora	EC4+	A	No
Tabasco	EC3+	A	Sí
Tamaulipas	EC2+	AA-	Sí
Tlaxcala	EC4	BB+	No
Veracruz	EC5	BBB-	Sí
Yucatán	EC3	A	Sí
Zacatecas	EC4	BB+	Sí
Fuentes Deuda:	Fitch	HR Ratings	S&P

Tabla 1. Indicadores de Ejecutabilidad Contractual (2006) y Calificación de la Deuda Pública Estatal (2010-2011); Existencia de Programas Estatales de Ciencia, Tecnología e Innovación.

Fuente: Elaboración propia.

Una última variable que se considera a este nivel es la existencia de un Programa Estatal de Ciencia, Tecnología e Innovación. Si bien en este reporte no se profundiza en los contenidos y la calidad de dicho Programa, la sola existencia de un plan de este tipo se considera favorable, ya que ahí pueden establecerse objetivos y estrategias mínimas para el desarrollo científico e innovador en la entidad. De acuerdo con información recopilada del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, se encontró que Oaxaca no cuenta con un plan de este tipo con lo cual podría esperarse poco interés del gobierno estatal en el tema. Esto contrasta con lo que se indica en la sección de educación de este reporte, donde se enfatizó el crecimiento importante que tuvo la planta de investigadores pertenecientes al Sistema Nacional de Investigadores que residen en Oaxaca entre 2007 y 2009.

>>Resultados

El análisis de resultados en materia de promoción del desarrollo económico es un tema que resulta muy amplio e incorpora tópicos como la construcción de infraestructura, la atracción de inversión extranjera y el desarrollo de una cultura innovadora en la entidad. De la misma forma, la presentación de resultados en esta materia supondría la mejora en la condiciones de vida de la población (tanto en acceso a satisfactores como al empleo). Con esta idea en mente, en esta sección de resultados se presentarán algunas mediciones que se consideran importantes para realizar un análisis comprensivo de las tareas de fomento económico que realizan los gobiernos estatales.

Una primera medición que se considera importante incluir en el análisis de

resultados – y que puede revelar la capacidad de innovación dentro de una entidad federativa – es el número acumulado de patentes solicitadas por residentes de la entidad entre 2007-2009 (Gráfico 7). Si bien en este tema persiste un alto nivel de centralización en el Distrito Federal (671 solicitudes realizadas en el periodo señalado), hay algunas entidades federativas en donde se han realizado avances importantes en la materia. En dicha medición, el estado de Oaxaca es la tercera entidad con el menor número de patentes solicitadas en el periodo 2007-2009 con 2. Dicha cantidad coloca a Oaxaca muy por debajo de la media nacional (incluso sin considerar al Distrito Federal) que fue de 47 patentes solicitadas. Este resultado puede revelar debilidades en el Sistema Estatal de Innovación, el cual – a pesar de haber crecido en el número de investigadores – pareciera no haber fortalecido el componente inventivo y de innovación empresarial.

Con relación a la creación de nuevas empresas se observa algo muy distinto. Durante el periodo 2007-2009, se registraron 19.45% más personas morales ante Hacienda en el estado de Oaxaca, lo cual lo ubica en el sexto lugar a nivel nacional. Así, en este periodo de tiempo el número de personas morales pasó de 17,418 a 20,806 en tres años (Gráfico 8). Este indicador puede reflejar un crecimiento en la planta empresarial en la entidad o, al menos, un incremento en el proceso de formalización de empresas de distinto tipo que se encontraban operando, previamente, al margen del sistema tributario.

Otra variable que permite observar – aunque sea de forma indirecta – la creación de nuevas empresas en la entidad es la variación en el número de nuevas

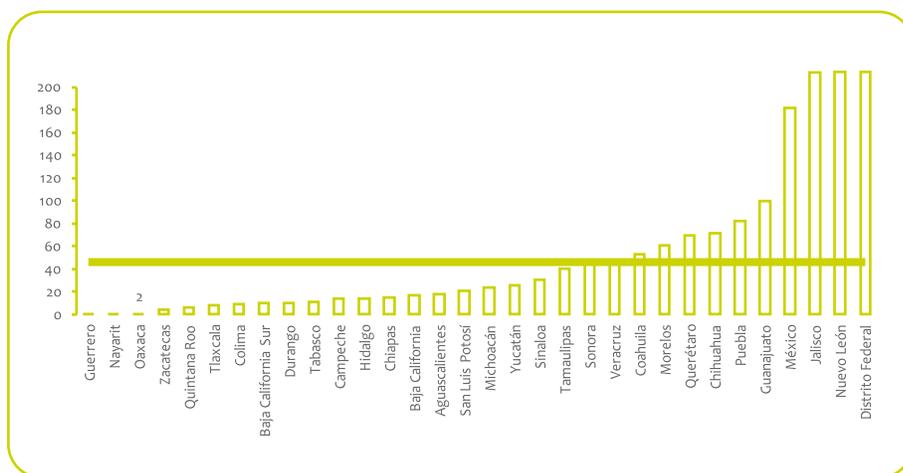
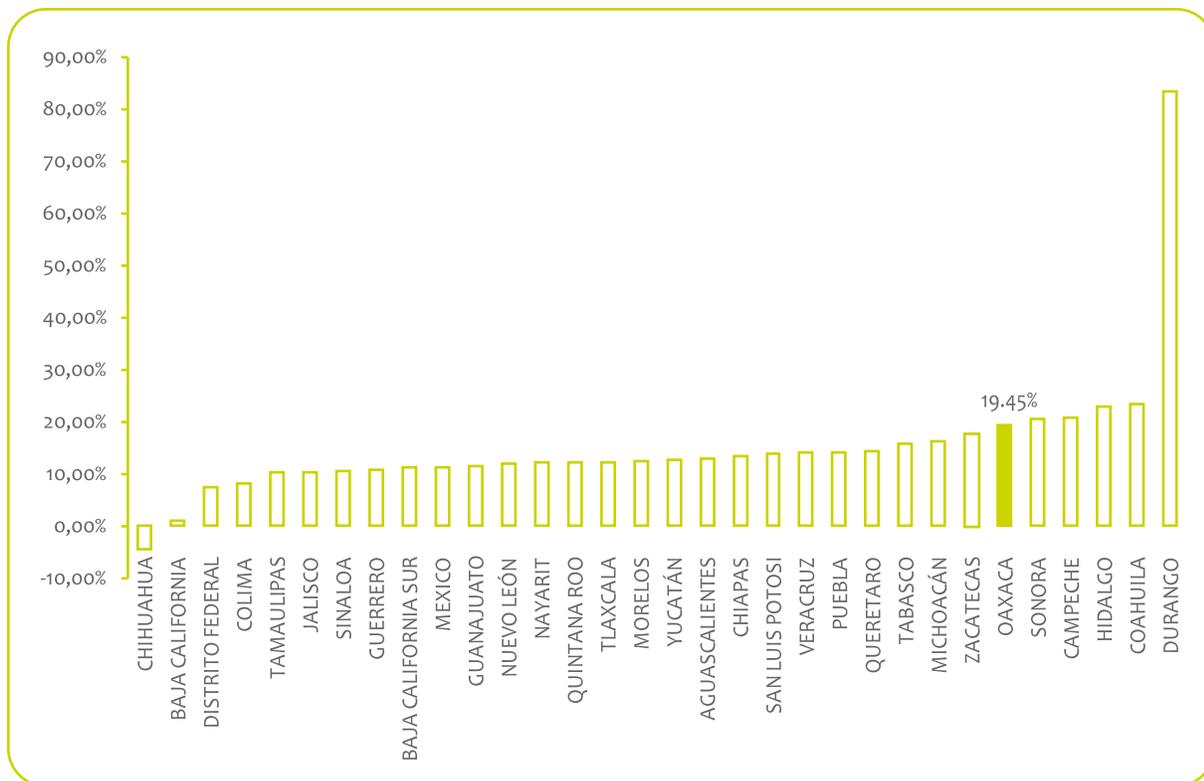


Gráfico 7. Patentes solicitadas acumuladas por residencia del inventor (2007-2009).

Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 8. Variación en el número de personas morales registradas ante el SAT 2007-2009.



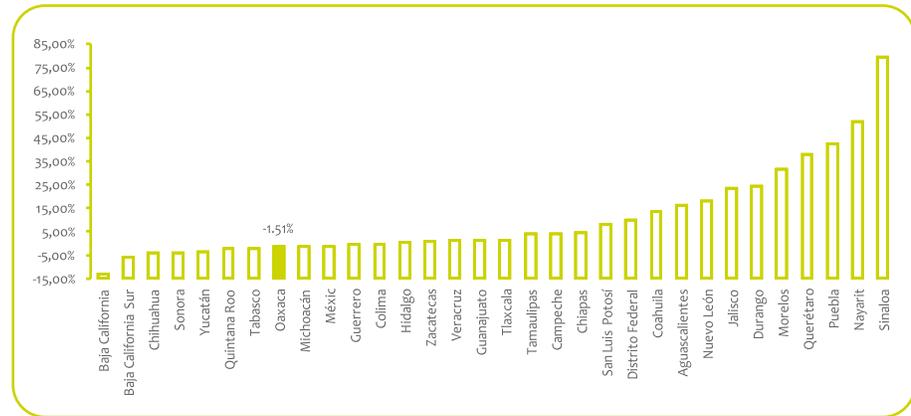
Fuente: Elaboración propia: solicitud de información realizada al SAT.

líneas telefónicas no residenciales en la entidad entre 2007 y 2009 (Gráfico 9). Con respecto a esta variable, Oaxaca tuvo una disminución de 1.51% en el número de líneas fijas no residenciales con lo que ocupa el lugar 25 a nivel nacional. Dicho crecimiento se encuentra muy alejado de entidades como Sinaloa, Nayarit, Puebla y Querétaro que, en el mismo periodo, tuvieron crecimientos muy acelerados en este indicador.

Un tema directamente relacionado con el fomento económico y competitivo de las entidades federativas, y que corresponde en buena medida a los gobiernos

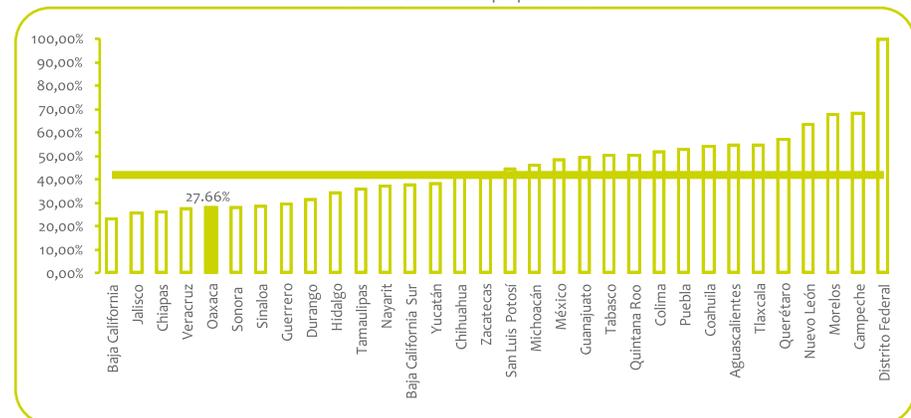
estatales, es el desarrollo de infraestructura suficiente y de calidad. Un indicador relacionado con este tema es el porcentaje de la red carretera en la entidad que se encuentra pavimentada (Gráfico 10). En dicha variable, el estado de Oaxaca ocupa la posición 28 a nivel nacional con 27.66% de la red carretera pavimentada. Si bien en este caso el Distrito Federal es un caso atípico (y fue eliminado del cálculo de la media nacional), el resultado revela la gran brecha que persiste en este tema en el estado de Oaxaca en comparación a entidades líderes como Campeche (68.01%), Morelos (67.54%) y Nuevo León (63.41%).

Gráfico 9. Variación porcentual en el número de líneas telefónicas fijas no residenciales (2007-2009).



Fuente: Elaboración propia: INEGI

Gráfico 10. Porcentaje de la red carretera de la entidad que se encuentra pavimentada (2009).



Fuente: Elaboración propia: INEGI

Al profundizar el análisis con respecto a la disponibilidad de infraestructura en las entidades federativas, en la siguiente tabla se presenta la posición de los estados con respecto a tres indicadores: 1) la longitud carretera por cada 100 kilómetros cuadrados; 2) la longitud de la red ferroviaria por cada 100 kilómetros cuadrados y 3) el número de aeropuertos por entidad (Tabla 2).

A partir del análisis de estos tres indicadores se observa la posición mixta que ocupa el estado de Oaxaca en cada uno de estos temas. Así, el estado ocupa la posición 19 con relación a la longitud de la red carretera y el lugar 28 en la longitud de la red ferroviaria, lo que

contrasta con la segunda posición en el número de aeropuertos por localidad. Dichos resultados podrían estar revelando una brecha que aún persiste en la entidad en temas de infraestructura, sobre todo en lo que respecta a las redes carreteras y ferroviarias y la necesidad de reforzar las estrategias estatales en la materia.

Una variable que puede reflejar el esfuerzo de los gobiernos estatales para promover el desarrollo económico y la competitividad de su entidad federativa es la capacidad para atraer inversión extranjera directa (IED). Con base en el análisis acumulado de la IED recibida por cada entidad federativa entre

	Longitud carretera	Longitud ferroviaria	Aeropuertos
Aguascalientes	5	6	9
Baja California	22	29	5
Baja California Sur	30	31	1
Campeche	29	27	10
Chiapas	11	26	3
Chihuahua	32	23	23
Coahuila	21	16	11
Colima	6	5	12
Distrito Federal	28	1	31
Durango	26	24	24
Guanajuato	7	9	25
Guerrero	16	30	20
Hidalgo	3	7	13
Jalisco	10	18	27
México	2	3	30
Michoacán	18	12	7
Morelos	4	4	28
Nayarit	12	17	14
Nuevo León	27	15	29
Oaxaca	19	28	2
Puebla	14	10	15
Querétaro	17	8	26
Quintana Roo	24	32	6
San Luis Potosí	20	14	21
Sinaloa	13	13	8
Sonora	25	22	18
Tabasco	9	20	16
Tamaulipas	21	21	19
Tlaxcala	1	2	32
Veracruz	8	11	22
Yucatán	15	19	4
Zacatecas	23	25	17

Fuente: Elaboración propia: SCT-Federal, Anuario Estadístico, 2009.

Nota: Longitud carretera y ferroviaria por cada 100 kilómetros cuadrados y aeropuertos por localidad.

Fuente: SCT-Federal.

Tabla 2. Posición de las entidades federativas en indicadores seleccionados de infraestructura, 2009.

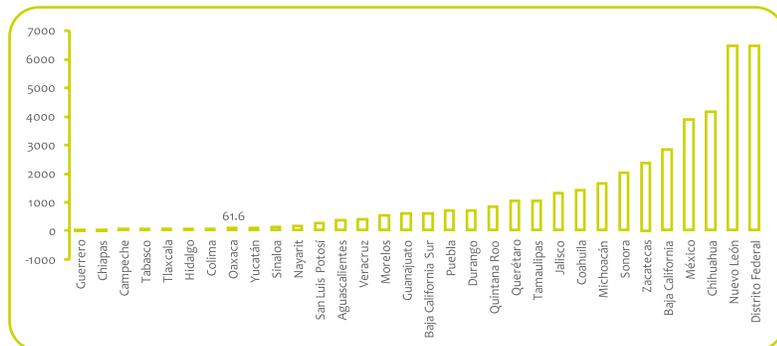
2007 y 2009 (Gráfico 11), se observa que Oaxaca ocupa el lugar 25 a nivel nacional con una inversión acumulada de 61.6 millones de dólares en el periodo arriba señalado.

No obstante los bajos números en la IED, Oaxaca se ubica sólo por debajo de Guerrero con la menor tasa de desempleo del país. Como se observa en el gráfico 12, para 2009, en Oaxaca se mantuvo un nivel de desempleo de 2.09%, inferior al nivel promedio de 5.4%, y por encima de entidades con mayores niveles de desarrollo como Yucatán (3.41%) y Puebla (4.07%).

Finalmente, también se buscó medir – como parte de las estrategias de fomento económico – la posibilidad de los

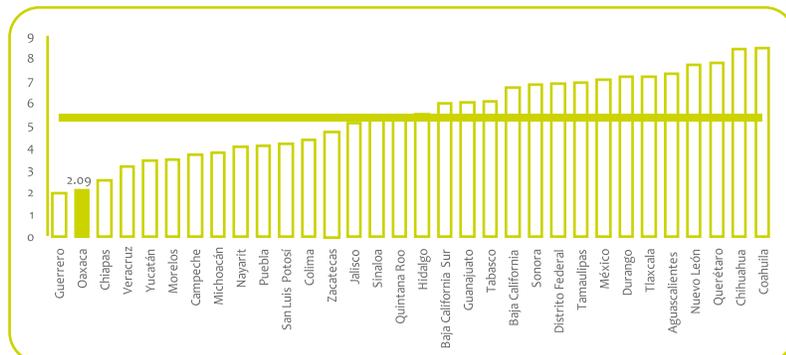
hogares de acceder a ciertos satisfactores vinculados con el desarrollo de las tecnologías de la información y comunicación. Así, en el gráfico 13 se presentan los resultados del Censo 2010 relacionados con el porcentaje de hogares que cuentan con computadora y con conexión a internet. Con esto se reconoce la posición de gran rezago que mantiene el estado de Oaxaca para la introducción y el desarrollo de las tecnologías de información en los hogares. De acuerdo a información censal, 15.1% de los hogares oaxaqueños cuenta con computadora, y solamente 8.4% de los hogares cuenta con conexión disponible a Internet, lo cual ubica a la entidad en la posición 31 a nivel nacional y a una distancia considerable de entidades líderes como Nuevo León, Sonora y Baja California.

Gráfico 11. Inversión extranjera directa acumulada 2007-2009 (millones de dólares).



Fuente: INEGI.

Gráfico 12. Tasa de desempleo 2009.



Fuente: INEGI.

>>LOS TEMAS CRÍTICOS DE LA AGENDA DE FOMENTO ECONÓMICO EN OAXACA

Con base en la presentación de los resultados en materia de fomento económico en el estado de Oaxaca se pueden derivar las siguientes conclusiones generales.

El gobierno de Oaxaca hace esfuerzos por mejorar su infraestructura e incrementar su inversión pero tiene serios desequilibrios en sus finanzas públicas: El gobierno del estado de Oaxaca cuenta con muy bajos niveles de autonomía en sus ingresos en comparación al resto de las entidades del país. Esto se ve reflejado en que sea una entidad que no destina ningún porcentaje al pago de deuda (situación que puede afectar sus calificaciones de deuda). Otra posible consecuencia de la poca autonomía en sus ingresos son las carencias en innovaciones y tecnologías de la información. La poca independencia presupuestaria no permite que el estado pueda invertir recursos tanto para el desarrollo de innovaciones como para el uso de tecnologías de la información. Un aspecto positivo es el interés del gobierno de Oaxaca por destinar un alto porcentaje de sus egresos a la inversión en los rubros de obra pública y acciones sociales, lo que sitúa al estado en los primeros lugares a nivel nacional.

Oaxaca tiene buenos resultados con relación a la creación/formalización de nuevas empresas y en las bajas tasas de desempleo, pero contrasta con los importantes rezagos en la calidad de la infraestructura en la entidad: A pesar de ser una de las entidades en las que lleva mayor tiempo abrir una empresa, Oaxaca ha experimentado, de 2007 a 2009, un crecimiento en lo que respecta al número de personas morales en la entidad. Otro aspecto positivo es la posición que ocupa la entidad en lo que respecta al desempleo. Oaxaca es el segundo estado con la menor tasa de desempleo en el país. Ambos factores- el crecimiento en personas morales y las bajas tasas de desempleo- pueden llevar al estado por un camino de crecimiento económico. Por el contrario, se presentan situaciones desfavorables en lo que respecta a la IED e infraestructura. Como una posible consecuencia de las calificaciones de deuda y ejecutabilidad y de sus malos números en lo referente a la transparencia presupuestaria, Oaxaca presenta una brecha considerable en la capacidad de atracción de IED. Esto último se manifiesta en las carencias en infraestructura, que podría convertirse en una barrera en el crecimiento económico futuro de la entidad.

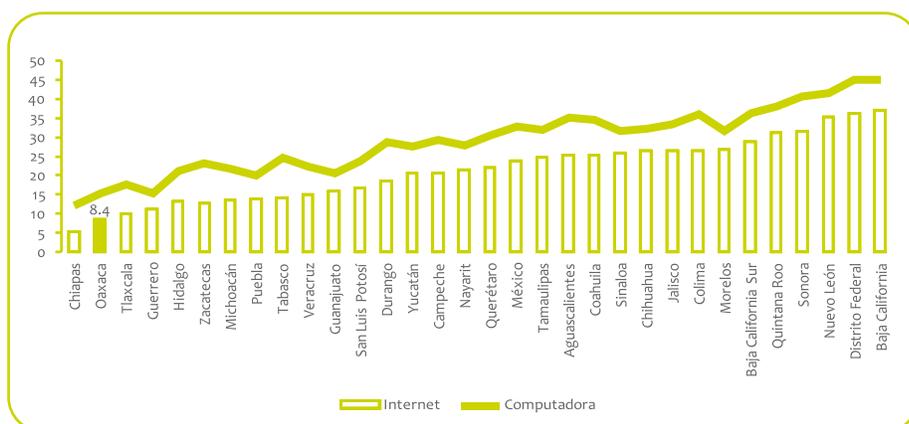


Gráfico 13. Porcentaje de hogares con computadora y/o conexión a internet disponible, 2010.

Anexos

>> 1. INSTITUCIONALIDAD Y ALINEACIÓN A LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO (ODM) DE LOS PROGRAMAS SOCIALES EN OAXACA

>>Oaxaca: programas sociales y grado de institucionalidad

A partir de la Iniciativa para el fortalecimiento de la institucionalidad de los programas sociales (IPRO)*, una plataforma de información pública, neutral e independiente que establece una serie de atributos y criterios mínimos de institucionalidad de la política social, se invitó a las 32 entidades federativas del país y a dependencias federales que cuentan con programas sociales para que, de forma voluntaria, registren información sobre los programas sociales federales y estatales. El objetivo de IPRO es aportar al fortalecimiento de la institucionalidad de los PS a partir de 20 atributos mínimos. Estos se clasifican en cuatro categorías: a) Reglas de operación y otros lineamientos, b) Mecanismos de transparencia y rendición de cuentas, c) Mecanismos de control y fiscalización, y d) Mecanismos de participación ciudadana.

Los indicadores toman como valor mínimo el cero y como valor máximo el uno, donde cero implica la inexistencia de los atributos mínimos de institucionalidad y el uno corresponde a la existencia completa de dichos elementos. Los valores intermedios indican qué tan lejos o cerca se está de llegar a la existencia total de atributos en el programa social.

Los programas sociales estatales de Oaxaca obtenidos a partir de la captura del Gobierno en los años 2009 y 2010 presentan los resultados en términos de su grado de institucionalidad en la primera tabla de la siguiente página.

En Oaxaca, durante 2009 y 2010, los programas sociales registrados en IPRO se focalizan mayoritariamente en

infraestructura social (37.50%), asistencia social (12.50%), el tema educativo (12.50%), desarrollo social (12.50%), desarrollo productivo (12.50%) y vivienda (12.50%).

Por grupo de población, los programas incluidos en IPRO se concentraron en niños y niñas (12.82%), jóvenes (17.95%), mujeres (12.82%), familias (12.82%), población discapacitada (12.82), adultos mayores (17.95%) y población indígena (12.82%).

De la información proporcionada por el gobierno de Oaxaca se desprende que la mitad de los programas sociales capturados tenían en este periodo un presupuesto entre los 10 y 50 millones de pesos, mientras que 16.67% de los programas entre 1 y 10 millones de pesos. El 33.33% de los programas sociales de la entidad tenían un presupuesto entre los 100 y 500 millones de pesos.

>>Desarrollo humano, programas sociales y objetivos de desarrollo del milenio (ODM) en el estado de Oaxaca

De acuerdo al Informe sobre Desarrollo Humano México 2011 se ubica a Oaxaca entre los estados con un Índice de Desarrollo Humano (IDH) de nivel medio. En los últimos años ha obtenido un IDH de 0.7531 en 2006, 0.7584 en 2007 y 0.8031 en 2008 a partir de estimaciones preliminares del IDH y PIB para estos dos últimos años, ocupando la posición relativa número 30 con respecto a las demás entidades federativas.

Niveles de institucionalidad de los programas sociales de Oaxaca clasificados por ODM con el que están vinculados.

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio son:

* <http://www.programassociales.org.mx/>
Nota. Esta información se obtiene de la captura del Gobierno de Oaxaca en los años de 2009 y 2010. Se está llevando a cabo una actualización de la información para el año de 2011, por lo que información puede variar para este año.

Iniciativa para el fortalecimiento de la institucionalidad en programas sociales, IPRO			
Niveles de institucionalidad para los 8 programas incorporados por el Gobierno del Estado de Oaxaca en IPRO			
Existencia de lineamientos normativos para la operación de los programas sociales de Oaxaca	Transparencia y Rendición de Cuentas de los programas sociales de Oaxaca	Control y fiscalización de los programas sociales de Oaxaca	Participación Social en la definición, operación y evaluación de los programas sociales
0.60	0.40	0.28	0.32

Programas sociales registrados en IPRO relacionados con los Objetivo de Desarrollo del Milenio								
Total de programas registrados en IPRO	ODM1 (Pobreza extrema y hambre)	ODM2 (Enseñanza primaria universal)	ODM3 (Igualdad de género / autonomía de la mujer)	ODM4 (Reducción de mortalidad infantil)	ODM5 (Salud materna)	ODM6 (VIH/SIDA, paludismo y otras)	ODM7 (Sustentabilidad ambiental)	ODM8 (Financiamiento del desarrollo)
8	4	0	0	0	0	0	4	0
100.00%	50.00%	0%	0%	0%	0%	0%	50.00%	0%

Nota: un programa social puede estar relacionado con más de un ODM
 *<http://www.programassociales.org.mx>

1. Erradicar la pobreza extrema y el hambre.
2. Lograr la enseñanza primaria universal.
3. Promover la igualdad de género y la autonomía de la mujer.
4. Reducir la mortalidad infantil.
5. Mejorar la salud materna.
6. Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades.
7. Garantizar la sustentabilidad del medio ambiente.
8. Fomentar una asociación mundial para el desarrollo.

Para conocer la relación que guardan los programas sociales en Oaxaca con los ODM, Transparencia Mexicana y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo desarrollaron un sencillo modelo relacional que identifica coincidencias entre los objetivos y metas de los ODM y los objetivos y metas de los programas sociales de la entidad a partir de los 8 programas registrados por el gobierno del Estado en la Inicia-

tiva para el Fortalecimiento de la Institucionalidad de los Programas Sociales (IPRO) durante 2009 y 2010*. El grado de relación entre los 8 programas sociales y los 8 ODM se muestra en la tabla de arriba.

En la tabla siguiente el lector puede identificar los niveles de institucionalidad de los programas sociales de Oaxaca para cada uno de los 20 atributos evaluados por IPRO. En general, el cumplimiento de los ODM en Oaxaca se podría ver afectado por bajos niveles de participación ciudadana, por temas de control y fiscalización y por baja transparencia en temas presupuestarios y de fiscalización en los programas sociales del estado. A menor porcentaje, menor institucionalidad. Estos cálculos de obtienen con base en la información capturada por el Estado de Oaxaca en IPRO durante 2009 y 2010.

Atributo de Institucionalidad	ODM1	ODM2	ODM3	ODM4	ODM5	ODM6	ODM7	ODM8
Reglas de operación	100.00%	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	75.00%	N/A
Otros lineamientos	25.00%	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	0.00%	N/A
Adscripción y selección de beneficiarios	100.00%	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	100.00%	N/A
Corresponsabilidad	100.00%	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	75.00%	N/A
Coordinación interinstitucional	0.00%	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	0.00%	N/A
Padrón de beneficiarios	100.00%	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	75.00%	N/A
Padrón de beneficiarios público	0.00%	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	50.00%	N/A
Información en medios electrónicos	100.00%	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	75.00%	N/A
Presupuesto publicado	25.00%	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	50.00%	N/A
Informe de ejercicio del gasto	0.00%	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	0.00%	N/A
Informe de resultados	0.00%	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	0.00%	N/A
Matriz de Marco Lógico	0.00%	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	0.00%	N/A
Presentación de quejas y denuncias	75.00%	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	25.00%	N/A
Evaluaciones	50.00%	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	75.00%	N/A
Medios para quejas o denuncias de tipo electoral	50.00%	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	25.00%	N/A
Informa sobre falta administrativa y penal	0.00%	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	0.00%	N/A
Contraloría Social	50.00%	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	50.00%	N/A
Participación ciudadana en formulación de PS	25.00%	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	50.00%	N/A
Participación ciudadana en la ejecución de PS	25.00%	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	25.00%	N/A
Participación ciudadana en la evaluación de PS	0.00%	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	0.00%	N/A

2 - GUÍA DE INDICADORES EN CALIDAD DE GOBIERNO Y RENDICIÓN DE CUENTAS: OAXACA EN PERSPECTIVA COMPARADA

Número	Indicador	Oaxaca	Máximo Estatal	Mínimo Estatal	Media
1	Corrupción y buen gobierno TRANSPARENCIA MEXICANA (Valores de 100 a 0)	0.13	0.17	0.02	0.08
2	Competitividad estatal IMCO (Valores de 0 a 100)	0.29	0.59	0.29	0.43
3	Coparmex. Uso de recursos COPARMEX (Valores de 0 a 10)	0.43	0.71	0.43	0.58
4	Administración y justicia local ITAM-Moody's (Valores de 0 a 5)	0.59	0.72	0.40	0.57
5	Integral de la situación financiera AREGIONAL (Valores de 0 a 100)	0.52	0.73	0.37	0.54
6	Información presupuestal IMCO (Valores de 0 a 100)	0.33	0.77	0.00	0.52
7	Desempeño institucional CIDAC (Valores de 0 a 100)	0.37	0.80	0.30	0.49
8	MTM Capacidades institucionales CIDE (Valores de 0 a 100)	0.68	0.81	0.15	0.56
9	Marco presupuestal de las entidades federativas AREGIONAL (Valores de 0 a 100)	0.37	0.83	0.06	0.46
10	Intensidad de NCP UAEM (Valores de 0 a 60)		0.86	0.17	0.65
11	Transparencia de los órganos legislativos de las entidades federativas MONITOR LEGISLATIVO (Valores de 0 a 10)	0.24	0.88	0.16	0.54
12	MTM Normatividad CIDE (Valores de 0 a 100)	0.80	0.94	0.49	0.76
13	Transparencia e información fiscal AREGIONAL (Valores de 0 a 100)	0.76	0.97	0.11	0.73
14	MTM Portales CIDE (Valores de 0 a 100)	0.58	0.98	0.52	0.77
15	MTM Usuario simulado CIDE (Valores de 0 a 100)	0.80	0.98	0.33	0.82
16	Honestidad y eficiencia en la generación de infraestructura pública CEI Consulting Research (Valores de 0.14 a 5.79)	0.06	1.00	0.00	0.14
17	Dependencia ITESM (Valores de 3.2726 a -0.8250)	0.00	1.00	0.00	0.18
18	Profesionalización de las administraciones públicas estatales y municipales PNUD Jalisco (Valores de 0 a 5)	0.00	1.00	0.00	0.30
19	Resultado fiscal ITESM (Valores de 2.2118 a -1.1286)	0.00	1.00	0.00	0.34
20	Desempeño en provisión de servicios ITESM (Valores de 1.3439 a -0.7065)	0.06	1.00	0.00	0.34
21	Capacidad de operación ITESM (Valores de 1.0853 a -0.5715)	0.36	1.00	0.00	0.34
22	Desempeño fiscal ITESM (Valores de 1.8498 a -1.0156)	0.00	1.00	0.00	0.35
23	Global de desempeño ITESM (Valores de 1.0017 a -0.5688)	0.00	1.00	0.00	0.36
24	Desempeño administrativo ITESM (Valores de 1.7273 a -1.052)	0.99	1.00	0.00	0.36
25	Esfuerzo fiscal ITESM (Valores de 1.6842 a -1.0128)	0.09	1.00	0.00	0.38
26	Capacidad fiscal ITESM (Valores de 1.7862 a -1.1169)	0.00	1.00	0.00	0.38
27	Institucionalización de la política social de los estados PNUD Jalisco (Valores de 0 a 10)	0.00	1.00	0.00	0.42
28	Infraestructura ITESM (Valores de 1.4194 a -1.1855)	0.62	1.00	0.00	0.46
29	Institucionalización de política educativa local PNUD Jalisco (Valores de 3 a 13)	0.20	1.00	0.00	0.52
30	Corrupción por entidad federativa CEESP (Valores de 3.93 a 2.29)	0.74	1.00	0.00	0.53
31	Ejecutabilidad contractual ITAM-Moody's (Valores de 0 a 1)*	0.50	1.00	0.00	0.57
32	Cobertura de servicios ITESM (Valores de 1.5513 a -2.1505)	0.14	1.00	0.00	0.58
33	Incidencia de la corrupción con relación a la captura del Estado ITESM (Valores de 0 a 1)**	0.75	1.00	0.00	0.63
34	Portales de transparencia POLITICA DIGITAL (Valores de 0 a 27.85)	0.73	1.00	0.00	0.65
35	Desempeño financiero ITESM (Valores de 0.7646 a -1.5855)	0.73	1.00	0.00	0.67
36	Ponderación Jurídica (PJ) COLEGIO DE JALISCO (Valores de 0 a 100)	0.35	1.00	0.00	0.69
37	Componentes Principales (ICP) COLEGIO DE JALISCO (Valores de 0 a 100)	0.40	1.00	0.00	0.72
38	Endeudamiento ITESM (Valores de 1.0228 a -3.4868)	0.95	1.00	0.00	0.77
39	Cuenta Pública UNIV. DE GUADALAJARA (Valores de 0 a 100)	1.00	1.00	0.45	0.84

* Índice transformado a valores entre 0 y 1. La escala original es: EC1, EC2, EC2+, EC3, EC3+, EC4, EC4+ y EC5.

** Índice transformado a valores entre 0 y 1. La escala original es: ALTA, MEDIA ALTA, MEDIA, MEDIA BAJA y BAJA..

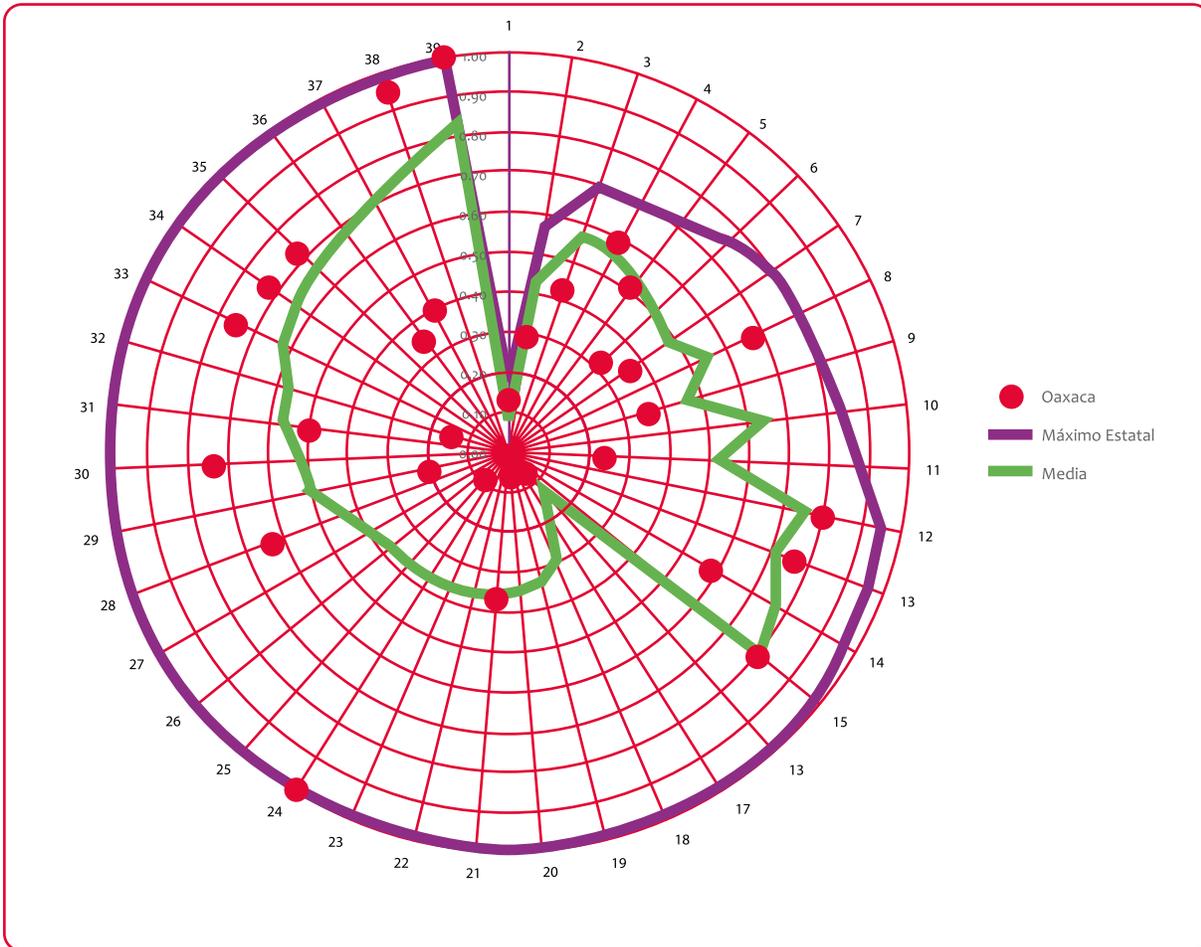


Gráfico 1. Posición de Oaxaca con respecto a la media nacional en indicadores de Calidad de Gobierno y Rendición de Cuentas.

BIBLIOGRAFÍA

>>Perfil

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), Censo de población y vivienda 2010, México, 2011.

S/A Encuesta Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Justicia Municipal 2009.

Magar, Eric y Alejandra Ríos Cázares, Conformación partidista de las legislaturas locales de México (1985-2010). Base de datos.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Informe nacional sobre Desarrollo Humano México 2011, México, 2011, publicado en: http://www.undp.org.mx/IMG/pdf/Informe_sobre_Desarrollo_Humano_Mexico_2011.pdf

>>Calidad de Gobierno

Figuroa Neri Aimée, directora, Cuenta pública en México: evaluando el laberinto legal de la fiscalización superior. Evaluación 2009, Guadalajara: Universidad de Guadalajara, publicado en www.asofis.org.mx y otros, 2009.

Instituto Mexicano de la Competitividad, Índice de Información Presupuestal, México, 2010.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), Encuesta Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Justicia Municipal 2009.

S/A, Encuesta Nacional de Gobierno 2010, Poder Ejecutivo Estatal.

S/A, Estadística de finanzas públicas estatales y municipales.

López Ayllón, Sergio et al., Métrica de la transparencia 2010, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2010.

López Ayllón, Sergio et al., Diagnóstico del Funcionamiento del Sistema de Impartición de Justicia en Materia Administrativa a Nivel Nacional, Asociación de Magistrados de Tribunales de los Contenciosos Administrativo de los Estados Unidos Mexicanos A.C. y Centro de Investigación y Docencia Económicas, México, 2010.

Luna Reyes, Luis E., Rodrigo Sandoval Almazán y José Ramón Gil-García, “Índice de gobierno electrónico estatal” en Política Digital, México, 2009.

Ríos-Cázares, Alejandra, 2008, Monitoring Bureaucratic Agencies: The effect of Resources, México, manuscrito.

Suprema Corte de Justicia de la Nación, @lex: portal de estadística judicial.

>>Rendición de Cuentas

López Ayllón, Sergio et al., Métrica de la transparencia 2010, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2010.

Magar, Eric y Alejandra Ríos Cázares, Conformación partidista de las legislaturas locales de México (1985-2010). Base de datos.

Ríos Cázares, Alejandra y Guillermo Cejudo, “La rendición de cuentas en los gobiernos estatales” en Mauricio Merino, Sergio López Ayllón y Guillermo Cejudo, La estructura de la rendición de cuentas en México, México, UNAM-IIJ, 2010.

Ríos-Cázares, Alejandra, 2008, Monitoring Bureaucratic Agencies: The effect of Resources, México, manuscrito.

Ríos Figuroa, Julio. 2011. “La arquitectura institucional del poder judicial en las entidades federativas en México”. Manuscrito.

>>Educación

Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, Banco de indicadores educativos, disponible: <http://www.inee.edu.mx/index.php/bases-de-datos/banco-de-indicadores-educativos>

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), Censo de población y vivienda 2010, México, 2011.

Presupuesto de Egresos de la Federación 2007, 2008 y 2009, México.

Secretaría de Educación Pública-Federal, Sistema educativo de los Estados Unidos Mexicanos. Principales cifras ciclo escolar, 2006-2007, 2007-2008, 2008-2009, México.

Secretaría de Educación Pública -Federal, Sistema Nacional de Información Educativa, disponible: <http://www.sniesep.gob.mx/>

>>Salud

Consejo Nacional de Población, Indicadores demográficos básicos 1990-2030, disponible: http://www.conapo.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=125&Itemid=203

Instituto Mexicano del Seguro Social, Estadísticas Institucionales, disponible en: <http://www.imss.gob.mx/estadisticas>

Presupuesto de Egresos de la Federación 2007, 2008 y 2009, México.

Sistema Nacional de Información en Salud, Anuario Estadístico, 2007, 2008 y 2009.

Secretaría de Salud, Seguro Popular, Informe de Resultados, 2007, 2008 y 2009., disponible: http://www.seguro-popular.gob.mx/index.php?option=com_weblinks&view=category&id=35&Itemid=166

>>Seguridad

Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad, Encuesta Nacional sobre inseguridad, México, 2008, disponible en: http://www.icesi.org.mx/estadisticas/estadisticas_encuestasNacionales_ens4.asp

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), Encuesta Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Justicia Municipal 2009, México, 2010.

México Evalúa Centro de Análisis de Políticas Públicas, Índice de desempeño del Sistema Penal, México, 2009.

México Evalúa Centro de Análisis de Políticas Públicas, Índice de inseguridad ciudadana y violencia, México, 2009.

Presupuesto de Egresos de la Federación 2007, 2008 y 2009, México.

>>Fomento Económico

Aregional.com, Índice de Transparencia y Disponibilidad de la información Fiscal de las Entidades Federativas, 2009.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), Censo de población y vivienda 2010, México, 2011.

ITAM y Moody's Investors Service México, S. A. de C. V., "Ejecutabilidad Contractual", México, publicado en [http://derecho.itam.mx/documentos/Moody%27s%20\(ingl%Egs\).pdf](http://derecho.itam.mx/documentos/Moody%27s%20(ingl%Egs).pdf)

Presupuesto de Egresos de la Federación 2007, 2008 y 2009, México.

Secretaría de Comunicaciones y Transportes, Anuarios Estadísticos, México, 2007, 2008 y 2009, disponibles en: <http://www.sct.gob.mx/estadistica-y-cartografia/estadistica-del-sector/anuario-estadistico-sct/>

