



PLAN ESTATAL DE  
**DESARROLLO**  
DE OAXACA  
2011 - 2016

**PLAN ESTATAL DE  
DESARROLLO  
DE OAXACA  
2011 - 2016**



# *Mensaje del Gobernador Constitucional del Estado Libre y Soberano de Oaxaca*

*Lic. Gabino Cué Monteagudo*

**E**l *Plan Estatal de Desarrollo de Oaxaca 2011-2016* es el resultado de un amplio proceso democrático, donde la participación ciudadana coadyuvó de manera significativa a la elaboración de los diagnósticos, la definición de los objetivos y el diseño de estrategias y líneas de acción que el Gobierno del Estado de Oaxaca habrá de impulsar durante los próximos seis años, para enfrentar los grandes retos y temas de interés de todos los oaxaqueños, a los cuales tiene la obligación ética de atender en una forma digna, incluyente, equitativa y sustentable, principalmente en lo que toca a los sectores con mayor desventaja social.

De igual forma, en la elaboración del Plan se consideró la opinión y aportación de todos los actores políticos, económicos y sociales de la entidad: legisladores, autoridades municipales, delegados de las dependencias federales, servidores de la Administración Pública Estatal, académicos e investigadores, representantes de organizaciones sociales y empresariales, grupos indígenas y de mujeres, así como ciudadanos en general.

El *Plan Estatal de Desarrollo de Oaxaca 2011-2016* es el documento que regirá la política pública durante la actual gestión y sentará las bases de los programas y proyectos para los próximos veinticinco años, con el propósito de impulsar desde hoy los cambios estructurales que queremos en el mañana. No podemos ver a Oaxaca aislado del contexto y de las tendencias a nivel nacional y global, es por ello que la Visión del Plan, si bien reconoce la historia y los antecedentes inmediatos, parte del futuro que queremos construir para nosotros y para nuestros hijos, previendo los riesgos y las oportunidades para mover al estado hacia una nueva trayectoria de desarrollo.

El Plan retoma la concepción amplia de los Derechos Humanos y de los Objetivos de Desarrollo del Milenio de la ONU, por lo que hace énfasis en mejorar las condiciones de vida y crear oportunidades de desarrollo en materia de ingreso, empleo, alimentación, salud, educación, justicia, seguridad, paz social y medio ambiente.

Asimismo, en consonancia con las grandes directrices nacionales, así como con las especificidades sociales propias de Oaxaca, el Plan ha establecido cuatro políticas transversales que por su importancia cruzan a todo lo largo de la Administración Pública Estatal: Derechos Humanos, Equidad de Género, Pueblos Indígenas y Sustentabilidad. A su vez, dichas políticas se consideran de forma específica dentro de los cuatro ejes principales que agrupan los esfuerzos y señalan los grandes objetivos de este gobierno: Estado de Derecho, Gobernabilidad y Seguridad; Crecimiento Económico, Competitividad y Empleo; Desarrollo Social y Humano; y Gobierno Honesto y de Resultados. Finalmente, en consideración de la gran diversidad y también de las grandes disparidades entre los distritos, municipios y localidades del estado, el Plan hace un énfasis especial en el Desarrollo Regional Equilibrado, como un enfoque aglutinador y de coordinación de los esfuerzos de los distintos actores en el territorio, para superar el aislamiento y los rezagos ancestrales en los que vive gran parte de la población oaxaqueña, y especialmente los indígenas y afrodescendientes.

Los objetivos del Plan responden a las realidades y necesidades del estado, y terminan de definirse en el marco de los principios y valores que los oaxaqueños compartimos, y que debemos fortalecer y aplicar para alcanzar nuestras aspiraciones comunes: la corresponsabilidad, la participación, la equidad, el trabajo, la paz, la justicia, el progreso, la sustentabilidad, la honestidad y el servicio. Por ello, todas las estrategias y acciones que se deriven del Plan deberán guiarse y ser consistentes con estos principios y valores.

El *Plan Estatal de Desarrollo de Oaxaca 2011-2016* es pues, la convergencia de voluntades y los acuerdos para el diseño conjunto de las grandes políticas públicas que permitan a los habitantes de este gran estado lograr, con trabajo y corresponsabilidad, lo que por años hemos anhelado: el progreso, la justicia y la paz para todos los oaxaqueños.



# Contenidos

## Mensaje del C. Gobernador

### 1. Introducción

pág. 6

- 1.1. La transición democrática y las nuevas oportunidades
- 1.2. Marco jurídico de la planeación
- 1.3. Proceso para la formulación del Plan Estatal de Desarrollo de Oaxaca 2011-2016
- 1.4. Descripción de contenidos

### 2. Visión de gobierno

pág. 12

- 2.1. El entorno actual y sus retos
- 2.2. Megatendencias globales
- 2.3. Oaxaca 2011: entre el pasado y el porvenir
- 2.4. Visión Oaxaca 2016
- 2.5. Principios y valores compartidos

### 3. Políticas transversales

pág. 40

- 3.1. La transversalidad de las políticas públicas
- 3.2. Política transversal de derechos humanos
- 3.3. Política transversal de equidad de género
- 3.4. Política transversal de pueblos indígenas
- 3.5. Política transversal de sustentabilidad

### 4. Estado de derecho, gobernabilidad y seguridad

pág. 82

- 4.1. Nueva gobernabilidad democrática
- 4.2. Colaboración entre poderes y consolidación de órganos autónomos
- 4.3. Fortalecimiento del municipio
- 4.4. Fortalecimiento de la libre determinación y autonomía indígena
- 4.5. Certeza jurídica y justicia para todos
- 4.6. Regularización de la tenencia de la tierra y resolución de conflictos agrarios
- 4.7. Seguridad pública y paz social

### 5. Crecimiento económico, competitividad y empleo

pág. 128

- 5.1. Inversión y fomento productivo
- 5.2. Empleo productivo y mejor remunerado
- 5.3. Impulso a la competitividad
- 5.4. Ciencia, tecnología e innovación
- 5.5. Apoyo al desarrollo agropecuario, forestal y pesquero
- 5.6. Desarrollo comunitario con identidad cultural
- 5.7. Minería
- 5.8. Política industrial y MIPyMEs
- 5.9. Turismo: palanca del desarrollo
- 5.10. Abasto y seguridad alimentaria
- 5.11. Ordenamiento territorial e infraestructuras



**6. Desarrollo social y humano** pág. 218

- ..... 6.1. Combate a la pobreza, la desigualdad y a la marginación
- ..... 6.2. Educación: factor de progreso
- ..... 6.3. Arte, cultura y deporte
- ..... 6.4. Lengua, cultura e identidad indígena
- ..... 6.5. Oaxaca saludable
- ..... 6.6. Nuevas realidades y necesidades sociales: niños, jóvenes, adultos mayores y familias
- ..... 6.7. Atención a grupos en condición de vulnerabilidad
- ..... 6.8. Apoyo a migrantes

**7. Gobierno honesto y de resultados** pág. 316

- ..... 7.1. Transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción
- ..... 7.2. Fortalecimiento de las finanzas y eficiencia del gasto público
- ..... 7.3. Gobierno eficaz y eficiente
- ..... 7.4. Profesionalización y desempeño de los servidores públicos
- ..... 7.5. Dignificación y nueva cultura de servicio público
- ..... 7.6. Coordinación institucional

**8. Desarrollo regional equilibrado** pág. 356

- ..... 8.1 La regionalización como enfoque de planeación en Oaxaca
- ..... 8.2 Caracterización de las regiones
- ..... 8.3 El perfil de la nueva estrategia de desarrollo regional para Oaxaca

**Anexo 1: Seguimiento y evaluación del Plan Estatal de Desarrollo de Oaxaca 2011-2016** pág. 385

**Anexo 2: Planes y programas para instrumentar el Plan Estatal de Desarrollo de Oaxaca 2011-2016** pág. 387

**Anexo 3: Previsiones de recursos** pág. 389



# 1.

# Introducción

## 1.1 La transición democrática y las nuevas oportunidades

El estado de Oaxaca se encuentra inmerso en una profunda transición política como consecuencia del resultado del proceso electoral efectuado durante 2010, en el cual la ciudadanía demandó un cambio de rumbo en el gobierno, así como en la forma en que éste se relaciona con la sociedad. Con la alternancia, la actual administración estatal tiene el compromiso ineludible de responder a las demandas políticas, económicas y sociales que el pueblo de Oaxaca ha manifestado, así como de atender el imperativo de paz y reconciliación que hagan posible avanzar hacia el desarrollo de la entidad.

En este sentido, la transición abre la oportunidad de instaurar un gobierno comprometido con su propósito; basado en un proyecto ciudadano contrario a cualquier tipo de autoritarismo y opresión; respetuoso de las libertades y los derechos humanos de los oaxaqueños; democrático y tolerante con las expresiones disidentes y con las inconformidades colectivas y, al mismo tiempo, garante de la legalidad y promotor de la justicia social.

De esta forma, corresponde a la presente administración trabajar, de forma responsable con la sociedad, para promover un cambio profundo y con sentido. Dicho cambio debe implicar la renovación responsable de las instituciones; la profundización de los valores y las prácticas democráticas; el desarrollo económico incluyente, social y ambientalmente sustentable; así como la activación de una política social transformadora, con la capacidad de romper las estructuras y círculos que generan y reproducen la pobreza, la desigualdad y la marginación. Precisamente estos propósitos de gran alcance y con visión de futuro son a los que el presente Plan se aboca.





## 1.2 Marco jurídico de la planeación

En cumplimiento a lo dispuesto en los artículos 20 y 137 de la *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca* y los artículos 6, 22 y 23 de la *Ley de Planeación del Estado de Oaxaca*, el Titular del Poder Ejecutivo presenta el *Plan Estatal de Desarrollo de Oaxaca 2011-2016*. En ambos ordenamientos jurídicos se establece la obligatoriedad del Ejecutivo estatal para presentar dicho Plan a la Legislatura Local para su conocimiento, revisión y observaciones correspondientes, en un plazo no mayor a seis meses a partir de la toma de posesión. El Plan se presenta asimismo a la sociedad de Oaxaca, en cumplimiento del compromiso de retomar sus demandas y aspiraciones así como de impulsar una nueva visión para el progreso del estado.

El *Plan Estatal de Desarrollo de Oaxaca 2011-2016* es el documento rector que tiene como propósito marcar el rumbo y dirigir la gestión del Gobierno del Estado, estableciendo los objetivos, estrategias y líneas de acción que deberán seguir las diversas dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal durante el periodo de referencia.

El Plan representa el compromiso de este gobierno con los ciudadanos para construir un Oaxaca próspero y justo, con estabilidad y paz social, en el que existan las mismas oportunidades para toda la población sin distinción de etnia, género, creencias, posición económica, ideología o edad. Asimismo, el Plan está diseñado también como un mecanismo para fortalecer y consolidar la transparencia y la rendición de cuentas de la gestión pública, así como su orientación al logro de resultados en favor de la sociedad.

### 1.3 Proceso para la formulación del Plan Estatal de Desarrollo de Oaxaca 2011-2016

El Plan surge de un ejercicio participativo cuyo propósito fue la ordenación sistemática de las propuestas que buscan transformar radicalmente la realidad del estado, de conformidad con lo que dictan las normas, principios y objetivos de las Constituciones Federal y Estatal así como de las leyes emanadas de las mismas.

En la elaboración del Plan, se consideraron las demandas ciudadanas más importantes y apremiantes que fueron la base para la formulación del *Programa de Gobierno de la Coalición Unidos por la Paz y el Progreso*, el cual se registró ante el Instituto Estatal Electoral el 10 de febrero de 2010. Dicho programa fue resultado de la participación organizada, responsable y proactiva de la sociedad civil, empresarios, grupos políticos, especialistas y académicos, en una serie de foros, seminarios y diversos espacios abiertos para la identificación, discusión y análisis de la problemática que vive la entidad en temas que trastocan los diferentes aspectos de la vida cotidiana de los oaxaqueños. Entre ellos, destacaron el *Foro Construyendo la Democracia y la Gobernabilidad en Oaxaca (2006)*, los foros temáticos convocados por el *Foro Ciudadano por la Transición a la Democracia en Oaxaca (2009)* y la iniciativa ciudadana *Diálogos por la Paz, la Democracia y la Justicia en Oaxaca (2010)*.

Asimismo, el Plan Estatal de Desarrollo retoma los principales planteamientos del *Nuevo Pacto Social con Espíritu Juarista*, el cual fue resultado de una serie de foros en los que participaron campesinos, obreros, empresarios, maestros, jóvenes, adultos mayores, profesionistas, académicos indígenas, autoridades municipales, partidos políticos y otros sectores sociales, con el propósito de proponer soluciones a la problemática identificada en el programa de trabajo de la Coalición, y con ello enriquecerlo.

El resultado de ambos ejercicios de participación democrática — el *Programa de Gobierno de la Coalición Unidos por la Paz y el Progreso*, y el *Nuevo Pacto Social con Espíritu Juarista* — junto con las propuestas ciudadanas recibidas como respuesta a la convocatoria emitida por el gobernador electo el 17 de agosto de 2010, fueron la base del *Programa Preliminar del Gobierno del Estado de Oaxaca 2010-2016*, presentado en diciembre de 2010. Dicho Programa es fruto del trabajo colectivo de un grupo muy amplio de ciudadanos comprometidos con el desarrollo del estado, y es a su vez el antecedente más inmediato para la formulación del *Plan Estatal de Desarrollo de Oaxaca 2011-2016*. Cabe precisar que en este trabajo participaron más de cinco mil ciudadanos en las mesas de trabajo que se instalaron en las ocho regiones del estado, y que más de 600 expertos colaboraron en el análisis de la situación actual y en el diseño de estrategias para impulsar el desarrollo social, económico y político de Oaxaca.

Para dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 14 de la *Ley de Planeación del Estado de Oaxaca* e iniciar formalmente con la formulación del *Plan Estatal de Desarrollo de Oaxaca 2010-2016*, se instaló el Comité Estatal de Planeación (COPLADE), el 12 de enero de 2011. Una vez instalado, este comité inició la consulta ciudadana a través de diversos mecanismos: el desarrollo de 18 foros temáticos regionales; la habilitación del sitio [www.planestataldedesarrollo.oaxaca.gob.mx](http://www.planestataldedesarrollo.oaxaca.gob.mx), para difundir la información sobre los trabajos en torno a la formulación del Plan así como para recibir y registrar las propuestas sobre políticas, programas y proyectos prioritarios en los formatos electrónicos diseñados para tales efectos, así como la apertura de líneas telefónicas, incluyendo un número 01 800 sin costo, para atender dudas y registrar propuestas.

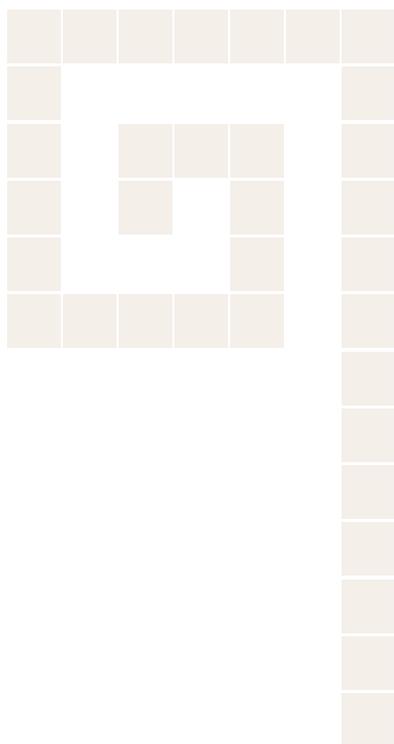
En el diseño y elaboración del Plan participaron tres grupos de trabajo, los cuales fueron coordinados por la Oficina de la Gubernatura: el *Grupo de Gran Visión*, el *Grupo Operativo* y el *Grupo Redactor*. El *Grupo de Gran Visión* estuvo conformado por los titulares de las entidades y dependencias de la Administración Pública Estatal, la Coordinación General de Asesores del C. Gobernador del Estado y la propia Oficina de la Gubernatura, y se encargó de definir la estrategia y metodología para la formulación del Plan, la integración de las propuestas de Visión 2016 y de Gran Visión 2035, así como de la validación del documento final.



Por su parte, el *Grupo Operativo* estuvo integrado por los titulares y servidores públicos de las entidades y dependencias del Gobierno del Estado, quienes fueron responsables de organizar los foros temáticos regionales para la participación ciudadana, así como de elaborar los diagnósticos, objetivos, estrategias y líneas de acción del Plan.

Finalmente, el *Grupo Redactor* estuvo conformado por los coordinadores generales y los responsables técnicos de los ejes temáticos, de la Coordinación de Planeación, así como de especialistas del Centro de Estudios Estratégicos del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, Campus Ciudad de México, tanto en materia de planeación y desarrollo regional como en los aspectos sustantivos de las políticas transversales y los ejes temáticos del Plan.

Los coordinadores generales y los responsables técnicos de los ejes temáticos del Plan desarrollaron los diagnósticos sectoriales y transversales y definieron los objetivos, estrategias y líneas de acción correspondientes. En tanto, el grupo de especialistas del Tecnológico de Monterrey asumió la capacitación de los enlaces y responsables técnicos, la elaboración de las guías metodológicas para los contenidos de los ejes temáticos y las políticas transversales, la revisión y análisis de documentos previos, la propuesta de enfoques analíticos e intervenciones específicas, así como la asesoría complementaria para la elaboración de diagnósticos, objetivos, estrategias y líneas de acción.



El método de planeación estratégica participativa utilizado para la formulación del Plan permitió dar coherencia, integralidad y orden a la información que derivó de los 18 foros de consulta, y de la serie de documentos previos. Además, durante los trabajos se consideró de manera específica la alineación del Plan con las directrices del *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012* y con los *Objetivos de Desarrollo del Milenio de la Organización de las Naciones Unidas*, que dan al Plan un marco más amplio de objetivos, metas y estrategias de nivel nacional e internacional.

En el proceso para la formulación del Plan, se contó con la participación comprometida y propositiva de la sociedad civil, incluyendo académicos e investigadores, representantes de organizaciones sociales y empresariales, grupos indígenas, de mujeres y ciudadanos en general, así como de legisladores, autoridades municipales, delegados federales y servidores públicos estatales.

Con todos los insumos antes mencionados, los coordinadores y responsables técnicos, con el apoyo de los especialistas, propusieron los 37 temas centrales en los que se plasman los principales compromisos y la agenda de trabajo de la actual administración estatal.

## 1.4 Descripción de contenidos

La primera sección del *Plan Estatal de Desarrollo de Oaxaca 2011-2016* plantea los retos del entorno político, económico, social y gubernamental, así como las tendencias globales en los mismos. A partir de ello, no sólo se define la visión de Oaxaca a 2016, sino también una proyección a largo plazo que trasciende a la presente administración. Este diagnóstico es determinante en la definición de los objetivos y prioridades del Gobierno del Estado que se desarrollan en los capítulos subsecuentes.

Posteriormente, el presente Plan presenta el diagnóstico, los objetivos y las estrategias generales en torno de cuatro problemas que, por su relevancia y naturaleza, impactan en todas las áreas de gobierno y serán atendidas por medio de políticas transversales incorporadas en cada uno de los temas: *Derechos Humanos, Equidad de Género, Pueblos Indígenas y Sustentabilidad*.

Los siguientes capítulos contienen los cuatro ejes principales sobre los cuales se enfocarán las actividades de la presente administración:

- I. *Estado de Derecho, gobernabilidad y seguridad*. Este eje aborda la problemática principal, las estrategias y las líneas de acción asociadas principalmente con la función política y de justicia. Así, entre otros temas, en este eje se aborda la gobernabilidad democrática, la colaboración entre los poderes, el fortalecimiento de la autonomía indígena, el apoyo a los municipios, la procuración de justicia, la resolución de los conflictos agrarios y la seguridad pública.
- II. *Crecimiento económico, competitividad y empleo*. Este eje se orienta al fomento de la economía oaxaqueña para la atracción de inversiones, la generación de empleos y el fortalecimiento a la competitividad. Además, se plantean las estrategias y líneas de acción relativas al fortalecimiento de los sectores económicos estratégicos, la innovación y desarrollo tecnológico, la construcción de infraestructura y la formulación de proyectos comunitarios consistentes con los valores e identidad de las culturas originarias, principalmente.

III. *Desarrollo social y humano*. Este eje revela detalladamente las condiciones de vida de la población oaxaqueña en términos de salud, educación, nutrición, desarrollo cultural, pobreza, desigualdad, marginación y vulnerabilidad. Asimismo, plantea las estrategias y líneas de acción orientadas a mejorar las condiciones de vida de la población mediante la ampliación de capacidades, el acceso a los servicios públicos básicos y la generación de oportunidades para impulsar el desarrollo humano y social.

IV. *Gobierno honesto y de resultados*. Este eje busca atender el compromiso del actual gobierno de impulsar una forma de gobernar democrática, moderna, transparente y, sobre todo, efectiva, con una clara orientación a resultados. En este sentido, es de la mayor relevancia la existencia de mecanismos de transparencia y rendición de cuentas que permitan evaluar los alcances y resultados que la política gubernamental. Este eje incluye diagnósticos, estrategias y líneas de acción en temas como el combate a la corrupción, el fortalecimiento de las finanzas públicas, la coordinación institucional y la vocación del servicio público en beneficio de la población.

En la búsqueda de un *Desarrollo Regional Equilibrado*, se presentan las principales características y áreas de oportunidad identificadas en cada una de las ocho regiones que conforman la entidad, con el propósito de perfilar la estrategia general que el Gobierno del Estado seguirá para impulsar políticas públicas promotoras y compensatorias con un enfoque territorial.

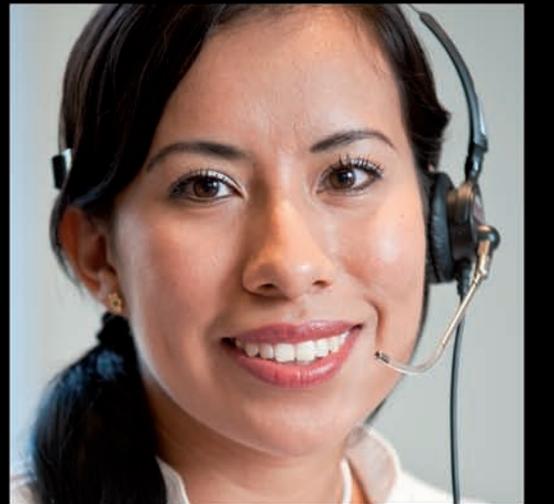
Finalmente, el Plan cuenta con tres anexos. En el primero, se presenta el mecanismo de seguimiento y evaluación mediante el cual se pretende medir tanto el desempeño de las instancias de gobierno involucradas como el resultado de las acciones realizadas con respecto a los principales objetivos establecidos en el Plan. El segundo anexo contiene la información correspondiente a los planes regionales y a los programas anuales y especiales que se derivarán del *Plan Estatal de Desarrollo de Oaxaca 2011-2016*. Por último, el tercer anexo se refiere a las previsiones de recursos para la ejecución de los programas.





**2**

## Visión de gobierno



# 2. Visión de gobierno



## 2.1 El entorno actual y sus retos

Oaxaca se ha caracterizado por tener rezagos ancestrales en el ámbito político, económico y social. En los años recientes, la capacidad del gobierno para aglutinar el esfuerzo social en torno a la solución de dichos rezagos se ha visto muy limitada, debido al surgimiento de conflictos de diversa índole. Sin embargo, el cambio democrático ha abierto nuevas formas de hacer política en Oaxaca y en el país, generando la posibilidad de modificar las estructuras tradicionales y de establecer una relación distinta entre sociedad y gobierno, que debe concretarse en torno de una agenda clara de prioridades y propuestas de política pública.

En este nuevo entorno, es necesario tener un diagnóstico claro y profundo que muestre los retos y las oportunidades, para definir objetivos, estrategias y líneas de acción que señalen el rumbo de la gestión actual y el legado que se quiere dejar. El propósito de este capítulo es mostrar el diagnóstico general que informa y sustenta la Visión de gobierno de la presente administración, y que sienta las bases para la construcción del futuro deseable para Oaxaca.

### 2.1.1 Entorno general

En materia de desempeño institucional, Oaxaca ha tenido un resultado general muy deficiente. De acuerdo con los estudios realizados por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), en 2007 Oaxaca ocupó el último lugar entre las 32 entidades federativas en materia de transparencia del gobierno en las evaluaciones al Poder Ejecutivo, y la posición número 30 en las realizadas al Poder Legislativo. Estos datos son consistentes con la posición de Oaxaca en el Índice de Información Presupuestal Estatal del Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) para 2010, en el que aparece en el lugar 31. Cabe recordar que una característica fundamental de un sistema democrático es la rendición de cuentas, y el Estado se ha caracterizado por informar poco acerca del origen y destino de los recursos públicos, entre otros aspectos. Asimismo, Oaxaca mostró graves limitaciones y deficiencias en materia democrática, como lo señala el Índice de Desarrollo Democrático en México, realizado por la Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX), en el que Oaxaca se ubicó en el lugar 30 a nivel nacional en el año 2010.



En materia de desarrollo social, los reportes del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CO-NEVAL) identifican a Oaxaca en el cuarto lugar nacional en cuanto a su nivel de pobreza multidimensional. Estos resultados son consistentes con los del Índice de Sociedad Incluyente, Preparada y Sana, elaborado por el IMCO en 2008 en el cual Oaxaca se encuentra en el último lugar nacional. De acuerdo a este índice, Oaxaca es la entidad federativa con mayores problemas para garantizar el bienestar de su población y para propiciar la formación de capital humano: es la segunda con mayor población sin estudios superiores, tiene la menor proporción de trabajadores que han recibido capacitación y es el tercero con la mayor tasa de dependencia económica. Asimismo, Oaxaca presenta importantes desigualdades en materia de género, pues el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) la calificó en 2007 con el lugar 29 en el Índice de Desarrollo Relativo al Género.

En términos de desarrollo económico, Oaxaca también presenta importantes déficits. De acuerdo a las estimaciones de competitividad del IMCO para el año 2008, la entidad está en el último lugar del índice de mercado de factores eficientes, que mide la eficiencia con la cual los mercados de los principales insumos surten a las actividades productivas de

mano de obra, energéticos, recursos financieros y bienes de capital. Los principales problemas identificados en esta materia son sus bajos niveles de productividad laboral y de activos, así como la poca inversión en vivienda. Adicionalmente, Oaxaca ocupa el lugar número 30 en el Índice de Sectores Precursores, que considera la situación de los sectores de transporte, telecomunicaciones y financiero, debido a que tiene el penúltimo lugar en la penetración del sistema financiero y la presencia de la banca comercial.

Finalmente, la entidad también se encuentra rezagada en materia de la capacidad de sus sectores económicos para competir con éxito en la economía global mediante la adaptación y la innovación, ya que ocupa la posición 30 en el Índice de Sectores Económicos en vigorosa competencia.

Por lo anterior, es urgente iniciar los cambios institucionales en el aparato gubernamental estatal, para que sea capaz de diseñar e implementar políticas públicas que contribuyan al desarrollo político, económico y social de Oaxaca. Sin los cambios en el seno del gobierno y de su relación con la sociedad, resultará imposible a su vez desplazar las trayectorias históricas y recientes que mantienen al estado en el subdesarrollo.



## 2.1.2 Entorno político

La nueva administración en el estado se enfrenta a desafíos importantes en materia de fortalecimiento democrático, gobernabilidad y representatividad. Ha recibido una herencia política caracterizada por la desatención a las demandas sociales, el abuso del poder, la corrupción a todos los niveles, el control de los medios de comunicación, la opacidad y discrecionalidad del gasto público, las violaciones a los derechos humanos, la exclusión de los pueblos indígenas y grupos vulnerables, así como la agudización de conflictos políticos y sociales.

Entre 2004 y 2006, estallaron graves conflictos entre el gobierno estatal y diversos grupos sociales, que derivaron en detenciones de dirigentes, asesinatos políticos no esclarecidos, represión y desalojos violentos a manifestantes en vías públicas, agresiones a periodistas, desaparición de poderes en Ayuntamientos, entre otros hechos, que constituyeron violaciones a los derechos fundamentales. Aunado a lo anterior, durante la década pasada, voces muy diversas denunciaron que la ley no era aplicada de manera uniforme e imparcial a toda la ciudadanía, generándose una amplia percepción de ausencia de certeza jurídica y de protección contra abusos de poder. Por ello, hacer de Oaxaca un verdadero Estado de Derecho es uno de los retos más importantes de esta nueva administración, para recobrar la confianza de la ciudadanía en las instituciones.

En materia de la separación de poderes, en Oaxaca el proceso político se centró en la autoridad del Poder Ejecutivo, en

deterioro del Legislativo y del Judicial, por lo que el primero adquirió diversos espacios y formas de influencia y control extralegal sobre los otros dos. Asimismo, los organismos públicos autónomos del Estado no gozaron de la independencia que les permitiera desempeñarse como contrapesos efectivos del Poder Ejecutivo en el ejercicio de la función pública. En los hechos, éste prácticamente designaba a los titulares y a muchos de los miembros del Instituto Estatal Electoral, el Tribunal Estatal Electoral, la Comisión Estatal para la Defensa de los Derechos Humanos, el Instituto Estatal de Acceso a la Información Pública, la Auditoría Superior del Estado y el Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

Así, el Gobierno del Estado debe comprometerse de forma clara e ineludible con la participación ciudadana y el diálogo con los distintos actores sociales, económicos y políticos para la resolución pacífica de los conflictos. Además, debe buscar equilibrios que permitan tener contrapesos efectivos al Poder Ejecutivo, asegurando la representatividad y cerrando espacios al abuso de poder para fortalecer la democracia y el Estado de Derecho en Oaxaca. La actual administración considera que la conducción de Oaxaca no es una actividad exclusiva del gobierno, sino que en diversos aspectos fundamentales es una tarea compartida con la ciudadanía, los grupos sociales, los sectores económicos, los pueblos y las comunidades. No se trata sólo de un propósito, sino del reconocimiento cabal de la realidad y las condiciones actuales, para pasar del gobierno del pueblo al gobierno con el pueblo, para la definición y tratamiento de los asuntos públicos.

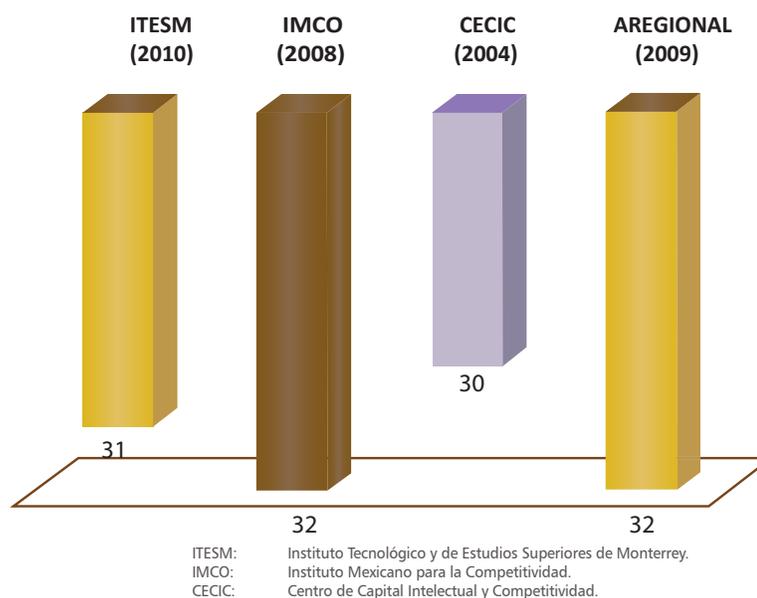


### 2.1.3 Entorno económico

La falta de una política nacional de desarrollo regional aunada al deficiente desempeño institucional y de las políticas públicas estatales, han contribuido a mantener la baja productividad y el rezago relativo en Oaxaca. Lejos de beneficiarse del nuevo contexto de globalización, el estado se ha rezagado respecto al resto del país, pues ha presentado poca capacidad para atraer y retener las inversiones productivas.

De acuerdo a datos del Banco Mundial, Oaxaca es uno de los estados con menor productividad por persona, pues el valor de los bienes y servicios generados es 58% más bajo que en el resto de México. Por su parte, el ITESM, IMCO, el Centro de Capital Intelectual y Competitividad (CECIC) y la Consultora Aregional, colocan a Oaxaca en los últimos lugares de sus indicadores de competitividad.

Gráfico 2.1 Posición de Oaxaca en los principales Índices de Competitividad



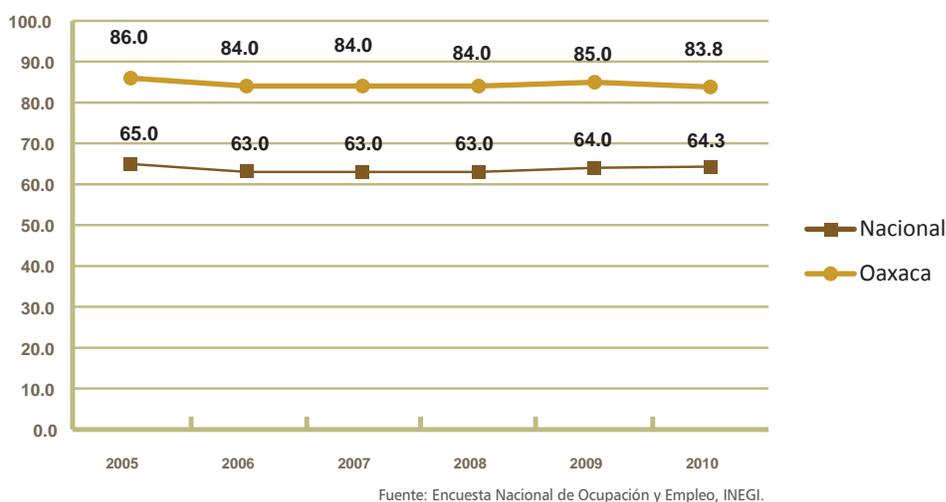
Estos resultados podrían explicarse por varios factores, entre los que destacan los siguientes: insuficiente e inadecuada infraestructura económica y social básica, rezagos en la formación de capital humano, deterioro del medio ambiente, excesiva y deficiente regulación así como gobiernos estatal y municipales ineficientes y opacos. Dichos factores se resumen a su vez en cuatro efectos fundamentales: mal uso de recursos existentes, altos costos asociados con la actividad económica, escasa especialización en sectores competitivos y baja capacidad para generar empleos suficientes y de calidad.

Los costos asociados con la actividad económica son muy elevados, especialmente para la comercialización de bienes y servicios, debido a la escasa infraestructura de transporte y su mal estado. En la actualidad, el 60% de las cabeceras municipales no están conectadas a la red carretera pavimentada, lo que representa uno de los retos más importantes para incrementar la conectividad en el estado. Los costos de logística, entre los que se incluyen los de transporte, carga/descarga, almacenamiento, financiamiento de inventario, aranceles, embalaje, distribución, gestión y control, son los principales componentes involucrados en los costos de hacer negocios. Por lo anterior, es necesario ampliar y dar mantenimiento a la red de transporte terrestre así como mejorar la infraestructura portuaria y aeroportuaria.

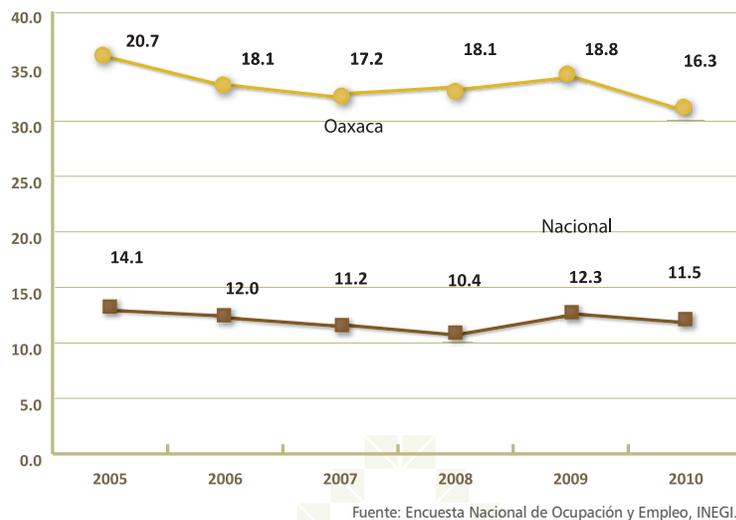
Por otro lado, la falta de oportunidades laborales en la entidad es una realidad, la informalidad y la precariedad de las ocupaciones son características típicas del mercado de trabajo oaxaqueño. De acuerdo a los datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), si bien al cierre de 2010 el número de desempleados en Oaxaca alcanzó casi 33 mil personas, lo que implica una tasa de desempleo relativamente baja; esto ocurre porque una cantidad desproporcionada de trabajadores se encuentran en condiciones de subempleo. El crecimiento en el número de trabajadores asegurados al

IMSS ubica al estado en el lugar número 30 a nivel nacional. Además, al primer trimestre de 2010 el porcentaje de ocupados sin acceso a servicios de salud asociados al puesto de trabajo se ubicó en 83.8%, 19.5 puntos porcentuales más que el promedio nacional, mientras que la tasa de condiciones críticas de ocupación fue de 16.3%, 4.8 puntos porcentuales por arriba que la generalidad del país. Esto indica que existe un gran rezago en materia de generación de empleos formales, por lo que deben emprenderse medidas inmediatas y efectivas para empezar a revertir la situación.

**Gráfico 2.2** Porcentaje de ocupados sin acceso al servicio de salud asociado al puesto de trabajo 2005-2010 (tercer trimestre)

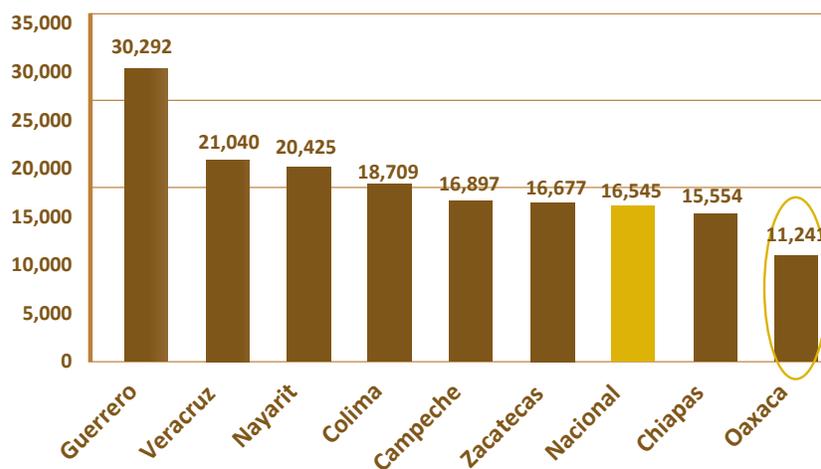


**Gráfico 2.3** Tasa de condiciones críticas de ocupación 2006-2010 (tercer trimestre)



Respecto a la inversión, Oaxaca ocupa el lugar 23 de las 32 entidades federativas en cuanto a la formación bruta de capital fijo por trabajador. Dicha proporción representa apenas el 68% del promedio nacional y se ubica muy por debajo de otros estados comparables en cuanto a sus condiciones y vocaciones económicas, incluso del sur y sureste como Guerrero, Veracruz, Campeche y Chiapas.

Gráfico 2.4 Formación bruta de capital fijo por ocupado (pesos)



Fuente: Censos Económicos 2009, INEGI

En el periodo 2003-2008, el PIB estatal se incrementó a una tasa media anual de 2.5%, al pasar de 113.7 miles de millones de pesos a 128.8 miles de millones de pesos, a precios constantes de 2003, lo cual ha sido insuficiente para generar el número de empleos formales requeridos. Por otro lado, en 2009 el PIB de Oaxaca representó apenas el 1.57% del total nacional, mientras que el PIB per cápita estatal, se ubicó en aproximadamente 47,240 pesos, frente a 101,520 a nivel nacional. En las décadas recientes Oaxaca no ha alcanzado siquiera la mitad del valor promedio nacional en este último indicador, situación que manifiesta el rezago en productividad del Estado.

Por otro lado, durante 2010 México captó un 16.6% más de Inversión Extranjera Directa (IED) que en 2009, de acuerdo a datos de la Secretaría de Economía del Gobierno Federal. Sin embargo, al analizar las cifras a nivel de entidad federativa, se observó que mientras en estados como Yucatán, Tlaxcala, Durango, Nuevo León e Hidalgo, la IED se incrementó en más de 160%, en Oaxaca la IED cayó 91.5%, al pasar de 29.2 millones de dólares en 2009 a 2.5 millones de dólares en 2010<sup>1</sup>. Estas diferencias ilustran la magnitud de los retos que tiene Oaxaca en términos de atracción y retención de inversiones. (Gráfico 2.5)

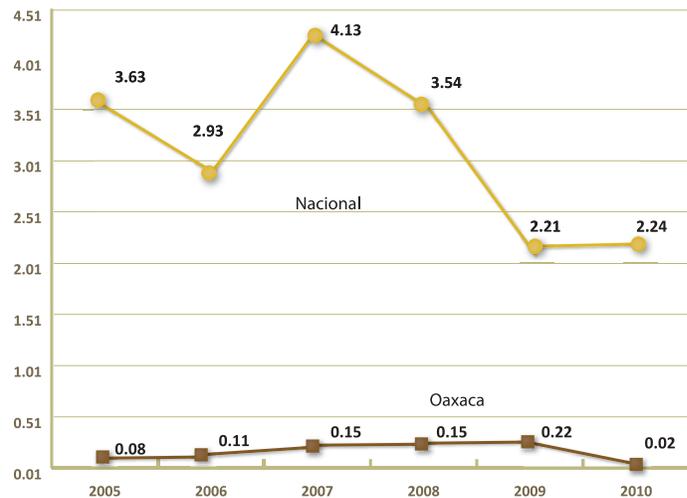
<sup>1</sup> Si bien el sentido del argumento precedente es correcto, cabe señalar que los datos de IED por estado suelen tener un importante sesgo negativo (sub-conteo) hacia los casos como Oaxaca, pues se toman a partir de las inversiones notificadas, con altas y bajas, al Registro Nacional de Inversiones Extranjeras de la Secretaría de Economía. Dicho registro asigna las inversiones a las entidades federativas en las que se encuentra registrada la casa matriz de las empresas, y no propiamente aquellas en las que se realizan y materializan directamente las inversiones.

Finalmente, en términos de la estructura productiva, es importante anotar que las industrias de derivados del petróleo, alimentos y bebidas, química y de minerales no metálicos, aportan conjuntamente más de 75% del PIB estatal, conforme a los datos recabados en los Censos Económicos 2009. La mayor parte de esta producción es generada por un número pequeño de empresas muy grandes, lo que evidencia la concentración de la actividad económica.

Además de considerar el PIB, la estructura económica también se puede apreciar en función del empleo. De acuerdo a los datos de la ENOE, al tercer trimestre del 2010, el 33% de la Población Económicamente Activa (PEA) ocupada en el estado de Oaxaca laboraba en actividades agropecuarias, pero su aportación al PIB estatal es sólo el 12% del total, con lo que se manifiesta la baja productividad del sector. Por otro lado, el 43% de la PEA se ubica en los sectores de servicios y comercio, que son los que mayor número de empleos generan, aunque muchos de éstos sean autoempleos o empleos informales. Por último, en la industria trabaja sólo el 18% de la PEA ocupada del Estado, siendo éste un sector con un importante potencial para la generación de valor agregado y empleos formales, al menos en comparación con los otros grandes sectores.

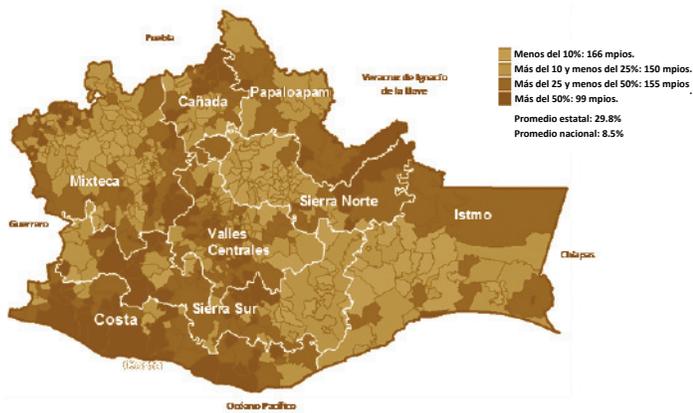


Gráfico 2.5 IED como porcentaje del PIB (%)



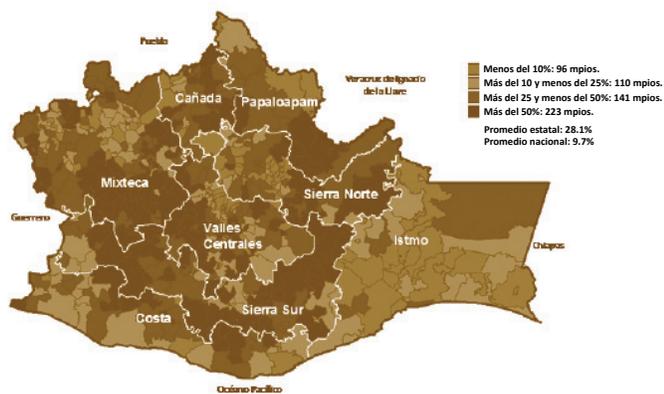
Fuente: Elaboración propia con datos de la Secretaría de Economía y el INEGI

Mapa 2.1 Porcentaje de viviendas que no disponen de agua entubada



Fuente: INEGI Censo de Población y Vivienda 2010

Mapa 2.2 Porcentaje de viviendas que no disponen de drenaje



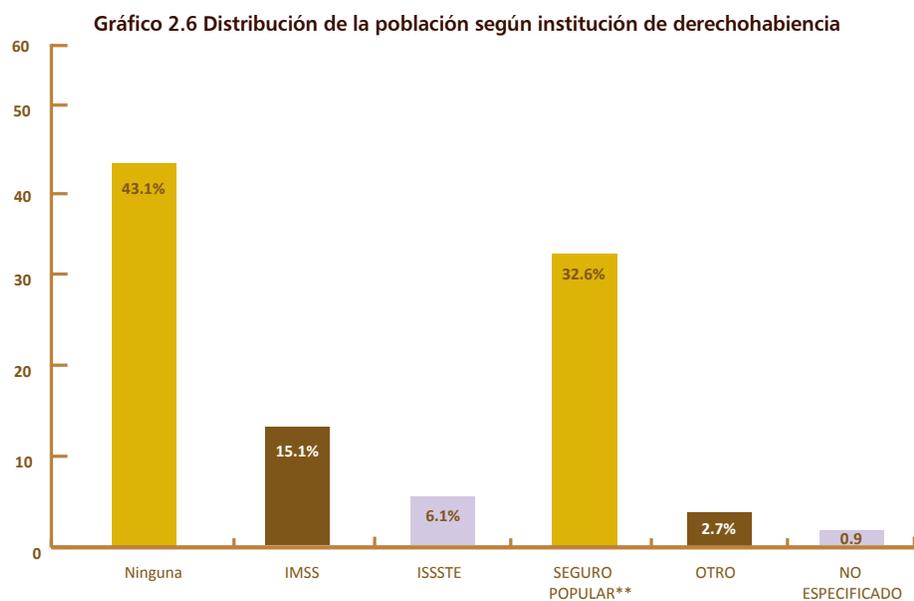
Fuente: INEGI Censo de Población y Vivienda 2010

### 2.1.4 Entorno social

Oaxaca es una entidad federativa ubicada en el sur-sureste del país con 3.8 millones de habitantes, los cuales representan el 3.4% de la población nacional. Su geografía accidentada ha representado un reto para el desarrollo de las comunicaciones, la infraestructura y el acceso a los servicios básicos para la población. Aunado a lo anterior, la entidad presenta una elevada dispersión de localidades poco pobladas a lo largo de su territorio, pues casi el 77% de las localidades tiene un tamaño inferior a 250 habitantes.

De acuerdo al INEGI, el 18.7% de las viviendas tienen piso de tierra, 32% cuentan con agua entubada dentro de éstas, el 70.8% con drenaje, el 94.6%, con servicios sanitarios, y el 94.3% con electricidad. (Mapas 2.1 y 2.2)

El gasto en salud representa el 12% del presupuesto total del Estado. En la última década, el porcentaje de la población derechohabiente a servicios de salud aumentó de 22.6% en 2000 a 56.0% en 2010, lo cual representa 2.1 millones de personas. La población derechohabiente se distribuye de la siguiente forma: 32.6% en el Seguro Popular, 15.1% en el IMSS, 6.1% en el ISSSTE, 2.7% en otro y el 0.9% no especificado.



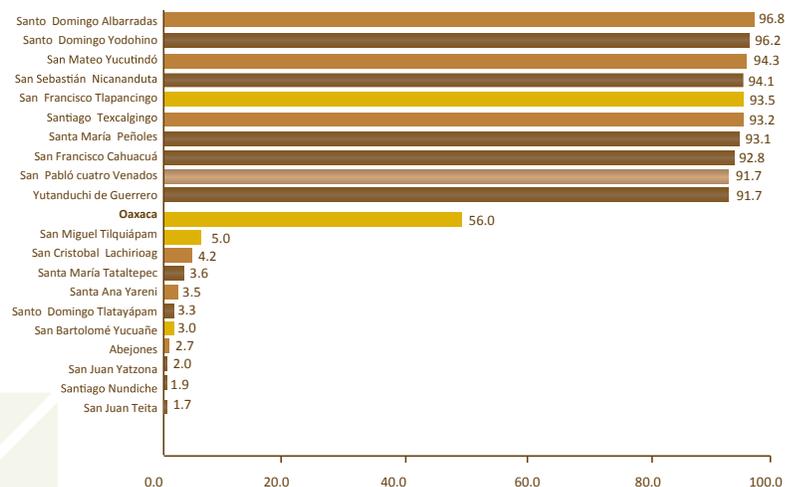
\*Incluye derechohabientes múltiples

\*\* Incluye seguro médico para una nueva generación

Fuente: INEGI, Censo de Población y Vivienda 2010

Si bien el 56% de la población oaxaqueña es derechohabiente a servicios de salud, existe una gran disparidad en el acceso a dichos servicios por municipio. Mientras que los municipios en donde se presenta una mayor cobertura en servicios de salud rebasan el 90%, los más rezagados no alcanzan el 2%; 40 municipios de los 570 que tiene el estado concentran el 50.67% del total de la población que tiene acceso a servicios médicos. Cabe destacar que existe una relación proporcional entre la población del municipio y la población derechohabiente, ya que estos municipios concentran también el 47.74% de la población total del estado.

**Gráfico 2.7 Municipios con mayor o menor porcentaje de población derechohabiente a servicios de salud**



Fuente: INEGI, Censo de Población y Vivienda 2010

Otro de los problemas identificados en el Estado es la desnutrición y la obesidad infantil, agravados por la ingesta de alimentos con alto contenido energético y la poca actividad física. De acuerdo a la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2006, se observó que la prevalencia de baja talla y bajo peso de los niños y niñas menores de cinco años de Oaxaca se ubicó por arriba del promedio nacional; en el caso de escolares, la prevalencia de baja talla se ubicó por arriba de la media nacional. A pesar de que la prevalencia de sobrepeso y obesidad en escolares fue menor a la prevalencia media nacional, en Oaxaca uno de cada cinco niños padece sobrepeso y obesidad.

Como resultados generales en materia de nutrición para distintos grupos de la población se señalan los siguientes datos: el 20% de niños y niñas menores de 5 años de edad tienen baja talla; mientras que el 20% de los niños y niñas en edad escolar y cerca de un 25% de los adolescentes presentan exceso de peso; es decir, una combinación de sobrepeso más obesidad. Seis de cada 10 adultos mayores de 20 años presentan exceso de peso y 60% de este grupo de población tiene obesidad abdominal. En contraste, una tercera parte de la población mayor de 50 años de edad en Oaxaca padece anemia.

En materia de educación, de acuerdo al INEGI la tasa de alfabetización en la población entre 15 y 24 años de edad es de 96.6%. Para la población mayor a los 25 años es de 77.9%. El grupo de edad que presenta mayor asistencia escolar es de 6 a 11 años con un 95.9%, es decir niños y niñas que cursan la escuela primaria. El segundo grupo de edad con mayor asistencia escolar es el de 12 a 14 años con un 95.9%; el tercero es el de 3 a 5 años con 53%; por último se encuentra la población de 15 a 24 años con un 38.3%.

Es decir, los mayores déficits de cobertura se encuentran en los niveles preescolar, media superior y superior. De hecho, sólo el 14.2% de la población oaxaqueña mayor de quince años cuenta con media superior y el 9.9% con educación superior, por lo que existe un gran rezago en esta materia. En este sentido, es necesario tomar acciones inmediatas, pues la falta de escolaridad puede tener repercusiones para las personas que quieran insertarse en el mercado laboral, así como sus ingresos.

Con base en lo anterior, es evidente que la formación de capital humano representa uno de los grandes retos de esta administración. Una condición necesaria para la competitividad es contar con capital humano capacitado; es decir, agentes cuyas competencias y habilidades sean capaces de responder a los retos del mercado, entre los que se encuentran: 1) acceder a nuevas tecnologías, 2) responder a nuevas formas de trabajo y organización y 3) generar productos con valor agregado que satisfagan el deseo de los consumidores.

En 2005, datos de CONAPO indicaron que el 81% de los municipios mostraba un grado alto y muy alto de marginación. Oaxaca era el tercer estado con mayor índice de marginación, superado sólo por Guerrero y Chiapas. Asimismo, el estado presentó muy alto grado de rezago en el Índice de Rezago Social elaborado en 2005 por el CONEVAL. Del mismo modo, las estimaciones del CONEVAL basadas en la ENIGH 2008, señalaron que casi un millón de personas se encuentra en pobreza extrema en la entidad, cifra que rebasa en 17.1 puntos porcentuales a la nacional. Asimismo, mientras en el país el 18.3% de la población no es vulnerable por carencias sociales ni pobre por ingresos, en Oaxaca esta cifra sólo alcanza al 9.4%.



### 2.1.5 Entorno gubernamental

Algunos de los retos a los cuales se enfrentará la presente administración estatal son la utilización de procedimientos eficientes y transparentes, la comunicación sobre el desempeño gubernamental, la agilización de trámites y servicios ligada a la mejora regulatoria, la rendición de cuentas; así como la implementación de una cultura administrativa eficiente, responsable y honesta que brinde confianza a los ciudadanos oaxaqueños. En 2010, el Tecnológico de Monterrey (ITESM) ubicó a la entidad en la posición 31 dentro de su Índice de Eficiencia Gubernamental, mientras que en el Índice de Gobierno Eficiente y Eficaz 2008 del IMCO, Oaxaca ocupó el último lugar.

En materia de transparencia y acceso a la información pública gubernamental, se deberá impulsar una cultura de transparencia tanto en las instituciones públicas como en la ciudadanía, el desarrollo de plataformas tecnológicas que faciliten el acceso a la información de manera oportuna acompañados de mecanismos de respuesta y atención a las solicitudes de información del ciudadano. Además, se deberá impulsar la capacitación a los servidores públicos para garantizar servicios con calidad, oportunidad y transparencia.

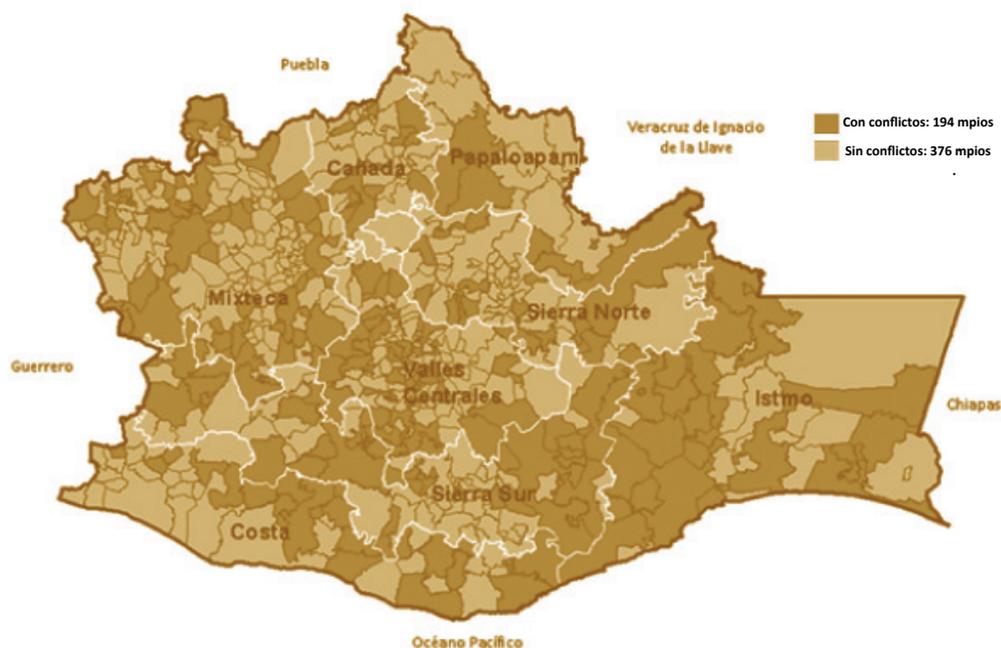
Los procedimientos administrativos y de servicio al público con que operan las instituciones no se han realizado con la mayor eficiencia posible, pues se han detectado requisitos excesivos o de compleja tramitación que requieren una simplificación debido a los altos costos que implican, tanto para los usuarios como para la administración pública estatal. En este sentido, resulta necesaria la simplificación regulatoria y la profesionalización de los servidores públicos en todos los niveles, especialmente en los municipios que presentan mayor rezago social.

La distribución poblacional así como la diversidad cultural en Oaxaca han ocasionado que en el Estado se tengan dos sistemas de gobierno: por partidos y por usos y costumbres. Oaxaca se compone por 570 municipios, de los cuales 418 se

rigen por usos y costumbres y en ellos se concentra la mayor parte de la población indígena. Cabe señalar que en 88 municipios con sistemas de usos y costumbres la administración puede ser menor a dos años, lo cual tiene serias implicaciones en términos de la curva de aprendizaje de los servidores públicos municipales y compromete la continuidad y efectividad de las políticas públicas.

Otro de los temas trascendentales en los que se deberá enfocar la presente administración es el diálogo con las comunidades y grupos sociales para la resolución de conflictos agrarios dentro del estado, debido a que en 34% de los municipios existe este problema. Por ello, es necesario reducir este porcentaje para fomentar la estabilidad social y económica.

Mapa 2.3 Conflictos agrarios en municipios



Fuente: Subsecretaría de Fortalecimiento Municipal.

### 2.1.6 Entorno regional

Las desigualdades regionales en el Estado han sido profundizadas por políticas públicas diseñadas sectorialmente, sin considerar su interacción e impacto con condiciones propias de los territorios donde se asientan. El resultado de estas políticas es un proceso de desarrollo desigual en el que los municipios y localidades con mayores potencialidades, generalmente urbanos, absorben los beneficios de la política social y económica estatal y federal.

Ante esta realidad, es necesaria una visión territorial del desarrollo como base de las acciones de gobierno, que se fundamente en los activos, necesidades y actores específicos de las regiones y microrregiones del estado. Cambiar el rumbo de las acciones de gobierno y con ello los procesos de desarrollo regional, implica mejorar los siguientes aspectos:

- Reconocer que la labor del Gobierno del Estado es estimular las potencialidades de los territorios oaxaqueños, considerados como espacios donde concurren actores y procesos con motricidad propia.
- Evitar la dispersión geográfica de programas gubernamentales federales y estatales. Las dependencias de los tres niveles de gobierno han intervenido en las regiones con programas aislados con poco impacto en las poblaciones objetivo.
- Incorporar una visión intersectorial de las responsabilidades sobre el desarrollo social, económico y humano. Los sectores privado y social han mostrado hace ya varias décadas su capacidad de innovación, pertinencia y eficacia en la resolución de problemas públicos, con lo que el gobierno deja de ser el único o el principal actor en esta esfera.
- Mejorar o construir espacios de coordinación entre los diferentes niveles de gobierno, entre las dependencias de un mismo nivel de gobierno y con los sectores privado y social. Esto debe promover la planificación conjunta y priorización de las intervenciones que evite duplicidades o desarticulación de las acciones a favor del desarrollo.
- Ampliar la visión del desarrollo rural para incluir, además de los temas agrícolas y agrarios, el desarrollo humano y económico.
- Diseñar mecanismos de participación comunitaria municipal y microrregional en el ciclo completo de políticas públicas.

Partiendo de experiencias nacionales e internacionales en la creación de regiones de desarrollo a partir de la asociación de municipios, es claro que los procesos descritos pueden tener un efecto importante en la calidad del diseño de políticas públicas, la integralidad y secuencialidad de las inversiones que eleven el bienestar de la ciudadanía.

## 2.2 Megatendencias globales

Si una tendencia se explica como la dirección o la propensión que tiene un elemento a dirigirse hacia un objetivo determinado, una megatendencia debe entenderse como la dirección que toman simultáneamente diversos aspectos de la sociedad, tales como los cambios tecnológicos y la aparición de nuevos productos, sistemas de producción y preferencias de consumo, que impactan a un segmento significativo de la sociedad por un periodo largo de tiempo. Para detectar estos grandes cambios se deben observar los patrones que están emergiendo en el comportamiento social, las tecnologías, la economía y los medios de comunicación, entre otros.

Las megatendencias son las grandes fuerzas en el desarrollo humano y tecnológico que afectarán el futuro en todas las áreas de la actividad humana, en un horizonte de diez a quince años. La importancia de la identificación y análisis de las megatendencias radica no sólo en la previsión de los acontecimientos que pueden transformar la vida social y los mercados, sino en el potencial de prevenirlos, modificarlos y actuar en consecuencia. Es decir, a partir de la idea del futuro que contempla una megatendencia, podemos no sólo beneficiarnos de sus contribuciones, sino también protegernos de las amenazas que representa y planear sobre cómo obtener el mayor beneficio posible en el entorno actual. La premisa de las megatendencias es que identificando los elementos que sostienen e impulsan su avance se puede construir el futuro.

Por tal motivo, los gobiernos, las instituciones y las empresas deben tomarlas en cuenta para diseñar sus objetivos de largo plazo y enfocar sus esfuerzos y recursos ya que ofrecen información sobre los futuros probables a través de sus manifestaciones presentes y, por lo tanto, se convierten en un punto de partida para ver hacia dónde se mueve el mundo. En el caso particular de la planeación de desarrollo regional, la identificación de las megatendencias permite identificar áreas de oportunidad para apuntalar el crecimiento de ciertos sectores de la economía a partir de las ventajas comparativas y competitivas con las que cuenta el territorio.



El análisis de megatendencias ofrece información que permite detectar oportunidades para Oaxaca en cuando menos las siguientes áreas:

- Enfoque hacia el desarrollo regional.
- Clusters regionales.
- Creación de redes de conocimiento alrededor de los aspectos tecnológicos clave para el desarrollo del estado.
- Búsqueda de nuevos productos de alto valor agregado y con un enfoque de largo plazo.

Si consideramos que cualquier proyecto de desarrollo regional contempla la búsqueda de nuevos productos de alto valor agregado con enfoque de largo plazo, la mejor forma de obtener información sobre productos innovadores y tendencias de mercado es a través de un análisis de megatendencias.

A continuación se presenta un breve análisis de algunas de las megatendencias que son más relevantes en términos de su capacidad de afectar de forma positiva o negativa el desarrollo futuro de Oaxaca, que fueron seleccionadas en consideración de las características propias del Estado. Ante estas y otras megatendencias, el gobierno y la sociedad oaxaqueña deben prever sus posibles efectos positivos y negativos, así como tomar decisiones desde hoy para poder atenderlas o aprovecharlas adecuadamente en beneficio del Estado.<sup>2</sup>

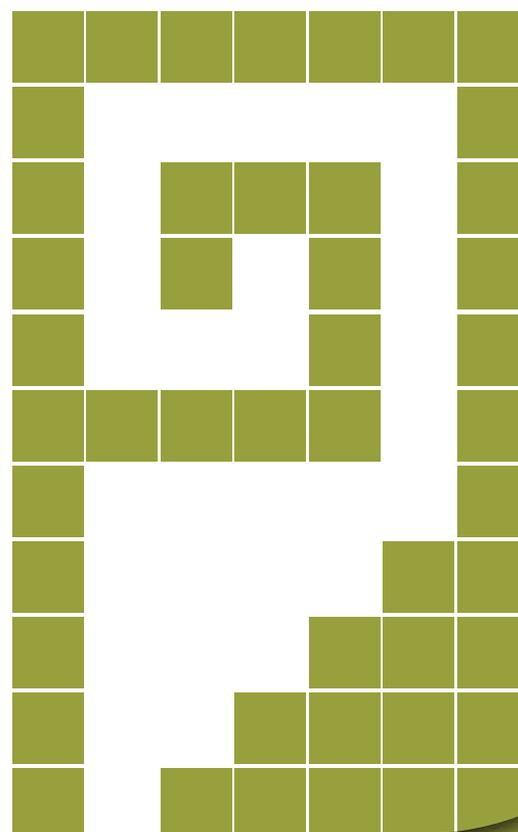
<sup>2</sup> El análisis de las megatendencias aquí presentado se basa en dos estudios del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey: las megatendencias tecnológicas actuales y su impacto en la identificación de oportunidades estratégicas de negocios, y las megatendencias sociales actuales y su impacto en la identificación de oportunidades estratégicas de negocios. Grupo de Desarrollo Regional del Tecnológico de Monterrey, 2008.

### 2.2.1 Consumidor social y ecológicamente consciente.

El consumidor consciente es un comprador sensible de las repercusiones que sus hábitos de consumo tienen sobre el desarrollo sostenible de la región donde vive y del mundo en general. Valora la calidad de vida en términos del respeto al medio ambiente, la utilización responsable de los recursos naturales, el cuidado de su salud y el bienestar general de otros pueblos y reconoce que esta actitud ante la vida puede tener costos económicos adicionales y está dispuesto a afrontarlos.

Los detonadores de la aparición de los consumidores ecológicos están relacionados con la aparición de los siguientes hechos:

- Mercadotecnia de bienes orgánicos, amigables con el medio ambiente y socialmente responsables, la cual enfatiza las ventajas para la salud del consumidor de los productos libres de pesticidas y fertilizantes; así como la sustentabilidad ambiental, social y económica de las actividades económicas y de la comunidad que produce los bienes o servicios. Un aspecto relacionado con este hecho es el incremento en el consumo de productos certificados en comercio justo, amigables con el medio ambiente o con denominación de origen.
- Sistemas de gestión ambiental, que establecen normatividad en materia de cuidado del medio ambiente y remediación de los daños causados a éste.
- Transversalización del enfoque de la sustentabilidad en las políticas públicas, el cual busca la sustentabilidad no sólo medioambiental, sino también económica y social. Este enfoque busca la equidad vertical, es decir, entre generaciones.
- Aprovechamiento eficiente de los recursos naturales, el cual fomenta un incremento de la productividad y la eficiencia como medio para producir más con menos recursos. Ejemplo de este hecho es la búsqueda de medios de transporte más eficientes que incrementen la distancia recorrida con menor consumo de combustibles, así como la promoción de medios de transporte intermedios. Otro ejemplo es el uso de riego tecnificado que permite tener mayores cosechas con menor cantidad de agua.





Queda claro que Oaxaca tiene enormes potencialidades en estas tendencias, producto de su diversidad cultural y ecológica, y son varias las ventajas comparativas y competitivas que el estado presenta. Entre ellas destaca la agricultura orgánica, que el estado puede fomentar, mediante créditos, aseguramiento, subsidios, capacitación, asistencia técnica, bienes públicos y la organización de productores especializados, entre otras posibilidades, para abastecer al creciente mercado nacional e internacional.

En este sentido, se deberá promover la adopción de técnicas que permitan incrementar la productividad al mismo tiempo que realicen un aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, entre los que destacan la agroforestería, riego tecnificado, lombricultura, abonos orgánicos, barreras vivas, reconversión productiva, manejo integral de plagas, manejo de escurrimientos, cosecha de agua, acuacultura, transformación, entre otras. Oaxaca tiene ventajas comparativas derivadas de su riqueza cultural y biológica para la producción de productos regionales que pudieran posicionarse mejor en ciertos nichos de mercado.

Además, el turismo ecológico y cultural, asociado a la enorme riqueza cultural y biológica de Oaxaca, presenta un enorme potencial para desarrollar diversos proyectos turísticos enfocados a segmentos o nichos de mercado específicos. En las costas puede incrementarse la oferta de turismo ecológico, además del ya existente ligado a la playa; en las zonas indígenas, el turismo cultural y de sanación; y en las zonas desérticas, selváticas y de montaña, el turismo rural y de aventura.

### 2.2.2 Biotecnología agrícola

La biotecnología es una ciencia multidisciplinaria que utiliza organismos vivos y sus componentes para desarrollar o modificar productos alimenticios, químicos y farmacológicos; busca proteger plantas y animales para incrementar su resistencia a factores adversos o aumentar su productividad, además, desarrolla métodos de remediación ambiental o microorganismos para usos específicos.

Algunas oportunidades que se abren a Oaxaca son la comercialización de productos con denominación de origen, productos orgánicos certificados en materia ambiental y de comercio justo (mezcal, café, chocolate, chapulines, entre otros); incremento en la disponibilidad y acceso de medios intermedios de transporte, que liberen tiempo a la población para actividades productivas, educativas o de esparcimiento y que incrementen su acceso a servicios y mercados; adopción de tecnologías, técnicas y modelos de producción que incrementen la productividad y reduzcan la presión sobre los recursos naturales (riego tecnificado, estufas solares, estufas ahorradoras de leña, abonos orgánicos, manejo integral de plagas, rotación de cultivos, sistemas fotovoltaicos para el bombeo de agua, entre otros).

También pueden considerarse la adopción del enfoque de servicios ambientales y captura de carbono, aprovechamiento de la biomasa y de plantas locales como el camote para la generación de biocombustibles (biogás y biodiesel); cuidado de la biodiversidad mediante incentivos para su conservación, construcción y reconversión de hoteles y restaurantes inteligentes y amigables con el medio ambiente; servicios de excursiones temáticas para ecoturistas y turistas culturales; fabricación con certificación orgánica y de trato laboral justo de prendas de vestir; promoción de la riqueza cultural y natural oaxaqueña en la red, entre otras.





### 2.2.3 Cambio demográfico y nuevos tipos de familias

Debido a las modificaciones en los estilos de vida que incluyen la mayor participación de la mujer en el mercado laboral, su desarrollo profesional y la planificación familiar, la tasa de natalidad se ha reducido en las últimas décadas y con ello el crecimiento poblacional. Asimismo, el incremento en la esperanza de vida derivado de avances en la medicina, el aumento de la disponibilidad de alimentos producto de la Revolución verde y los avances en materia de protección social han propiciado que conforme avanza el tiempo, una mayor proporción de la población será adulta mayor, incrementando también la tasa de dependencia.

Por otro lado, la migración, el aumento de la tasa de divorcios, de parejas en unión libre y de madres y padres solteros, la redefinición de los roles de mujeres y hombres, el reco-

nocimiento de los derechos de las personas con orientaciones sexuales distintas, el incremento en la edad de jubilación, el encarecimiento de rentas, entre otros factores, han redefinido el concepto de familia. Estos cambios en la dinámica demográfica plantearán retos en términos del diseño de políticas públicas apropiadas a las necesidades de cada uno de los grupos poblacionales.

En el caso particular de Oaxaca, cobran especial relevancia la feminización y envejecimiento de la población rural producto de la migración, por lo cual, se deberán diseñar e implementar políticas que constituyan una red de protección para estos grupos poblacionales cuya vulnerabilidad es mayor a la de otros grupos.



#### 2.2.4 Educación vitalicia

En la actualidad, la velocidad de los cambios en las preferencias de las personas, de la tecnología y métodos de producción, así como la aparición de nuevas ramas del conocimiento; demanda actualización permanente de las personas a lo largo de la vida, tanto para mantener la competitividad de los lugares en donde trabajan como para su vida cotidiana en general. La tecnología moderna de la información, a la vez que demanda de nuevas habilidades y competencias para su utilización, también abre nuevas oportunidades para llegar a más personas a mayores distancias, con mayores grados de especialización que puedan satisfacer sus necesidades específicas y a mayores distancias, con menores costos.

Estas oportunidades representan un reto y una oportunidad para el caso de Oaxaca. Representan un reto porque si el estado no las aprovecha, su nivel de rezago se elevará más si no cuentan con mano de obra calificada, flexible en sus conocimientos, productiva y con una población capaz de hacer uso de los medios de información para allegarse de más y mejor información que le sea útil en su vida cotidiana, ya sea para facilitar sus tareas o para expandir sus fronteras de pensamiento.

Asimismo, la brecha de equidad que existe al interior del estado también tenderá a incrementarse si son sólo una minoría los que puedan beneficiarse de una educación de calidad a lo largo de la vida. En este sentido, las nuevas tecnologías de la educación constituyen una oportunidad para reducir distintas brechas: la del acceso a la educación para quienes viven en zonas aisladas y de difícil acceso donde no existen instructores especializados y la de aquéllos que tuvieron acceso a una educación de calidad y los que no lo tuvieron, por distintas razones, pero que ya se encuentran integrados a la fuerza laboral y que ven sus ingresos limitados por la carencia de ciertos conocimientos y competencias; y la que existe entre los que, por contar con los medios, pueden acceder directamente a las fuentes de conocimiento, sobre los que simplemente carecen de estos medios, pero cuyo interés los dirige a expandir sus horizontes.

Algunas oportunidades que se presentan para Oaxaca son el incremento de la oferta educativa y la cobertura en niveles de educación media superior y superior a distancia, la alfabetización digital, la educación para adultos presencial y a distancia, la capacitación para la vida y el trabajo presencial y a distancia, la normalización de las lenguas indígenas para elaborar contenidos multimedia apropiados a sus hablantes, entre otros.

### 2.2.5 Energías renovables

Consiste en la aplicación de nuevas formas de conversión de la energía empleando recursos naturales renovables para sustituir recursos tradicionales no renovables (combustibles fósiles). Entre estas formas de energía se encuentran la solar, eólica, biomasa y las celdas de combustible (hidrógeno).

Oaxaca tiene un alto potencial para el desarrollo de la energía eólica. La Comisión Federal de Electricidad (CFE) estima que se pueden producir hasta 2,900 MW en las zonas con alta intensidad de viento, cifra que de alcanzarse representaría casi el 6% de la capacidad instalada actualmente en el país. Los generadores eólicos de Oaxaca, actualmente, producen sólo 85 MW, lo cual representa un 0.17% del total de la capacidad instalada con la que cuenta México. Dado que

en La Ventosa se presentan condiciones óptimas para las pruebas, también es posible que, además de instalar los generadores, sea posible avanzar en su mejoramiento debido a que el costo de estos es todavía alto y su generación es baja.

En el caso de producción de combustibles a partir de la biomasa, a nivel nacional se ha avanzado poco en esta materia y la situación se torna apremiante considerando que, de acuerdo con varios cálculos, las reservas de petróleo podrían agotarse en menos de una década. A la luz de este reto, la diversificación de las fuentes para la producción de energía eléctrica es otro desafío que deriva de él, ya que en la actualidad, México obtiene alrededor de tres cuartas partes de su energía eléctrica a partir de combustibles fósiles.

### 2.2.6 Globalización de las economías nacionales y regionales

La globalización es un proceso que ha integrado a las sociedades y economías del planeta, debido a la liberalización del comercio, el movimiento de capitales, la migración, las nuevas tecnologías de comunicación y los medios de transporte más rápidos y eficientes, entre otras dinámicas. En teoría, la globalización hace que los productos y la fuerza de trabajo fluyan de donde son baratos hacia donde son valiosos, por lo que el comercio mundial debería reducir las diferencias en productividad entre los países y eventualmente también en los ingresos y estándares de vida de la población.

En los hechos, la globalización ha tenido resultados mixtos. Para algunos países las expectativas se han cumplido, como sucede con muchos de la región Asia-Pacífico que han incrementado notablemente su ingreso y bienestar; sin embargo, en algunos de ellos—como China y México—la globalización también amplió las divergencias entre las regiones que se insertaron en ella y que quedaron al margen. Algunos de los factores que explican los resultados positivos son: la existencia de un Estado de Derecho funcional y un ambiente institucional favorable para los negocios, que brindan certidumbre y promueven las inversiones; las políticas para aumentar la calidad y el logro educativos, así como para ampliar el acceso a la salud, que desarrollan capital humano y propician la transferencia tecnológica y la provisión de infraestructura eficiente de comunicaciones y transportes, que integra los territorios y abre puertas al comercio.

Por otro lado, inicialmente la globalización representó un estancamiento e incluso un declive de la calidad de vida para muchos países de África y del centro y sur de Asia, aunque los datos muestran que recientemente algunos de ellos han acelerado sus tasas de crecimiento. Esto se asocia fundamentalmente con la expansión de la demanda de China e India por recursos naturales; la relocalización de industrias de bajo valor agregado del este asiático, aprovechando la abundancia de mano de obra más barata pero cada vez más calificada; la consolidación de Estado de Derecho en estados fallidos, así como de la expansión de la infraestructura portuaria y ferroviaria, con la consecuente disminución de los costos y tiempos de transporte. En buena medida, estos mismos factores también ayudan a explicar las divergencias regionales al interior de algunos países.

Considerando la experiencia internacional, queda claro que la globalización trae consigo oportunidades y retos muy relevantes para Oaxaca. Las principales oportunidades son similares a que tienen los países africanos y centro y surasiáticos que han experimentado altas tasas de crecimiento recientemente: acceso privilegiado al Océano Pacífico, con el potencial de ser impulsada por el crecimiento de la región Asia-Pacífico, así como abundancia de recursos naturales y de mano de obra. Para detonar estas potencialidades habría falta consolidar el Estado de Derecho y las instituciones oaxaqueñas, impulsar una política educativa agresiva que



compense rápidamente las carencias y expandir la infraestructura portuaria y de transporte al interior de Oaxaca, así como infraestructura productiva que brinde soporte a una posible relocalización de industrias.

### 2.3 Oaxaca 2011: entre el pasado y el porvenir

Los retos que vienen del pasado y las oportunidades que se proyectan al porvenir implican un gran compromiso para el gobierno estatal. Las demandas se acumulan y las exigencias se hacen cada vez con más urgencia e impaciencia.

Al mismo tiempo, el futuro ha dejado de ser lo que solía ser, pues si bien antes era comúnmente apreciado como una esperanza, hoy se considera como una auténtica construcción social.

La experiencia exitosa reciente de naciones como Corea y Singapur, de regiones como Emilia Romagna en Italia y el País Vasco en España, así como de estados como Ceará en Brasil y Kerala en la India, por mencionar sólo algunas de las más conocidas; ponen de manifiesto que el subdesarrollo de ayer no es un destino inevitable para mañana y que no hay trayectorias en lo económico, en lo político y en lo social que no se puedan romper cuando un pueblo se decide realmente a cambiarlas. A pesar de venir de contextos muy distintos, en todos estos casos el denominador común es que lograron grandes avances en muy poco tiempo gracias al compromiso de su gente y sus líderes con un proyecto de progreso.

Al analizar los cambios en las trayectorias de desarrollo de estos casos exitosos, se pueden apreciar dos patrones diferentes, asociados a condiciones y decisiones específicas distintas. El primero parte de una concepción del desarrollo por etapas, similar a la línea o ciclo de la vida humana, en la cual para salir del subdesarrollo es indispensable pasar por un periodo de transición en el que se construyen las precondiciones para resolver las restricciones que mantienen a la sociedad y la economía en bajo crecimiento o estancamiento. Dichas precondiciones incluyen el fortalecimiento del Estado de Derecho, el cambio de las actitudes tradicionales y localistas, la ampliación de la infraestructura de transporte, la especialización del trabajo y la acumulación de capital físico y humano. La transición puede durar entre de una a dos generaciones, pues implica cambios graduales pero consistentes que acaban por desbloquear el

crecimiento para iniciar luego un auténtico “despegue” del conjunto de los sectores sociales y actividades económicas.

La segunda noción ve al desarrollo como una carrera, en la cual aunque los corredores que van atrasados hagan su mejor esfuerzo, los que van adelantados tienden a conservar sus posiciones e incluso las brechas, porque ellos también se esfuerzan. Así, a pesar de que en los países o regiones atrasadas haya cambios y avances graduales, por sí mismos son insuficientes para alcanzar niveles de desarrollo y bienestar adecuado. Para romper con esta dinámica, lo importante no es mantener el paso o correr más rápido sino dar genuinos “saltos”, brincando precondiciones y etapas con estrategias centradas en ciertos sectores económicos con potencial competitivo o en aspectos sociales clave, aunque en otros persistan algunos desbalances que se irán corrigiendo gradualmente.

Los ejemplos y la reflexión son relevantes para Oaxaca porque implican tomar decisiones de política distintas, aunque no necesariamente incompatibles. En algunos aspectos es posible que se deba ser gradualista, como en el impulso de algunos cambios culturales y actitudinales o en el tratamiento de ciertas actividades económicas tradicionales, pues forzar avances puede ser inviable o al menos cuestionable. En otros aspectos, no existe más opción que dar genuinos saltos, como puede ser el caso de la gobernabilidad, la educación y la salud, la infraestructura productiva y las actividades con potencial y demanda crecientes, entre otras. Las opciones conllevan beneficios y riesgos distintos que se deben valorar adecuadamente, pero al final se trata siempre de una decisión y lo peor que se puede hacer es no decidir, dejando que la inercia defina lo que le correspondería hacer a la sociedad y al gobierno.

Oaxaca está hoy en una verdadera encrucijada, ante un momento histórico en todo el sentido de la palabra. Se puede continuar con las mismas formas de pensar y de actuar de manera colectiva que han privado por décadas y seguramente se obtendrán los mismos resultados, o se puede optar por un camino distinto y nuevo, construido a partir del cambio de cada uno de los oaxaqueños. Los grandes cambios colectivos se construyen a partir de pequeños cambios individuales y hoy es posible agrupar éstos en torno de un anhelo común. Con respeto y reconocimiento a las diferencias propias de una democracia, es indispensable desarrollar consensos básicos, esenciales, para dirigir los esfuerzos hacia un proyecto de progreso propio.

Derivado del encuentro con los ciudadanos, grupos y comunidades así como de la voluntad de escuchar todas las voces en los procesos de consulta para la elaboración del presente Plan, se ha construido la imagen de un futuro posible y deseable para el cierre de la actual administración. La Visión Oaxaca 2016 resume las grandes aspiraciones de la sociedad oaxaqueña y los principales propósitos de su gobierno; representa el destino al que se quiere y se puede llegar, si se decide hoy cambiar de rumbo y si cada uno se compromete cotidianamente con hacer lo que le corresponde, con aportar sus ideas, talento y trabajo para construir un Oaxaca mejor para todos.

## 2.4 Visión Oaxaca 2016

En el 2016...

Oaxaca es un estado con paz social y estabilidad política, basadas en la corresponsabilidad entre gobernantes y gobernados, así como en una participación ciudadana amplia y efectiva en los asuntos públicos. En la entidad, la justicia se construye a través del respeto a los derechos de todas las personas, grupos y comunidades, en el que los conflictos se resuelven con el diálogo y los acuerdos, dentro de un marco de tolerancia y legalidad que consolida diariamente la certeza jurídica y la seguridad.

Oaxaca es reconocido a nivel nacional e internacional por sus avances en la defensa y el respeto a los derechos humanos, la equidad entre mujeres y hombres en todos los ámbitos, el reconocimiento y la respuesta efectiva a las demandas de los pueblos y comunidades indígenas, así como por la sustentabilidad de sus medios de vida. Estas materias son ocupación cotidiana del gobierno y de la sociedad; en torno a ellas se han establecido nuevas relaciones políticas, económicas y sociales entre los actores y sectores del estado, cimentando, así, un cambio cultural y una mejor convivencia.

Oaxaca es un estado de trabajo y progreso, con una economía creciente basada en la competitividad y el uso racional de los recursos naturales, que genera cada vez más empleos dignos y mejor pagados. El desarrollo de las infraestructuras, el ordenamiento territorial, el clima para hacer negocios y los apoyos gubernamentales fomentan la inversión en todas las regiones y en todos los sectores productivos, especialmente en aquellos con mayor potencial y ventajas



para desarrollar cadenas de valor, incorporar innovaciones tecnológicas, desarrollar la economía social y promover un crecimiento regional y comunitario más equilibrado.

Oaxaca es un modelo de compromiso social para abatir los niveles de pobreza, desigualdad y marginación de su población. Los pilares del desarrollo social y humano del Estado son la ampliación de la infraestructura y los servicios básicos en los municipios y comunidades con mayores desventajas, la mejora de calidad y eficiencia terminal de la educación, la prevención oportuna y atención eficaz de las principales enfermedades, así como el apoyo a los grupos vulnerables y a los migrantes. Además, en la entidad se respeta y preserva la diversidad cultural de los pueblos indígenas y se atienden las nuevas realidades y necesidades de los niños, jóvenes, adultos mayores y las mujeres, mejorando así las oportunidades de las personas y el bienestar de las familias oaxaqueñas.

Oaxaca tiene un gobierno transparente y honesto, que cumple cabalmente sus funciones, ejerce bien su gasto, rinde cuentas a la ciudadanía y atiende las demandas de la sociedad con oportunidad, eficacia y sensibilidad. La administración pública estatal es moderna y eficiente, con un cuerpo de servidores públicos profesional y con una nueva cultura de servicio, ofreciendo buenos resultados en favor de la sociedad oaxaqueña.



## 2.5 Principios y valores compartidos

**1. Corresponsabilidad.** Es la responsabilidad compartida entre gobernantes y gobernados, donde cada uno reconoce que los efectos de sus acciones deben ser compatibles con el bien común. Implica que el gobierno tiene la obligación de representar dignamente y velar por los intereses de los ciudadanos y que éstos no son sólo electores y demandantes del gobierno sino además observantes de la ley y actores de la realidad pública.

**2. Legalidad.** Se entiende como la voluntad expresa de gobernantes y gobernados de apegar sus actos al marco de la ley, para mantener una convivencia pacífica y ordenada en beneficio de todos. El ejercicio del poder público debe estar sometido a la voluntad de la ley y no a la voluntad de las personas y las personas deben respetar los derechos y las libertades de los demás.

**3. Participación.** Se refiere al derecho y responsabilidad de las personas, grupos, comunidades y pueblos de involucrarse en la toma de decisiones públicas. La participación es fundamental en la democracia, pues implica la interacción continua entre los distintos actores para lograr acuerdos y consensos que satisfagan las necesidades de la sociedad; para ello, el gobierno debe establecer mecanismos institucionales adecuados de forma tal que todas las voces sean escuchadas, respetando la diversidad de visiones políticas, sociales y culturales en un ambiente de tolerancia y pluralidad.

**4. Paz.** Es la conciliación de los conflictos políticos y sociales mediante el diálogo y la apertura que logren generar confianza y solidaridad entre los diferentes sectores de la sociedad oaxaqueña, en búsqueda de la certidumbre y estabilidad para alcanzar el progreso y el bienestar. Es la generación de un ambiente de respeto, tolerancia y apoyo, en donde la reconstrucción del tejido social y la solución pacífica de las controversias prevalezcan sobre el encono y la violencia, garantizando la integridad y los derechos de todos los involucrados en un ambiente de respeto a las instituciones.

**5. Justicia.** Es dar a cada quien lo que le corresponde, en consideración de sus legítimos derechos. Es trabajar para que todas las personas, comunidades y pueblos de Oaxaca tengan acceso efectivo al sistema jurisdiccional y reciban un tratamiento igual ante la ley, sin privilegios ni prebendas pero atendiendo a sus particularidades culturales y sociales. La justicia se debe convertir en una práctica cotidiana y en un elemento fundamental para lograr una convivencia ordenada y consolidar el Estado de Derecho.

**6. Equidad.** Es la búsqueda de la justicia social, como compromiso de la sociedad y del gobierno para asegurar a todos los oaxaqueños el respeto a sus derechos, condiciones de vida dignas y oportunidades de realización, sin diferencias por su condición económica, cultural o de género. Entraña la obligación de que las políticas públicas se orienten al desarrollo humano y social, para abatir la pobreza, la desigualdad, la marginación y la vulnerabilidad que afectan a gran parte de la población.

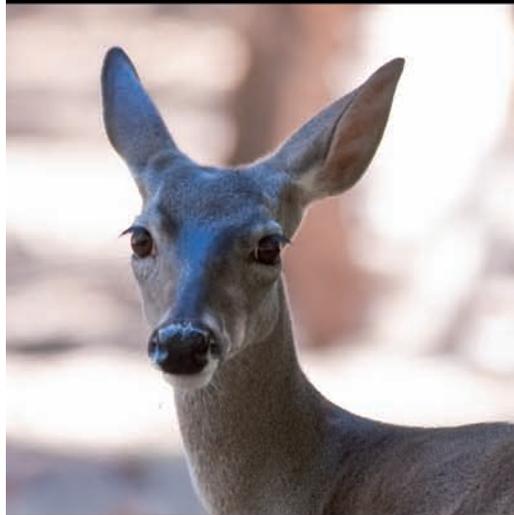
**7. Trabajo.** Es el esfuerzo de los oaxaqueños como base para el avance económico, el cambio social y la realización personal y comunitaria. El trabajo crea, produce, libera y dignifica, por lo que es necesario orientar el talento, la fuerza y el espíritu de lucha que caracteriza al pueblo de Oaxaca, hacia la generación de la riqueza, los empleos y las oportunidades que son indispensables para su bienestar. Para el gobierno significa afanarse diariamente en dar el servicio y los resultados que la ciudadanía merece y demanda; para las personas y los grupos, implica desarrollar capacidades y enfocarse en crear los beneficios económicos y sociales que puedan luego repartirse y disfrutarse conforme a los derechos y al esfuerzo de cada quien.

**8. Progreso.** Es el avance en los niveles de bienestar, crecimiento económico y desarrollo cultural y político de Oaxaca, para satisfacer las necesidades y lograr la calidad y formas de vida a las que aspiramos los oaxaqueños. Es la búsqueda y el trabajo continuo de la sociedad y el gobierno por más y mejores oportunidades para las personas, familias, comunidades, pueblos y regiones, a través del capital humano y social, la inversión, la competitividad y las instituciones, que permitan construir hoy y heredar a las generaciones futuras un estado más fuerte y próspero.

**9. Sustentabilidad.** Es la capacidad de satisfacer las necesidades de la actual generación sin sacrificar la de las futuras generaciones, a través de una gestión equilibrada del desarrollo en sus dimensiones social, económica y ambiental. Involucra adecuar las reglas, actitudes, conductas y tecnologías para impulsar y consolidar el aprovechamiento racional de los recursos naturales y culturales de los oaxaqueños, donde las acciones de todos produzcan resultados benéficos que pueden sostenerse en el tiempo.

**10. Honestidad.** Es expresarse y comportarse con verdad y justicia, viviendo y actuando conforme a lo que es ético y correcto. Para el gobierno establece un compromiso con la transparencia, la rendición de cuentas, el combate a la corrupción, la eficiencia operativa, el servicio público y la eficacia en sus resultados; para la ciudadanía, significa asumir su deberes cívicos, cumplir sus obligaciones públicas y respetar la ley y las instituciones; para ambos, implica construir una nueva relación de confianza y colaboración, por el bien común de todos los oaxaqueños.







**3**

**Políticas**

**transversales**

# 3. Políticas Transversales

## 3.1 La transversalidad de las políticas públicas

La transversalidad como necesidad política y organizativa surge de la interacción entre la diversidad y la creciente complejidad de la realidad social, por un lado, y de las exigencias y limitaciones de la técnica, la tecnología y las estructuras organizativas, por el otro.

Las administraciones públicas se organizan sobre la base de estructuras fuertemente formalizadas, verticales y definidas por sistemas técnicos especializados y complejos como lo pueden ser la sanidad, el urbanismo, la educación, la defensa, la seguridad y otros. No obstante, cada vez más a menudo, aparecen objetivos políticos y sociales, referencias territoriales o segmentos de población que fuerzan al sector público a adoptar visiones, ópticas de trabajo o referencias estructurantes en su intervención que no se ajustan a las divisiones clásicas de la organización y que requieren de nuevas respuestas organizativas o nuevas formas de trabajo.

La estructura organizativa clásica no es capaz de resolver el reto organizativo que presentan, fundamentalmente, dos tipos de situaciones cada vez más prioritarias en la acción pública. Por un lado, la aparición de demandas sociales o políticas públicas que no forman parte de la misión o de las competencias de una sola parte de la estructura orgánica vertical de la corporación, sino que implican a toda la organización o a una parte significativa. Por otro lado, la necesidad de disponer de una visión integrada de determinados segmentos de población considerados como prioritarios desde el punto de vista de la acción pública.

Entre las temáticas que se han orientado hacia la perspectiva transversal en busca de solución a su necesaria integración en la estructura orgánica pública, más allá del discurso político, pueden resaltarse la política de igualdad de género, la pobreza, la participación ciudadana, la sustentabilidad medioambiental, la gestión de la diversidad y la seguridad. Desde el punto de vista de los segmentos de población, desde hace tiempo, se está recurriendo a la perspectiva trans-

versal en la gestión de la relación y de las políticas dirigidas a colectivos que se encuentran en situación de debilidad o discriminación en más de un aspecto (mujeres, personas mayores, jóvenes, entre otros).

La transversalidad es un concepto e instrumento organizativo que tiene como función aportar capacidad de actuación a las organizaciones con relación a algunos temas por los que la organización clásica no resulta adecuada. Responde a necesidades de diseño de la organización y a necesidades de gestión. La transversalidad intenta dar respuestas organizativas a la necesidad de incorporar temas, visiones, enfoques públicos y problemas objetivos, a las tareas de la organización que no encajan en una sola de las estructuras organizativas verticales. Pero además, intenta, que todas estas estructuras verticales compartan sinérgicamente la consecución de un objetivo común que no es específico de cada una de ellas en particular.<sup>1</sup>

En el caso de Oaxaca, el Gobierno del Estado ha establecido un compromiso claro con la transversalidad de cuatro políticas públicas, que por su trascendencia cruzan a todo lo largo de la Administración Pública Estatal: Derechos Humanos, Equidad de Género, Pueblos Indígenas y Sustentabilidad. A su vez, dichas políticas se consideran de forma específica dentro de los cuatro ejes principales que agrupan los esfuerzos y señalan los grandes objetivos de este gobierno, señalando la amplia interacción que se espera tengan estas políticas transversales con el conjunto de las políticas públicas. En las secciones subsecuentes, se detallan los conceptos, problemáticas y propuestas más importantes asociadas a las políticas transversales.

<sup>1</sup> Serra, A. La gestión transversal: expectativas y resultados, IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, 2-5 nov.



## 3.2 Política transversal de derechos humanos

### 3.2.1. Introducción

Los derechos humanos en un Estado democrático, son un pilar fundamental, pues permiten a la sociedad participar en las decisiones del gobierno y exigir, de ellos el respeto a su dignidad. Todo régimen que se precie de ser democrático debe, en consecuencia, tener como prioridad en su agenda de gobierno la promoción, defensa y respeto irrestricto a los derechos humanos.

Lo que hoy entendemos como derechos humanos es producto de diversas transformaciones sociales ocurridas a lo largo de la historia, ya que en buena medida, las luchas y manifestaciones gestadas en la búsqueda del reconocimiento de las libertades fundamentales han orientado la definición de las condiciones necesarias, internacionalmente aceptadas, para asegurar la dignidad humana de las personas y de la identificación cada vez más específica y clara, de quiénes y bajo qué principios y parámetros deben garantizarla.

A pesar de no existir una única conceptualización acerca de los derechos humanos, organismos como la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, han propuesto tratar el concepto desde una mirada integral que permita ubicar sus principales componentes:

*“Los derechos humanos son la suma de los derechos individuales y colectivos inherentes a todas las personas, sin distinción de sexo, edad, nacionalidad, origen, religión, lengua, orientación sexo-afectiva o cualquier otra característica. Se establecen y proclaman con el objetivo principal de garantizar la dignidad humana de las personas, lo que significa que todas y todos, sin distinción, tenemos acceso a un desarrollo y bienestar plenos durante todas las etapas y aspectos de nuestra vida”.<sup>2</sup>*

El concepto anterior nos permite ubicar en un mismo plano, los derechos individuales y los colectivos, aún cuando en su naturaleza o esencia, los primeros consideran a la persona como el principal sujeto titular del derecho, y los segundos, a los grupos o colectividades con necesidades especiales de atención y derechos específicos reconocidos, por ejemplo los pueblos indígenas, las mujeres, las personas con discapacidades, migrantes, niñas, niños y adolescentes, personas con VIH/SIDA, personas con preferencia sexual y de género distinta a la heterosexual, adultos mayores, entre otras.

Tradicionalmente se han englobado a los derechos humanos en una categorización de generaciones para distinguir los derechos civiles y políticos (primera generación), de los derechos económicos, sociales y culturales (segunda generación), y los derechos colectivos (tercera generación).

Dentro de los Civiles y Políticos podemos encontrar el derecho a la vida, el derecho a la integridad personal, el derecho a la libertad y seguridad personal, el derecho a no ser desaparecido, el derecho al debido proceso legal, el derecho a la intimidad, el derecho a la libertad de opinión, expresión e información, el derecho a la libertad de reunión, asociación y libertad sindical, el derecho a votar, el derecho a ser elegido, el derecho a participar en los asuntos públicos, entre otros.

Dentro de los derechos económicos, sociales y culturales podemos encontrar el derecho al trabajo, el derecho a la salud, el derecho a la educación, el derecho a la alimentación, el derecho a un nivel de vida adecuado, el derecho a la vivienda, el derecho a la cultura y el derecho a un medio ambiente sano.

Por otra parte, los derechos colectivos contemplan el derecho a la libre determinación, el derecho al desarrollo, el derecho a las tierras, territorios y recursos naturales, el derecho a la consulta, el derecho a la participación y el derecho al consentimiento previo, libre e informado, los derechos de las mujeres y los derechos de los grupos en situación de vulnerabilidad y discriminación.

A pesar de que los primeros están basados en el concepto de no injerencia del Estado, y los dos restantes, en la exigencia de la intervención del Estado para que adopte medidas positivas, actualmente se reconoce de forma generalizada, que para que los derechos humanos se hagan efectivos, los Estados y la comunidad internacional deben adoptar medidas destinadas a crear las condiciones y los marcos jurídicos necesarios para el ejercicio de los derechos humanos en su conjunto.<sup>3</sup>

<sup>2</sup> OACNUDH, FLACSO. et. al., Políticas públicas y presupuestos con perspectiva de derechos humanos, México, 2010, pág. 11. La definición se basa en lo establecido en la Declaración Universal de los Derechos Humanos consultada en [<http://www.un.org/es/documents/udhr/index.shtml#ap>], abril 2011.

<sup>3</sup> Derechos Humanos. Manual para parlamentarios, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y Unión Parlamentaria. No. 8-2005.

Los derechos humanos, poseen cuatro características fundamentales que deben ser tenidas en cuenta para asegurar su respeto, protección y garantía:

- **Son universales:** lo que significa que son aplicables a todas las personas sin distinción alguna. Este principio puede concebirse como la característica principal, ya que establece que el reconocimiento a todas las personas debe darse sin considerar ningún tipo de condición o diferencia cultural, social, económica o política.
- **Son inalienables:** a nadie se le puede cancelar o destituir los derechos humanos, y al mismo tiempo, nadie puede renunciar a ellos, puesto que son inherentes a las personas desde el momento de su nacimiento. Existen circunstancias excepcionales frente a éste principio, por ejemplo, las personas que se encuentran privadas de la libertad por cometer algún delito habiéndose hallado culpable frente a los tribunales competentes.
- **Son indivisibles e interdependientes:** los derechos humanos están relacionados entre sí, de tal forma que para ejercer plenamente determinado derecho será indispensable la intervención de otro(s). En este mismo sentido, la violación de uno de ellos afecta directa o indirectamente el ejercicio de otro u otros. Además, estas características permiten señalar que no existe jerarquía entre los derechos humanos, no hay uno más importante que otro, por lo que no puede privilegiarse el cumplimiento de uno en detrimento de otro.<sup>4</sup>

Descritas las características anteriores, es relevante identificar que los Estados cuentan con una serie de obligaciones en materia de derechos humanos:

- **Obligación de respetar:** ninguno de los órganos pertenecientes al Estado, en cualquiera de sus niveles e independientemente de sus funciones, debe violentar los derechos humanos, ni por medio de acciones ni de omisiones.

- **Obligación de proteger:** “la obligación de proteger [los derechos humanos] exige al Estado prevenir violaciones a estos derechos por parte de terceros”<sup>5</sup>.
- **Obligación de garantizar:** significa el deber de adoptar las medidas necesarias que permitan a todas las personas el goce pleno y efectivo de los derechos humanos. La obligación de garantizar requiere que el Estado adopte las medidas legislativas, administrativas, presupuestarias, legales y de otra índole, adecuadas para lograr la plena efectividad de dichos derechos.<sup>6</sup>
- **Obligación de promover:** se entiende como la obligación del Estado para adoptar medidas que incluyan, entre otras, la formación, educación e información de los derechos humanos que contribuyan a la mejora de los grupos más vulnerados en la exigencia al Estado.
- **Obligación de reparar:** “[entraña] la posibilidad de recurso a una autoridad nacional sea judicial, administrativa, legislativa o de otra índole en caso de vulneración de un derecho. Toda persona que afirma que sus derechos no han sido respetados debe, por consiguiente, tener la posibilidad de presentar un recurso efectivo ante un órgano nacional competente, facultado para proporcionar reparación y para hacer que sus decisiones se apliquen”.<sup>7</sup>

### 3.2.2 Diagnóstico

La situación de derechos humanos en México y en particular en el estado de Oaxaca se ha documentado en diagnósticos, informes y recomendaciones de organismos nacionales e internacionales, en los que se ha dado cuenta de distintas problemáticas relacionadas con la violación a los derechos civiles y políticos, derechos económicos, sociales y culturales, derechos de las mujeres y derechos de los pueblos indígenas<sup>8</sup>.

4 Políticas Públicas y Presupuestos con Perspectivas de Derechos Humanos. Manual Operativo para Funcionarias y Funcionarios Públicos. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales México, Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A.C. Gesoc, Agencia para el Desarrollo, A.C., Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH).

5 ONU, Directrices de Maastricht sobre violaciones a los DESC, punto 6.

6 Corte IDH, Caso Velázquez Rodríguez, Sentencia de 29 de julio de 1988. Serie C, núm. 4, párrafo 166.

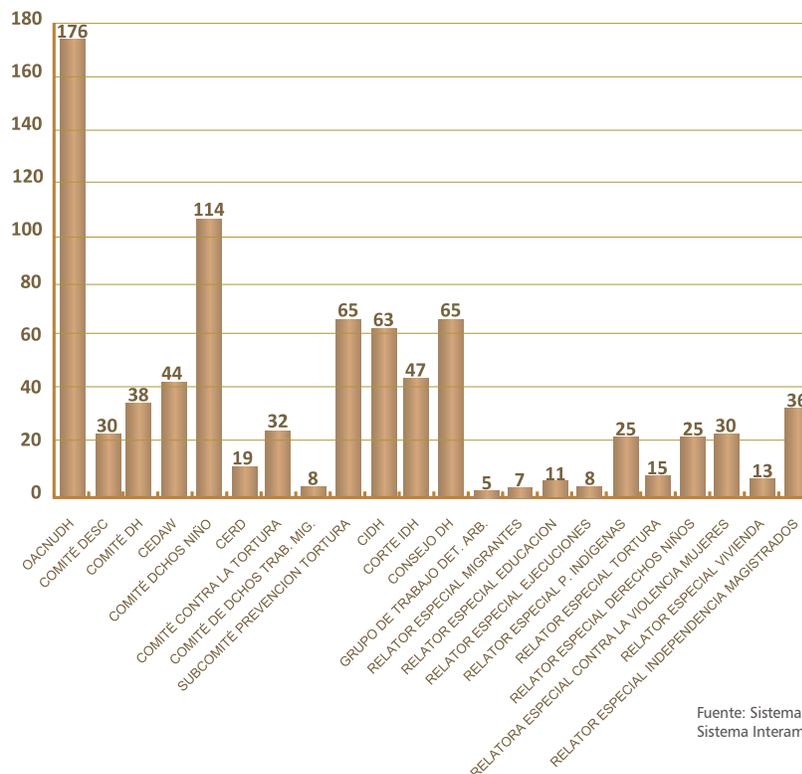
7 OACNUDH y Unión Interparlamentaria, Derechos Humanos: Manual para parlamentarios núm 8-2005, p. 15.

8 Un ejemplo de estos documentos son el Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México, elaborado por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México en el 2004 y el Informe del Relator Especial sobre los Derechos de los Pueblos elaborado en 2003, después de su visita a México.

La situación de vulnerabilidad de los derechos humanos a nivel nacional se hace patente, tan sólo si se consideran las 876 recomendaciones emitidas por organismos internacio-

nales del Sistema de Naciones Unidas, como del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Dichas recomendaciones se desglosan en la siguiente gráfica:

Gráfico 3.2.1 Recomendaciones emitidas por Organismos Internacionales al Estado Mexicano hasta el 2011



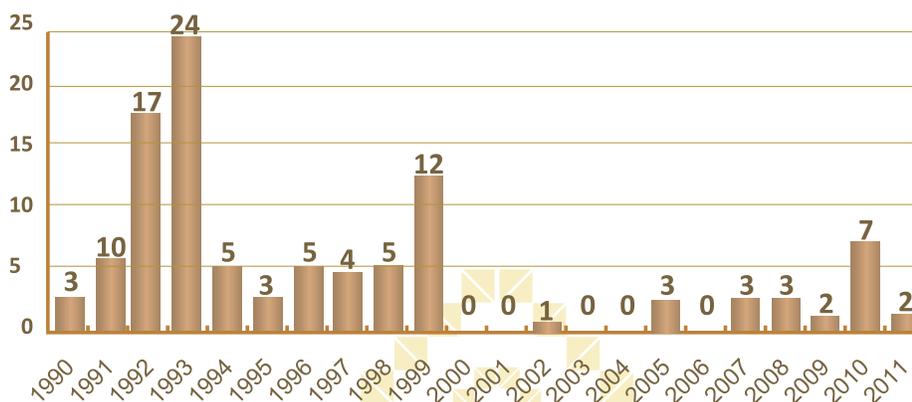
Fuente: Sistema de Naciones Unidas y Sistema Interamericano de Derechos Humanos

De las recomendaciones anteriores, específicamente al Estado de Oaxaca, se le han emitido 84, la mayoría de ellas relativas a derechos de las mujeres, niños y pueblos indígenas<sup>9</sup>.

Por su parte las instancias encargadas de dar seguimiento y trámite a las recomendaciones, el seguimiento a la violación de los derechos humanos y lo que respecta al panorama de la situación de los derechos humanos en el estado de

Oaxaca, existen dos instancias a nivel nacional a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, y el número de recomendaciones que ha emitido al estado de Oaxaca, en un recuento general desde el año de 1990 hasta el año 2011, encontramos que existen 136 recomendaciones emitidas, de las cuales, en su mayoría fueron al Poder Ejecutivo (Gobierno del Estado, a los Ayuntamientos Municipales) y a la Procuraduría General de Justicia.<sup>10</sup>

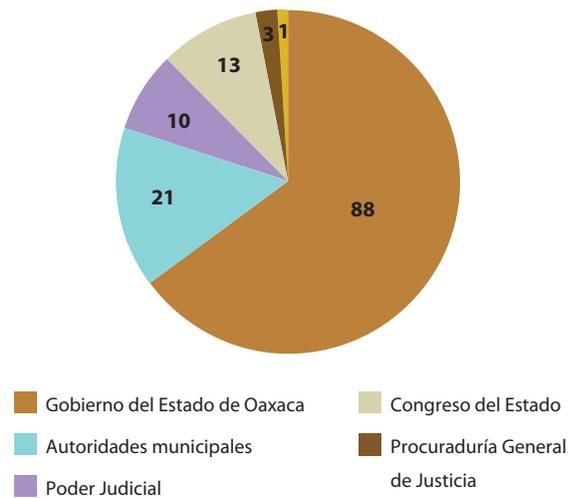
Gráfico 3.2.2 Número de recomendaciones emitidas por la CNDH a autoridades del estado de Oaxaca de 1990 al 2011



Fuente: CNDH

9 Información tomada de la Compilación de Recomendaciones efectuada por la Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2011.  
10 Información tomada Compilación de Recomendaciones efectuadas por la CNDH y CDDHO.

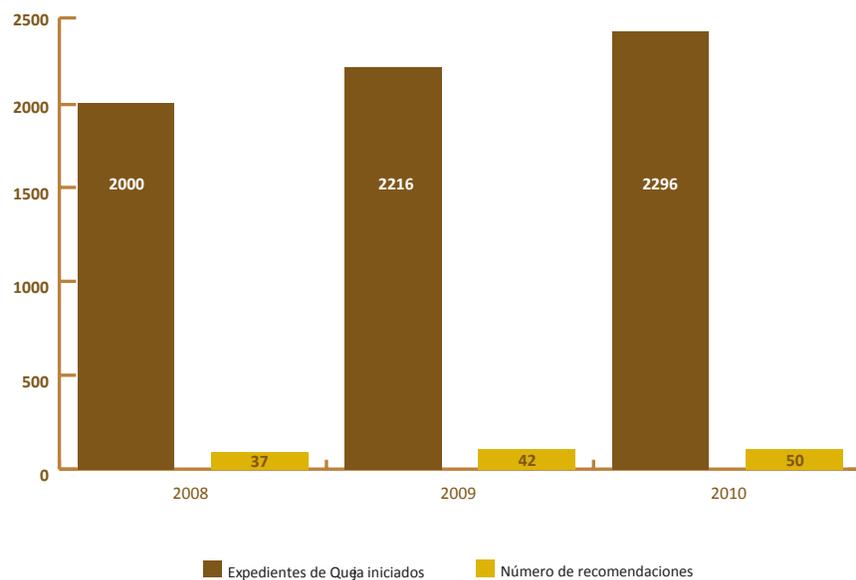
Gráfico 3.2.3 Autoridades a quienes ha emitido recomendaciones la CNDH (porcentaje)



Fuente: CNDH

Por otro lado, a nivel estatal, la Comisión Estatal para la Defensa de los Derechos Humanos, como organismo encargado de la tramitación de las quejas por violaciones a derechos humanos, en los últimos tres años, ha incrementado tanto el número de expedientes como el número de recomendaciones, lo que muestra el aumento de quejas que se han interpuesto por parte de la sociedad.

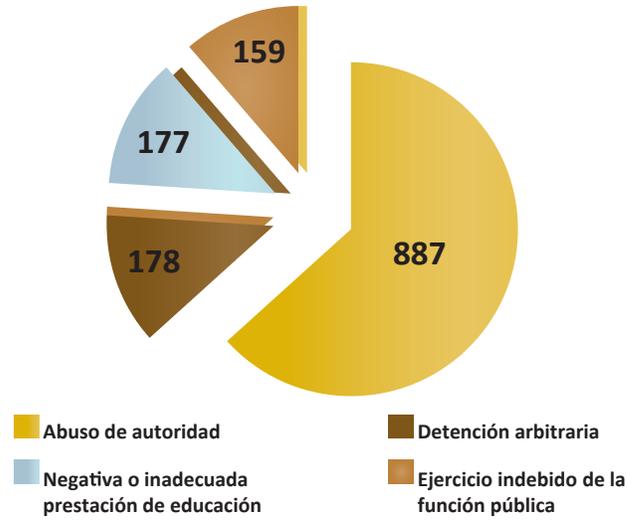
Gráfico 3.2.4 Recomendaciones y Quejas, transmitido por la Comisión Estatal para la Defensa de los Derechos Humanos 2008-2010



Fuente: CNDH

La materia de las quejas que motivaron las 50 recomendaciones de 2010, según la propia CDDH-OAX, se divide en las siguientes categorías:

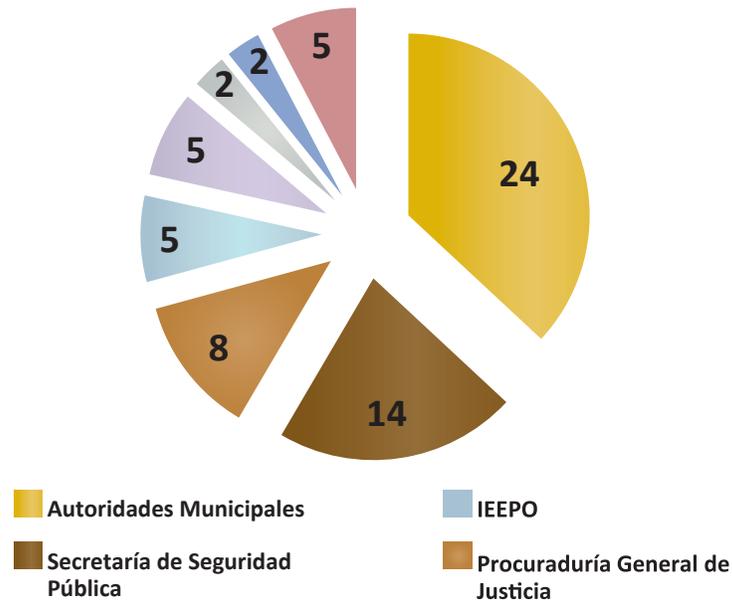
Gráfico 3.2.5 Violaciones específicas más recurrentes año 2010 ( porcentaje)



Fuente: CNDH

Según datos de 2010 reportados por la Comisión para la Defensa de los Derechos Humanos de Oaxaca, las principales autoridades señaladas como responsables de las violaciones a derechos humanos, son:

Gráfico 3.2.6 Autoridades a quienes se emitieron recomendaciones en el 2010



Fuente: CNDH

### 3.2.3 Políticas públicas con perspectiva de derechos humanos

La necesidad de incluir la perspectiva de derechos humanos en las políticas públicas y los presupuestos, radica en dos importantes razones: la primera es que los alcances y metas del ejercicio público estén enfocadas en garantizar la dignidad humana (de esta forma se podrían evitar violaciones a los derechos humanos y obtener resultados más eficaces, con respecto a la atención de los problemas de la agenda pública); el segundo, es que los estados cumplan con sus compromisos, adquiridos por medio de los estándares internacionales en materia de derechos humanos, y que lleven a cabo medidas y acciones de forma transversal para eliminar los actos de discriminación y/o exclusión que se generan o que se pudieran llegar a generar desde las distintas instituciones y funcionarios o funcionarias públicas.

El enfoque de derechos humanos también provee elementos para evaluar las políticas, programas y acciones gubernamentales, teniendo como referencia los principios y estándares internacionales aceptados en la materia. La perspectiva de derechos humanos en las políticas públicas constituye una visión integral, que considera todas las etapas del ciclo de las políticas, y concierne tanto a los procesos como a los resultados, además de la forma de las intervenciones para atender los problemas públicos.

Las obligaciones de los estados relacionadas con la asignación de recursos públicos (y la racionalización en la toma de decisiones y su ejecución) se ubican en el contexto de la obligación de cumplir y/o garantizar los derechos humanos. En efecto, si bien puede decirse que los estados han tendido a considerar los derechos humanos como un tema relacionado mayormente con la promulgación de normas y leyes; es ineludible señalar que, a partir de la legislación y los compromisos internacionales signados, el cumplimiento de los derechos humanos requiere que el Estado adopte aquellas medidas ejecutivas, administrativas y presupuestales necesarias, adecuadas y suficientes para garantizarlos.

A continuación se detallan los principios y lineamientos que rigen la actuación y la asignación presupuestal de los Estados, en materia de cumplimiento de los derechos humanos:

- a. Los recursos presupuestarios deben asignarse de tal manera que aseguren "... la satisfacción de, por lo menos, los niveles esenciales de cada uno de los derechos"<sup>11</sup>. Este principio debe considerarse prioritario y preferencial al momento de elaborar el presupuesto, por encima de cualquier otra disposición.
- b. Máximo uso de recursos disponibles<sup>12</sup>. Este principio implica que los estados deben realizar los esfuerzos necesarios y, más aún, demostrar que los están llevando a cabo, para cumplir y garantizar los derechos humanos, mediante la utilización de todos los recursos que tengan a su alcance. La no utilización máxima de los recursos disponibles constituye en sí misma una vulneración a los derechos por parte del Estado, además de que "para que cada Estado pueda atribuir su falta de cumplimiento de las obligaciones mínimas a una falta de recursos disponibles, debe demostrar que ha realizado todo esfuerzo para utilizar todos los recursos que están a su disposición en un esfuerzo por satisfacer, con carácter prioritario, esas obligaciones mínimas"<sup>13</sup>.
- c. Realización progresiva de los derechos y no retroceso<sup>14</sup>. Este principio exige al Estado asignar los recursos adecuados para el avance progresivo en el cumplimiento de los derechos, de acuerdo con el de máxima utilización de recursos disponibles. Este principio reconoce que la plena efectividad de todos los derechos humanos, sobre todo los económicos, sociales y culturales, no podrá lograrse en un breve periodo de tiempo. Sin embargo, obliga al Estado a que, de manera progresiva y lo más rápido posible, avance hacia la plena realización de los derechos por medio de la movilización de los recursos monetarios necesarios.
- d. No discriminación e igualdad<sup>15</sup>. Este principio (en el contexto de las obligaciones de los estados en materia de derechos humanos y su impacto en las políticas públicas y los presupuestos) busca asegurar que los recursos presupuestarios sean asignados mediante criterios de equidad, de manera tal que promuevan la igualdad entre mujeres y hombres y otros grupos que se encuentran en situación de discriminación y/o exclusión.

11 Observación General número 3 del PIDESC, párrafo 10.

12 PIDESC, art. 2; Observación General 3 del PIDESC, Directrices de Maastricht, par. 10, Disponibilidad de recursos.

13 Observación General número 3 del PIDESC, Párrafo 9 y 10

14 PIDESC Art. 2, par. 1; Observación General 3 del PIDESC, par. 9, 10, 11 y 12, Directrices de Maastricht, par. 8, sobre "Margen de discreción" y par. 9 sobre "Niveles mínimos esenciales". Ver también la Observación General 9 del PIDESC sobre la "Aplicación interna del pacto".

15 PIDESC Art. 2, par. 2, CEDAW, Directrices de Maastricht, par. 12

- e. El principio de transversalidad e integralidad alude a la obligación del Estado de considerar que los derechos humanos son indivisibles, universales e interdependientes, lo cual implica que la perspectiva debe permear todas las estructuras gubernamentales.
- f. Transparencia y rendición de cuentas<sup>16</sup>. Este principio dicta que durante todas las fases del proceso presupuestario (formulación, discusión y aprobación, ejercicio del gasto, evaluación y fiscalización) debe existir información disponible para evaluar la asignación y ejercicio de los recursos, bajo los principios y consideraciones de la perspectiva de derechos humanos. La información presupuestal debe ser clara, asequible, oportuna, consistente, detallada y en formatos que propicien el análisis, por parte de una diversidad de usuarios con diferentes perfiles educativos y socioeconómicos y que posean diversas necesidades de información.
- g. Participación ciudadana. Todas las fases del proceso presupuestal y de las políticas públicas deben ofrecer a las personas interesadas la oportunidad de formar parte en las decisiones, así como recoger y valorar sus propuestas. Un proceso presupuestal y políticas públicas en las que se incluya la participación efectiva de la sociedad, pueden derivar en la formulación de mejores propuestas, ya que reflejan de manera más consistente las necesidades y preocupaciones de las personas.

Una vez descritos los principios anteriores, se puede señalar que existen dos formas de incluir la perspectiva de derechos humanos en las políticas públicas y presupuestos. Por un lado, se tiene la opción de transversalizar la perspectiva de derechos humanos en cada uno de los programas gubernamentales; y por otro, establecer un programa específico de derechos humanos.

La transversalidad refiere a la incorporación en el conjunto de la acción estatal en las políticas públicas que se diseñen, presupuesten, implementen, monitoreen y evalúen, buscando garantizar el cumplimiento de las obligaciones del Estado en materia de Derechos Humanos. La elaboración de un programa de derechos humanos, permite a su vez, la instrumentación de una serie de actividades enfocadas directamente

para respetar, proteger, y garantizar los derechos humanos. La construcción de un programa lleva implícitamente la previsión de un presupuesto que permita tanto la construcción como la implementación y evaluación del programa.

La aplicación de esta política en sus vertientes transversal y programática, es una vía para construir el camino, que de forma conjunta y corresponsable (gobierno y sociedad civil), lleve progresivamente al cumplimiento de las obligaciones internacionales, en materia de derechos humanos y, por tanto, a la plena garantía y realización de los derechos de todas las personas en Oaxaca. Al mismo tiempo, representa una oportunidad para incorporar los principios de derechos humanos tanto en las políticas públicas como en las actividades gubernamentales, de esta manera, los fines públicos persiguen lo mismo que los derechos humanos: garantizar una vida digna y desarrollo pleno para todas las personas.

En Oaxaca, también es fundamental impulsar procesos que construyan una relación de corresponsabilidad con la sociedad civil y establezcan lazos de confianza y comunicación, efectivos para la atención de las cuestiones públicas a través del enfoque de derechos humanos. Aquellos casos que requieran especial atención, deberán ser atendidos con particular eficiencia y eficacia, apelando a la construcción de procesos de reconciliación social.

### 3.2.4 Objetivos y estrategias

#### Objetivo 1

Garantizar efectivamente los derechos humanos de todas las personas y comunidades en el Estado de Oaxaca, como premisa fundamental para la consolidación de la democracia y el desarrollo político, económico, social y cultural en la entidad.

**Estrategia 1.1** Elaboración de un diagnóstico estatal<sup>17</sup> de derechos humanos, considerando los estándares emanados del derecho internacional de los Derechos Humanos, con la participación de la sociedad civil, instituciones académicas, Comisión Estatal de Derechos Humanos, Poder Ejecutivo, Judicial y Legislativo, contando con la asesoría técnica de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

<sup>16</sup> Directrices de Maastricht, par. 15 (f).

<sup>17</sup> La elaboración de un diagnóstico y programa de derechos humanos para la entidad es un compromiso adquirido a nivel nacional mediante el Acuerdo Nacional de Derechos Humanos entre la Secretaría de Gobernación y las Entidades Federativas, publicado en el DOF en 2004, y el consecuente Anexo de Ejecución número 13/09 firmado por el Gobierno del Estado Oaxaca en 2009 (disponible: [http://compilacion.ordenjuridico.gob.mx/listDependenciabeta.php?busquedaf=Texto+a+buscar&HCat=tipo&idDep=2&idPoder=1&idGrupo=2&idDepUp=0&Old\\_busquedaf=&x=88&y=11](http://compilacion.ordenjuridico.gob.mx/listDependenciabeta.php?busquedaf=Texto+a+buscar&HCat=tipo&idDep=2&idPoder=1&idGrupo=2&idDepUp=0&Old_busquedaf=&x=88&y=11)). Desde la perspectiva internacional, la elaboración de planes de acción es resultado de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos de 1993 y de su consecuente Declaración y Programa de Acción.

**Estrategia 1.2** Elaboración de un Programa Estatal de Derechos Humanos en el Estado de Oaxaca, con la participación de la sociedad civil, instituciones académicas, Comisión Estatal de Derechos Humanos, Poder Ejecutivo, Judicial y Legislativo, contando con la asesoría técnica de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

**Estrategia 1.3** Diseño, implementación y seguimiento de acciones preventivas, de atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres, a nivel estatal y municipal.

**Estrategia 1.4** Capacitación a los cuerpos de seguridad pública y procuración de justicia del Estado para el respeto irrestricto de los derechos humanos.

**Estrategia 1.5** Impulso y coordinación de actividades y mecanismos de protección, promoción y defensa de los derechos de los indígenas y grupos vulnerables.

**Estrategia 1.6** Impulso y realización de actividades de difusión, promoción y divulgación de los derechos humanos en diversos sectores de la sociedad, con especial énfasis en servidores públicos del Gobierno de la Entidad, relacionados con los servicios de educación pública, salud, cultura, juventud, mujeres, adultos mayores, entre otros.

### 3.3 Política transversal de equidad de género

#### 3.3.1 Introducción

Uno de los principales propósitos del presente gobierno es el compromiso por la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres. Hacer efectivo el principio constitucional de igualdad significa orientar esfuerzos y llevar a cabo acciones para erradicar las brechas políticas, sociales, económicas y culturales entre las personas por razones de género. La igualdad de género no es sólo un objetivo con derecho propio, sino también un camino que contribuye al éxito de las propuestas del presente Plan.

Por ello y en congruencia con los acuerdos y convenciones internacionales a los que México se ha adherido para elaborar políticas públicas de igualdad y de equidad de género, así como con el Tercer Objetivo de Desarrollo del Milenio, el Gobierno del Estado de Oaxaca adopta los mecanismos e instrumentos recomendados y asume la estrategia de dotar de perspectiva de género las políticas, programas, proyectos y presupuestos gubernamentales.<sup>18</sup>



<sup>18</sup> Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW/1992, Nueva York); Cuarta Conferencia Mundial Sobre la Mujer. (Beijing, 4 a 15 de septiembre de 1995); Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres (Convención de Belem Do Pará, Brasil, 4 de junio de 1994).

Esta estrategia conocida como transversalidad de género, se estableció en la IV Conferencia Internacional de la Mujer celebrada en Beijing, China, en 1995; señala que los gobiernos deberían promover una política activa y visible para que, antes de que se tomen las decisiones, se realice un análisis de los efectos producidos en mujeres y hombres respectivamente.

El objetivo central de los compromisos y estrategias antes mencionados, es lograr que el principio de igualdad de oportunidades y equidad de género se incorpore como una corriente principal que cruce todas las esferas y niveles de la gestión pública con el fin de contribuir al desarrollo y al aprovechamiento de sus resultados.

En Oaxaca, el proceso hacia la equidad de género ha tenido avances fundamentales, como los que se plasmaron en la reforma al artículo 3° de la Ley de Planeación del Estado de Oaxaca, realizada en 2004:

*Para los efectos de esta ley se entiende por planeación estatal del desarrollo con equidad de género, la ordenación racional y sistemática de acciones que con base en el ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Local, en materia de regulación y promoción de la actividad social, económica, política y cultural, tienen como propósito la transformación de la realidad del estado y la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, de conformidad con las normas, principios y objetivos que las constituciones federal y estatal y las leyes correspondientes establecen. A través de la planeación se fijarán objetivos, metas, estrategias y prioridades; se asignarán recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, se coordinarán acciones, se garantizará información desagregada por sexo, grupos de edad y tipos de localidad y se evaluarán los resultados.*

Lo anterior significa que el presente Plan Estatal de Desarrollo debe incorporar la perspectiva de género con el fin de analizar y posibilitar la implementación de acciones institucionales para abatir los problemas y factores asociados a la desigualdad entre hombres y mujeres. Este enfoque es un importante reto gubernamental, pero sin duda, es también una oportunidad para contribuir a romper el conjunto de barreras culturales y educativas, de discriminación e inseguridad, así como las restricciones que inhiben el ejercicio pleno de derechos y el desarrollo del potencial que representa la aportación de las mujeres al progreso de Oaxaca.

En ese sentido, el presente gobierno considera que es fundamental y prioritario atender la problemática de la violencia de género que afecta no sólo la convivencia familiar sino también los espacios de trabajo, la salud, el ámbito público y la vida social. La desigualdad, la discriminación y la inseguridad son retos que deben ser superados a través de la ampliación de oportunidades para participar en la vida pública y política de la entidad; en consecuencia, una de las áreas sensibles es fortalecer la participación ciudadana y el ejercicio pleno de derechos políticos y electorales de las mujeres en el estado.

Atender las brechas educativas, abatir la mortalidad materna, prevenir el aumento de cáncer cervicouterino y de mama así como la osteoporosis, disminuir los rezagos en salud reproductiva, aumentar la seguridad social y la educación de las mujeres, son aspectos prioritarios que requieren de una política de atención con enfoque de género. De igual manera, es indispensable incluir la participación de las mujeres en los procesos de planeación y toma de decisiones que determinan el desarrollo de sus comunidades y regiones.

Por ello, es imprescindible trazar objetivos de política pública transversales, que faciliten las complementariedades y sinergias entre los distintos actores y permitan una mayor flexibilidad en el tratamiento de los problemas y las demandas sociales. En tanto que la visión transversal de género considera las desigualdades entre hombres y mujeres, y entre mujeres de distintas inscripciones socioeconómicas y regionales, en materia política, económica, social y cultural, las propuestas de género deberán estar presentes en todos los ejes temáticos que comprende el presente Plan.

La ruta para la transversalidad supone un proceso de participación activa en diferentes dimensiones, que implica la sensibilización y el conocimiento para construir acuerdos sobre el quehacer frente al reto de la equidad. Es un proceso que debe iniciarse de arriba hacia abajo; es decir, la responsabilidad recae primero en las estructuras de dirección o de decisión, y se comparte progresivamente en los niveles operativos de la administración. Desde el punto de vista gubernamental, este enfoque moderniza la gestión y el conjunto de la administración pública.

La transversalidad es posible si existe la voluntad política de las autoridades para construir consensos y dar legitimidad a

las demandas de género, si existe la capacidad técnica para hacerla posible, si se establecen alianzas estratégicas con diversos actores políticos, sociales y económicos relevantes; y de manera fundamental, si se asignan recursos adecuados para las acciones a emprender, aunado a la capacitación del personal encargado de las mismas. Con ello, se asienta un compromiso claro para satisfacer las necesidades y demandas de género.

### 3.3.2. Diagnóstico

#### 3.3.2.1 Aspectos demográficos

La población total de Oaxaca que arroja el Censo 2010 elaborado por INEGI, es de 3 millones 801 mil 962 personas, de las cuales 1 millón 982 mil 954 son mujeres, es decir, el 52% de la población del estado. La tasa de fecundidad en Oaxaca en promedio es de 1.9 hijos por el total de mujeres de 14 a 49 años de edad, comparativamente con un 2.4 de hijos en 2000. Este promedio, sin embargo, presenta tendencias más altas en municipios con bajo Índice de Desarrollo Humano.

Dentro de los datos demográficos del Censo 2010 interesa destacar que el nuevo indicador de Saldo Neto Migratorio arroja que en los últimos cinco años emigraron de Oaxaca hacia el interior del país 11 mil 283 mujeres y 7 mil 268 hombres, es decir 61% del total de migrantes al interior del país fueron mujeres. En cuanto a migración internacional, aunque el perfil nacional muestra que hay un regreso de los migrantes del extranjero, en los últimos diez años el registro de la población oaxaqueña que emigró aumentó de 7 mil personas a casi de 43 mil.

La emigración ha modificado la estructura poblacional. De acuerdo al Censo 2010, se aprecia que en el periodo 2000-2010 la población menor de 15 años disminuyó de 38% a 31% del total; la población en edad laboral (15-64 años) aumentó de 56% a 60%; y la población en edad avanzada que representaba el 6%, es ahora de 7.8%. A pesar de que los datos para el estado muestran un aumento en la población en edad laboral, la mayoría de las personas que emigran se encuentran en este estrato, con las consecuencias en la pérdida de fuerza laboral y capital humano. Oaxaca ocupa el 7° lugar dentro de principales entidades de origen de la migración. La migración, por tanto, tiene importantes repercusiones en la vida familiar y la composición de los hogares. En 2010 se contabilizaron 934 mil 471 hogares en Oaxaca,

19 SINAIIS. <http://sinais.salud.gob.mx/indicadores/basicos/indicadores2006.pdf>

de los cuales en promedio 22.3% tiene jefatura femenina (240 mil 561 hogares), y en 270 municipios se registran porcentajes de 25% o más hogares encabezados por mujeres. Asimismo, de 2000 a 2010 descendió la población casada de 46% a 41%; aumentó la unión libre de 9% a 13%, y la población viuda, separada o divorciada presenta una tendencia a incrementarse; de hecho, el porcentaje de mujeres viudas triplica hoy al de hombres. Finalmente, otro dato importante es que 16.4% de la niñez oaxaqueña vive sólo con su madre y 0.9% sólo con el padre, mientras que 5.1% no vive con ninguno de los padres.

#### 3.3.2.2 Salud

El bienestar físico y emocional de la sociedad enfrenta riesgos de manera distinta para hombres y mujeres. Siguiendo las directrices para el cumplimiento de las Metas del Milenio, el Gobierno del Estado atenderá de manera prioritaria el mejoramiento de la salud femenina, con un claro enfoque de género que reconozca sus características y necesidades particulares.

En este sentido uno de los principales problemas es la mortalidad materna. En Oaxaca la razón de mortalidad materna por cada 100 mil nacidos vivos fue de 74.2 en el año 2006,<sup>19</sup> mientras que para 2008, el número de defunciones registradas fue de 103.2, siendo la tasa más alta del país.

Además de los factores de pobreza que se vinculan con el problema y en particular, las deficiencias en el acceso a los servicios de salud en Oaxaca, la mortalidad materna se relaciona también con características de desigualdad de género. Por ejemplo, en algunos casos, las mujeres pueden enfrentar barreras de acceso a la atención especializada y preventiva por cuestiones como el consentimiento de su pareja masculina o de algún otro miembro de la familia. Adicionalmente, en ciertos contextos culturales algunas mujeres pueden no procurar la atención de los servicios de salud por sentirse tratadas irrespetuosamente o de forma poco digna por los profesionales, especialmente si son hombres. Además, en ciertas comunidades existen creencias y tabúes con respecto al rol de las mujeres durante el embarazo y el parto que restringen el acceso y la motivación, para recurrir a la atención externa.

A diferencia de otras entidades donde más de 80% de las mujeres atienden sus partos en hospitales o clínicas, en

Oaxaca las mujeres accedieron a estos servicios de salud solamente en un 55% en el año 2006. Por su parte, 58% de las mujeres en edad fértil eran, en 2006, usuarias de métodos anticonceptivos en la entidad, cobertura menor al promedio nacional (70.8%).<sup>20</sup>

Para el Gobierno del Estado de Oaxaca existen algunas preocupaciones adicionales muy importantes en términos de políticas públicas en salud para las mujeres. La primera se refiere a la prevención y atención al cáncer –especialmente al cervicouterino– con una incidencia de 19.6 muertes por cada 100 mil mujeres de 25 años en adelante, registrada en 2006, superando el promedio nacional de 17, así como al de mama, con una incidencia de 10.8.

La segunda preocupación se relaciona con el embarazo temprano en adolescentes. En Oaxaca, el porcentaje de nacimientos registrados de madres menores de 20 años es de 17%, cifra ligeramente más alta que el promedio nacional.<sup>21</sup> El embarazo temprano limita las oportunidades de desarrollo de la mujer, por lo que se considera un aspecto que debe ser atendido desde distintos enfoques, tanto en el ámbito educativo como en las conductas culturales que aún prevalecen en algunas regiones oaxaqueñas.

Respecto al embarazo temprano, conviene señalar que esta problemática tiene estrecha relación con la mortalidad infantil, que en México es de 24 por cada mil nacidos en promedio y para Oaxaca es de 37.1. La reducción de la mortalidad infantil es la 4° Meta del Milenio, mortandad asociada a las condiciones de pobreza o de falta de acceso a los servicios de salud, y a las condiciones en las que nacen los niños y niñas, así como con la edad y educación de sus madres.

Los nacimientos ubicados en categorías de riesgo reproductivo, vinculados tanto con la edad como con los intervalos intergenésicos y el número de partos, aumentan las probabilidades de muertes infantiles; a su vez, ello depende de la situación socioeconómica de la mujer, de su estado de salud y de la libertad para decidir el número de hijos que desea procrear, entre otros factores. El Banco Mundial (2003) ha planteado incrementar de uno a tres años la escolaridad promedio de las madres con el fin de reducir la mortalidad infantil alrededor del 15%, mientras que un incremento similar de la escolaridad en los padres lograría sólo un 6% de reducción.<sup>22</sup>

20 INEGI/UNIFEM, Las mujeres en Oaxaca: estadísticas sobre desigualdad de género y violencia contra las mujeres, México, 2008

21 SSA. Salud México. Información para la rendición de cuentas, citado en INEGI/UNIFEM, Las mujeres en Oaxaca: estadísticas sobre desigualdad de género y violencia contra las mujeres, México, 2008.

22 World Bank (2003) Gender Equality & The Millennium Development Goals. Gender and Development Group, The World Bank.

De acuerdo a datos de la Secretaría de Salud de Oaxaca, en el estado se registran 2 mil 300 abortos por año; se considera que por cada aborto registrado existen cuatro no registrados, lo cual equivale a una cifra aproximada de 9 mil 200 abortos clandestinos al año, la mayoría de los cuales se realizan en condiciones insalubres e inseguras. Se infiere que la gran mayoría de los abortos resultan de embarazos no deseados, por lo que es necesario ampliar y mejorar la educación sexual y en salud reproductiva hacia los adolescentes.

Por otro lado, un tercer problema de salud a mencionar es la osteoporosis, pues aunque es una enfermedad que afecta tanto a hombres como a mujeres, éstas son más propensas a desarrollarla durante la menopausia, a raíz de la disminución en la producción de estrógenos. Estudios realizados en 2008 por la Asociación Mexicana de Metabolismo Óseo y Mineral (AMMOM) y de la Secretaría de Salud revelaron que en México 5.4 millones de mexicanas padecen osteoporosis, de las cuales de entre el 72% y el 80% desconocen que tienen la enfermedad. Cabe señalar que la osteoporosis es irreversible y puede causar daños severos en la movilidad, afectando directamente la calidad de vida de las mujeres, especialmente las de la tercera edad.

### 3.3.2.3 Educación

En lo que toca a la educación es importante resaltar que, a pesar de que hay más niñas que niños en edad preescolar asistiendo a la escuela, el porcentaje sigue siendo muy bajo: 52% niños y 54% niñas. La problemática se acentúa en zonas rurales y entre la población indígena, donde la escasa infraestructura educativa o las diferencias culturales dificultan la asistencia a las escuelas de educación preescolar.

En Oaxaca 94% de la población entre 6 y 14 años asiste a la escuela, este dato es parejo para ambos sexos, cumpliendo así con el 2° Objetivo del Milenio que se refiere a la enseñanza universal de la primaria; ello podría estar relacionado con el subsidio otorgado por el Programa Oportunidades.

El Censo 2010 señala que en conjunto, la brecha educativa entre mujeres y hombres se ha reducido de manera significativa, el promedio de escolaridad de la población de 15 años y más es de 6.6 grados para



las mujeres y de 7.3 para los hombres. La problemática sin embargo es que por cada diez alumnos de 15 a 24 años, sólo cuatro asisten a la escuela. Este rezago educativo está acentuado en las localidades rurales, siendo el porcentaje de 56% para las mujeres y 52% para los hombres.<sup>23</sup>

Entre la población adulta, los rezagos educativos continúan siendo más marcados para las mujeres: 23.5% de las mujeres de 15 años en adelante es analfabeta, mientras que la cifra correspondiente para los hombres es de 14.5%.<sup>24</sup> El Censo 2010 señala que en promedio por cada 100 oaxaqueños hay 16 que no saben leer. Aunque disminuyó la tasa, hay más mujeres analfabetas que hombres. La diferencia entre sexos es de 8% sin considerar rangos de edad. Pero en edades de 45 a 59 años es el doble de analfabetismo para las mujeres.

#### 3.3.2.4 Participación social y política

En Oaxaca la participación y tendencia de ocupación de cargos de representación política aún se encuentra limitada; en 2007 fue de 98% hombres y 1.6% mujeres. El porcentaje de ayuntamientos en donde se nombraron síndicas fue de 0.2%, siendo el porcentaje nacional de 1.5%; y de regidoras fue de 7%, comparativamente con 27% nacional.<sup>25</sup> La relación de diputados por cada diputada nombrada es de 2.5.

De acuerdo con datos del Instituto Estatal Electoral de Oaxaca del proceso electoral de 2010, de los 570 ayuntamientos, fueron electas 17 mujeres para el cargo de Presidentas Municipales –cinco más que en el trienio anterior-; hay 15 diputadas de 42: ocho de mayoría relativa, seis plurinominales y una suplente. Ello muestra un avance limitado en la incorporación de mujeres en cargos públicos, sin embargo este proceso deberá fortalecerse en la presente administración, considerando que, tanto en la cantidad de población y como en la de electores registrados, las mujeres tienen una proporción incluso levemente superior a la de los hombres.

La tendencia porcentual de mujeres funcionarias o en puestos directivos del sector público, privado y social hasta 2004 era de 37.5% de mujeres y 62.5% de hombres.<sup>26</sup> En el periodo 2007-2008, la relación de jueces por cada jueza nombrada es de 1.4 y de magistrados por cada magistrada es de 3.2.<sup>27</sup>

23 INEGI/UNIFEM Op. cit.

24 Ibidem.

25 INAFED, [www.inafed.gob.mx](http://www.inafed.gob.mx) (2007).

26 INEGI, Encuesta Nacional de Empleo (2004).

27 INEGI/UNIFEM Op. cit.,

La participación política y la toma de decisiones de las mujeres está relacionada con los modelos de organización jurídica y política de los municipios y comunidades del estado. De los 418 municipios que se rigen por normas de derecho consuetudinario, en 78% de ellos, las mujeres son nombradas en diversos cargos o servicios comunitarios (comités escolares, de salud, festivos); sin embargo, en algunos municipios las mujeres encuentran restricciones para el ejercicio pleno de sus derechos. En 1995 se contabilizaron 74 municipios (17%) en donde las mujeres no ejercían el sufragio y en 64 municipios aunque las mujeres votaban, no ejercían ningún cargo.<sup>28</sup>

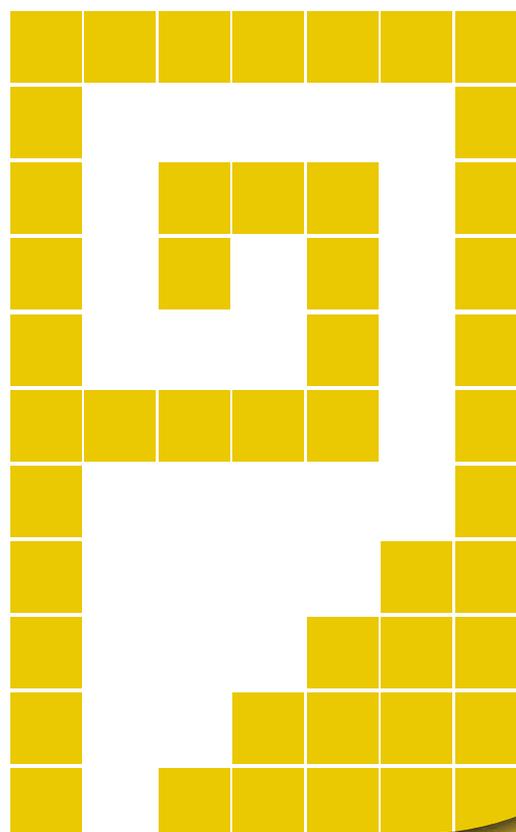
Una actualización basada en un registro de información levantada en 390 municipios de usos y costumbres, revela que el ejercicio de voto, el nombramiento en cargos públicos o la obligatoriedad de servicios comunitarios o tequios depende en buena medida del estatus marital de la mujer y de la migración masculina. En 43 municipios de usos y costumbres, principalmente de la Sierra Norte y los Valles Centrales, ninguna mujer ejerce el voto y en 16 no todas las mujeres, solamente las viudas. En 132 municipios se acepta que la mujer asuma el tequio por su esposo ausente, en 52 se han nombrado mujeres en cargos del Comisariato Agrario, en 24 municipios las mujeres han sustituido a sus esposos en cargos dentro del Ayuntamiento, por citar algunas estadísticas.<sup>29</sup>

En términos de participación e incidencia de las mujeres en la toma de decisiones de los gobiernos municipales, es importante señalar que en la actualidad se viven una serie de cambios asociados a los requerimientos técnicos, financieros y administrativos que implica la gestión municipal, así como en el perfil de quienes están ocupando cargos de gobierno. En los municipios de usos y costumbres, por ejemplo, la exigencia creciente de la gestión y las capacidades requeridas para la misma está modificando los valores y las trayectorias tradicionales de servicio comunitario para ocupar los cargos de gobierno, debido a los perfiles de mayor especialización formal requeridos. Adicionalmente, en contextos de alta migración masculina, las mujeres están ocupando crecientemente cargos de autoridad.

Uno de los principales problemas del desarrollo municipal es precisamente la ausencia de un enfoque de género para captar y atender las necesidades y demandas diferenciadas entre mujeres y hombres. Esto se debe, entre otras causas,

<sup>28</sup> Instituto Estatal Electoral de Oaxaca/Centro de Investigaciones y Estudios Superiores de Antropología Social (CIESAS). Catálogo Municipal, 1997.

<sup>29</sup> Proyecto Mujeres, usos y costumbres, Coord. María Cristina Velásquez/Fundación Ford y Frente Chatino de la Sierra A.C. 2004/Informes.



a que las mujeres participen de forma limitada y desigual en los procesos de consulta, planeación y toma de decisiones a nivel municipal debido a la falta de reconocimiento por parte de los hombres o a que no existen los mecanismos adecuados para incorporar a las mujeres en estos procesos, esto con independencia del régimen político y electoral.

En ese sentido, las recomendaciones internacionales y nacionales para impulsar mecanismos de adelanto de las mujeres, como son las Instancias Municipales de la Mujer o Comisiones y Enlaces de Género en los municipios, tienen como propósito transversalizar las políticas de género y gestionar acciones con perspectiva de género para la planeación, organización, ejecución y control de programas y proyectos, en los que se busca conciliar intereses de mujeres y hombres, eliminar las brechas de género y promover la igualdad de oportunidades.

En Oaxaca, ya se cuenta con 44 Instancias Municipales de la Mujer en igual número de municipios, instaladas con el apoyo del Instituto Nacional de las Mujeres; sin embargo, esto representa sólo 7.7% del total de municipios en la entidad, y muchas de las ya creadas requieren fortalecerse debido a que no cuentan con los recursos suficientes y adecuados para su operación.<sup>30</sup>

### 3.3.2.5 Justicia y seguridad

Entre los obstáculos más importantes que impiden la participación de las mujeres en la toma de decisiones tanto en la esfera privada como pública es la violencia que se ejerce sobre ellas. Por violencia contra la mujer se entiende cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como privado.<sup>31</sup>

La violencia contra la mujer es una grave manifestación de la desigualdad que atenta contra los derechos humanos, las garantías individuales y las oportunidades de desarrollo de las personas. Es un problema de carácter socio-estructural, que está en la base de las relaciones de género, asociadas a los roles sexuales tradicionales dentro del hogar y fuera de él. La violencia contra la mujer no se justifica de forma alguna, y constituye una de las principales preocupaciones sociales, pues ha dejado de ser considerado un asunto de familia para ser tratado como un problema prioritario de la agenda gubernamental.

<sup>30</sup> Estadísticas del Instituto de la Mujer Oaxaqueña, 2011.

<sup>31</sup> Definición de la Convención de Belém do Pará.

En el ámbito privado las tendencias derivadas de la ENDIREH 2006 para Oaxaca indican que de las mujeres casadas o unidas en pareja, 46 %, han sido objeto de violencia por parte de su pareja a lo largo de su relación.<sup>32</sup> Destaca la violencia psicológica entre 82% de las encuestadas, le siguen la violencia económica con 57%, física con 52% y sexual en 19%.

Del total de mujeres que han sufrido violencia, 28% son casos de violencia extrema, que pone en riesgo la integridad física y psicológica. Los hechos violentos entre las parejas son raramente denunciados, especialmente porque la mayoría de los maltratos psicológicos o económicos no dejan huellas visibles. Sólo 15% ha denunciado los hechos y las que no lo hacen es porque la agresión no tuvo importancia y el agresor "tiene derecho" (45.6%), por "miedo a involucrar a los hijos" (42.7%), por "vergüenza a que la familia se entere" (33.6%) o por "falta de confianza en las autoridades" (19.8%).

En la entidad oaxaqueña de cada 100 mujeres que son violentadas por su esposo o pareja, 27 también son víctimas de agresiones por parte de familiares (padres, madres, hermanos, cuñados). Finalmente, 65 de cada 100 mujeres divorciadas, separadas o viudas, vivieron algún episodio de violencia mientras duró su relación; una cuarta parte de ellas reportan agresiones por parte de su ex pareja después de terminada la relación y sólo 52% logró arreglos legales económicos principalmente para la manutención de hijos.

En el ámbito público, 24% de las oaxaqueñas han sufrido algún incidente de violencia comunitaria de índole sexual, porcentaje por debajo de la media nacional que es de 40%. De este grupo, 32% fue abusada sexualmente y casi todas fueron intimidadas. El tipo de agresor que más frecuentemente declaran las entrevistadas, hace referencia a personas desconocidas en 85% de los casos, lo que indica un problema de seguridad pública.

Oaxaca ocupa el primer lugar nacional en violencia escolar. De cada 100 oaxaqueñas 23 han padecido algún incidente de violencia escolar como humillaciones, agresiones físicas, propuestas de tipo sexual a cambio de calificaciones, fueron obligadas a tener relaciones sexuales o fueron objeto de castigos por negarse a estas pretensiones. El 74% de los agresores fueron las mismas autoridades escolares.

<sup>32</sup> INEGI. Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (ENDIREH), 2006.



En términos laborales, del total de las mujeres ocupadas, 26% han sufrido algún tipo de violencia en su centro de trabajo, cifra por debajo del promedio nacional (30.1%), la mayoría sufrió discriminación y en menor medida, acoso –humillaciones y agresiones físicas o sexuales–. La situación de discriminación más frecuente es por pagos y prestaciones inferiores a lo que recibe un hombre y pruebas de embarazo. Destacan las dependencias públicas y los talleres o fábricas como los espacios con mayor incidencia de violencia.

Finalmente, un grave problema para la seguridad de las mujeres es el feminicidio, que hasta ahora es tipificado en el Código Penal como homicidio doloso contra las mujeres. Los datos oficiales indican que en 2009 se registraron 64 casos, mientras que en 2010, el registro fue de 48.<sup>33</sup> La tasa de mortalidad por presuntos homicidios por sexo (2006) es 30 hombres y 4 mujeres por cada 100 mil habitantes, y 38% de los homicidios de mujeres ocurrieron en el hogar, a diferencia de un 7% en el caso de los hombres.<sup>34</sup>

### 3.3.2.6 Desarrollo económico

De acuerdo con el INEGI, en 2007 la tasa de participación económica femenina en la entidad era de 42.5%, ligeramente mayor al promedio nacional (41.4%). La tasa de desempleo es casi similar para las mujeres (1.8%) que para los hombres (1.5%). Sin embargo, las mujeres siguen realizando la mayor parte del trabajo no remunerado, tanto para el mercado, como el que comprende las actividades domésticas. En 2006, 24% de la población ocupada femenina no recibía ingresos por su trabajo.<sup>35</sup>

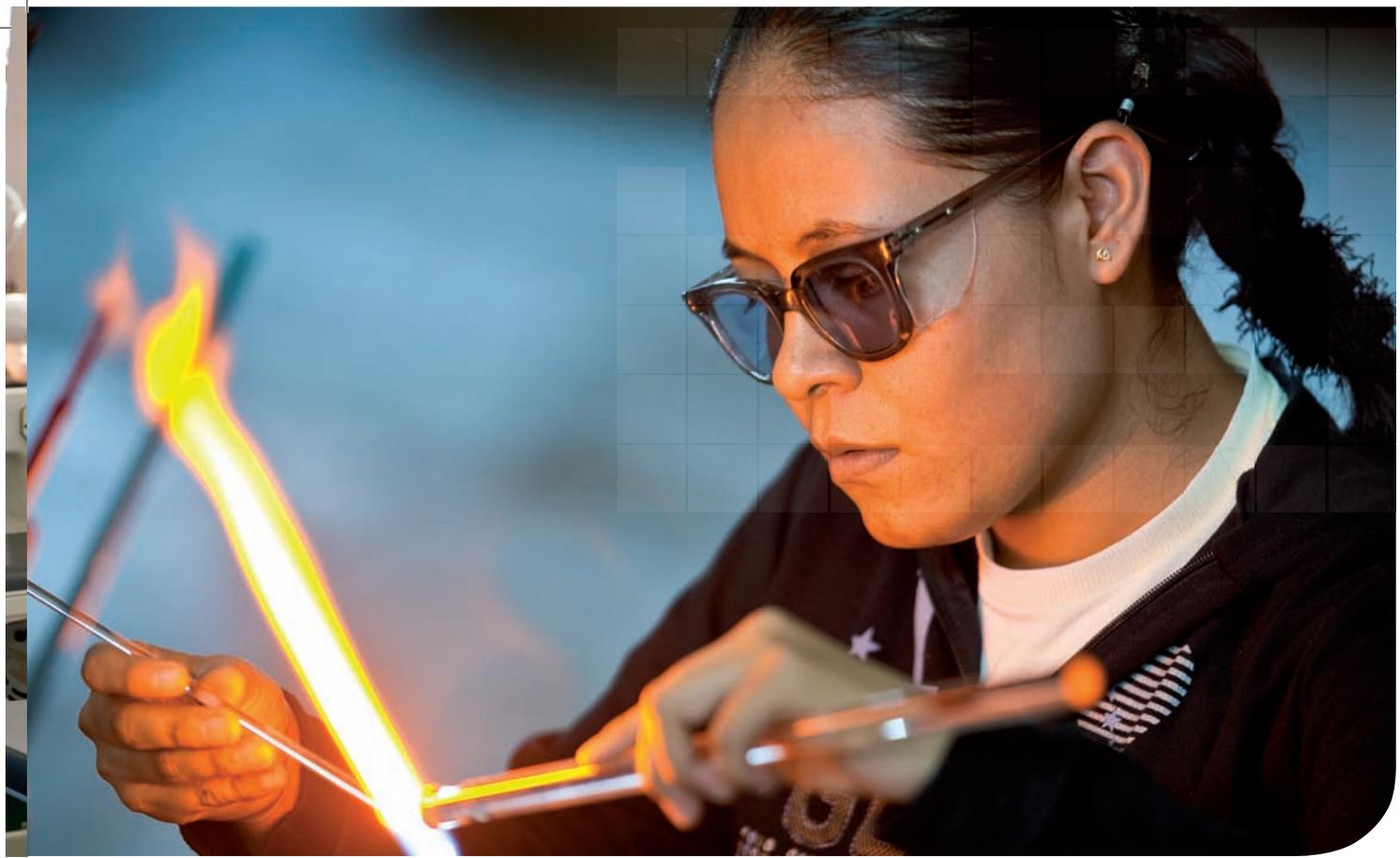
Los resultados del Censo 2010 indican que en Oaxaca hay un millón 94 mil mujeres mayores de 12 años. De éstas, sólo 562 mil 528 (51%) son consideradas en la Población Económicamente Activa.<sup>36</sup> En la metodología censal, el trabajo en el hogar no se considera como una actividad económica, a pesar de su evidente contribución al sustento de las familias y a la formación de los hijos.

33 Fiscalía para la Atención de Delitos de Violencia de Género. Procuraduría General de Justicia del Estado de Oaxaca.

34 INEGI. Mujeres y Hombres en México, 2008. Con datos de SSA. Salud: México 2006. Información para la rendición de cuentas

35 INMUJERES. Cálculos con datos de INEGI. Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, segundo trimestre de 2007. INEGI/UNIFEM Op. cit.

36 Esto es, se trata de mujeres de 12 años y más que trabajaron o buscaron trabajo en la semana de referencia del levantamiento del Censo.



Entre las principales razones de la menor participación femenina en la PEA se encuentra la dificultad para armonizar y hacer compatibles el trabajo remunerado y el cuidado de la familia, lo cual a su vez se asocia a los roles tradicionales de género en el hogar. Así, el promedio de horas dedicadas al trabajo doméstico es muy desigual entre los sexos, pues las mujeres dedican en promedio 42.4 horas a la semana a estas actividades y los hombres sólo 9.3 horas.<sup>37</sup>

El índice de feminización del trabajo indicaba que en 2007, por cada 100 hombres había 237 mujeres trabajando en servicios personales, 123 en actividades comerciales, 115 en oficinas, 11 en trabajos industriales y 89 como profesionistas, técnicas y trabajadoras del arte.<sup>38</sup>

En particular, destaca el hecho de que en Oaxaca más de 61 mil personas se dedican a servicios personales y en los

hogares, de las cuales 56 mil son mujeres y sólo 5 mil son hombres.<sup>39</sup> Estos datos se amplían si se considera que Oaxaca abastece el mercado de trabajadoras del hogar en ciudades como el Distrito Federal, Guadalajara o Monterrey. La situación es relevante porque las trabajadoras del hogar frecuentemente viven problemas graves de respeto hacia sus derechos humanos, carecen de contratos y prestaciones, y sufren discriminación, explotación laboral y malos tratos. La mayoría de ellas son mujeres originarias de comunidades indígenas, sus niveles educativos son bajos y sus oportunidades de desarrollo son limitadas.

Al respecto, hay que señalar que la inserción laboral de las mujeres es posible en buena medida por el desplazamiento de las actividades del hogar hacia otras mujeres. La labor de trabajadora doméstica es considerada la cuarta ocupación en la que se emplean las mexicanas.

37 INMUJERES. Plan Nacional para la Igualdad entre mujeres y hombres. PDF.  
38 Ibidem.

39 Estadísticas del Instituto de la Mujer Oaxaqueña.

En lo que toca al trabajo de las mujeres en el campo, su perfil laboral está mayormente sujeto a la vida del hogar y a actividades de traspatio no remuneradas, además enfrentan serias limitaciones para autoemplearse y desarrollar sus capacidades y habilidades de forma tal que puedan insertarse adecuadamente en la economía local. Una de estas limitaciones es la desigualdad en el acceso y control de los recursos productivos (tierra, tecnología, agua, crédito), situación que las desapodera y restringe sus libertades y autonomía más allá de lo económico.

En cuanto a la seguridad sobre el patrimonio, sólo 17% de quienes poseen derechos agrarios ejidales son mujeres, mientras que en el caso de los poseionarios y avocados la cifra es de 30%; por otro lado, sólo 14% de mujeres campesinas tienen acceso al crédito rural, comparado con el 25% de los hombres. Por otro lado, en el ámbito urbano y semiurbano, las mujeres frecuentemente abandonan su empleo, reducen su jornada laboral a tiempo parcial, renuncian a puestos que demanden mayor tiempo, o limitan sus estudios y su desarrollo profesional, porque no cuentan con una red social o mecanismos institucionales como guarderías o estancias que las apoyen en el cuidado de los hijos pequeños, especialmente los que no van a la escuela.

En la entidad, las asimetrías en el mercado de trabajo suelen revelarse claramente en la desigualdad de los ingresos por salarios: por ejemplo, las mujeres profesionistas ocupadas en actividades para el mercado ganan en promedio menos que los hombres, ya que éstas perciben 42.9 pesos por hora, mientras que los hombres ganan 50.7 pesos por hora. Entre otros motivos, esta diferencia se asocia con menor experiencia laboral acumulada, jornadas de trabajo más cortas, una mayor concentración en carreras y puestos con sueldos menores, pero horarios más adecuados al cuidado de la familia, como las de maestras, enfermeras y trabajadoras sociales.<sup>40</sup> En turno, estas explicaciones destacan la importancia de desarrollar mecanismos institucionales y cambios culturales que permitan a las mujeres elegir con mayor libertad las opciones laborales y de desarrollo profesional que prefieran, sin perjuicio de su rol como madres.

Finalmente, el crecimiento de sectores y actividades económicas como las manufacturas ligeras, el turismo, el comercio y los servicios, ha propiciado la participación de las mujeres en la vida empresarial oaxaqueña y abre oportunidades para acrecentarla hacia el futuro. Además de los negocios a nivel individual y familiar, otra alternativa para las mujeres son las empresas sociales, entre los que destacan los giros de confección, artesanías, servicios de hospedaje y restaurantes, entre otros.<sup>41</sup>

40 Véase: Rendón, Teresa, 2003. Empleo, segregación y salarios por género. En Enrique de la Garza y Carlos Salas, coordinadores, La situación del trabajo en México, México, DF: Plaza y Valdés.

41 FONAES. [www.fones.gob.mx](http://www.fones.gob.mx)



### 3.3.2.7 Índice de Desarrollo Relativo al Género

El Índice de Desarrollo Relativo al Género (IDG)<sup>42</sup> en el Estado de Oaxaca implica una pérdida en desarrollo humano que ha sido calculada en alrededor de 1.76% sobre el valor del Índice de Desarrollo Humano, atribuible a la desigualdad entre hombres y mujeres. Estas cifras destacan la situación de las mujeres en Oaxaca, presenta importantes diferencias respecto de los hombres: por ejemplo, la tasa de alfabetización es de 76% para las mujeres y de 86% para los hombres, y la tasa de matriculación (de primaria a licenciatura) es de 68% y 72% respectivamente.

Sin embargo, la brecha más importante que se aprecia en el IDG es la de ingresos provenientes del trabajo: las mujeres ganan, en promedio, 2 mil 275 dólares, mientras que los hombres 5 mil 801, lo que significa que ellas ganan alrededor del 39.0% de lo que ganan los hombres. En conjunto, estos indicadores sintetizados en el IDG colocan a la entidad en el lugar número 31 en relación al conjunto de entidades del país, ligeramente arriba de Chiapas.

<sup>42</sup> Este índice se construye sobre la base del Índice de Desarrollo Humano pero diferenciado por sexo cada componente (esperanza de vida al nacer, tasa de analfabetismo y matrícula e ingresos). INEGI/UNIFEM Op. cit.

### 3.3.3 Objetivos y estrategias

#### Objetivo 1

Incorporar la perspectiva de equidad de género en todas las esferas de la gestión pública estatal, a través estrategias y acciones para sensibilizar a los servidores públicos y a la ciudadanía en general sobre los problemas de desigualdad entre los sexos así como para disminuir las brechas existentes en los ámbitos político, económico, social y cultural, a fin de crear las condiciones que garanticen la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en el ejercicio de sus derechos.

**Estrategia 1.1** Desarrollo de políticas públicas proactivas y temporales en educación, seguridad social, empleo y emprendimiento, que aceleren el proceso de disminución de brechas y de igualación de oportunidades entre los sexos.

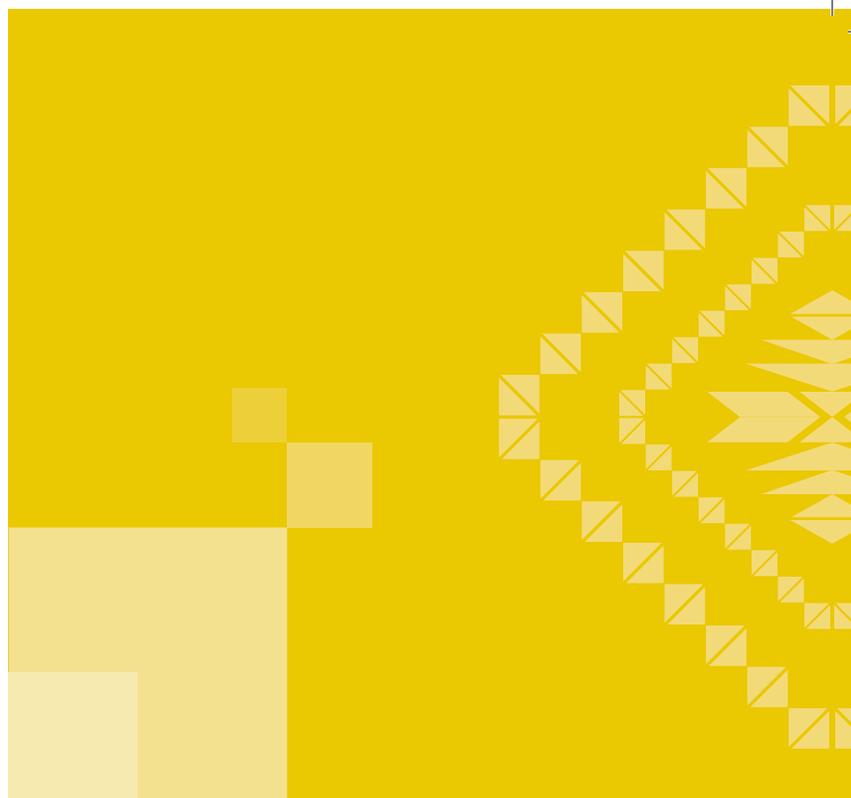
**Estrategia 1.2** Identificación y atención oportuna de problemas de salud asociados específicamente con las mujeres, a través de acciones preventivas, de difusión, de capacitación y equipamiento, entre otras.

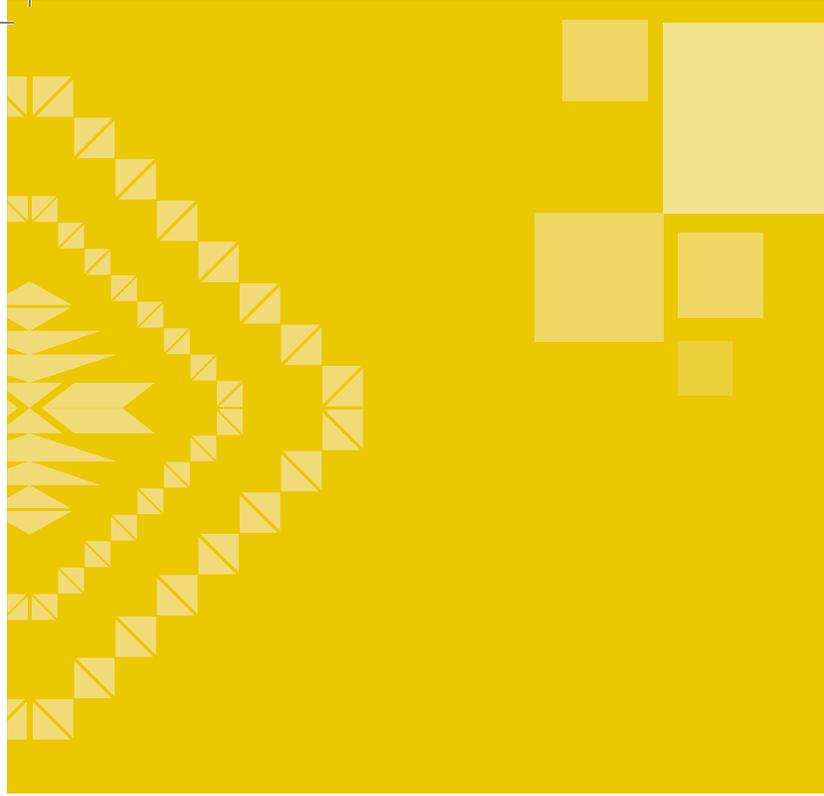
**Estrategia 1.3** Adecuación del marco legal e institucional de procuración de justicia en el estado, para crear y fortalecer mecanismos adecuados que protejan efectivamente la integridad física, la dignidad, el patrimonio y los derechos de las mujeres.

**Estrategia 1.4** Formación y capacitación permanente de los servidores públicos estatales y municipales, que promueva actitudes y conductas sensibles al género en el trato con los ciudadanos.

**Estrategia 1.5** Impulso a la participación e inclusión política de las mujeres a través de la defensa de sus derechos y la formación de capacidades para su adecuada participación en las diversas dependencias y entidades del gobierno estatal.

**Estrategia 1.6** Fortalecimiento y consolidación de la cultura de la equidad y no discriminación, para transformar patrones de conducta a través de mecanismos adecuados para la promoción, comunicación y difusión de los derechos de las mujeres.





**Estrategia 1.7** Establecimiento de instancias municipales de género e instalación de oficinas o enlaces a nivel estatal que propicien una transversalidad en la perspectiva de género que se articule con la administración pública local, para proponer, monitorear y evaluar proyectos y acciones específicas en la materia.

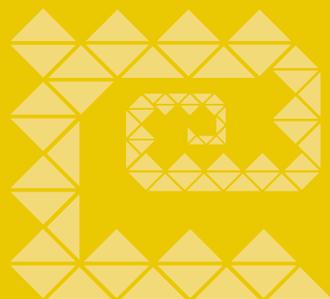
**Estrategia 1.8** Implantación de sistemas de información desagregada por sexo y otras características relevantes asociadas, particularmente en lo que se refiere a padrones de beneficiarios y usuarios de servicios por grupos de edad, ubicación geográfica, identidad cultural y condiciones de vulnerabilidad, para proponer programas y proyectos con enfoque de género cuando sean pertinentes.

**Estrategia 1.9** Impulso a los presupuestos sensibles al género, que permitan visualizar que en las diferentes etapas de programación, presupuesto, aprobación, ejecución y evaluación de las políticas públicas, están presentes las necesidades, intereses y derechos de las mujeres y de los hombres, valorando el impacto diferenciado que tiene el ejercicio del gasto.

### **3.4 Política transversal de pueblos indígenas**

#### **3.4.1 Diagnóstico**

El compromiso del Gobierno del Estado de garantizar que todos los oaxaqueños cuenten con las oportunidades para vivir la vida que decidan, con total dignidad y en el ejercicio pleno de su libertad, exige que se dé una alta prioridad a la atención de la problemática de los pueblos indígenas y que se plantee como una política transversal para toda la administración pública estatal. Los rezagos de la población indígena en términos de hacer efectivos sus derechos políticos, sociales, económicos y culturales han limitado la construcción de los fundamentos y condiciones básicas para lograr su pleno desarrollo, con respeto a su identidad, normas de convivencia y formas de organización.



El Gobierno del Estado reconoce que las distintas formas de vida enriquecen la comprensión que una sociedad tiene de sí misma, en el marco de su pluralidad. El artículo 2º de la Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca expresa que:

*El Estado de Oaxaca tiene una composición étnica-plural sustentada en la presencia mayoritaria de sus pueblos y comunidades indígenas cuyas raíces culturales e históricas se entrelazan con las que constituyen la civilización mesoamericana; hablan una lengua propia; han ocupado sus territorios en forma continua y permanente; en ellos han construido sus culturas específicas, que es lo que los identifica internamente y los diferencia del resto de la población del Estado. Dichos pueblos y comunidades tienen existencia previa a la formación del estado de Oaxaca y fueron la base para la conformación política y territorial del mismo.*

En México y en Oaxaca las políticas públicas viven la transición de un ideal de Estado homogéneo a un ideal de Estado plural, en el que se reconoce la pluralidad de culturas y el derecho de cada una a desarrollarse, manifestarse y buscar la realización de los planes de vida de su población dentro de su marco de creencias y valoraciones, tratando de evitar con ello la extinción de lenguas y la desaparición de diversas prácticas y saberes propios de las culturas.

Desde la década de los noventa, los gobiernos federal y estatal tomaron medidas legales e institucionales para proteger la diversidad cultural. Entre estas se encuentran las reformas a los artículos 1º, 2º, 4º, 18 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; las reformas a los artículos 12 y 113 de la Constitución del Estado Libre y Soberano

de Oaxaca; la promulgación de la Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca y la creación de la Secretaría de Asuntos Indígenas. Las reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos incluyen la aprobada en 1992, en la cual se reconoció la composición pluricultural de la nación, así como la reforma de 2001, con la que se profundizó este reconocimiento y se garantizaron derechos lingüísticos, culturales, de autonomía y libre determinación a los pueblos indígenas.

Oaxaca se compone por un gran número de pueblos indígenas, cada uno con una cosmovisión, lengua, conocimientos, valores, costumbres y formas de organización propias. De acuerdo con el Censo 2010 del INEGI, es una de las entidades con mayor proporción de población de tres años y más hablante de alguna lengua indígena, al ser este porcentaje de 33.8% de la población.<sup>43</sup> Éste es el principal criterio utilizado para la identificación de la población indígena, pero también existen otros como la autoadscripción, que se define como el reconocimiento que hace la población de pertenecer a una etnia, con base en sus concepciones y afiliaciones. Así, ocurre que aun no siendo hablantes de una lengua materna indígena, las personas comparten modos de vida y relaciones activas en el marco de las identidades étnicas. Considerando otros criterios, como la tenencia colectiva de la tierra (comunal y ejidal), o los municipios que electoralmente se rigen bajo normas de derecho consuetudinario, la población indígena representa una proporción aún mayor.<sup>44</sup> Cabe señalar que en Oaxaca la mayoría de hablantes de alguna lengua indígena también habla español; sin embargo, el 14.3% de ellos son monolingües.<sup>45</sup>

43 INEGI (2011) Principales resultados Censo de Población y Vivienda 2010, <http://www.censo2010.org.mx/>

44 Conforme a la forma de elección y nombramiento de las autoridades municipales, desde el año de 1998 a la fecha, 418 municipios de los 570 que existen en la entidad, han acogido el régimen normativo propio (usualmente llamado "usos y costumbres") para nombrar a sus autoridades.

45 INEGI 2010 Censo de Población y Vivienda

La gran diversidad cultural de Oaxaca se evidencia en el reconocimiento en la legislación estatal de los siguientes pueblos indígenas: Amuzgo, Cuicateco, Chatino, Chinanteco, Chocholteco, Chontal, Huave, Ixcateco, Mazateco, Mixe, Mixteco, Nahuatl, Triqui, Zapoteco y Zoque. De igual forma, las comunidades afrodescendientes, aun sin tener reconocimiento constitucional, comparten realidades y aspiraciones similares a los pueblos indígenas y nutren la diversidad cultural oaxaqueña.

La población indígena en Oaxaca es predominantemente rural. De hecho, la entidad tiene una de las menores proporciones de población urbana en México, ya que el 52.7% de los oaxaqueños residen en localidades de 2,500 o menos habitantes, lo que implica una gran dispersión poblacional en pequeñas comunidades. Territorialmente, los pueblos y comunidades indígenas comprenden la mayor parte de la entidad; constituyen 1,537 núcleos agrarios, de los cuales 702 son comunidades, que representan el 65.44% del territorio estatal y 835 son ejidos, con una superficie correspondiente al 17.52%.

Es importante destacar que en los territorios indígenas se asienta una gran riqueza en términos de biodiversidad. En este aspecto, México es uno de los cinco países megadiversos y Oaxaca es una de las entidades con mayor acervo natural del país. En la cosmovisión de muchas culturas indígenas, se concibe una forma de relación del ser humano con el medio ambiente que favorece el respeto y la convivencia armónica con la diversidad biológica, y en ellas existen conocimientos tradicionales que favorecen la salvaguarda de tal diversidad. Sin embargo, muchas de estas concepciones, prácticas y saberes tradicionales se han ido perdiendo o co-



rran el riesgo de extinguirse; las enormes carencias que viven muchos grupos indígenas los conducen a una sobreexplotación ambiental con fines de subsistencia.

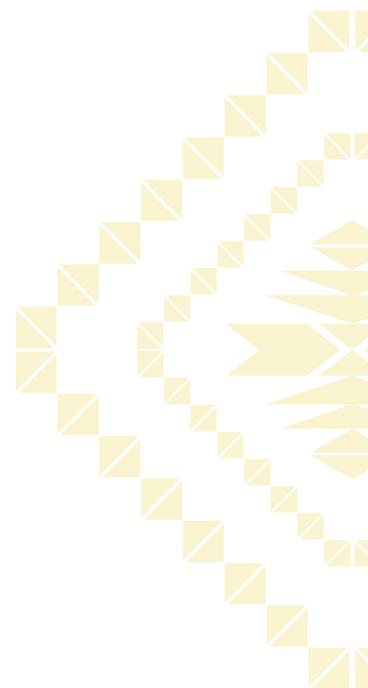
#### 3.4.1.1 Entorno político

Uno de los principales problemas que han vivido los pueblos y comunidades indígenas ha sido la dificultad para ejercer de forma efectiva y plena sus derechos por diferentes causas, entre las que destacan la ausencia o deficiencia de los mecanismos para garantizar su participación en condiciones de libertad, la inconsistencia entre las formas y métodos de representación respecto de sus propios sistemas de organización social y comunitaria y el reconocimiento de la libre determinación y autonomía.

En Oaxaca no se ha ejercido con plenitud el derecho a la participación de los indígenas, principalmente porque la estructura de organización y representación política está basada en la participación individual o a través de partidos o agrupaciones formalmente establecidas, sin incluir la participación de los pueblos y comunidades como sujetos colectivos culturalmente diferenciados. La existencia de lagunas e indefiniciones de la legislación estatal en la materia hace necesario promover una reforma que incorpore los principios establecidos en el artículo 18 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas:

*Los pueblos indígenas tienen derecho a participar en la adopción de decisiones en las cuestiones que afecten a sus derechos, por conducto de representantes elegidos por ellos de conformidad con sus propios procedimientos, así como a mantener y desarrollar sus propias instituciones de adopción de decisiones.*

Para la actual administración estatal es de suma importancia hacer de la participación de los pueblos indígenas un principio fundamental en la concepción, planeación, ejecución y evaluación de las medidas administrativas y normativas, planes, proyectos y acciones que afecten el ámbito económico, social, cultural o ambiental de los pueblos y comunidades



indígenas, de modo que éstos sean actores decisorios de su propio desarrollo. Para ello, es necesario definir estrategias y establecer mecanismos adecuados que posibiliten el ejercicio real de este derecho.

Es necesario mejorar y consolidar las formas de interacción entre los pueblos y comunidades indígenas, el Estado y la sociedad en su conjunto. Para ello, se debe fomentar la participación efectiva de los indígenas en la toma de decisiones sobre los asuntos que les conciernen, así como en las políticas públicas que se diseñen para su atención, siempre en el marco del reconocimiento y respeto a su derecho a la libre determinación.

El derecho a la libre determinación es reconocido tanto en la legislación estatal y nacional como en los convenios a nivel internacional. Si bien este derecho se puede ejercer de diversas maneras, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca establece que la forma concreta para ejercer la libre determinación es como autonomía. En la Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca, la autonomía se entiende como:

*La expresión de la libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas como partes integrantes del estado de Oaxaca, en consonancia con el orden jurídico vigente, para adoptar por sí mismos decisiones e instituir prácticas propias relacionadas con su cosmovisión, territorio indígena, tierra, recursos naturales, organización sociopolítica, administración de justicia, educación, lenguaje, salud y cultura.*

En virtud de lo anterior, los pueblos y comunidades indígenas tienen el derecho a decidir y establecer libremente el curso de su desarrollo económico, social y cultural, de tal

forma que éste pueda darse de forma armónica, con apego a la identidad cultural, incorporando la cosmovisión de cada pueblo indígena y fomentando los valores de la comunalidad, entendida como la lógica con la que funciona la estructura social y la forma en que se define y articula la vida social.<sup>46</sup>

La autonomía comunitaria y municipal es reconocida por la ley y las políticas públicas; no obstante, su reconocimiento pleno, mediante acciones legislativas, ejecutivas y jurisdiccionales que la fortalezcan, está aún pendiente.

Para el ejercicio de la libre determinación es esencial el derecho de los pueblos indígenas a utilizar sus propios sistemas normativos, en el marco que les establece la ley. Dichos sistemas se entienden como el conjunto de normas, procedimientos, autoridades y principios comunitarios sustentados en la tradición, que regulan la organización de los pueblos y comunidades indígenas y sirven también para resolver problemas internos de la comunidad, o incluso entre autoridades de distintos municipios indígenas.

Uno de los medios trascendentales para este fin es el respeto al principio de consulta respecto a las medidas legislativas o administrativas que pudieran afectarles directa o indirectamente. Las partes deben establecer un diálogo que les permita hallar soluciones adecuadas en una atmósfera de respeto recíproco con buena fe, y una participación plena y equitativa. Las consultas requieren tiempo y un sistema eficaz de comunicación entre las partes interesadas. Los pueblos indígenas deben poder participar mediante sus representantes libremente elegidos y sus instituciones consuetudinarias o de otra índole.

46 Para entender con mayor precisión los modos de vida de los pueblos y comunidades indígenas, es importante retomar el concepto de comunalidad. Su aplicación específica para el Estado de Oaxaca contempla cuatro elementos fundamentales: el territorio comunal; el tequio, o trabajo colectivo al servicio de la comunidad; el poder al servicio de la comunidad, que se expresa en la asamblea comunitaria y el sistema de cargos y, las fiestas comunales. A su vez, estos elementos son atravesados por otros de la cultura, como la lengua, cosmovisión, religiosidad, conocimientos y tecnologías, convirtiendo a la comunalidad en un proceso cíclico permanente. Véase: Maldonado Alvarado, Benjamín. La comunalidad indígena. 2da. Ed.2003, Centro INAH Oaxaca, México.



### 3.4.1.2 Entorno económico

La vida de la población indígena en Oaxaca se desenvuelve principalmente en comunidades, en las cuales los pueblos indígenas concretan sus formas de organización y cultura. Por ello, es necesario partir de la comunidad al pensar en el desarrollo para los pueblos indígenas.

La apertura de los mercados internacionales agrícolas, la desarticulación de las cadenas productivas y mercados locales, así como la disminución de los apoyos al campo en México, entre otros factores, han contribuido al estancamiento de la economía de los pueblos y comunidades indígenas y la migración de sus miembros en busca de oportunidades de trabajo. Por otro lado, muchos de los proyectos públicos y privados que se han impulsado en los territorios indígenas han tenido escasos o nulos beneficios para los pueblos y comunidades.

En este sentido, es necesario promover el desarrollo económico de los pueblos indígenas por medio del fomento a actividades económicas que sean consistentes con sus prácticas comunitarias, sus valoraciones culturales y con el uso sustentable de los recursos naturales, con el fin de superar sus rezagos económicos y respetar, a la vez, sus derechos culturales. En estos procesos, es necesario impulsar especialmente el empoderamiento de las mujeres indígenas dentro y fuera de sus comunidades, pues frecuentemente han sido marginadas o excluidas de las oportunidades y beneficios del desarrollo.

Aunado a lo anterior, la participación de los pueblos y comunidades indígenas oaxaqueñas en la concepción e implementación de planes y proyectos de desarrollo, hasta ahora ha sido escasa y deficiente. Los pueblos y comunidades indígenas tienen derecho a participar activamente en la elaboración y ejecución de las políticas, estrategias y acciones que inciden sobre su desarrollo económico y social, y para ello se deben establecer las medidas legales y administrativas que lo hagan posible.

### 3.4.1.3 Entorno social

Los pueblos indígenas se caracterizan por tener un mayor rezago en indicadores sociales y económicos respecto a las comunidades no indígenas del país. De acuerdo con el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la población indígena tiene un IDH de 11.3% menor que el de la población mexicana no indígena. En el caso específico del ingreso, la brecha de desigualdad es del 17%.<sup>47</sup>

El grado de escolaridad de la población indígena está por debajo del promedio estatal, pues éste es de 4.74 años frente a 6.5 para la población en general. Esta cifra representa cerca de la mitad de grados escolares de la media nacional, que es de 8.3 años (INEGI, 2009). El porcentaje de población indígena sin educación básica concluida asciende a 76.5%, cifra superior al porcentaje estatal que es de 69.5%.

Adicionalmente, Oaxaca es uno de los estados con mayores tasas de mortalidad en menores de cinco años en México; el 35% de las defunciones infantiles se presentan en 53 de los 58 municipios con menor Índice de Desarrollo Humano, siendo estos municipios en su mayoría, indígenas. Una de las principales causas de la mortalidad es la desnutrición. De acuerdo a la Encuesta Nacional de Alimentación

47 PNUD (2010) Informe sobre Desarrollo Humano de los Pueblos Indígenas en México.v



y Nutrición en el Medio Rural 2005<sup>48</sup> del Instituto Nacional de Nutrición y Ciencias Médicas Salvador Zubirán (INCM-NZS), la prevalencia de desnutrición crónica (baja talla para la edad) en menores de cinco años en familias que hablan alguna lengua indígena en Oaxaca es de 32.2%.

Estos problemas tienen sus orígenes en diversas condiciones, tanto históricas como estructurales, entre las que se encuentran la carencia de infraestructura social, la discriminación y exclusión de los pueblos indígenas y la falta de acceso a la justicia, entre otras. Además, uno de los retos que enfrenta el gobierno en la entidad es proveer servicios básicos de educación, salud e infraestructura que sean sensibles a las creencias, conocimientos y prácticas de los pueblos indígenas o, aun mejor, que sean diseñados en colaboración con ellos mismos, con el fin de que sean fácilmente interiorizados y, por lo tanto, utilizados en las comunidades.

Uno de los principales problemas de la educación es la carencia de un modelo educativo intercultural congruente con las realidades culturales, lingüísticas y económicas de los pueblos indígenas. A pesar de la extensa normatividad generada sobre la educación indígena intercultural, en Oaxaca aún no se ha desarrollado una estrategia ni una estructura educativa adecuada a las necesidades específicas de los pueblos indígenas.

En el sistema educativo prevalece la visión homogénea de la realidad nacional, al no incorporar la pluriculturalidad en la educación. Un ejemplo de ello es que el material de lectura en variantes y lenguas indígenas de Oaxaca es escaso. Además, la educación secundaria en Oaxaca tiene una cobertura del 80% de la demanda, pero es atendida por secundarias generales, técnicas y telesecundarias, todas ellas concebidas para población no indígena.

48 INCMNSZ (2005) Encuesta Nacional de Alimentación y Nutrición en el Medio Rural (ENAL) 2005, Estado de Oaxaca, [http://www.nutricionemexico.org.mx/encuestas/enal\\_2005\\_oax.pdf](http://www.nutricionemexico.org.mx/encuestas/enal_2005_oax.pdf)



Ante este reto, el gobierno de Oaxaca asume la responsabilidad de impulsar planes de estudio con un enfoque intercultural, con el propósito de que la educación que se imparta desarrolle las potencialidades de los pueblos originarios a partir de su lengua, sus raíces culturales y características socioeconómicas y políticas, en un plano de igualdad y respeto con el resto de la sociedad.

Con relación a las condiciones de la política de salud en la entidad, existe el riesgo de que los conocimientos de la medicina tradicional de los pueblos indígenas desaparezcan o no sean plenamente aprovechados. Uno de los principales problemas que se enfrenta es que los médicos tradicionales no cuentan con reconocimiento de sus saberes en el campo de la medicina institucional; tampoco cuentan con legalización, inclusión en las acciones de salud, infraestructura digna para el ejercicio de su profesión, ni apoyos en el área de capacitación e investigación. Además, hay escasez de presupuesto para la medicina tradicional, lo cual afecta la conservación de estos saberes y conocimientos, ya que no existe sistematización de la información ni apoyo a sus actividades médicas. Esto merece especial atención si se considera que, en muchos casos, los médicos tradicionales son los únicos actores de la atención a la salud en comunidades de muy alta marginación y extrema pobreza.

En la actualidad la cobertura de la medicina tradicional contempla 20 organizaciones regionales, que abarcan 809 médicos indígenas tradicionales, de los cuales 315 son hombres y 494 mujeres; 332 hierberas y hierberos; 234 parteros y parteras; 165 curanderos y curanderas; 44 hueseros y hueseras, y 9 sobadoras y sobadores (Consejo Estatal de Médicos Tradicionales del Estado Oaxaca, 2011).

Otro fenómeno que afecta el entorno social de Oaxaca es la migración. Las condiciones de pobreza y marginación en que se encuentran muchas regiones indígenas han impulsado la migración a otros estados del país y a los Estados Unidos.

Estas condiciones expresan la necesidad de construir un enfoque intercultural para el diseño e implementación de políticas sociales, relacionadas tanto con la atención de necesidades como nutrición, educación, salud e infraestructura social, como con problemáticas, como el trabajo infantil y la equidad de género, de tal forma que mejoren las condiciones sociales, valoradas éstas desde una significación construida en conjunto con las creencias y cosmovisiones de las comunidades indígenas.

#### 3.4.1.4 Entorno cultural

La lengua es una condición fundamental para la existencia de cualquier cultura. A través de ella se revela la identidad cultural y se transmiten los conocimientos tradicionales y la cosmovisión de las diferentes culturas. Desafortunadamente, actualmente muchas lenguas indígenas se encuentran en riesgo de desaparición, poniendo en peligro concepciones, entendimientos, saberes y conocimientos.

La posibilidad de extinción de lenguas indígenas y de asimilación o erradicación de culturas representa una amenaza para el conjunto de la humanidad en su comprensión sobre el mundo, por lo que conviene implementar mecanismos que protejan el derecho a la vida de las distintas culturas, en el entendido de que éstas son dinámicas y sujetas a transformaciones.

Actualmente, algunas lenguas se encuentran en muy alto peligro de desaparecer por la asimilación cultural. De acuerdo con el Atlas de las Lenguas en Peligro en el Mundo, elaborado por la UNESCO, México era en 2009 el quinto país con más lenguas amenazadas, con 144 lenguas en peligro.

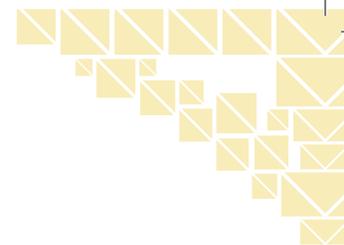
En Oaxaca, se encuentran cinco familias lingüísticas, lo que la convierte en la entidad más rica en términos lingüísticos y culturales de México; sin embargo, de acuerdo al Censo 2010 del INEGI,<sup>49</sup> se ha observado una disminución de la población que habla algunas de las principales lenguas indígenas en Oaxaca, como las lenguas zapotecas, las lenguas chinantecas y el mazateco, por lo que es importante generar condiciones propicias para la protección y el fortalecimiento de las culturas y sus lenguas.

A pesar de ser una nación culturalmente diversa, las instituciones y las políticas públicas hasta ahora no han podido impulsar un auténtico espíritu de pluriculturalidad en México. La Declaración Universal de la UNESCO sobre Diversidad Cultural, en su artículo 2, expresa que:

*En nuestras sociedades cada vez más diversificadas, resulta indispensable garantizar una interacción armoniosa y una voluntad de convivir de personas y grupos con identidades culturales a un tiempo plural, variado y dinámico. Las políticas que favorecen la integración y la participación de todos los ciudadanos garantizan la cohesión social, la vitalidad de la sociedad civil y la paz. Definido de esta manera, el pluralismo cultural constituye la respuesta política al hecho de la diversidad cultural. Inseparable de un contexto democrático, el pluralismo cultural es propicio para los intercambios culturales y el desarrollo de las capacidades creadoras que alimentan la vida pública.*

Dichos intercambios culturales deben entenderse en un sentido amplio para incluir no sólo manifestaciones culturales como la lengua, la gastronomía o la educación, sino el fomento de un diálogo auténtico entre los pueblos y comunidades indígenas, la sociedad y el Estado, que permita la

49 INEGI (2011) Principales resultados Censo de Población y Vivienda 2010, <http://www.censo2010.org.mx/>



comprensión y el enriquecimiento mutuo en aspectos como las nociones de desarrollo, los sistemas normativos y las formas de organización.

De igual forma, la comunicación con enfoque indígena intercultural promueve el reconocimiento del derecho de los pueblos y comunidades indígenas a la administración y ejercicio de los medios de comunicación para el fortalecimiento y desarrollo de la cultura propia y de otros pueblos.

En Oaxaca existen numerosas iniciativas de comunicación por parte de los pueblos indígenas. Estos medios de información representan y fortalecen la cultura, defienden los derechos, informan con responsabilidad y cimientan el sentido de comunidad. Estos medios llenan el vacío que dejan los medios de comunicación convencionales que no reflejan la riqueza cultural de los pueblos.

Desde la riqueza cultural de Oaxaca emerge la necesidad de hacer de la interculturalidad una realidad, para lo cual son necesarias políticas multisectoriales que modifiquen y adecuen el orden jurídico, los programas y acciones educativas, las políticas y proyectos de desarrollo, los servicios de salud, entre otros.

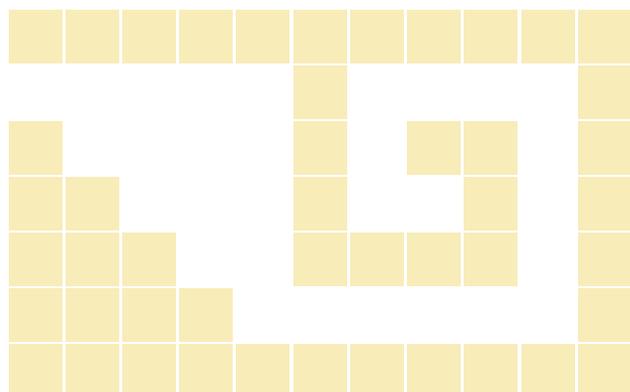
### 3.4.1.5 Mujeres indígenas

Dentro de las prácticas socioculturales particulares de las distintas comunidades culturales puede haber concepciones distintas del rol de género dentro de la sociedad. A pesar de ello, la política estatal reconoce los derechos fundamentales de las mujeres, por lo que el derecho a la libre determinación de las distintas comunidades culturales está sujeto al reconocimiento de los derechos de las mujeres.

El ejercicio de la autonomía de los pueblos indígenas no puede traducirse en ningún caso en la violación de los derechos de las mujeres. Éstas padecen una mayor discriminación debido a su condición de mujeres, de indígenas y, muchas veces, de pobres. En general, enfrentan menores oportunidades económicas, políticas, de empleo, educación, acceso a servicios sociales, acceso a la justicia, y de acceso a la tierra y a otros recursos productivos.

En lo que toca a los pueblos indígenas, los indicadores sociales suelen ser más alarmantes para las mujeres que para los hombres. Un caso ejemplar, por su naturaleza e implicaciones, es que el número de mujeres monolingües rebasa por mucho el número de hombres con esa característica, al haber en México 636 mil de las primeras y 371 mil de los segundos.

Las mujeres indígenas también padecen condiciones preocupantes en el acceso a la justicia y en su participación política. El 39.9% de las mujeres casadas o unidas que hablan lengua indígena en Oaxaca fueron violentadas por su esposo o pareja a lo largo de su relación. De esas mujeres, el 80.4% manifestó haber padecido agresiones emocionales; el 56.5%, económicas; el 53.9%, físicas y el 21.9%, sexuales. La Ley Estatal de Acceso de las Mujeres a una Vida libre de Violencia no contempla las facultades y obligaciones de



las autoridades municipales y comunitarias que administran justicia, por lo que no está adecuada al sistema de justicia indígena y resulta inaplicable. Muchas mujeres indígenas que se encuentran privadas de su libertad no contaron con un traductor en el proceso jurídico.

Para avanzar en el mejoramiento de las condiciones en estos temas, es necesario que la política pública sea sensible al comprender la visión de las culturas indígenas con el fin de generar conjuntamente acciones que sean interiorizadas por los pueblos. Es necesario que exista un diálogo intercultural horizontal con los pueblos indígenas para evitar prácticas cotidianas que bloquean el desarrollo de las mujeres.

### 3.4.2 Objetivos y estrategias

#### Objetivo 1

Impulsar el desarrollo jurídico, político, económico, social y cultural de los pueblos y comunidades indígenas, considerando sus valores, concepciones e instituciones propias, para así garantizar su participación efectiva en la toma de decisiones, el ejercicio de la libre determinación, el trato digno y equitativo hacia las mujeres, el manejo sustentable de sus recursos naturales y el respeto a los derechos humanos.

**Estrategia 1.1** Fortalecimiento de la autonomía, la equidad de género, los derechos humanos y el desarrollo regional sustentable, por medio del fortalecimiento de un marco jurídico y legal que asegure el reconocimiento de la diversidad cultural y el derecho a la libre determinación.

**Estrategia 1.2** Implementación de mecanismos que promuevan y faciliten la participación política de los pueblos indígenas, reconociendo su derecho a actuar como sujeto colectivo, para lograr que sean los actores decisivos de su proyecto de desarrollo.

**Estrategia 1.3** Impulso al desarrollo económico de los pueblos indígenas y comunidades afromexicanas por medio de proyectos que aseguren la sustentabilidad, respeten la identidad cultural y la autonomía, pero además, fomenten la participación y garanticen el beneficio de las comunidades y la equidad de género.

**Estrategia 1.4** Promoción del bienestar social de los pueblos indígenas, mediante su participación en el diseño e implementación de los programas sociales y de fomento económico, de acuerdo a las concepciones y valoraciones de dichos pueblos.

**Estrategia 1.5** Diseño e implementación de un modelo educativo indígena consistente con la protección de las identidades culturales, por medio de políticas que promuevan la educación intercultural y que incluyan contenidos pertinentes con la realidad y las necesidades de los pueblos indígenas.

**Estrategia 1.6** Implementación de una estrategia intercultural de salud en la entidad, que incorpore los conocimientos de la medicina tradicional con la finalidad de aumentar la cobertura en los pueblos indígenas y mejorar la calidad de los servicios.

**Estrategia 1.7** Revitalización de la identidad y las culturas a través de políticas para el fortalecimiento y desarrollo de las manifestaciones culturales indígenas y afromexicanas, así como el diálogo intercultural.

**Estrategia 1.8** Propiciar el diálogo intercultural entre los pueblos indígenas, el gobierno y la sociedad oaxaqueña, que permita la construcción de acuerdos que generen un desarrollo con identidad cultural así como coexistencia armónica en la sociedad oaxaqueña.

**Estrategia 1.9** Implementación de mecanismos y políticas públicas, adecuaciones normativas en los tres niveles de gobierno y adaptaciones institucionales, que propicien la participación de las mujeres indígenas en los espacios de decisión a nivel comunitario, municipal y estatal.

**Estrategia 1.10** Implementación del derecho de los pueblos indígenas a ser consultados cuando el Estado prevea medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles de manera directa e indirecta a través de la instrumentación del derecho al consentimiento libre, previo e informado.

## 3.5 Política transversal de sustentabilidad

### 3.5.1 Introducción

Hace pocos años, las políticas y estrategias para el desarrollo de las naciones estaban dirigidas hacia el crecimiento económico, sin considerar el cuidado y la preservación de la base de los recursos. Durante mucho tiempo se realizaron modificaciones a la cubierta vegetal con la certeza de una recuperación del medio ambiente natural, pero esa capacidad ha llegado a un momento crucial provocado principalmente por los cambios al modelo de vida, la creación de necesidades y a la construcción sostenida de la pobreza, con aspiraciones a satisfacer nuestro derecho a una vida con más calidad, confortable y segura.

Esta negligencia derivó en la degradación y destrucción de la biodiversidad, en el agotamiento de los recursos naturales, en la desaparición de especies de flora y fauna, en la sobreexplotación y agotamiento de los recursos acuíferos, la degeneración y desertificación de suelos, la pérdida y contaminación de mantos y cuerpos de agua, la disposición y tratamiento inadecuado de los residuos sólidos y la contaminación atmosférica, generando un modelo de explotación desmedida de los recursos naturales.

Las consecuencias de este modelo se debieron en gran parte a la falta de políticas, leyes y acuerdos entre gobiernos, que resaltarán la importancia de preservar y conservar los recursos naturales, así como de fomentar el mutuo beneficio de estos con el sostenimiento del sistema económico-social. Actualmente, se han tomado medidas urgentes que frenen el problema del consumo acelerado de estos recursos y se ha acordado que el desarrollo de los países tendrá que basarse en el concepto de sustentabilidad. Lo anterior en concordancia con lo señalado con el artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: "Toda persona tiene derecho a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar", al igual que el artículo 12 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca: "Toda persona dentro del territorio del estado, tiene derecho a vivir en un medio ambiente adecuado para su desarrollo, salud y bienestar".

La política ambiental para el estado, hoy en día, se centra en el concepto de sustentabilidad y promueve el impulso de una estrategia de protección ambiental que integre a los

programas de desarrollo el cuidado del medio ambiente, el agua, la tierra y el aire, asegurando la biodiversidad y considerando que todo programa económico atienda a los criterios esenciales de desarrollo sustentable. El medio ambiente es patrimonio de todos, es un bien público y es un recurso que es indispensable valorar como la base de toda acción de desarrollo, por lo que es determinante establecer un uso sustentable del territorio, garantizar el cuidado y protección de la riqueza de la biodiversidad y la restauración de las tierras en degradación.

Para acercarnos a la visión de estado que queremos, la coordinación entre los gobiernos federal, estatal y municipal, aunados a la sociedad en general, serán los actores que ayuden a detener la pérdida de la riqueza de los atributos naturales del territorio estatal y el daño a sus ecosistemas; además promoverá el crecimiento económico a partir de la sustentabilidad ambiental, social e institucional. En este desafío se integrará en forma sinérgica a todas las instancias involucradas en el desarrollo social y económico, en la regulación ambiental y en el fomento del uso agropecuario y forestal de las regiones del estado.

La sustentabilidad obliga a reorganizar y modernizar las estructuras orgánicas para que el proceso organizacional de la conservación de nuestros recursos naturales favorezca el Desarrollo Humano Sustentable. Es por ello que el medio ambiente deja de ser un asunto sectorial, -restringido a la política social- y pasa a ser un tema transversal en las agendas de trabajo de las comisiones de crecimiento con calidad, desarrollo social y humano.

La premisa de este nuevo gobierno antepone la conservación de nuestro capital natural y construirá las bases de un sistema de planificación que determine el ordenamiento ecológico del territorio estatal, estrategia particularmente necesaria para que proyectos de infraestructura y los del sector productivo, sean compatibles con la protección del ambiente y de igual forma, la aplicación de programas ambientales que adopten modalidades de producción y consumo que aprovechen con responsabilidad los recursos de la naturaleza, para que transitemos así por la senda de la sustentabilidad.



### 3.5.2 Diagnóstico

Oaxaca es reconocida por su diversidad biológica, ya que ocupa el primer lugar nacional en concentración de especies, se ubica dentro de los cinco estados del país con mayor biodiversidad y es el cuarto con mayor superficie forestal.<sup>50</sup>

Como parte de este patrimonio biológico, destaca la concentración del 37% del total de especies de plantas registradas en el país; 1,431 especies de vertebrados terrestres (aves, mamíferos, reptiles y anfibios), equivalentes al 50% de las especies registradas a nivel nacional; 148 de los 451 especies de mamíferos que representan el 33% y de estas 95 son especies endémicas; 736 de las 1,100 especies de aves que viven o migran temporalmente a México y 245 de las 808 especies de reptiles, colocando a Oaxaca nuevamente en el primer lugar en este aspecto, albergando al 30% de ese total.<sup>51</sup>

Sin embargo, toda esta riqueza está en riesgo debido a factores como la expansión irregular de asentamientos humanos, la actividad agropecuaria, la extracción ilegal e intensiva de especies de flora y fauna, tala clandestina, incendios forestales, entre otras afectaciones. Aproximadamente el 50% del territorio oaxaqueño atraviesa por algún grado de perturbación, lo que provoca la pérdida de grandes extensiones boscosas. Según cifras oficiales de la Secretaría de Desarrollo Rural (2009), en el estado cada año se destruyen 35 mil hectáreas de bosques,<sup>52</sup> lo que lo coloca en el tercer lugar nacional en deforestación. Actividades como la tala inmoderada, el desmonte, las plagas, los incendios y el cambio de uso de suelo para actividades agrícolas, industriales y pecuarias lo sumergen en una crisis ambiental, resultado del acelerado consumo del capital natural no renovable.

#### 3.5.2.1 Bosques

Un alto porcentaje de la diversidad biológica de México se encuentra en manos de campesinos e indígenas por ser quienes habitan principalmente las zonas rurales. En Oaxaca, el 80% de los bosques es propiedad de comuneros y ejidatarios, población en su mayor parte indígena.

De las 283 comunidades campesinas que poseen bosques y selvas potencialmente comerciales, 137 cuentan con permiso de aprovechamiento forestal, 86 están organizadas en empresas y 12 ya están certificadas por buen manejo forestal, 52 venden sus recursos forestales a empresas ajenas y 146 sólo hacen un aprovechamiento doméstico.<sup>53</sup> Cerca de 660 mil habitantes (19.2% de la población de Oaxaca) viven y dependen de los bosques, cuyo aprovechamiento genera 40 mil empleos directos. Sin embargo, estamos muy por debajo del potencial productivo, ya que la actividad forestal contribuye sólo con el 10% del Producto Interno Bruto (PIB) estatal y aún existen fuertes rezagos en materia de pobreza y marginación en esos lugares. Actualmente, México ocupa el primer lugar en América Latina en pago de servicios ambientales. Oaxaca ha contribuido a desarrollar este tipo de prácticas para aprovechar su biodiversidad y como impulso al desarrollo económico y social de sus comunidades.

#### 3.5.2.2 Agua

Actualmente, el estado cuenta con 126 plantas de tratamiento de aguas residuales, cuya capacidad instalada es de 87,832,000 metros cúbicos al año, pero solamente se da tratamiento a 26 millones 787 mil metros.<sup>54</sup> Es decir, como consecuencia de la inoperancia de estos sistemas de tratamiento, se desaprovecha el 70% de la capacidad instalada.

En este sentido, la recarga artificial de acuíferos, la desalinización, la restauración y conservación de cuencas, la rehabilitación de infraestructura hidroagrícola, la tecnificación del riego parcelario, el control de fugas de redes urbanas, el reuso, la optimización de la operación conjunta de presas, los sistemas de apoyo a las decisiones para la gestión integral, los estudios de precio del agua, el uso eficiente, abasto y recuperación de este líquido no renovable, requiere implementar políticas públicas que se enfoquen a estos problemas.

50 Biodiversidad de Oaxaca. Instituto de Biología, Universidad Autónoma de México, Fondo Oaxaqueño para la Conservación de la Naturaleza, World Wildlife Fund. Instituto Estatal de Ecología de Oaxaca, Informe de Actividades 2005-2010. Pág. 5.

51 Instituto Estatal de Ecología de Oaxaca, Informe de Actividades 2005-2010. Programa Preliminar de Gobierno.

52 Secretaría de Desarrollo Rural, Informe de Actividades 2009.

53 Secretaría de Desarrollo Agropecuario, Forestal y Pesca; Dirección de Desarrollo Forestal.

54 Comisión Estatal del Agua.

### 3.5.2.3 Residuos sólidos

En el año 2007, la producción diaria de residuos sólidos fue de 3,010 toneladas en toda la entidad y se proyecta que para el 2015 será de 3,248.21 toneladas anuales.<sup>55</sup> De este total, el 95% es depositado sin control en lugares impropios debido a la inexistencia de infraestructura adecuada para la disposición final de estos residuos, así como a la falta de una cultura de separación, reciclaje y reutilización de los productos y subproductos derivados del consumo humano.

Los tiraderos a cielo abierto y en barrancas, orillas de ríos y caminos son sitios inapropiados de disposición de residuos que provocan un aumento en la contaminación del suelo, agua y aire. Existen tres regiones de la entidad que generan la mayor cantidad de residuos: Valles Centrales que genera el 33.15% del total del estado, el Istmo de Tehuantepec con un 18.57% y la Región de la Costa con un 12.15%. Oaxaca tiene registrados 203 sitios de disposición final que utilizan las municipalidades para depositar la basura generada en ellos, es decir, existen menos sitios que municipios en el estado y con superficies pequeñas. Ninguno cuenta con las características de un relleno sanitario conforme a la NOM-083- SEMARNAT-2003.

Para hacer frente a este problema, se fortalecerá, aplicará y vigilará la observancia de la Ley para la Prevención y Gestión Integral de Residuos del Estado de Oaxaca y se impulsará la integración de Programas para la Gestión Integral de los Residuos Sólidos dentro de los Planes de Desarrollo Municipales. Estos programas ayudarán a reducir la superficie de tiraderos a cielo abierto, incrementar el número de rellenos sanitarios y aumentar los volúmenes de recolección de basura.

La contribución de la sociedad para reducir estos volúmenes será prioritaria. La presente administración, dentro de su marco educativo, implementará estrategias de educación ambiental que fomenten una cultura de separación de residuos y reutilización de materiales reciclables.

### 3.5.2.4 Aire

El impacto de las altas emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) en la calidad del aire ha aumentado significativamente en la entidad a causa del aumento en el número de automóviles y al incumplimiento de las leyes establecidas respecto a la cantidad y calidad de las emisiones de la industria. El estado cuenta actualmente con un parque vehicular de 361,340 unidades que generan una cantidad de monóxido de carbono de 24,543 toneladas anuales y 4,460 toneladas de óxidos de nitrógeno<sup>56</sup>. Estas cantidades pueden aumentar debido a la escasa participación de los propietarios de automóviles en el programa de verificación vehicular. El total de vehículos verificados en 2010 fue de 81,815 vehículos, lo que representa el 22.64% del total.

Cabe aclarar que la mayor concentración del parque vehicular se ubica en la capital estatal y su zona metropolitana, que

<sup>55</sup> Instituto Estatal de Ecología y Desarrollo Sustentable, Diagnóstico Básico de la Gestión Integral de RSU y RME, en el Estado de Oaxaca, México.

<sup>56</sup> Programa Preliminar de Gobierno

es también la zona donde se concentra la problemática de la contaminación del aire. Si bien las principales zonas urbanas del estado no presentan los altos niveles de contaminación atmosférica que se presenta en otras partes del país, resulta prioritario realizar una serie de cambios en materia de regulación a industrias y empresas que normen y sancionen las afectaciones que se hagan al ambiente.

Adicionalmente, el cambio de uso del suelo y la tala inmoderada aporta alrededor del 14% de las emisiones nacionales de gases de efecto invernadero (GEI) que alcanza aproximadamente 643 millones de toneladas anuales. En el 2006 las emisiones derivadas de la disposición de residuos sólidos en suelo, del manejo y tratamiento de aguas residuales y de la incineración de residuos aumento 198%, al pasar de 33,386 Gg en 1990 a 99,627 Gg en 2006, mientras que en los pro-

cesos industriales hubo un incremento del 83.1%, pasando de 34,687 Gg en unidades de CO<sub>2</sub> eq. en 1990 a 63,526 Gg CO<sub>2</sub> eq. en 2006. En la categoría uso de suelo, cambio de uso de suelo y silvicultura (USCUSS) aporta un total de emisiones de entre 69,674 y 86,188 Gg CO<sub>2</sub> (1990-2006), con un promedio de 80,162 Gg CO<sub>2</sub>.

El cambio de uso de suelo hacia cubiertas no forestales produce emisiones considerables de carbono producto de la combustión y descomposición de la biomasa vegetal removida de los bosques, así como la pérdida de carbono orgánico de los suelos. Asimismo, el manejo no sustentable de los bosques en los que la extracción domina sobre la regeneración y la reforestación, implica emisiones adicionales de GEI.<sup>57</sup>

Los problemas ambientales fragmentan el equilibrio ecosistémico, comprometiendo la biodiversidad terrestre y acuática y la calidad de vida de la sociedad. Esta fragmentación se refleja en el incremento en la frecuencia de desastres naturales. El aumento de éstos ha impactado de manera importante al estado, el cual junto con Chiapas, Yucatán, Quintana Roo y Chihuahua es de las entidades más afectadas por este tipo de fenómenos.<sup>58</sup> Oaxaca ha sido víctima en la última década de estos fenómenos, tales como huracanes, sequías, precipitaciones pluviales extremas, deslaves e inundaciones que han afectado severamente a la economía del estado y al mismo tiempo han fragmentado la paz social de los oaxaqueños. Algunas causas que contribuyen a la vulnerabilidad frente a los desastres que provocan los fenómenos naturales son la urbanización no planificada y la degradación del ambiente. Por tal motivo, resulta prioritario aplicar políticas de uso sustentable de los recursos naturales y de aseguramiento a los posibles afectados que incrementen su resiliencia y minimicen los impactos negativos.

El crecimiento de la población rural sin tierra ha obligado a la expansión de las fronteras agrícolas y ganaderas y a una rápida y desordenada expansión urbana que demanda mayores volúmenes de recursos naturales y agua para su mantenimiento, al igual que la provisión de servicios públicos. Los asentamientos irregulares han proliferado en zonas

57 Inventario Nacional de Emisiones de Gases de Efecto Invernadero, [www.semarnat.gob.mx](http://www.semarnat.gob.mx).  
58 Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, [www.semarnat.gob.mx](http://www.semarnat.gob.mx).

semirurales, áreas naturales, laderas de cerros, márgenes de ríos, orillas de carreteras o de las vías del tren. La aparición de estos asentamientos impide dotarlos de servicios de agua potable, alcantarillado, energía eléctrica, entre otros.

Por ello resulta importante la planificación urbana del estado, el fortalecimiento del ordenamiento ecológico a nivel estatal y regional para conservar, restaurar y aprovechar sustentablemente los recursos naturales.

El aprovechamiento sustentable de los recursos naturales requiere la participación, corresponsabilidad y compromiso de todos los sectores sociales y de gobierno para alcanzar un equilibrio en los procesos de producción, transformación y consumo. Para lograrlo, es necesario fomentar un cambio de valores y actitudes que promuevan el cuidado y la preservación del ambiente. Por ello, la educación, capacitación y comunicación ambiental representan tres importantes áreas con las que se impulsa la conformación de una cultura de aprovechamiento sustentable de los recursos naturales.

### 3.5.3 Objetivos y estrategias

#### Objetivo 1

Detener la pérdida y recuperar la biodiversidad del estado de Oaxaca para garantizar la preservación de los ecosistemas y el aprovechamiento de ellos por las futuras generaciones, mediante políticas y proyectos de desarrollo sustentable que contribuyan también a disminuir la contaminación del medio ambiente y el uso irracional de los recursos naturales.

**Estrategia 1.1** Fomento de actividades productivas en zonas rurales que incentiven el cuidado y la preservación del medio ambiente por parte de sus habitantes mediante la generación de ingresos y empleos estableciendo una relación simbiótica entre ellos.

**Estrategia 1.2** Institucionalización de la política de desarrollo regional sostenible en el Gobierno del Estado mediante la creación de una Procuraduría de Protección Ambiental, valorando la pertinencia de crear una instancia que integre las funciones de cuidado y preservación del medio ambiente.

**Estrategia 1.3** Promoción del ordenamiento ecológico del territorio oaxaqueño para evitar la sobrecarga de los recursos naturales y disminuir el índice de siniestralidad provocado por fenómenos naturales atípicos.

**Estrategia 1.4** Apego irrestricto, actualización y aplicación de la normatividad y regulaciones en materia ambiental, así como de vigilancia y sanción para evitar la violación a la reglamentación por emisiones y contaminación de suelos y agua, la tala clandestina y el tráfico de especies amenazadas.

**Estrategia 1.5** Incentivo a la adopción de nuevas tecnologías que permitan aprovechar, de una manera más eficiente, los recursos renovables y no renovables, como las energías basadas en recursos renovables; el incremento de la productividad en el sector agropecuario para detener y reducir la frontera agrícola y ganadera mediante barreras vivas y abonos orgánicos; la gestión integral y tratamiento adecuado del agua y los residuos sólidos; el fomento a la reconversión productiva hacia actividades económicas que incrementen la relación entre el valor y cantidad de lo producido y los recursos utilizados; la reducción de gases de efecto invernadero en las actividades productivas y transporte; entre otras.

**Estrategia 1.6** Rescate de ecosistemas mediante acciones correctivas como la reforestación y el monitoreo a los ecosistemas, así como preventivas enfocadas a la educación de la población en materia de cuidado al medio ambiente, las consecuencias del cambio climático y la reducción, reciclaje y reutilización de residuos, que promuevan cambios en los hábitos de consumo, que se incluyan en el marco educativo y se difundan en los medios de información públicos y privados.

**Estrategia 1.7** Promoción a la investigación en materia de medio ambiente en Oaxaca, para conocer y preservar el patrimonio natural de los oaxaqueños, proveer de información para la toma de decisiones y evaluar el impacto ambiental de distintas alternativas de intervención pública y privada.

**Estrategia 1.8** Impulso a la gestión de los temas ambientales, así como al fortalecimiento del manejo de los recursos naturales desde una perspectiva comunitaria, a través del Gabinete Ambiental.

**Estrategia 1.9** Elaboración del Programa Estatal sobre el Cambio Climático, que incluye acciones alineadas al Programa Nacional, integrando la Estrategia de Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación Evitada (REDD+).

**Estrategia 1.10** Elaboración de la Estrategia Estatal sobre Biodiversidad de Oaxaca (EEBO), enmarcándola en el Corredor Biológico Mesoamericano.



# 4

## Estado de derecho, governabilidad y seguridad



# 4.

## Estado de derecho, gobernabilidad y seguridad

### 4.1 Nueva gobernabilidad democrática

#### 4.1.1 Diagnóstico

En los últimos años se ha generado un debate académico sobre el concepto, importancia y mecanismos de la gobernabilidad democrática. En general, este concepto se refiere a la capacidad institucional de un Estado para articular la diversidad de intereses, mediar las tensiones que emergen de la pluralidad, construir acuerdos e implementar acciones que permitan dar respuesta de manera efectiva a las demandas ciudadanas, en el marco de un sistema de representación democrático y de respeto a los derechos individuales y sociales. Para construir la gobernabilidad democrática, se requiere de sensibilidad en las instituciones gubernamentales para escuchar las opiniones y atender las demandas de los ciudadanos para recibir, canalizar, gestionar y resolver dichas opiniones y demandas.

En este sentido, en Oaxaca existen fuertes rezagos institucionales en materia de atención a las demandas sociales. El derecho de petición consagrado en el artículo 13 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca exhorta a la autoridad a quien se dirija una solicitud “contestarla por escrito en el término de diez días, cuando la ley no fije otro, y hacer llegar desde luego su respuesta al peticionario”.<sup>1</sup> Este precepto muchas veces no se cumple, lo cual orilla a que la ciudadanía busque otros medios de presión para la atención a sus demandas. Debido a lo anterior, para la gobernabilidad del estado resulta imposterable la generación de mecanismos que ordenen y atiendan –efectiva y eficientemente– las demandas ciudadanas, y sean canalizadas a la dependencia correspondiente con el propósito de evitar duplicidades y darles una respuesta expedita y congruente de acuerdo con las peticiones ciudadanas. Con lo anterior, se abrirán canales institucionales de

comunicación entre el gobierno y la ciudadanía a fin de avanzar en el ejercicio de los derechos constitucionales de los oaxaqueños.

Un segundo rubro para avanzar en materia de gobernabilidad democrática se encuentra en fortalecer la capacidad de las instituciones de gobierno para atender de manera oportuna y progresiva las diversas necesidades económicas y sociales de la población, minimizando así expresiones de descontento social. Actualmente, existe en nuestra entidad un improvisado e ineficiente servicio público que no atiende de manera oportuna las demandas y exigencias de la sociedad y ha demostrado una baja capacidad para diseñar e implementar políticas públicas que aborden de manera efectiva, eficiente e integral las problemáticas oaxaqueñas. La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca establece en su artículo 20, tercer párrafo, que “[...] corresponde al Estado la rectoría del desarrollo económico para garantizar que éste sea integral, que fortalezca su soberanía y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico, el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales”.<sup>2</sup> Sin embargo, no se ha cumplido cabalmente con esta función ya que Oaxaca sigue ubicado en los últimos indicadores de desarrollo democrático, económico y social en el país, lo cual genera un importante grado de descontento social de la población oaxaqueña.

1 Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca. Consultada en línea en: [http://www.finanzasoxaca.gob.mx/pdf/asistencia/leyes\\_fiscales/2005/constitucion\\_2005.pdf](http://www.finanzasoxaca.gob.mx/pdf/asistencia/leyes_fiscales/2005/constitucion_2005.pdf). Última fecha de consulta: 11 de mayo de 2011.

2 *Ibid.*, p. 15.

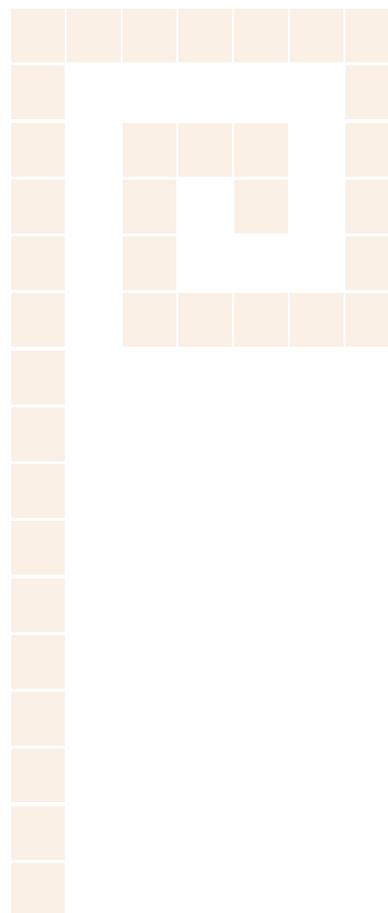


Un tercer aspecto que forma parte del concepto de gobernabilidad democrática es la estabilidad del sistema político, que se traduce en asegurar la representatividad de las diversas fuerzas políticas en el poder público, así como prevenir los distintos tipos de violencia y fomentar la participación ciudadana corresponsable en el ejercicio del poder. Oaxaca es un estado con una amplia diversidad y riqueza étnica y cultural derivadas de los 15 pueblos originarios que lo integran, así como de otras reagrupaciones étnicas. En la actualidad, la multiplicidad de cosmovisiones ha generado un vasto espectro de expresiones políticas, la mayoría de las cuales encuentran cierto grado de representación en los ocho partidos políticos que participan permanentemente en las elecciones locales y federales en el estado. Asimismo, una importante parte de la población ha encontrado en las organizaciones sociales los mecanismos más próximos y funcionales para articular sus demandas e intereses ante las instituciones del Estado.

Cabe mencionar que algunas de estas organizaciones plantean sus demandas mediante la presión social y no a través del trabajo con el gobierno en materia de construcción de proyectos productivos, sociales y de infraestructura debidamente elaborados. Por otra parte, la imposibilidad gubernamental de atender la totalidad de las preocupaciones sociales en los últimos años ha generado una alteración del orden político, ya que algunas de las organizaciones más fuertes llegan a utilizar mecanismos de coerción y movilización social (cierre de calles, toma de oficinas, obstrucción de comercios) para presionar la atención a sus demandas o, en algunos casos, con la finalidad de extraer rentas. Desafortunadamente, el gobierno no ha tenido la capacidad de prevenir y atender de manera oportuna los conflictos que emergen de una sociedad plural y con grandes rezagos acumulados. Por el contrario, contiene los problemas cuando ya se manifiestan, concediendo prebendas a los grupos de presión, aun en detrimento de otros segmentos poblacionales.

Todos los oaxaqueños tienen el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con el objeto de hacer una petición o demandar justicia por algún acto de una autoridad con el que estén inconformes, siempre y cuando no se haga uso de la violencia o amenazas para intimidar u obligar al gobierno a resolver en el sentido deseado. El Estado, por su parte, tiene la obligación de hacer que se respete la ley, el orden público y el derecho de los demás al libre tránsito; así como de garantizar el derecho a la asociación y promover la participación ciudadana ordenada, informada y corresponsable.

En Oaxaca, el Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca incorpora formalmente la participación ciudadana electoral, que por principio establece el derecho y obligación de votar y ser votado. La Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca señala la obligación de promover la "participación ciudadana de hombres, mujeres, comunidades y pueblos indígenas en la vida política, económica, social y cultural".



Ante la intensidad de la actividad ciudadana estos instrumentos legales son insuficientes, ya que carecen de componentes que permitan a la población pluriétnica y pluricultural oaxaqueña la manifestación de sus intereses a través de mecanismos claros y abiertos a la población en general. Además, como otra asignatura pendiente, es preciso asentar que por la situación crítica que se vivió en el Estado en el año 2006, el Congreso elevó a rango constitucional las figuras de referéndum y plebiscito, sin que se haya elaborado el reglamento que garantice el ejercicio de estas dos figuras que hasta ahora han sido letra muerta.

Por todo lo anterior, es necesario promover y garantizar la participación ciudadana por cauces que permitan la manifestación pacífica de las ideas y al mismo tiempo se establezcan mecanismos para que las peticiones o demandas encuentren un curso legal, efectivo y que permita incidir en el bien común. Por ello, el Gobierno del Estado debe impulsar la reglamentación de las figuras de democracia directa contenidas en la Constitución del Estado, y retomar la participación ciudadana como instrumento fundamental para consolidar la democracia, de forma que los diversos actores políticos sociales puedan influir en los temas y decisiones de interés público a través de la información, consulta, decisión, control y vigilancia de las políticas, así como la función pública en general.

Para hablar de una efectiva participación política en Oaxaca hay que considerar tres aspectos esenciales:

- Que tenga como objetivo lograr cambios para mejorar la vida comunitaria y pública.
- Que sea propositiva, incluyente y pacífica.
- Que el ciudadano tenga la certeza de que sus derechos civiles, sociales y políticos serán considerados como referente para las decisiones gubernamentales.
- Que sea parte de un ejercicio corresponsable del poder público.

Para el nuevo gobierno no hay cabida a represiones, sometimientos o represalias. Por el contrario, se abrirán espacios en el marco de la ley para la participación ciudadana y el diálogo abierto e incluyente. Este gobierno procesará las demandas ciudadanas y fomentará el respeto al ejercicio de los derechos ciudadanos mediante el fortalecimiento de las instituciones oaxaqueñas y del sistema democrático y representativo, garantizando la participación ciudadana con un sentido de corresponsabilidad. Es necesario que las organizaciones sociales y civiles retomen la vía institucional para canalizar sus demandas y de igual forma, el gobierno oaxaqueño debe comprometerse a trabajar por el bien común y así, asegurar la estabilidad política y la paz social.

Un cuarto componente de la gobernabilidad democrática es el Estado de Derecho, entendido como la confianza, la certeza jurídica, el apego de la actuación de los servidores públicos a las reglas sociales, los derechos privados y humanos, así como eficacia de la policía y de los órganos de procuración e impartición de justicia. Durante muchos años, la falta de atención y apego a la ley ha sido recurrente tanto en el poder ejecutivo estatal

como en los gobiernos municipales. En este sentido, existe una endeble vigilancia del cumplimiento de las disposiciones normativas y frecuentes violaciones a las obligaciones legales, en especial, en las que se refieren al ejercicio de los recursos públicos y su comprobación. Esta situación genera altos costos económicos y sociales a Oaxaca, pero también, violación a los derechos humanos, así como afectaciones al medio ambiente.

La igualdad jurídica existente en la ley no es respetada en todos los casos debido a que importantes segmentos de la población no tienen acceso material a ésta. Los pueblos indígenas, por ejemplo, tienen un acceso limitado a servicios de defensa pública ofrecidos en sus lenguas maternas. Por lo anterior, es necesario garantizar el Estado de Derecho, con certeza jurídica para todos, vigilar en todo momento el respeto a ley y ejercer un constante combate a la corrupción, siempre protegiendo los derechos humanos. Es necesario fortalecer a la Comisión para la Defensa de los Derechos Humanos de Oaxaca, organismo constitucional autónomo, así como crear un mecanismo jurisdiccional de protección de derechos humanos.

Finalmente, hay dos elementos adicionales que contribuyen a la gobernabilidad democrática. Por un lado, la eficiencia del marco regulatorio que entre aspectos, norma la relación entre los ciudadanos, empresas y organizaciones con el gobierno, para aspectos específicos, tales como la promoción de las actividades productivas y los trámites y servicios públicos. Por otro lado, la eficacia de la transparencia y rendición de cuentas, así como de prevención y combate a la corrupción, de los cuales depende en buena medida la confianza de los ciudadanos en el gobierno y posteriormente su disposición a desarrollar relaciones de colaboración con éste. En ambos elementos, Oaxaca presenta déficits históricos y grandes retos, que se desarrollan y atienden ampliamente en los temas de "Impulso a la competitividad y a la innovación", "Gobierno eficaz, eficiente y con sensibilidad" y "Transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción" del presente Plan.

#### 4.1.2 Objetivos, estrategias y líneas de acción

##### Objetivo 1

Garantizar la gobernabilidad en la entidad, mediante la participación de todos los actores y articulando la diversidad de intereses de la población, bajo el principio de corresponsabilidad entre gobierno y gobernados, con apego a los principios democráticos, para sentar las condiciones básicas que permitan enfrentar las condiciones de inequidad y propiciar el desarrollo político, económico y social de Oaxaca.

**Estrategia 1.1** Atención eficaz y eficiente de las demandas ciudadanas a través de vías pacíficas, institucionales y sin alteración del orden social.

##### Líneas de acción 1

- Instancias de atención ciudadana establecidas y facultadas en las distintas dependencias y entidades de gobierno para la recepción, gestión y resolución oportuna y adecuada de las demandas, planteamientos y solicitudes de audiencia.
- Oficinas creadas y facultadas en las regiones que integran el estado para recibir, canalizar, dar seguimiento e informar sobre la demanda ciudadana.
- Líneas telefónicas de atención ciudadana 01 800 y sistemas de seguimiento electrónico establecidos para la recepción, canalización, seguimiento e información sobre la demanda ciudadana.
- Mecanismos de coordinación institucional creados entre las diversas dependencias y entidades para atender las demandas ciudadanas que requieran concurrencia de recursos o facultades a fin de evitar omisiones y duplicidades.
- Servidores públicos capacitados y sensibilizados para la recepción, gestión, seguimiento, información y resolución de las demandas ciudadanas.

**Estrategia 1.2** Robustecimiento de las instituciones oaxaqueñas para fortalecer el sistema democrático y representativo, para garantizar la participación ciudadana y asegurar la estabilidad política y la paz social.

##### Líneas de acción 2

- Instancia especializada establecida para la prevención, identificación, atención y resolución pacífica de conflictos, bajo principios de corresponsabilidad, legalidad, respeto mutuo, no violencia y construcción de paz.
- Mesas de negociación instaladas oportunamente y con capacidades decisorias para la resolución pacífica de conflictos.
- Programas de cultura cívica y legalidad, fortalecimiento democrático y gestión de demandas implementados y difundidos entre la ciudadanía en general, los grupos sociales y las diversas instancias de autoridad.
- Libertad de expresión y derecho de audiencia garantizados para todos los ciudadanos y grupos sociales del estado.

**Estrategia 1.3** Garantía del Estado de Derecho, de respeto y protección de los derechos humanos.

##### Líneas de acción 3

- Actos de autoridad de todas las dependencias y entidades estatales ejecutados con estricto apego a la ley.
- Estricto cumplimiento de obligaciones legales y procesales establecidas para las autoridades estatales, a efecto de garantizar no sólo que las acciones cumplan con la norma sino también que se eviten omisiones que afecten los derechos de terceros.
- Juicio de Protección de Derechos Humanos implementado, cuyo trámite y resolución estará a cargo de la Sala Constitucional del Poder Judicial del Estado, para atender los casos de violaciones a derechos humanos y las recomendaciones de los órganos competentes.

## Objetivo 2

Fortalecer la democracia directa y la participación ciudadana en los asuntos de interés público, haciendo efectiva la voluntad ciudadana y permitiendo que la manifestación de ideas encuentre un curso pacífico y legal.

**Estrategia 2.1** Impulso a mecanismos de democracia directa y rendición de cuentas en procesos electorales.

### Líneas de acción 1

- Iniciativa para la creación de la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Oaxaca presentada.
- Iniciativa de reforma legislativa propuesta para crear las figuras de referéndum, plebiscito y revocación de mandato, que sean reglamentadas y operadas por el Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana.
- Recursos presupuestales estatales para campañas políticas asignados y fiscalizados de forma objetiva y transparente y con apego a la normatividad por los órganos competentes.

**Estrategia 2.2** Generación de espacios formales de participación ciudadana en la toma de decisiones, mediante acciones de consulta pública.

### Líneas de acción 2

- Audiencias públicas realizadas y encabezadas por el Titular del Poder Ejecutivo, con la participación de los titulares de las dependencias y entidades del Gabinete Legal y el Gabinete Ampliado, para que los ciudadanos del estado les planteen asuntos de interés público, expresen su opinión sobre los problemas que observen y apunten hacia posibles soluciones, informando sobre el resultado de las audiencias.
- Iniciativa de reforma legislativa propuesta para hacer obligatorias las audiencias públicas y los cabildos abiertos.
- Consultas públicas y foros especializados promovidos y realizados por las dependencias y entidades del Gobierno del Estado, para recibir opiniones, propuestas y demandas en torno a los principales problemas de la entidad y las políticas públicas diseñadas para atenderlos.

**Estrategia 2.3** Desarrollo de una cultura de participación ciudadana en todos los sectores de la sociedad oaxaqueña.

### Líneas de acción 3

- Diagnósticos y estudios promovidos y realizados sobre el estado de la participación ciudadana, las barreras y áreas de oportunidad que ésta enfrenta, así como las posibles intervenciones para promoverla.
- Campañas informativas, educativas y de difusión realizadas para promover la participación ciudadana como parte de la normalidad democrática, atendiendo a las especificidades culturales y barreras de acceso para grupos que requieren atención especial.
- Mecanismos y espacios de participación ciudadana difundidos permanentemente a la población oaxaqueña, a través de los medios institucionales y masivos de comunicación.

## 4.2 Colaboración entre poderes y consolidación de órganos autónomos

### 4.2.1 Diagnóstico

De acuerdo al artículo 30 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, el poder público del Estado descansa en tres pilares: el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo y el Poder Judicial. Teóricamente debe existir un equilibrio entre poderes; sin embargo, en el pasado este precepto fue disfuncional, pues en los hechos se ha presentado una subordinación de los poderes Legislativo y Judicial al Ejecutivo. Según la Constitución: “no podrán reunirse en uno solo de ellos, cualquiera de los otros dos, como tampoco delegarse o invadirse atribuciones”, a excepción de los casos previstos en el artículo 62 de la Carta Magna Oaxaqueña. En los hechos, el Poder Ejecutivo fungió como máximo legislador y principal consignador.

El Poder Legislativo de Oaxaca conservó una estructura que se rezagó respecto de los diversos congresos locales de México y del congreso federal. Por ejemplo, mantuvo como órgano de gobierno la Gran Comisión en vez de sustituirla por una Junta de Coordinación Política como ha ocurrido en muchas entidades del país para democratizar este poder. Esto se debió, en buena medida, a que se mantuvo durante muchos años el mismo partido político en el poder público, lo que en el congreso se tradujo en el control de la Gran Comisión presidida por una sola persona; de igual forma, un solo partido mantuvo en sus manos las principales comisiones y diputaciones permanentes, la Oficialía Mayor, la Tesorería y la Auditoría Superior del Estado. Esta situación propició que no haya existido una supervisión y fiscalización independiente y efectiva de los recursos públicos por parte del Poder Legislativo.

Respecto al Poder Judicial, en 1994 se fortaleció al Poder Judicial Federal, dotándolo de una nueva estructura orgánica y de competencias para la salvaguarda de la Constitución y el orden jurídico mexicano. Dicha reforma se vio reflejada en la legislación de diversas entidades de la República, no obstante, éste no fue el caso de Oaxaca, que en materia judicial tiene un rezago orgánico de al menos 16 años.

Por otra parte, el artículo 100 de la Constitución local vigente al inicio del periodo de la presente administración, preveía que todos los magistrados fueran nombrados por

el Gobernador del Estado y solamente ratificados por el Congreso, aunque con algunas reservas. Adicionalmente, aunque el artículo 103 señalaba que el Magistrado Presidente sería elegido por el Pleno, en los hechos fue práctica común que el pleno designara como Presidente del Tribunal a la persona que el Gobernador propusiera como magistrado al iniciar su periodo como titular del Ejecutivo. Esta situación, por tanto, propició que el poder Judicial haya estado sometido al gobernador en turno.

Con el propósito de lograr una verdadera autonomía del Poder Judicial era necesario que esta situación cambiara. Era preciso para ello la creación de un Consejo de la Judicatura que permitiera la profesionalización e independencia de los magistrados así como establecer la carrera judicial. El Consejo de la Judicatura, en su oportunidad, podría entonces establecer los criterios para la selección de jueces y magistrados al margen de la intervención del Poder Ejecutivo. Lo anterior, en consonancia con el artículo 59 de la Ley Orgánica del Poder Judicial que plantea la profesionalización de los jueces: “la carrera Judicial se regirá por los principios de excelencia, objetividad, imparcialidad, profesionalismo e independencia”.

Hay otras expresiones del marco normativo que hacen referencia a la profesionalización de la carrera judicial. Por ejemplo, ésta tiene por objeto, con base en el sistema de méritos y de oposición, garantizar la eficiencia en la administración de justicia y asegurar, en igualdad de oportunidades, el ingreso, la permanencia, el ascenso y la adscripción de los jueces del Estado y demás servidores, de acuerdo al artículo 60 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de Oaxaca.

Otro elemento que debe considerarse en el diagnóstico de la relación del Poder Judicial con los demás poderes es que no existe un control constitucional o de legalidad de los poderes. Esto priva al Poder Judicial local de una facultad de fiscalización de notable envergadura, ya que ajustar el actuar de los restantes poderes a la normatividad constitucional es un imperativo de todo régimen democrático y de verdadera separación de poderes. Adicionalmente, la

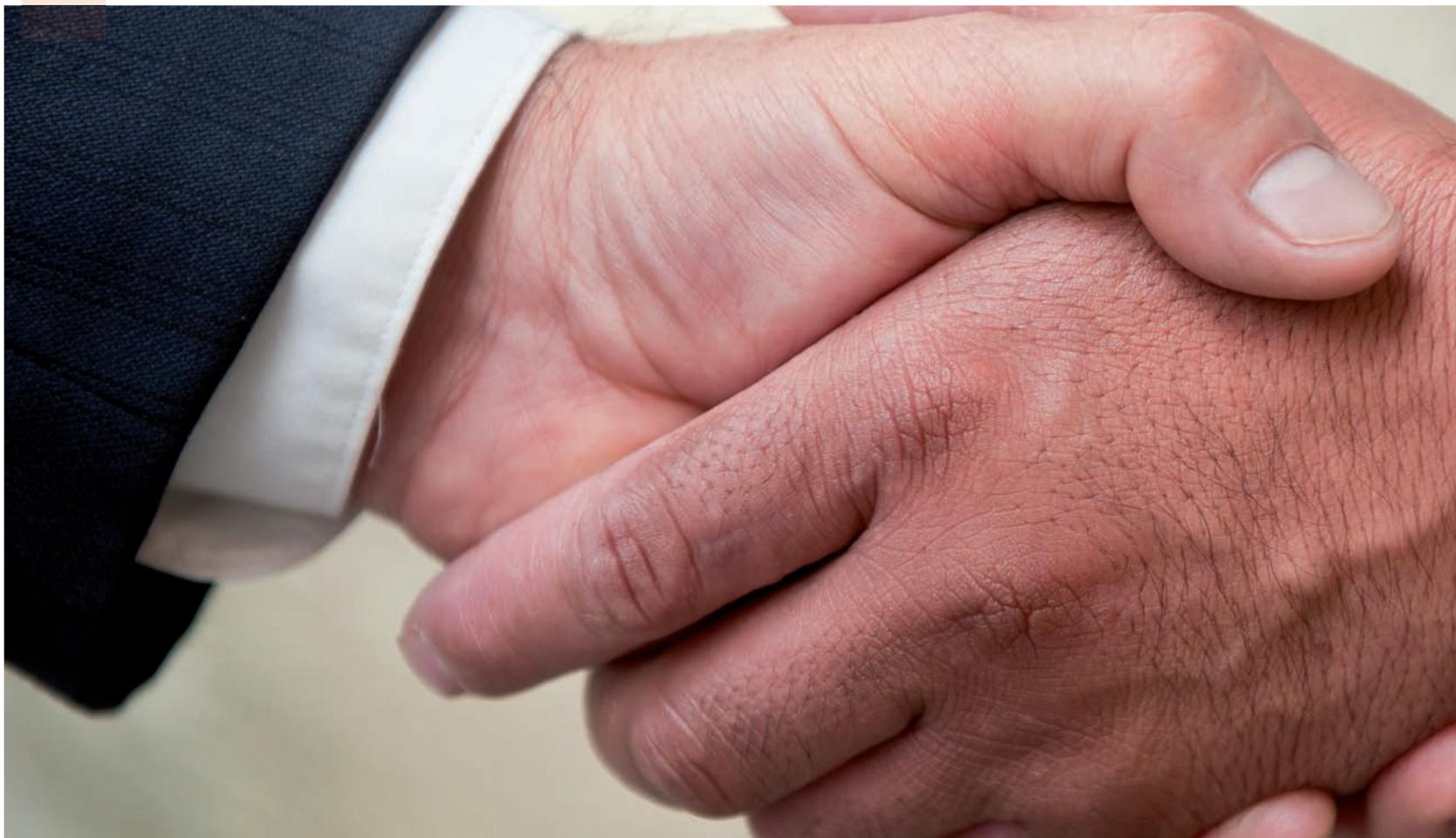
falta de certeza en torno a sus asignaciones presupuestales reducía en los hechos la independencia del Poder Judicial, pues no existían instrumentos jurídicos que establecieran un presupuesto fijo y estable para el Poder Judicial, estando este sujeto entonces a la asignación del Poder Ejecutivo, que es a su vez avalada por el Legislativo.

Por otro lado, el Estado democrático de derecho contemporáneo requiere de pesos y contrapesos al poder público, pues no basta el equilibrio entre los poderes. Son necesarios órganos con autonomía reconocida a nivel constitucional, que sean garantes de los derechos humanos, los procesos electorales y la transparencia y la rendición de cuentas de los poderes públicos, que favorezcan la participación ciudadana en la construcción de la representación política y la toma de decisiones en asuntos de interés público. Además, contribuyen con una doble función: por una parte complementan el margen de actuación tradicional de otras entidades públicas y

por otra desempeñan funciones que permiten la redimensión y equilibrio entre los poderes del Estado, debido a que sus resoluciones pueden impactar, moderar o modificar el desempeño de otra autoridad pública.

En Oaxaca los órganos con autonomía constitucional son el Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana; la Comisión de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales; y la Defensoría de los Derechos Humanos del Pueblo de Oaxaca, esta última de reciente creación.

Oaxaca requiere de nuevas formas de ejercer y dar vigencia a la constitucionalidad en la relación entre los poderes del Estado así como entre éstos y los órganos autónomos, para transitar hacia un sistema verdaderamente democrático en donde el poder público esté al servicio del bien común. Dicha transición requiere, entre otras cosas, de poderes públicos y órganos autónomos funcionales, eficaces e independientes, que vigoricen el Estado de Derecho y contribuyan a la consolidación de una nueva gobernabilidad democrática.



En la democracia, los sistemas de gobierno constitucionales se encuentran acotados y rinden cuentas permanentemente. El poder público no es discrecional, arbitrario ni personal, sino que es institucional y se ejerce conforme a lo que establece la ley. El poder político está equilibrado y controlado por el propio poder público, por lo que la relación entre los que representan y son titulares de los poderes no puede ser de subordinación y menos aún de conflicto, sino de colaboración y coordinación en el marco de sus facultades y para el cumplimiento de los fines que la Constitución les ha establecido.

Por las razones anteriormente señaladas, a su toma de posesión el 1 de diciembre del 2010, el Ejecutivo del Estado envió a la Legislatura entrante una iniciativa de reforma constitucional que identificaba muchos de los problemas ya identificados en torno a la relación del Ejecutivo con el Legislativo y el Judicial así como con los organismos autónomos, y proponía cambios de fondo para solucionarlos. La propuesta fue ampliamente discutida y tuvo modificaciones por parte de los diputados, y con su aprobación en el mes de abril de 2011 se lograron una serie de avances importantes, entre los que destacan los siguientes, sólo citando los de los temas en cuestión:

- Nuevas atribuciones al Poder Legislativo, particularmente para la ratificación de los titulares de las dependencias del Ejecutivo.
- Iniciativa legislativa preferente del Ejecutivo, para hacer más eficiente y expedito el análisis y la decisión por parte del Legislativo en torno a las propuestas de reforma legal y constitucional del Gobernador.
- Reconducción presupuestal, a efecto de garantizar la suficiencia y oportunidad de los recursos públicos para las obras y acciones de desarrollo.
- Creación de la Defensoría de los Derechos Humanos del Pueblo de Oaxaca.
- Impulso a la ciudadanía efectiva de los órganos constitucionales autónomos.
- Ampliación de facultades para el órgano electoral, específicamente para la organización de plebiscitos y referéndums, a efecto de fortalecer el poder ciudadano.
- Fortalecimiento de la Comisión Estatal de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales.
- Creación de la Sala Constitucional en el Tribunal Superior de Justicia del Estado, para asegurar la protección de los derechos humanos a través de un juicio a partir de las recomendaciones emitidas por el órgano competente.
- Creación del Consejo de la Judicatura, para impulsar la profesionalización de los integrantes del Poder Judicial.
- Fortalecimiento presupuestal del Poder Judicial, para asegurar su autonomía y brindar mejores servicios a la ciudadanía.

La reforma constitucional representa un avance histórico y ejemplar en diversos ámbitos, incluyendo el de la relación entre los poderes y el fortalecimiento de los órganos autónomos. En la misma línea, durante el resto de la gestión del ejecutivo deberá seguirse avanzando para consolidar el régimen plenamente republicano y democrático al que aspiran los oaxaqueños.



#### 4.2.2 Objetivos, estrategias y líneas de acción

##### Objetivo 1

Consolidar un sistema eficiente de pesos y contrapesos y fortalecer la reciprocidad entre los poderes del Estado y los órganos autónomos, a través de la construcción de una nueva relación de respeto y colaboración en el marco de la autonomía e independencia de cada uno de ellos, para transitar hacia un régimen gubernamental más democrático y eficaz en beneficio de la ciudadanía.

**Estrategia 1.1** Ampliación de las facultades, capacidades y eficacia del Poder Legislativo.

##### Líneas de acción 1

- Reformas constitucionales y propuestas para asignar nuevas atribuciones al Poder Legislativo.
- Auditoría Superior del Estado fortalecida en facultades y recursos para ejercer adecuadamente su función de fiscalización y combate a la corrupción.
- Sistema electrónico de información y difusión establecido en torno a leyes, iniciativas, asuntos y actividades legislativas.

**Estrategia 1.2** Fortalecimiento de la autonomía y eficacia del Poder Judicial.

##### Líneas de acción 2

- Suficiencia presupuestal garantizada para el Poder Judicial.
- Consejo de la Judicatura del Estado de Oaxaca fortalecido y consolidado.
- Profesionalización de la carrera en el Poder Judicial, propuesta, creada e impulsada.

**Estrategia 1.3** Impulso de una ordenada, eficiente y eficaz colaboración entre los tres poderes del Estado.

##### Línea de acción 3

- Unidades de enlace del Ejecutivo con el Legislativo y el Judicial creadas, para facilitar la coordinación entre los tres poderes de gobierno.

**Estrategia 1.4** Fortalecimiento y consolidación de los órganos constitucionales autónomos.

##### Líneas de acción 4

- Presupuesto de órganos autónomos asignado de forma transparente y suficiente.
- Marco de actuación y toma de decisiones de los órganos autónomos respetados por el Poder Ejecutivo.

## 4.3 Fortalecimiento del municipio

### 4.3.1 Diagnóstico

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 115, establece que “las entidades federativas adoptan para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio libre”.<sup>3</sup> Además, reconoce a los municipios como instituciones con autonomía, personalidad jurídica y patrimonio propio. La autonomía municipal es la potestad que dentro del Estado tiene una entidad política o administrativa para dictar sus propios reglamentos y bandos que rijan dentro del Ayuntamiento y que no se opongan a las leyes establecidas. De igual forma la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca y la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca, hace mención a la organización política y administrativa del municipio. Sin embargo, en la práctica, son muchas las limitaciones que enfrentan para el ejercicio pleno de dicha autonomía.

Por un lado, muchas de las participaciones financieras que derivan de los gobiernos federal y estatal para los municipios suelen estar previamente etiquetadas, en función de la normatividad establecida para las mismas, lo cual reduce el margen de los municipios para disponer de ellas conforme a las prioridades que éstos identifican. Por otro lado, algo que también limita el ejercicio de la autonomía es la escasez de los recursos, de los cuales pueden disponer libremente, ya que con frecuencia los municipios no pueden atender situaciones imprevistas o de emergencia que afectan a sus pobladores. Asimismo, la falta de cuadros burocráticos profesionales y de Planes de Desarrollo adecuados y consensuados han limitado la eficacia, eficiencia y calidad de la gestión municipal e impedido darle continuidad a la acción de gobierno, más allá del periodo legal de cada Ayuntamiento.

Los indicadores socioeconómicos reflejan que existen graves carencias y altos niveles de pobreza extrema no sólo en los municipios rurales e indígenas, sino también en los cinturones de las zonas urbanas. De acuerdo al Consejo Nacional de Población (CONAPO), un 29.5% de los municipios de Oaxaca son considerados de muy alta marginación y un 46.5% de alta marginación. Esto implica un doble problema para la gestión municipal ya que, por un lado, los municipios con mayores índices de marginación van a recibir mayores y más sentidas demandas por parte de la población y, por otro lado, tendrán menos posibilidades para recaudar recursos propios y menores capacidades institucionales para el ejercicio de sus funciones.

En Oaxaca, es posible establecer tres tipos de municipios en función del número de habitantes y sus características socioculturales. Si bien la ley les otorga las mismas facultades y responsabilidades a todos los municipios, la problemática principal de cada uno suele variar en función de su tamaño, de su condición rural o urbana, así como de los sistemas normativos estatutarios o consuetudinarios con lo que rigen sus asuntos internos. Cabe aclarar que el marco jurídico no reconoce la diversidad de municipios debido a que existen municipios metropolitanos, rurales, costeros, entre otros. Estos aspectos deben considerarse en los enfoques para la planeación que utilizan las dependencias gubernamentales. De otra manera, se continuarán reproduciendo las desigualdades.

<sup>3</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ed. SISTA, México, 2009, p. 53.



El primer bloque integra a todos los municipios con menos de 15,000 habitantes, muchos de ellos identificados como indígenas que tienen características particulares como el hecho de que las elecciones internas se realizan mediante el sistema de usos y costumbres. Incluso, existe un subconjunto de ellos que tienen menos de 300 habitantes. La problemática de estos municipios se centra en los caminos, la infraestructura social básica, la prestación de servicios de salud y educación, las condiciones de la vivienda, el abasto de productos básicos y que la mayoría de sus habitantes se dedica a la agricultura de subsistencia. Es en este grupo donde se presenta la mayor problemática en términos de sus estructuras y capacidades

institucionales puesto que son las más débiles y presentan carencias de capital humano, incluso para el desempeño de las funciones más básicas.

Un segundo bloque está compuesto por municipios con rangos de población entre 15,000 y 49,999 habitantes. Los problemas más relevantes de este grupo de municipios son el crecimiento urbano desordenado, la migración, la provisión de servicios básicos y los proyectos productivos. Este tipo de municipios suelen presentar estructuras menos consolidadas, pero aun así conservan las capacidades básicas de actuación para el desempeño de sus funciones.

El tercer grupo está integrado por municipios con población entre 50,000 y 120,000 habitantes, en los que se encuentran los principales centros urbanos de la entidad. La problemática de este primer grupo radica en los sistemas de transporte público y privado, seguridad pública, dotación de agua, recolección y disposición de desechos sólidos y la generación de empleos para sus residentes. Este tipo de municipios generalmente tienen capacidades institucionales más desarrolladas y consolidadas.

Aunque desde la década de los ochenta se ha impulsado un proceso de descentralización del manejo de recursos hacia los municipios, a través de los instrumentos del Presupuesto de Egresos de la Federación como los fondos de los Ramos 28 y 33, la realidad actual en Oaxaca se enmarca en que el municipio ha carecido de la fortaleza técnica y organizativa para enfrentar estos nuevos esquemas, generándose, una disputa creciente entre las cabeceras municipales y sus agencias por la distribución equitativa de estos recursos.

En el municipio oaxaqueño, el 97.16% de los ingresos proviene de transferencias federales (participaciones y aportaciones) y sólo el 2.83% son recursos propios (impuestos, derechos, aprovechamientos y productos). Este alto grado de dependencia financiera del gobierno federal y estatal limita la flexibilidad para financiar estrategias de desarrollo diseñadas localmente y se convierte en una barrera que dificulta el desarrollo municipal. La hacienda municipal constituye la columna vertebral del Ayuntamiento, pues a partir de los recursos que dispone puede cumplir con su fin último que es ofrecer respuestas satisfactorias a las demandas ciudadanas. El impuesto predial y el traslado de dominio son las principales fuentes de ingreso, por lo que se hace necesario realizar acciones para que efectivamente se pueda recaudar este ingreso.

Ante los retos técnicos que implican las reglas de operación y la administración de los recursos provenientes de los diversos programas impulsados, tanto por el Gobierno Federal como por el Gobierno del Estado para el desarrollo de los municipios, es necesario fortalecer las capacidades técnicas e institucionales que les permitan cumplir con sus obligaciones; ya que, la falta de conocimiento y profesionalización del cuerpo edilicio se ha reducido simplemente a cumplir funciones de dotación de servicios y al mantenimiento de su infraestructura. Asimismo, es necesario superar el déficit técnico y administrativo que tienen muchos de los municipios para desarrollar planes, programas y proyectos con el fin de capacitarlos y obtener transparencia y rendición de cuentas sobre la administración de los recursos públicos.

En la mayor parte de los municipios oaxaqueños que son de usos y costumbres y en muchas comunidades del estado, las asambleas son el máximo órgano de decisión y a través de ellas se logra un ejercicio de participación ciudadana directa. En otros, por sus propias dimensiones demográficas, es difícil llevar a cabo este tipo de mecanismos de democracia directa. Por tal motivo, es conveniente instrumentar mecanismos como el cabildo abierto, las audiencias públicas, los consejos y observatorios ciudadanos y la consulta popular a efecto de incrementar los niveles de participación y empoderamiento ciudadanos, así

como la inclusión de grupos como mujeres, jóvenes, adultos mayores, infancia, migrantes, personas con discapacidad y otras comunidades diversas.

La seguridad pública, en todos los casos, y la resolución de conflictos internos, en aquellos que se rigen por sistemas normativos de usos y costumbres, son tareas primordiales de los Ayuntamientos para garantizar la paz social, la tranquilidad de los habitantes y las condiciones para el desarrollo económico sustentable de los municipios. Sin embargo, conforme a diversas encuestas y estudios nacionales y estatales, las autoridades de seguridad pública a nivel municipal presentan los mayores índices de quejas y denuncias por violaciones a los derechos humanos, y en particular los de los indígenas.

Es importante contar con agentes y encargados de seguridad profesionales y mejor capacitados para mantener el orden público, prevenir los delitos y proteger a la población civil ante desastres naturales, con respeto y sensibilidad hacia los derechos humanos, la perspectiva de género, las especificidades culturales y las posibles condiciones de vulnerabilidad de las personas y comunidades.

#### 4.3.2 Objetivos, estrategias y líneas de acción

##### Objetivo 1

Fortalecer y consolidar las capacidades de gestión, financieras, administrativas y políticas de los municipios, mediante reformas legales, aumento de ingresos y recursos presupuestales, capacitación y profesionalización de su personal, coordinación institucional y participación social, para que se conviertan en promotores efectivos del desarrollo, el bienestar, el orden, los derechos humanos y la paz social en sus territorios.

**Estrategia 1.1** Incremento de las capacidades de gestión de los municipios, considerando las características de la pluralidad municipal oaxaqueña.

##### Líneas de acción 1

- Servidores públicos municipales capacitados y asesorados en planeación, administración, finanzas, desarrollo urbano, seguridad pública y gestión de demandas, entre otras áreas críticas de la administración municipal.
- Cuerpo de técnicos y profesionales preparado para el desempeño de tareas administrativas y burocráticas, especialmente en las regiones y microrregiones de mayor atraso relativo, así como en los municipios indígenas con alta rotación de autoridades.
- Apoyos y financiamiento otorgados a los municipios para contratar personal profesional para la elaboración de planes de desarrollo municipal, gestionar programas y recursos de coinversión y diseñar proyectos de inversión pública que requieran expedientes técnicos o tareas de alta especialización.
- Regidurías o direcciones municipales establecidas o facultadas para impulsar esquemas de desarrollo rural sustentable en los municipios rurales e indígenas del estado, con énfasis en aquellos de alta y muy alta marginación.
- Asociaciones municipales promovidas y asistidas a nivel microrregional, para la prestación conjunta de servicios municipales tales como seguridad pública, agua potable, saneamiento y electrificación, entre otros, especialmente en los municipios más pequeños, para incrementar sus capacidades y lograr economías de escala.

**Estrategia 1.2** Fortalecimiento de las capacidades, efectividad y transparencia de la hacienda municipal para la captación de recursos y la generación de ingresos propios.

#### Líneas de acción 2

- Recursos de los ramos federales 28 y 33 transferidos oportunamente del gobierno estatal a las autoridades municipales, conforme a los criterios de asignación y entrega establecidos.
- Mecanismos de transparencia, rendición de cuentas y evaluación del ejercicio de recursos públicos municipales promovidos e implementados.
- Reglamentos y procedimientos para recabar impuestos, derechos, productos y aprovechamientos de los municipios, desarrollados, mejorados e implementados.
- Sistemas de verificación y mecanismos alternativos de cobro implementados para el impuesto predial y otras contribuciones.
- Catastros municipales actualizados y modernizados, para llevar mejores controles y aumentar los ingresos por impuesto predial.

**Estrategia 1.3** Fortalecimiento de las capacidades municipales para garantizar la seguridad de sus habitantes, prevenir el delito, dirimir conflictos internos, respetar los derechos humanos y mantener el orden público.

#### Líneas de acción 3

- Equipamiento, sistemas de información, procedimientos de actuación y capacitación de policías mejorados y modernizados, para fortalecer el desempeño y los resultados de los cuerpos de seguridad pública municipal.
- Consejos Ciudadanos de Seguridad Pública Municipal promovidos, integrados y consolidados, para canalizar quejas y demandas, recoger propuestas y opiniones, evaluar proyectos y decisiones, y responsabilizar a la sociedad civil en torno a las tareas de seguridad pública.

- Comités e instancias de prevención y vigilancia a nivel escolar, vecinal y comunitario promovidos y creados, priorizando la atención a adolescentes y jóvenes expuestos a la violencia, el pandillerismo, el delito y las adicciones.

- Cultura de la prevención y denuncia promovida entre la población para combatir el delito y mantener el orden.

- Equipamiento, procedimientos de actuación y capacitación de cuerpos de protección civil modernos y mejores, para incrementar su capacidad de respuesta frente a eventuales desastres naturales.

**Estrategia 1.4** Impulso a los derechos humanos, la diversidad y la inclusión social en los municipios.

#### Líneas de acción 4

- Campañas de sensibilización instrumentadas para fomentar los derechos humanos de los habitantes, los derechos de los pueblos indígenas y la equidad de género.

- Problemática y temas relevantes para la juventud, la infancia, los adultos mayores, los migrantes y las personas con discapacidad, incluidos en la agenda de los municipios.

- Instancias municipales de apoyo a la mujer fortalecidas mediante programas de capacitación técnica a su personal; programas de difusión de información de los servicios de dichas instancias y campañas que promuevan el respeto y la equidad de género.

- Policías municipales capacitados y sensibilizados en materia de derechos humanos, trato digno a los indígenas y equidad de género.

- Coordinación interinstitucional promovida para la atención eficiente de grupos vulnerables y comunidades diversas, a través de mecanismos de comunicación efectivos, programas de colaboración conjunta y coordinación de elementos estratégicos en las agendas de las instituciones.



## 4.4 Fortalecimiento de la libre determinación y autonomía indígena

### 4.4.1 Libre determinación y autonomía indígena

El Estado mexicano, así como el Estado de Oaxaca, reconocen constitucionalmente su carácter multiétnico y pluricultural sustentado en la presencia de los pueblos indígenas. Conforme a lo dispuesto por el artículo 2º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 16º de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, este reconocimiento no se limita a los aspectos culturales, sino que implica el derecho a la libre determinación que se ejercerá como autonomía “en tanto partes integrantes del estado de Oaxaca, en el marco del orden jurídico vigente, por tanto, dichos pueblos y comunidades tienen personalidad jurídica de derecho público y gozan de derechos sociales”.<sup>4</sup> En el mismo sentido, el derecho a la libre determinación se encuentra previsto en el artículo 3º de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

Del marco jurídico internacional se desprende que el derecho a la libre determinación puede ejercerse de diversas maneras. El Estado mexicano, en acuerdo con los pueblos indígenas, ha determinado que la autonomía es la vía concreta para ejercerlo. En términos de lo establecido en la Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca, la autonomía se entiende como:

*La expresión de la libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas como partes que integran el estado de Oaxaca, en consonancia con el orden jurídico vigente, para asumir por sí mismos decisiones e instituir prácticas propias relacionadas con su cosmovisión, territorio indígena, tierra, recursos naturales, organización sociopolítica, administración de justicia, educación, lenguaje, salud y cultura.*

<sup>4</sup> artículo 16º de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca.

A partir de este precepto sabemos que el ejercicio de la libre determinación, asentada en la autonomía, ha sido una práctica ancestral de los pueblos y comunidades indígenas con características especiales debido a la presencia de instituciones propias, tales como la asamblea general, el sistema de cargos, la gratuidad de los servicios públicos, el tequio, la tenencia colectiva de la tierra, entre otras. Lo anterior, da origen a una autonomía comunitaria y municipal de facto, que la ley y las políticas públicas han reconocido parcialmente pero cuyo reconocimiento pleno, mediante la ejecución de acciones legales y de gobierno que fortalezcan la autonomía, está aún pendiente. Cuando se respetan las instituciones indígenas, se favorece significativamente la convivencia y el desarrollo armónico al interior de las comunidades y municipios, además de aminorar problemas sociales y políticos que se presentan en éstas.

Una de las principales aspiraciones de los pueblos indígenas es el ejercicio de la autonomía en un ámbito que trascienda la comunidad y el municipio. La Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas establece que esto es posible a través de la asociación de comunidades y municipios de forma individual o conjunta.<sup>5</sup> Aunque las comunidades indígenas han tendido a agruparse con base en su identidad étnica para exigir sus derechos, impulsar proyectos de desarrollo o para enfrentar y resolver conflictos, hasta ahora no se han establecido políticas proactivas para apoyar dichas iniciativas. Por lo tanto, es necesario el establecimiento de criterios y mecanismos legislativos para apoyar los esfuerzos de organización regional dentro de la Constitución, que permitan a los pueblos y comunidades indígenas gozar, de manera efectiva, de su derecho a la libre determinación, expresada como autonomía en el marco del Estado Mexicano.

#### 4.4.2 Sistemas normativos indígenas

Otro aspecto esencial en el ejercicio de la libre determinación, lo constituye el derecho de los pueblos indígenas a utilizar sus propios sistemas normativos. Es importante que se comprenda la naturaleza de dichos sistemas, los cuales son el conjunto de normas, procedimientos, autoridades y principios comunitarios sustentados en la tradición heredada de sus antepasados, que regulan la organización y funcionamiento de los pueblos y comunidades indígenas y mediante el cual dirimen un gran número de problemas, incluyendo conflictos entre autoridades de municipios indígenas. Además, son la base que regula la organización y funcionamiento de las instituciones comunitarias. La presencia de los sistemas normativos indígenas configura un pluralismo jurídico de hecho en nuestra entidad.

En esta materia, la Constitución Federal, en su artículo 2º, garantiza el ejercicio de la libre determinación y la autonomía para que los pueblos y comunidades indígenas puedan:

*Aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos, sujetándose a los principios generales de esta Constitución, respetando las garantías individuales, los derechos humanos y, de manera relevante, la dignidad e integridad de las mujeres. La ley establecerá los casos y procedimientos de validación por los jueces o tribunales correspondientes.*<sup>6</sup>

En los mismos términos, la Constitución local y la Ley reglamentaria reconocen la capacidad jurisdiccional de las autoridades indígenas para aplicar sus normas y procedimientos en asuntos internos, siempre y cuando no contravengan la Constitución y las leyes estatales vigentes, no vulneren los derechos humanos, ni de terceros.

No obstante lo anterior, al aplicar los sistemas normativos indígenas, frecuentemente se interpreta que éstos entran en confrontación con las normas establecidas por el Estado. En muchos casos, cuando las autoridades indígenas emiten e instrumentan una resolución con base en sus propias normas, las autoridades jurisdiccionales estatales alegan una

<sup>5</sup> artículo 8º de la Ley de derechos de los pueblos y comunidades indígenas del estado de Oaxaca.

<sup>6</sup> Fracción II del apartado A del artículo 2º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

facultad superior y someten a revisión dichas resoluciones; incluso, se ha llevado a juicio a autoridades comunitarias que ejercen actos derivados de los sistemas normativos internos, en cumplimiento de sus funciones. Esta situación genera un conflicto de competencias que pone en evidente desventaja a los pueblos y comunidades indígenas en materia jurisdiccional. La mayoría de las veces, este tipo de actos en controversia han sido considerados por las autoridades jurisdiccionales estatales como abuso de autoridad, formulados mediante quejas por supuestas violaciones a los derechos humanos o, inclusive, se inician averiguaciones previas ante la Procuraduría General de Justicia del Estado, suscitándose conflictos de competencias jurisdiccionales por la incompatibilidad en la aplicación de ambos sistemas.

A pesar de que existe un reconocimiento a nivel internacional, nacional y local de los sistemas normativos indígenas, aún persiste la necesidad de instrumentar mecanismos que permitan el diálogo y la resolución de conflictos que surgen entre el sistema jurídico indígena y el sistema jurídico estatal. Es preciso avanzar en la instrumentación del pluralismo jurídico, la cual podrá concretarse a través de la compatibilización, convalidación y homologación de las normas y resoluciones comunitarias.

#### 4.4.3 Acceso de los indígenas a la jurisdicción del Estado

Conforme al apartado A, fracción VIII del artículo 2º de la Constitución Federal, el derecho a acceder a la jurisdicción del Estado tiene dos dimensiones: la primera implica el derecho de las comunidades y los individuos indígenas a que sus sistemas normativos sean tomados en cuenta por las instancias jurisdiccionales del Estado al momento de resolver un conflicto; el segundo aspecto alude a la garantía que tienen las comunidades y los individuos indígenas de ser tratados en un plano de igualdad frente a los tribunales.

La Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH), recomienda que:

*...cuando una persona manifiesta que comparte la identidad indígena en el contexto de un procedimiento judicial, el ministerio público, el juzgador, así como la defensa tienen la obligación de abrirse para comprender que una serie de cosas deben ajustarse con relación al procedimiento ordinario que conocen. Cuando una persona se ha autoadscrito como indígena, el aparato penal, en todas sus vertientes, se debe activar de distinta forma para poder garantizar los derechos que nacen del reconocimiento de la diversidad cultural que garantiza el orden jurídico nacional e internacional. Estos son el derecho a la jurisdicción indígena, lo que puede implicar la declinación de la competencia del sistema estatal de justicia; a que sean tomados en cuenta los usos, costumbres y normas indígenas para entender el contexto en que ocurrieron los hechos y su significado en el caso de que se juzgue al indígena en el sistema estatal; y el derecho a contar en todo momento con un traductor o intérprete que garantice la comunicación intercultural, así como el derecho a la defensa.<sup>7</sup>*

Por otro lado, el artículo 2º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el artículo 16 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca y diversos artículos del Capítulo V de la Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca, prevén una serie de acciones en el sentido señalado por la OACNUDH. Dichas previsiones obligan a las instituciones de procuración de justicia locales a observar las especificidades antes señaladas en sus procedimientos de investigación y persecución del delito, así como en las etapas procesales y resoluciones judiciales que correspondan.

7 Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH). Informe del Diagnóstico sobre el acceso a la justicia para los indígenas en México, estudio de caso en Oaxaca, 2007, p. 40

La procuración de justicia se entiende como una acción del Estado para el cumplimiento del marco legal y el respeto a los derechos de los ciudadanos, mediante la investigación y persecución de los delitos. De igual modo, en el marco del reconocimiento constitucional de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas, se parte de la premisa de que la Nación es pluricultural; entonces, para garantizar el cumplimiento del marco legal es necesario considerar las especificidades culturales de dichos pueblos, tales como la lengua, cosmovisión, autoadscripción y formas de organización propia, las cuales se rigen por sus sistemas normativos internos en el marco que les establece la ley.

Por lo anterior, es necesario que las instancias de procuración de justicia a nivel local cuenten con suficientes policías, peritos, ministerios públicos y defensores de oficio que hablen las lenguas indígenas y que estén capacitados para atender de forma adecuada y digna a los indígenas. Dichas instancias, deberán contar también con criterios de trabajo que consideren el pluralismo jurídico del estado de Oaxaca, a efecto de procurar una justicia pronta, completa, eficaz, imparcial y gratuita, en cumplimiento establecido en la legislación correspondiente.

#### 4.4.4 Participación y representación política

En el contexto estatal, el derecho a la participación y representación política de los pueblos indígenas no se ha ejercido a plenitud. Esto ocurre principalmente porque la estructura de organización y representación política del Estado está basada en la participación de sus miembros de forma individual o a través de partidos o agrupaciones, excluyendo la participación de los colectivos o comunidades culturalmente diferenciadas, como es el caso de los pueblos indígenas.

Hasta ahora, la participación y representación política de los indígenas en el estado de Oaxaca se ha reducido al ejercicio de un derecho individual, a través de mecanismos que son ajenos y pueden discrepar con las formas de organización y representación de los pueblos indígenas. La falta de leyes en la materia no permite que alcancen a gozar de este derecho reconocido a nivel internacional, por lo que es necesario promover una reforma legal que incorpore lo establecido en el artículo 18º de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas:

*Los pueblos indígenas tienen derecho a participar en la adopción de decisiones en las cuestiones que afecten a sus derechos, por conducto de representantes elegidos por ellos de conformidad con sus propios procedimientos, así como a mantener y desarrollar sus propias instituciones de adopción de decisiones.*

Un precedente relativo a la representación indígena tuvo lugar en 2005, cuando el Instituto Federal Electoral (IFE) realizó la redistribución electoral del país. Para llevarla a cabo, el cuarto criterio, en orden de importancia, expresa que se debía: "Conformar, en lo posible, distritos electorales con mayoría de población indígena, preservando la integridad territorial de estas comunidades"<sup>8</sup>. Si bien este es un antecedente que pone en la agenda electoral el tema de los pueblos indígenas, existen serias limitaciones para garantizar una auténtica representación de los mismos.

Las limitaciones para la participación y representación de los indígenas hacen necesario que se revisen y adecuen las estructuras jurídicas, políticas y administrativas de sus municipios y del gobierno estatal, a fin de crear y consolidar los mecanismos que garanticen la participación y representación efectiva de los pueblos y comunidades indígenas.

<sup>8</sup> IFE (2005) Organización del Proceso Electoral Federal 2005-2006. Disponible en línea: [www.ife.org.mx](http://www.ife.org.mx)

#### 4.4.5 Consulta y consentimiento libre, previo e informado

Una de las formas de ejercicio del derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas y de su relación con el Estado, es el derecho al consentimiento libre, previo e informado. Éste representa una de las formas mejor diseñadas para la participación de los pueblos indígenas y su concreción es una aspiración de los pueblos indígenas del mundo.

Al respecto, el artículo 19º de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas establece que:

*Los estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por medio de sus instituciones representativas antes de adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas que los afecten, a fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado.*

El reconocimiento y la implementación de este derecho es de gran alcance. Conforme a la Declaración de Referencia, las esferas más importantes y donde es necesario que las comunidades y pueblos puedan dar o negar su consentimiento son: los desplazamientos y traslados de asentamientos humanos;<sup>9</sup> la reparación y restitución de bienes culturales, intelectuales, religiosos y espirituales;<sup>10</sup> la reparación, restitución o indemnización de las tierras, territorios y los recursos afectados; y la aprobación de proyectos que utilicen o exploten sus tierras, territorios y otros recursos<sup>11</sup>, particularmente los minerales e hídricos, entre otros<sup>12</sup>.

La Constitución Federal establece que los tres niveles de gobierno, para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria, deberán:

*Consultar a los pueblos indígenas en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y de los estatales y municipales y, en su caso, incorporar las recomendaciones y propuestas que realicen.<sup>13</sup>*

9 Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, artículo 10º.

10 Ibid, artículo 11º.

11 Ibid, artículo 28º.

12 Ibid, artículo 32.

13 artículo 2º, Apartado B, Fracción IX de la CPEUM.

La Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca establece en su artículo 53, que las obras y proyectos que promueva el Estado, las organizaciones o los particulares, que impacten a los pueblos y comunidades en sus recursos naturales, deberán ser discutidos, analizados y consensados previamente con dichos pueblos y comunidades.

Dada la extensión de los territorios indígenas en el estado de Oaxaca y la riqueza de los recursos que éstos contienen, se han generado diferencias entre los intereses o las prácticas de las empresas privadas y los pueblos y comunidades indígenas, debido a los impactos que pueden tener los proyectos de desarrollo en sus tierras, territorios y recursos naturales.

La ausencia de legislación y reglamentación, apegada a los estándares internacionales en materia de consentimiento y consenso, no ha facilitado que se instrumente el mecanismo de consulta previa, libre e informada, que sería el garante para generar un clima de respeto a las tierras, recursos naturales y cultura de los pueblos indígenas, necesario para dar certidumbre a los proyectos de desarrollo en los territorios indígenas.

Es importante resaltar que los mecanismos de consulta y participación de los pueblos y comunidades indígenas deben reconocer y respetar sus propias instituciones representativas. En el caso de Oaxaca, las asambleas comunitarias son la institución que ha garantizado la toma de decisión participativa en las comunidades, y debe ser referencia para la realización de las consultas.



#### 4.4.6 Mujeres indígenas

Las mujeres indígenas continúan siendo víctimas de discriminación, marginación y violencia que se acentúa por las condiciones económicas, sociales y jurídicas que privan en las comunidades y pueblos indígenas. En este sentido, los reclamos de equidad de género que han planteado las mujeres indígenas son perfectamente compatibles con las aspiraciones de los pueblos y comunidades, y se verían favorecidos al hacer vigentes los derechos colectivos, pues están intrínsecamente relacionados. No obstante, existen algunos aspectos que necesitan una atención específica, entre los que se encuentra: el reclamo de participación política en los ámbitos comunitario y municipal, el acceso a la salud sin discriminación acorde con las especificidades culturales de las mujeres indígenas y el derecho a una vida libre de violencia.

#### 4.4.7 Objetivos, estrategias y líneas de acción

##### Objetivo 1

Garantizar el ejercicio del derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas de Oaxaca a través de la autonomía, en sus diferentes ámbitos y niveles, en acuerdo con dichos pueblos y en el marco de lo establecido por la Constitución Federal y Local así como la legislación estatal.

**Estrategia 1.1** Elaboración y promoción de reformas legales e institucionales para concretar los derechos de los pueblos indígenas.

##### Líneas de acción 1

- Consultas amplias realizadas a todos los pueblos indígenas y a la ciudadanía en general, para elaborar iniciativas de reforma legal e institucional en materia de derechos de los pueblos indígenas, sobre los siguientes aspectos:
  - a. Autonomía indígena en los distintos ámbitos y niveles.
  - b. Armonización de los sistemas normativos internos con la legislación estatal.
  - c. Reconocimiento de la representación y participación política indígena.
  - d. Acceso efectivo de los indígenas a la jurisdicción del Estado.
  - e. Participación de las mujeres indígenas.
  - f. Consulta libre, previa e informada para alcanzar consensos.
  - g. Comunidades afrodescendientes reconocidas como un pueblo que forma parte del Estado de Oaxaca.
- Iniciativa de Reforma a la Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca.
- Equipo de expertos integrado para el diseño, revisión e impulso de las iniciativas para la reforma.



### **Estrategia 1.2** Fortalecimiento de la autonomía indígena en el nivel comunitario

#### **Líneas de acción 2**

- Iniciativa de reforma legal elaborada que señale los ámbitos de competencia de las comunidades indígenas, bajo los principios de la comunalidad.
- Acciones de gobierno realizadas para reconocer y considerar adecuadamente los ámbitos de competencia de las comunidades indígenas.

### **Estrategia 1.3** Adecuación de la autonomía municipal para garantizar un trato equitativo con las comunidades indígenas que lo integran.

#### **Líneas de acción 3**

- Estudios elaborados que analicen y propongan propuestas de solución a los problemas de asignación de recursos, participación electoral, participación de la mujer indígena y distribución de competencias entre agencias y cabeceras municipales.
- Propuestas promovidas para mejorar la relación entre agencias y cabeceras municipales en torno a los problemas antes señalados.
- Iniciativa de reforma a la Ley Orgánica Municipal elaborada para incluir las propuestas que superen los problemas arriba señalados.

### **Estrategia 1.4** Impulso a la autonomía indígena en su nivel regional.

#### **Líneas de acción 4**

- Programa diseñado e implementado que incentive la asociación de comunidades, comunidades y municipios, así como municipios entre sí, para integrar espacios regionales que les permitan el ejercicio de su autonomía, dentro del marco jurídico establecido.
- Consultas realizadas a los pueblos y comunidades indígenas, así como a expertos en la materia, para definir los ámbitos de competencia y las formas de interrelación del Estado con las asociaciones enunciadas, construidos a través del diálogo y de los acuerdos con las comunidades y municipios.
- Instrumentos jurídicos e institucionales propuestos y/o elaborados, en los que se definan los ámbitos de competencia y las formas de interrelación del Estado con las asociaciones enunciadas, construidos a través del diálogo y de los acuerdos con las comunidades y municipios.
- Plan elaborado para el impulso y la constitución de asociaciones de comunidades, de comunidades y municipios, así como de municipios entre sí, para la implementación de su autonomía y desarrollo regional sostenible.

**Estrategia 1.5** Diseño y promoción de acciones que propicien la autonomía y el desarrollo regional sustentable en acuerdo con los pueblos indígenas en sus distintas formas asociativas a nivel comunitario, municipal y regional.

#### Líneas de acción 5

- Jornadas de interlocución, planeación e implementación participativa realizadas con los pueblos y comunidades indígenas, con participación especial de las mujeres.
- Políticas y programas implementados para el empoderamiento de la mujer indígena y su no discriminación dentro y fuera de las comunidades, para que se les brinde un trato equitativo, justo y digno.
- Proyectos implementados por las asociaciones comunitarias, municipales y regionales en materia política, económica, cultural, educativa, de salud y de procuración y administración de justicia, entre otros.

**Estrategia 1.6** Impulso al reconocimiento efectivo de los sistemas normativos indígenas, en los ámbitos de su competencia, en consonancia con las disposiciones legales vigentes.

#### Líneas de acción 6

- Prontuario construido de resoluciones comunitarias relevantes surgidas desde los sistemas normativos de los pueblos y comunidades indígenas, a los que se les debe reconocer validez y eficacia, para impulsar su convalidación por las autoridades jurisdiccionales estatales.
- Iniciativa de reforma legal elaborada que establezca mecanismos e instituciones para la solución de controversias en materia electoral en municipios indígenas.
- Campaña de difusión realizada sobre la concepción y contenidos de los sistemas normativos internos de los pueblos y comunidades indígenas, como normas jurídicas vigentes y no sólo como “usos y costumbres”.

**Estrategia 1.7** Fortalecimiento de las instituciones de la comunalidad.

#### Líneas de acción 7

- Políticas y programas públicos establecidos para promover la práctica y consolidación de la asamblea general, el sistema de cargos, la propiedad comunal de la tierra, los sistemas normativos internos, las fiestas y los principios que sustentan la vida comunitaria y municipal de los pueblos indígenas.
- Iniciativa de reforma legal elaborada que reconozca competencia a las Asambleas Generales de Ciudadanos en la planeación y fiscalización de los recursos de los municipios indígenas, entre otros ámbitos.
- Programa implementado para impulsar la adopción escrita de estatutos comunales, estatutos electorales y estatutos de autonomía que fortalezcan el uso y disfrute equitativo de la tierra, la elección a través de las normas comunitarias y, en general, la comunalidad de los pueblos indígenas en el marco de respeto a los derechos humanos y las garantías individuales.
- Programa de capacitación y difusión realizado para servidores públicos y ciudadanos en general, que fomente la comprensión de la comunalidad y los derechos colectivos de los pueblos indígenas, a fin de afirmar la convivencia intercultural en la entidad.

**Estrategia 1.8** Establecimiento, facultamiento y fortalecimiento de instancias estatales capaces de garantizar el acceso efectivo de las personas indígenas a la jurisdicción del Estado.

#### Líneas de acción 8

- Iniciativa de reforma de ley que establezca y fortalezca los mecanismos correctos y acordes con las características y necesidades específicas de las personas indígenas, mediante la prestación eficaz, oportuna y con trato digno de los siguientes servicios básicos, sin menoscabo de otros posibles:
  - a. Defensoría de oficio
  - b. Interpretación y traducción de lenguas indígenas
  - c. Peritajes lingüísticos, antropológicos y toponímicos (entre otros especializados aplicables a los pueblos indígenas)
  - d. Fondo de fianzas para presos indígenas

**Estrategia 1.9** Definición de formas y mecanismos de participación de los pueblos indígenas en los poderes estatales y órganos de gobierno, de conformidad con sus principios y procedimientos y por conducto de representantes.

#### Líneas de acción 9

- Consulta pública realizada a todos los pueblos y comunidades indígenas, para definir las formas y mecanismos de participación de los pueblos indígenas de Oaxaca en los poderes estatales y órganos de gobierno.
- Revisión de la pertinencia y funcionalidad de la Secretaría de Asuntos Indígenas y la Procuraduría para la Defensa de los Indígenas y Grupos Vulnerables, para garantizar el cumplimiento de los objetivos y funciones para las que fueron creadas.
- Iniciativa de reformas legales elaboradas que garantice el derecho de consulta a las comunidades y pueblos indígenas en la implementación de políticas, programas y proyectos susceptibles de afectarles.

**Estrategia 1.10** Instrumentación de la consulta libre, previa e informada para los proyectos de desarrollo y medidas administrativas que se impulsen en los territorios indígenas.

#### Líneas de acción 10

- Mecanismos ágiles y sencillamente instrumentados que permitan a los pueblos indígenas acceder a la información sobre proyectos de desarrollo y medidas administrativas que les conciernen.
- Iniciativa legal promovida para realizar consultas a los pueblos y comunidades indígenas, cuando se pretenda establecer en sus tierras y territorios proyectos de desarrollo o tomar medidas administrativas o legales que puedan afectarles.
- Órgano técnico instalado para diseñar, conducir y emitir los resultados de las consultas, considerando las instituciones y formas de cada comunidad y pueblo indígena involucrado.

## 4.5 Certeza jurídica y justicia para todos

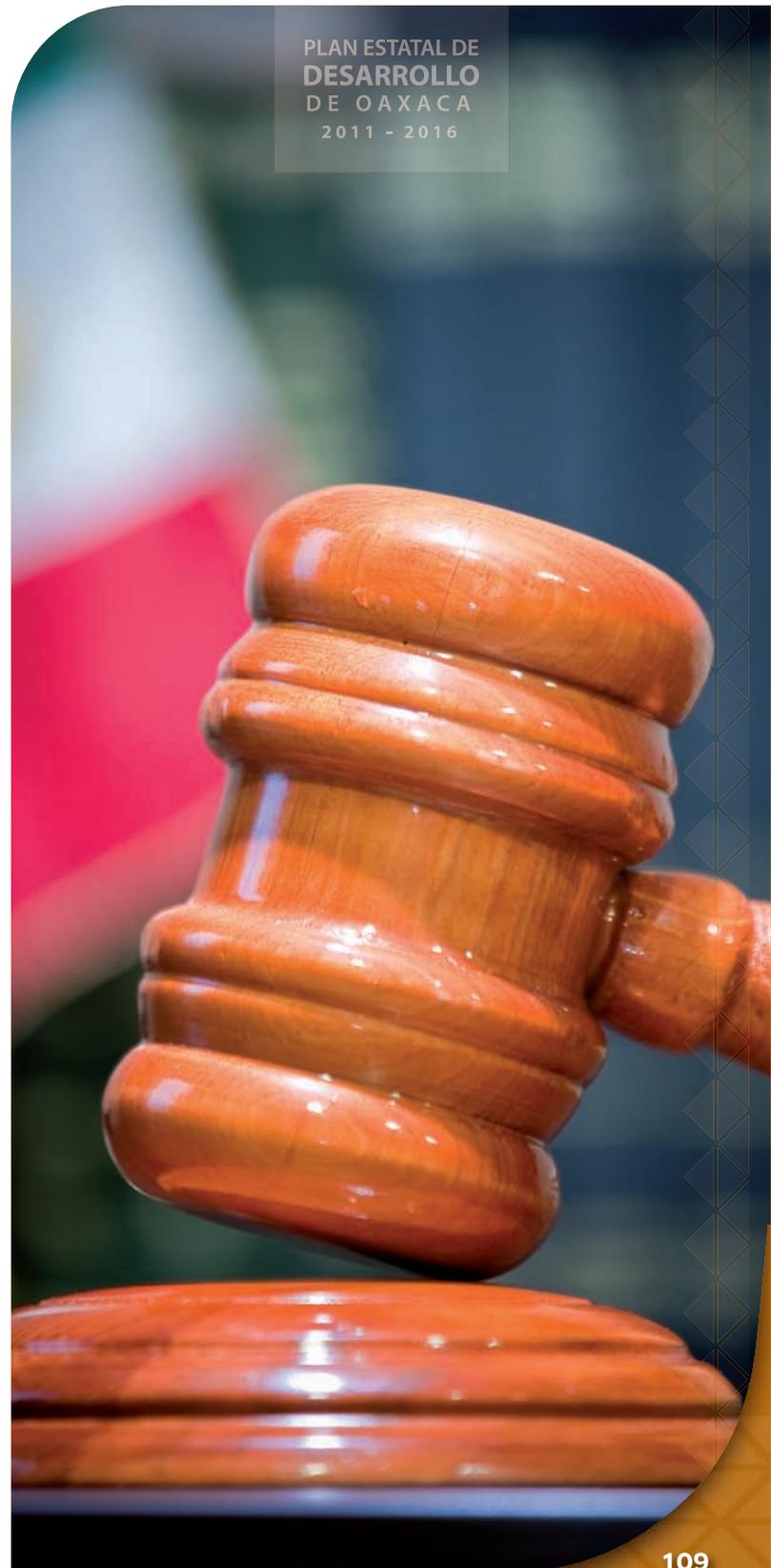
### 4.5.1 Diagnóstico

Desde la perspectiva constitucional, la procuración de justicia se puede entender como la actividad que realiza el Estado para garantizar el cumplimiento del marco legal y el respeto a los derechos de los ciudadanos mediante la investigación de los delitos y el ejercicio de la acción penal.<sup>14</sup> En este sentido, se requiere que el sistema jurídico esté basado en principios y documentos sin ambigüedades, que garanticen el entendimiento de la Ley por parte de funcionarios y ciudadanos. De esta forma, se cierran espacios tanto para interpretaciones y sentencias discrecionales, como para procesos largos y tortuosos. Un andamiaje legal con estas características es la base para garantizar certeza jurídica a la ciudadanía; los oaxaqueños merecen tener la seguridad de que la legislación se cumplirá y de que los criterios bajo los cuales deberá ser cumplida no son discrecionales ni arbitrarios.

En el ámbito de la procuración de justicia, la ciudadanía tiene una percepción negativa generalizada. La carencia de certeza jurídica y predictibilidad en la aplicación de la ley es, sin duda, una de las características del sistema de procuración de justicia que más acusadamente marca la percepción que la ciudadanía guarda de las instituciones y sus funcionarios, lo que se refleja en la escasez de denuncias sobre delitos. De acuerdo con la Encuesta Nacional de Percepción Ciudadana sobre Inseguridad Pública efectuada por el Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI), en 2010, las principales razones que aduce la población para no denunciar son la pérdida de tiempo (38.3%), la desconfianza en los agentes del Ministerio Público local y federal (62.5% y 61.4%, respectivamente).

En el fondo de esta percepción residen prácticas caracterizadas por la ineficacia, la corrupción, los abusos y el tráfico de influencias que repercuten en el debido funcionamiento de las dependencias. En Oaxaca esta inoperancia legal fomenta la impunidad y limita el crecimiento económico, desincentiva las inversiones y estanca el acceso a mejores niveles de vida, que es una situación que urge revertir.

14 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 21. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Última Reforma DOF 29-07-2010.



Además de los inconvenientes hallados en las instituciones de procuración de justicia, existen deficiencias estructurales como la falta de planeación y una insuficiente asignación de recursos. Esto ha devenido en un abandono del Ministerio Público y de sus auxiliares, en la escasa investigación científica de los delitos, en el insuficiente personal para realizar las investigaciones, en procedimientos inadecuados, en el uso de tecnologías y mecanismos de información obsoletos y en una infraestructura insuficiente. Por ende, la actividad de procuración de justicia es reactiva haciendo que la población se sienta insegura, insatisfecha e inerme ante el marco jurídico que les rige.

Como consecuencia de lo anterior, el rezago en el trámite de indagatorias a través de los años se ha elevado. Tan sólo durante el periodo 2010-2011 el número de averiguaciones previas y legajos de investigación se incrementó en un 32%, las cuales son atendidas por únicamente 280 Agentes del Ministerio Público. Aunado al aumento de la población y al incremento en los índices delictivos en la entidad, se tiene como efecto una limitada capacidad de respuesta a las demandas sociales en esta materia. En suma, existe un atraso grave en la procuración de justicia, propiciando desencanto, alejamiento ciudadano, bajo nivel de denuncias e impunidad.

La sociedad oaxaqueña merece un sistema de procuración de justicia oportuno e imparcial, con credibilidad y confianza. Para garantizar a la ciudadanía la certeza jurídica y el acceso a la justicia, se requiere principalmente autonomía técnica y financiera para el Poder Judicial de Oaxaca. Resulta indispensable también que a la Procuraduría General de Justicia se le asigne un porcentaje fijo del presupuesto de egresos del Estado, que se tenga un mayor y mejor equipamiento e infraestructura, que se profesionalice la figura del Ministerio Público y que se disminuya el rezago de las averiguaciones previas y, por tanto, el margen de aplicación de la Ley o conclusión de un juicio o procedimiento administrativo.

Asimismo, es importante elaborar un programa de profesionalización y un servicio de carrera para los servidores públicos de la procuración de justicia, que regule los procesos de selección, capacitación, promoción y remuneración de los servidores públicos, a fin de mejorar el capital humano y la confiabilidad de éstos.

Desde la perspectiva de los derechos fundamentales, el acceso a la justicia es una prerrogativa inherente a la condición humana. El Estado tiene por ello la obligación de hacer valer este derecho para todos los ciudadanos mexicanos. La realidad, sin embargo, es diferente: de acuerdo con el Anuario Estadístico del Estado de Oaxaca, edición 2010, las quejas más recurrentes en la representación oaxaqueña de la Comisión para la Defensa de los Derechos Humanos son aquellas relacionadas con el derecho a la legalidad y la seguridad pública.

El acceso a la justicia es una condición primordial para cualquier democracia; sin embargo, existen problemas patentes para garantizar el acceso a la justicia en ámbitos diversos. Entre ellos, cabe mencionar la falta de una cultura de la legalidad, la insuficiente asesoría jurídica gratuita en la entidad, la lejanía de los órganos jurisdiccionales, en los procesos formalistas que exigen al ciudadano acudir constantemente a realizar trámites (en ocasiones ociosos o dilatorios), en la falta de criterio y de sentido común de algunos juzgadores y funcionarios judiciales.

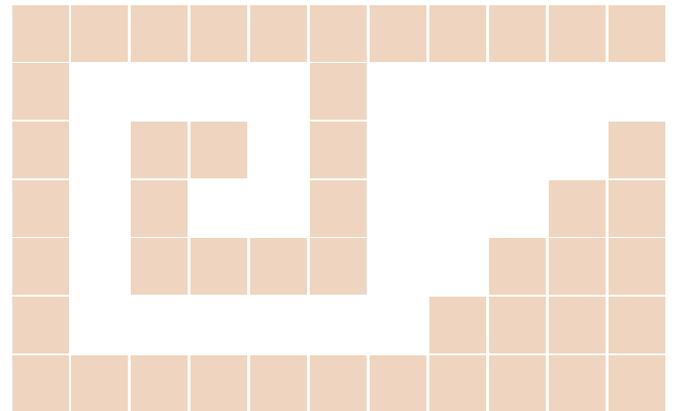
Por ello, el Estado debe fomentar una vocación de observancia, promoción y protección de las garantías individuales y de los derechos humanos, poniendo especial atención en el acceso a la justicia para todos. El papel del Poder Ejecutivo, en corresponsabilidad con el Poder Judicial, es preponderante en la consolidación de una cultura de respeto a los derechos humanos.

Por otra parte, los servidores públicos encargados de la procuración de justicia no están exentos de cometer actos de corrupción. Entre los factores asociados a la corrupción en esta materia destacan la discrecionalidad de algunas decisiones y actuaciones judiciales, la complejidad y opacidad de los procedimientos, así como la acusada debilidad de los órganos de vigilancia y fiscalización, lo cual impide garantizar la transparencia, certeza y legalidad de procesos judiciales.

Otra problemática que debe considerarse, es que buena parte de la población desconoce sus propios derechos, así como las facultades y obligaciones de las autoridades de procuración de justicia, lo cual también contribuye a que la ciudadanía no tenga plena confianza al acudir a denunciar, a formular querrelas y a colaborar con las autoridades.

En este sentido, es necesario promover el establecimiento de una cultura de la legalidad, no solamente desde el marco institucional, sino desde una perspectiva ciudadana. La voluntad de respetar las leyes se refiere al fomento de un conjunto de valores, percepciones y actitudes hacia las normas jurídicas y las instituciones que las ejecutan; la existencia de un castigo o sanción a las personas o grupos de personas que cometan una violación a la ley; garantía del debido proceso, especialmente en la defensa de los acusados y la compensación del daño a las víctimas; condena generalizada a la delincuencia y corrupción; existencia de un sistema para adecuar las leyes a las necesidades y aspiraciones de la sociedad. En ausencia de una cultura de legalidad, aunque los Estados tengan formalmente sistemas jurídicos sólidos y sofisticados, en la práctica la impunidad puede convertirse en la norma.

En ese sentido, es primordial que las investigaciones de los delitos estén fundamentadas, que sean científicas, completas y oportunas, y que estén basadas en un marco legal claro y adecuado a las circunstancias actuales. De esta forma, cualquiera que sea el sentido de una investigación, existirá aceptación por parte de los involucrados. El que todas las partes estén informadas sobre los criterios bajo los cuales la justicia es aplicada, generará certidumbre en la ciudadanía y en los actores económicos y sociales en general.



Es ya impostergable impulsar una cultura de la legalidad en la que no se gobierne por encima de los derechos humanos; por el contrario, que se garantice la certeza jurídica en la aplicación de la ley para todos los hombres y mujeres. Ello obliga, en consecuencia, a definir estrategias que fortalezcan la equidad de género por una parte, y por otra, a incluir dentro de estos mismos planteamientos el acceso digno a la justicia de los pueblos indígenas. En este último aspecto hay mucho por hacer. Para citar sólo un dato, en materia de profesionalización, el 45% de los defensores de oficio adscritos a la Procuraduría para la Defensa del Indígena y Grupos Vulnerables no están titulados.

Se pretende lograr que la procuración de justicia sea un servicio público profesional, confiable, justo, eficiente, fundado en criterios de calidad y oportunidad; deberá cumplir, completa, eficaz, imparcial y gratuitamente con los principios previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca y las demás disposiciones aplicables, para generar un marco normativo bajo el cual el ciudadano tendrá la garantía del respeto a todos sus derechos.





#### 4.5.2 Objetivos, estrategias y líneas de acción

##### Objetivo 1

Garantizar una procuración de justicia pronta, completa, eficaz, imparcial y confiable, a través del combate frontal a la impunidad en la comisión de los delitos, así como del fortalecimiento de las instituciones de procuración de justicia, propiciando la cultura de legalidad y la paz social.

**Estrategia 1.1** Fortalecimiento, reestructuración, modernización y actualización de las instituciones de procuración de justicia para brindar a la ciudadanía servicios oportunos, eficaces e imparciales.

##### Líneas de acción 1

- Autonomía técnica y presupuestal instaurada y garantizada para la Procuraduría General de Justicia del Estado.
- Programas de capacitación, actualización, especialización y sensibilización implementados para ministerios públicos, investigadores, peritos y defensores de oficio.
- Servicio profesional de carrera cursado en las instituciones procuradoras de justicia.
- Infraestructura y equipamiento modernizado y suficiente para las instancias de procuración de justicia, priorizando los servicios y actividades críticas.
- Tecnologías de información y métodos de investigación de vanguardia implementados, que generen inteligencia operativa, táctica y estratégica que mejoren la procuración de justicia.
- Procedimientos de atención simplificados y mejorados para brindar una atención eficaz y expedita, de calidad y con trato digno para los ciudadanos oaxaqueños.
- Mecanismos de evaluación y atención de quejas y denuncias implementados y optimizados, que permitan conocer y mejorar la calidad técnica y la percepción ciudadana sobre los servicios prestados por las instancias de procuración de justicia.
- Justicia restaurativa y métodos alternativos impulsados como medios de solución paralelos y adicionales a los conflictos penales.
- Fiscalía especial facultada e instaurada para atender delitos de trascendencia social.

**Estrategia 1.2** Combate a la corrupción, la impunidad y la discrecionalidad dentro del sistema de procuración de justicia para otorgar certeza jurídica al ciudadano oaxaqueño.

##### Líneas de acción 2

- Mecanismos de control de confianza implementados a todo el personal que ejerce facultades y funciones de procuración de justicia, para coadyuvar al fortalecimiento de la capacidad institucional y otorgar mayor credibilidad a la ciudadanía.
- Programa de rotación periódica de personal implementado en la Procuraduría General de Justicia del Estado de Oaxaca y en sus representaciones en la entidad, para prevenir actos de colusión, tráfico de influencias y corrupción.
- Áreas de Control Interno y Visitaduría General fortalecidas y profesionalizadas, a través de programas de capacitación técnica, reestructuración orgánica, programas de auditoría periódicos y seguimiento puntual a las observaciones de las auditorías.
- Acciones de prevención y combate a la corrupción realizadas, en consideración de los principales riesgos y procesos críticos susceptibles a la comisión de actos ilícitos en materia de procuración de justicia.

**Estrategia 1.3** Protección a las garantías individuales, a la equidad de género, a los derechos indígenas y a los derechos humanos.

##### Líneas de acción 3

- Programas de capacitación y sensibilización implementados para el respeto riguroso de los derechos humanos por parte del Ministerio Público.
- Asesoría jurídica y defensoría de oficio, brindada eficaz y oportunamente a la ciudadanía, priorizando la atención a personas en situación de vulnerabilidad, mujeres, indígenas y migrantes que son víctimas del delito.
- Fiscalía para la atención de delitos por violencia de género reestructurada a nivel de Subprocuraduría con representaciones al interior del estado, que proporcione un servicio eficiente y de calidad a las víctimas de estos delitos.
- Coordinación interinstitucional promovida para la atención de grupos vulnerables, a través de mecanismos de comunicación y programas de colaboración.
- Fiscalía especial facultada e instaurada para atender delitos de los migrantes
- Ciudadanos oaxaqueños sensibilizados e informados en materia de derechos y obligaciones en el marco de las leyes federales, estatales y la normatividad local.





## 4.6 Regularización de la tenencia de la tierra y resolución de conflictos agrarios

### 4.6.1 Diagnóstico

El estado de Oaxaca tiene una superficie total de 9.5 millones de hectáreas, de las cuales poco más del 75% son propiedad social, es decir, pertenecen a comunidades, ejidos y colonias agrícolas. A su vez, del total de la propiedad social tres cuartas partes son tierras comunales y el resto son ejidales. En la entidad existen 1,587 núcleos agrarios, con 867 comunidades y 720 ejidos, con población tanto indígena como mestiza.

Oaxaca es un estado con un importante perfil rural. De acuerdo a los resultados del Censo de Población y Vivienda 2010, el 53% de la población en Oaxaca vive en localidades menores a 2,500 habitantes; en contraste, en México, esta población representa sólo la quinta parte.

La marginación es un elemento que influye significativamente en el tema agrario. En Oaxaca, la marginación deriva de la combinación de una enorme dispersión poblacional en una superficie que es en 70% montañosa, lo cual implica gran dificultad para hacer llegar la infraestructura social y productiva a las localidades, así como el encarecimiento de los bienes y servicios. Por citar dos datos básicos, el 9% de las localidades no tiene acceso por carretera y el 15% no tiene transporte público. En turno, la marginación está fuertemente asociada con la pobreza rural, que afecta gravemente a la población en estas localidades.

Después de la Revolución Mexicana, el reparto agrario y el reconocimiento de los bienes comunales en el estado se ejercieron de manera lenta y tardía.

Se pensaba que las posesiones de los pueblos no implicarían problema al momento de integrar los expedientes que les dieran seguridad jurídica en la tenencia de la tierra, pues muchos pueblos, desde la época colonial, la tenían asegurada a partir de sus títulos primordiales. Lamentablemente, los procedimientos técnicos usados para la regularización y las limitaciones en la precisión métrica cartográfica propiciaron que en una cantidad significativa de acciones agrarias se generaran conflictos entre núcleos de población, muchos de los cuales se mantienen hasta la fecha.

Para atender esta problemática se llevaron a cabo recientemente transformaciones significativas en la legislación y en la estructura institucional del Estado mexicano. Con las reformas de 1992 al artículo 27 de la Constitución se crearon a nivel federal los Tribunales Unitarios Agrarios (TUA), el Tribunal Superior Agrario (TSA) y la Procuraduría Agraria (PA), y, además, se transformó el Registro Agrario Nacional (RAN). Por parte del Gobierno del Estado de Oaxaca, opera la Junta de Conciliación Agraria (JCA), cuyo fundamento jurídico reside en los artículos 90 y 91 de la Constitución Política local y está reglamentada por su Ley Orgánica que entró en vigor en 1991.

Aunque la materia agraria es de competencia fundamentalmente federal, es necesaria la participación de las autoridades estatales por tratarse de conflictos que se suscitan dentro del territorio estatal y que involucran con frecuencia a distintas instituciones, entre ellas, la Secretaría General de Gobierno, la Secretaría de Seguridad Pública y la Procuraduría General de Justicia del Estado, ya que frecuentemente los conflictos agrarios derivan en problemas de seguridad, justicia y gobernabilidad.

El Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares (PROCEDE) se puso en marcha en 1993 como instrumento para dar certidumbre jurídica a la tenencia de la tierra, regularizar los derechos agrarios y certificar los límites de los ejidos y comunidades mediante el otorgamiento de certificados parcelarios y de derechos

sobre tierras de uso común, así como de títulos de propiedad a los ejidatarios poseedores, comuneros y vecindados. El PROCEDE, ahora denominado Fondo de Apoyo a Núcleos Agrarios sin Regularizar (FANAR) actúa únicamente en núcleos agrarios que den su anuencia para la delimitación. El FANAR tuvo en un primer momento avances importantes en ejidos con menos conflictos, debido a la aceptación voluntaria. Al pasar los años aumentó la dificultad para incorporar a otros ejidos por el alto grado de conflictividad que existe en relación a la tenencia de la tierra, tanto al interior de éstos como con los ejidos colindantes. Aunque en 2005 el FANAR se amplió a más comunidades, el Banco Mundial considera que "los ejidos que aún no han sido certificados son mayores, más conflictivos, más pobres, de más difícil acceso y con menos capacidades humanas que el promedio, [y esto] tendrá implicaciones para completar el programa".

Referente a la certificación de derechos ejidales y comunales, hasta 2011 se han certificado 1,182 núcleos agrarios, de los cuales 729 son ejidos y 453 comunidades. Con este programa se avanzó en la delimitación y asignación de aproximadamente 4.4 millones de hectáreas de tierra de propiedad social, que comprenden 1.3 millones de hectáreas de tierras ejidales y 3.1 millones de comunales. Esta transformación suponía la regularización de la tenencia de la tierra, la actualización y definición de sus derechos y el acceso a opciones de inversión y de relación de los sujetos agrarios con el capital, en diversas formas de trabajo que permitirían abatir la pobreza en la que históricamente se han visto inmersos comuneros y ejidatarios. Sin embargo, es evidente que tales cambios no tuvieron los impactos previstos. En el caso del estado de Oaxaca, se fueron generando conflictos derivados de las medidas de regularización que debían generar el efecto contrario.

Del 40% de la superficie social pendiente de regularizar, la mayor parte corresponde a comunidades, que confrontan problemas de límites por posesiones de superficies, así como a núcleos agrarios en los cuales sus órganos de representación no han precisado los derechos individuales

de cada uno de los sujetos acreditables. Incluso en muchos casos en los que se definió jurídicamente la posesión, en el campo persiste el conflicto. Ningún otro estado posee un nivel de fragmentación territorial tan elevado y conflictivo.

Adicionalmente, la tenencia de la tierra en Oaxaca presenta una complejidad particular que obedece a la relación orgánica de las comunidades indígenas con las tierras que ocupan, a la insuficiencia de la legislación para reconocer derechos territoriales, a la injerencia de intereses de terceros y a la falta de aplicación del marco jurídico en materia agraria. De modo que, en la práctica, los problemas preponderantes en el campo resultan ser los litigios por límites territoriales entre comunidades y el despojo de tierras y recursos naturales.

En el escenario actual del estado de Oaxaca, los conflictos agrarios constituyen una de las principales amenazas para la estabilidad, la paz social y la gobernabilidad. De acuerdo con cifras recientes, el número de conflictos por territorios en todo el estado fluctúa normalmente entre los 450 y los 500 asuntos; de este universo 66 problemas agrarios representan riesgo de enfrentamientos, destacando 24 conflictos que tienen antecedentes de violencia con saldos trágicos que incluso han afectado de manera significativa la vigencia de los derechos humanos al desplazar poblaciones, privar de los derechos agrarios a personas o grupos, impedir que las mujeres sean las sucesoras del derecho agrario o accedan a los puestos de representación de los núcleos agrarios.

Las mediciones y los registros más recientes revelan que hasta el año 2010, un 34% del total de los 570 municipios que componen la entidad estaba involucrado en algún diferendo agrario. Los conflictos son de distinta naturaleza, incluyendo los jurídico-administrativos, políticos, étnicos y sociales. Entre los primeros, existen en los Tribunales Agrarios de la entidad más de 100 sentencias pendientes de emitir y más de 130 que no pueden ejecutarse por oposición de alguna de las partes, decisiones y procedimientos de autoridades que desembocan en acciones agrarias mal ejecutadas;

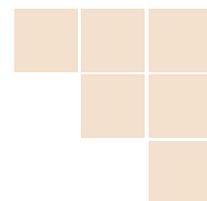
deslinde y entrega de tierras no correspondientes a los planos oficiales; resoluciones sobre posesión de una misma superficie a favor de dos o más grupos o individuos; falta de la actualización de los padrones de sujetos de derecho agrario; errores en los juicios de privación o sucesión de derechos agrarios y acumulación de expedientes por falta de capacidad en la gestión administrativa; entre otros.

Entre las causas políticas se encuentran los esfuerzos de grupos y líderes –tanto locales como externos a las comunidades y núcleos agrarios– por mantener o aumentar su influencia, a lo que se suman una serie de causas sociales ligadas al control de la tierra, tales como la presión por obtener un terreno para vivir o producir; la lucha interna por el acceso a bienes esenciales como el agua, la madera, los animales de caza y otros recursos naturales, así como las invasiones que realizan campesinos, ganaderos, inmobiliarias, empresas forestales, mineras y organizaciones foráneas de diversa índole.

De acuerdo con datos de las agencias estatales, hace 17 años existían aproximadamente 1,740 conflictos agrarios en el estado, de los que al año 2010 se habían resuelto formal y procedimentalmente más de 1,400 y restaban por conciliar 312. Por su parte, la SRA reporta que de los más de 700 conflictos agrarios resueltos en los últimos cuatro años, 201 fueron en municipios indígenas, 96 en comunidades con presencia indígena y 13 en comunidades con presencia indígena dispersa.

En Oaxaca, con la participación de la Junta de Conciliación Agraria, se han finiquitado 13 asuntos en los últimos años. El enfoque utilizado para dar solución a estos conflictos en la entidad ha sido más reactivo que preventivo y ha variado de acuerdo con los actores involucrados y la naturaleza e intensidad de las confrontaciones. Sin embargo, es posible señalar que los elementos comunes fueron, en estos casos, la conciliación y la negociación, combinada con la aplicación de recursos a través de proyectos o pagos compensatorios, medidas con las cuales ha sido posible lograr algunos acuerdos entre las partes involucradas. Sin embargo, cabe aclarar que no todas las contingencias son atendidas coordinadamente por todos los niveles de gobierno; asimismo, en ocasiones el marco regulatorio vigente entra en contradicción con las decisiones tomadas por las asambleas de comuneros en los municipios que cuentan con sistemas normativos de derecho consuetudinario, particularmente en los indígenas.

A casi veinte años de la reforma al artículo 27 constitucional que generó importantes cambios en materia agraria, se observa que las instituciones creadas para dar certeza jurídica a la tenencia de la tierra no han podido finiquitar los conflictos en el campo oaxaqueño. Los resultados de figuras como el Fideicomiso Fondo Nacional para el Fomento Ejidal (FIFONAFE) y el Fondo de Apoyo a Núcleos Agrarios sin



Regularizar (FANAR [anteriormente PROCEDE]) no han tenido el mismo impacto que en otros estados, donde la implementación de la legalidad agraria alcanza casi la totalidad del campo. Esto evidencia la necesidad de establecer una política pública adecuada, con acciones oportunas y eficaces para atender los problemas y conflictos agrarios. Dicha política debe sustentarse en un marco jurídico actualizado y a la altura de las respuestas que esperan los sujetos agrarios.

Hay que decir que es indispensable la transformación de las dependencias que atienden la cuestión agraria en el estado, así como la instrumentación de acciones compensatorias que coadyuven a resolver pacíficamente los enfrentamientos. Lograr una coordinación más efectiva con las instituciones federales es fundamental para que, en el marco de las atribuciones y competencias de las partes, se logre un mayor impacto en la solución de los conflictos agrarios.

Finalmente, la resolución de los conflictos por la tenencia de la tierra es una condición indispensable para lograr la paz social y el desarrollo sustentable de los núcleos agrarios y comunidades indígenas del estado de Oaxaca.

#### 4.6.2 Objetivo, estrategia y líneas de acción

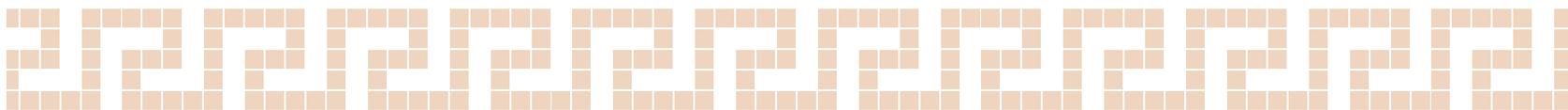
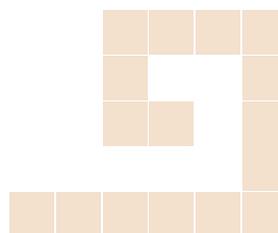
##### Objetivo 1

Lograr la conciliación entre las comunidades y ejidos en conflictos agrarios a través de la regularización de la tenencia de la tierra y el reconocimiento pleno de los derechos de los sujetos acreditados, a fin de contribuir a mantener la paz social en el campo oaxaqueño y mejorar las condiciones para su desarrollo sustentable.

**Estrategia 1.1** Recomposición institucional al seno del Gobierno del Estado y coordinación oportuna, adecuada y eficiente con las dependencias agrarias del Gobierno Federal para el impulso a la conciliación entre los núcleos en conflicto.

##### Líneas de acción 1

- Atención prioritaria otorgada a los conflictos agrarios que han derivado o pueden derivar en hechos de violencia o confrontación grave.
- Consejo Estatal y Consejos Regionales para la Conciliación Agraria reestructurados y capacitados para mejorar su actuación y desempeño en la atención de conflictos.
- Actividades de conciliación agraria descentralizadas, apoyándose en la infraestructura de los 29 Módulos de Desarrollo Sustentable en el estado.
- Programas interinstitucionales establecidos entre el Consejo Estatal para la Conciliación Agraria y las dependencias federales correspondientes.
- Trabajos técnicos informativos y topográficos realizados para contribuir a la definición precisa de los territorios y los derechos sobre los mismos de las partes en conflicto.
- Sistema de información agraria actualizado y funcional, para dar atención de manera preventiva a los conflictos agrarios.
- Cursos de capacitación y sensibilización permanente implementados en materia de derecho agrario y resolución de conflictos para los órganos de representación de comunidades y núcleos agrarios.
- Servidores públicos estatales y federales sensibilizados y respecto a las características específicas de los pueblos indígenas y los antecedentes históricos de sus comunidades, para que puedan brindar una atención efectiva y un trato digno a los indígenas involucrados en conflictos agrarios.



**Estrategia 1.2** Incremento de los recursos para la aplicación de programas y proyectos de desarrollo rural sustentable en zonas de conflicto.

#### Líneas de acción 2

- Mecanismos de información, coordinación y gestión efectivos desarrollados por el Gobierno del Estado con las instancias federales para que los recursos del Fideicomiso Fondo Nacional para el Fomento Ejidal (FIFONAFE) y el Fondo de Apoyo a Núcleos Agrarios sin Regularizar (FANAR) se otorguen oportuna y adecuadamente.
- Proyectos de desarrollo rural sustentable promovidos en zonas de conflicto agrario, que contribuyan a generar alternativas de ocupación e ingreso y faciliten la conciliación entre las partes, particularmente en los municipios y comunidades indígenas.

**Estrategia 1.3** Impulso al acceso efectivo de las mujeres a la tenencia de la tierra en los términos de Ley, a través de modelos local y culturalmente viables.

#### Líneas de acción 3

- Proyectos de integración de las mujeres a la toma de decisiones al interior de los núcleos agrarios establecidos.
- Apoyo de gestión realizado para que las mujeres interesadas puedan acceder a recursos federales disponibles para adquirir tierras y desarrollar proyectos productivos de manera individual y en grupos.
- Programas de sensibilización realizados que promuevan la equidad de género en las comunidades y núcleos agrarios, especialmente en las comunidades indígenas cuyos sistemas normativos internos limiten el reconocimiento de derechos a las mujeres en torno a la tierra.



## 4.7 Seguridad pública y paz social

### 4.7.1 Diagnóstico

La seguridad pública es uno de los temas de mayor prioridad en la agenda de los gobiernos federal, estatal y municipal. Con funciones y responsabilidades concurrentes, los tres niveles de gobierno confluyen en la tarea de garantizar la seguridad de las personas a nivel individual y social, sus bienes materiales, la convivencia y la vigencia del Estado de Derecho.

El artículo 21 constitucional establece que la seguridad pública es una función a cargo de la federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios, que comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que dicho ordenamiento señala.

Para la atención prioritaria de la seguridad pública oaxaqueña han de ponderarse diversos factores: recursos materiales, financieros y humanos; la pluralidad cultural que caracteriza nuestras comunidades y pueblos indígenas, la escasa cultura de la denuncia que se deriva de una mala actuación de las fuerzas policíacas, desconfianza de la ciudadanía en las instituciones y en los funcionarios.

Con el fin de lograr una mayor seguridad de la población y recobrar la confianza, se requiere fortalecer las capacidades institucionales. Entre otras cosas, es necesario inculcar en el policía, el sentido de pertenencia y lealtad, pero además, mejorar y modernizar las instituciones, equipo y métodos que se utilizan para la procuración de la seguridad pública de los oaxaqueños.

Lo anterior, en virtud de que entre la población prevalece una percepción que mina la necesaria investidura institucional de los policías y de las instituciones de seguridad pública, no sólo en Oaxaca, sino en todo el país, que en algunos casos son relacionados con la delincuencia, la violación de los derechos humanos y en otros más con la corrupción.

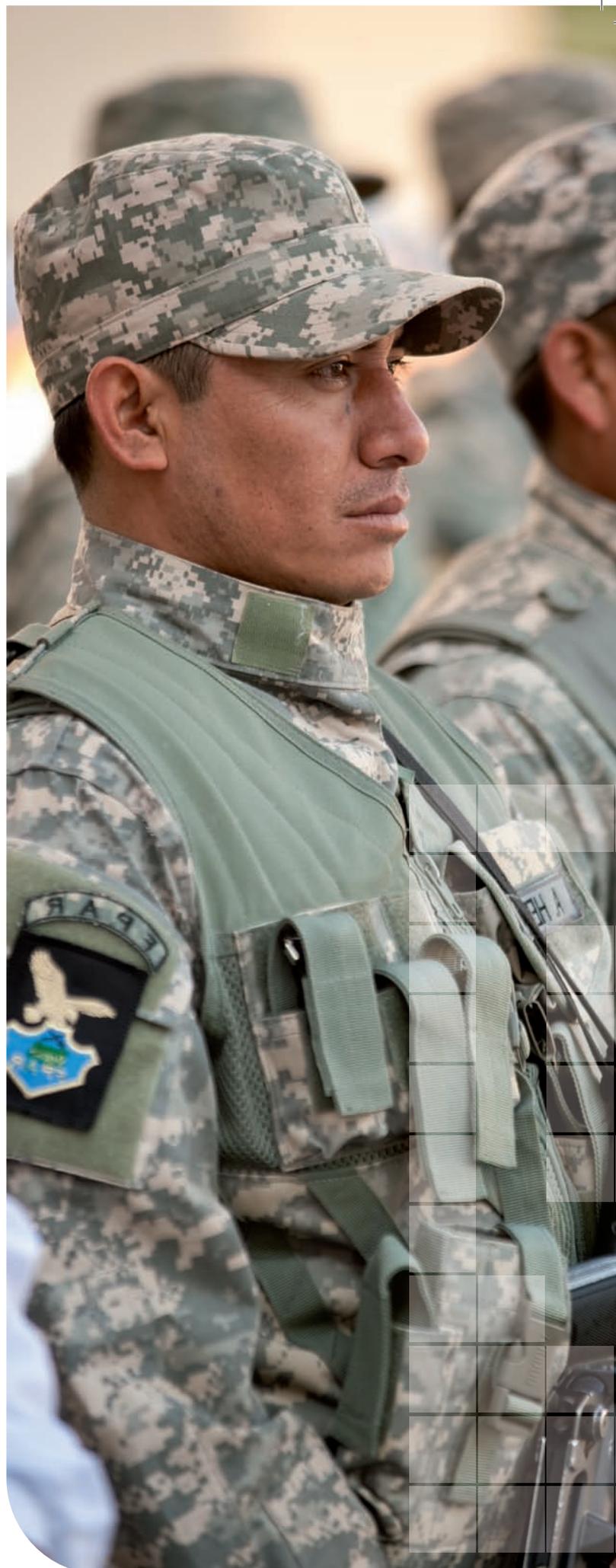


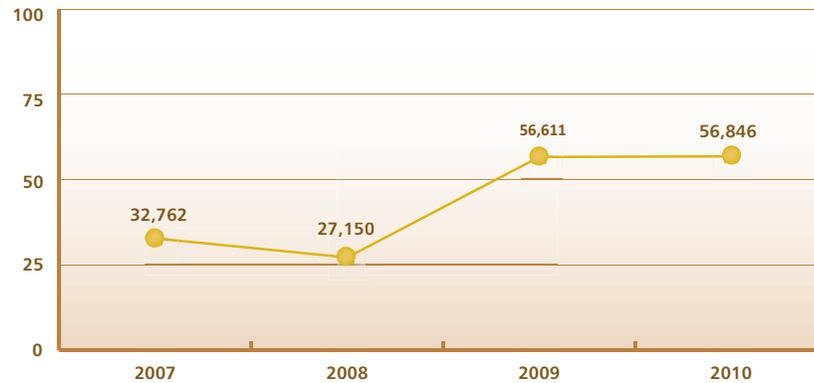
Tabla 4.7.1 Averiguaciones previas registradas por tipo de delitos 2007-2010

Tipos de delitos	2007	2008	2009	2010
Delitos patrimoniales	7,160	5,146	11,851	12,727
Delitos sexuales	307	197	244	225
Homicidios	1,258	913	918	842
Lesiones	5,984	4,915	9,131	8,682
Otros delitos	9,782	8,194	22,461	21,235
Priv. de la libertad	9	27	33	26
Robos	8,262	7,758	11,973	13,109
Total	32,762	27,150	56,611	56,846

Fuente: Averiguaciones Previas PGE.

De acuerdo a la tabla anterior, la incidencia delictiva en Oaxaca, en 2010, registra un total de 56,846 delitos, entre los principales se encuentran: robo, lesiones y delitos patrimoniales, los cuales conjuntamente representan el 61% del total. Con base en lo anterior, la incidencia delictiva en el estado por cada 100 mil habitantes es de 1,495 delitos.

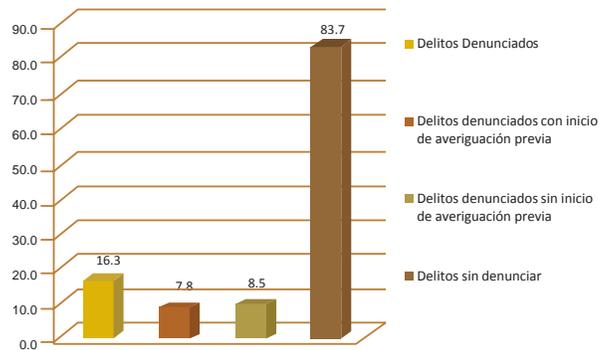
Gráfico 4.7.1 Averiguaciones previas registradas 2007-2010



Fuente: Averiguaciones Previas PGJE.

En las zonas urbanas, durante los últimos años se han incrementado de manera significativa los delitos de alto impacto: secuestro, extorsión telefónica y homicidio. Mientras que en las regiones rurales los delitos más frecuentes tienen su origen en factores de diversa índole, entre ellos: conflictos agrarios, políticos y electorales; además de problemáticas sociales y económicas como la pobreza, la desigualdad, el desempleo de grupos vulnerables, el alcoholismo, entre otros, lo cual ocasiona actos de justicia por propia mano.

Gráfico 4.7.2 Distribución porcentual de ocurrencia según condición de denuncia

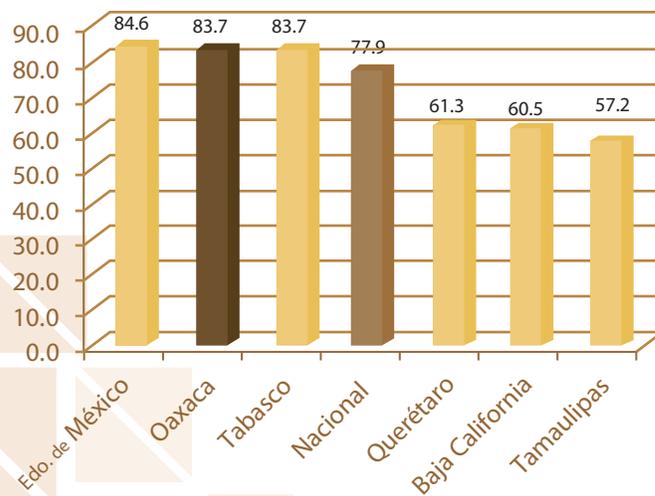


Fuente: Encuesta Nacional sobre Inseguridad 2010. INEGI.

Por otro lado, las encuestas nacionales sobre criminalidad y victimización muestran que las víctimas de delitos no presentan denuncias, debido, principalmente, a la desconfianza en la actuación de las instituciones o porque lo consideran una pérdida de tiempo.

La percepción ciudadana subraya un distanciamiento alarmante con las instituciones policiales, exponiendo su molestia por la negligencia, abusos, ineficiencia, desinterés y las nulas estrategias de prevención que tanto hacen falta en Oaxaca. Al porcentaje de delitos no denunciados o que no inician una averiguación previa se le conoce como "cifra negra".

Gráfico 4.7.3 Porcentaje comparativo de la cifra negra nacional y del estado



Fuente: Encuesta Nacional sobre Inseguridad 2010. INEGI

Como podemos apreciar en el Gráfico 4.7.3, en el año 2009, Oaxaca participó en los mayores porcentajes de cifra negra, junto con los estados de Tabasco y México. Los estados con menor cifra negra abajo del promedio nacional fueron Querétaro, Baja California y Tamaulipas.

En Oaxaca, las instituciones de seguridad pública presentan un grave deterioro, con problemas de corrupción, impunidad, improvisación de sus integrantes y falta de coordinación entre los tres niveles de gobierno. Lo anterior, impide que los oaxaqueños puedan sentirse seguros y denunciar los delitos que son practicados en todo el territorio.

Es importante saber que el estado de fuerza policial está integrado por 7,512 elementos, de los cuales el 43% corresponde a la Policía Estatal, el 30% a la Policía Auxiliar Bancaria, Industrial y Comercial, el 8% a Tránsito y Vialidad, el 6% a Seguridad Penitenciaria y finalmente el 13% a la Agencia Estatal de Investigaciones. Cabe mencionar que solamente el 22% de las fuerzas policiacas y de seguridad pública cuenta con una formación inicial en la función policial.

Lo anterior genera la necesidad de establecer un sistema de desarrollo policial, que regule la planeación, reclutamiento, selección, formación inicial, certificación, ingreso, formación continua, evaluación para la permanencia, promoción, estímulos, separación o baja de las instituciones de seguridad pública y de sus policías.

Adicionalmente, se debe considerar un régimen disciplinario del servicio bajo los principios y valores de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos, y un régimen de previsión social que garantice el retiro digno de los integrantes de las instituciones policiales.

En este sentido, resulta imperativa la promoción de la participación ciudadana en cualquier estrategia de prevención y combate al delito. Para lograr una mayor eficacia de las instituciones y el quehacer policiaco, es necesaria la corresponsabilidad entre los ciudadanos y las autoridades para que las acciones emprendidas tengan una visión desde el

ciudadano en la formulación de programas y la realización de acciones para la prevención del delito. Evidentemente, se requiere recobrar con estas acciones la confianza ciudadana en sus instituciones.

Relacionado con lo anterior, para el nuevo gobierno de Oaxaca, es sumamente importante incluir dentro del esquema de seguridad, el tema de violencia de género. En los últimos años, ha sido evidente el crecimiento de las denuncias en esta materia. Por esta razón, se considerará el establecimiento de políticas públicas en materia de prevención para erradicar las causas que originan la violencia en este rubro.

Tabla 4.7.2 Delitos en contra de la mujer

Delitos	2009	2010
Asesinato de mujeres	64	48
Denuncias por delitos sexuales	457	497
Trata de personas	7	7

Fuente: PGJE.

La evolución del fenómeno delictivo a nivel nacional y local, demanda la modernización y mejor equipamiento de los cuerpos de seguridad pública, así como la capacitación y actualización permanente del personal operativo para contar con la capacidad técnica y equipo que permitan hacer frente a los fenómenos de violencia que prevalecen en todo el territorio nacional. Se requiere que las corporaciones policiales cuenten con elementos mejor preparados para responder de manera eficaz en situaciones de riesgo.

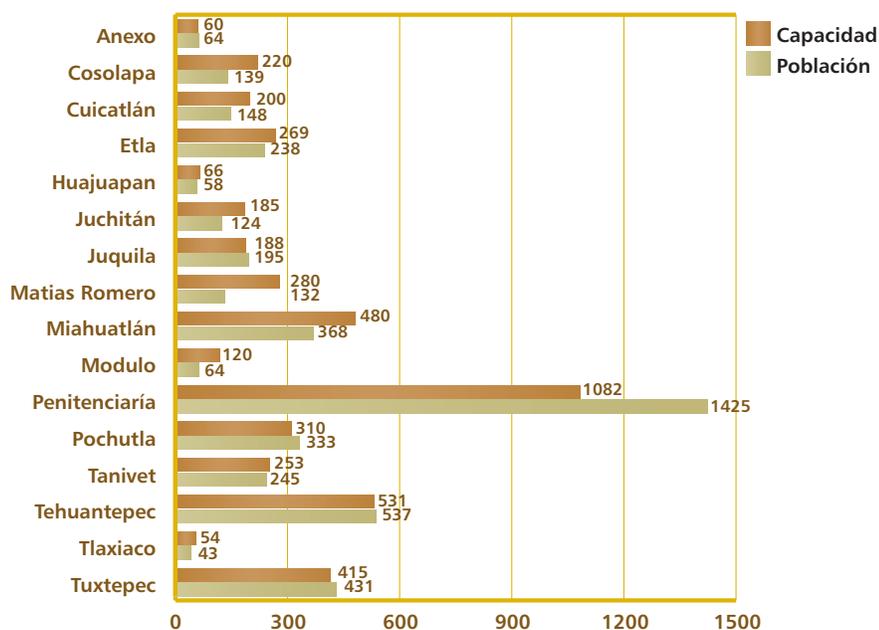
Otro de los temas relevantes en materia de seguridad pública, es el de la modernización y actualización del sistema penitenciario estatal que actualmente está integrado por 14 centros de reclusión para adultos, un anexo psiquiátrico que alberga a enfermos mentales en reclusión y un centro de internamiento para adolescentes.

Los centros de internamiento para adultos cuentan con serias deficiencias en su operación pues no se dispone de secciones para separar a los procesados de los sentenciados; es decir, no se cuenta con reclusorios preventivos, ni con centros de ejecución de sentencias, tampoco existe un centro federal de readaptación social para los presos por delitos del fuero federal.

De igual forma, no hay centros de reclusión femenil, por lo que la población de este género se encuentra interna en los centros varoniles, en áreas destinadas para las mujeres. Algunos reclusorios regionales no disponen de espacios específicos para llevar a cabo los programas educativos, de capacitación y de trabajo para la readaptación social.

La situación anterior, de no contar con condiciones dignas para cumplir las condenas, genera frecuentes violaciones a los derechos humanos de grupos vulnerables como mujeres e indígenas; así como de los inimputables, que son aquellos cuya calidad de enfermos mentales hace que no pueda determinarse con certeza si son culpables o inocentes.

Gráfico 4.7.4 Capacidad de los centros de reclusión (Marzo 2011)



Fuente: Dirección General de Reinserción Social / Secretaría de Seguridad Pública.

Como se muestra en el Gráfico 4.7.4, al mes de marzo de 2011, en los penales de la entidad se tiene una capacidad instalada para 4,713 internos y una población penitenciaria de 4,544 presos, por lo que técnicamente no se registra sobrepoblación.

Adicionalmente, la falta de personal de seguridad y custodia genera corrupción al interior de los centros de readaptación, venta de drogas, ingreso de objetos prohibidos, privilegios indebidos, formación de grupos de poder, entre otros. A esta problemática se suma la falta de equipos adecuados para evitar conductas indebidas, tanto de internos como de custodios: bandas de rayos "X", control de accesos, videovigilancia y bloqueo de llamadas de teléfonos celulares.

Finalmente, es necesario considerar que Oaxaca es un estado altamente susceptible a contingencias naturales como lluvias torrenciales, huracanes, inundaciones, sismos, entre otros, que pueden afectar gravemente la seguridad física y el patrimonio de las personas, familias y comunidades, así como la operación de los negocios y la prestación de los servicios públicos.

Para estar en condiciones de responder de forma oportuna y adecuada ante las citadas contingencias, es necesario un nuevo Programa de Protección Civil, orientado a la prevención de desastres a través del análisis, información, capacitación, organización y difusión sobre los riesgos a los que son propensos determinadas regiones, municipios y localidades, al igual que las acciones preventivas y de respuesta inmediata a instaurar, para lograr una gestión integral de los riesgos.

#### 4.7.2 Objetivos, estrategias y líneas de acción

##### Objetivo 1

Prevenir, investigar y perseguir efectivamente el delito en Oaxaca a través del fortalecimiento y modernización de las instituciones de seguridad pública con apego a los principios constitucionales de legalidad, objetividad, eficiencia, honradez y respeto a los derechos humanos, con una visión corresponsable entre ciudadanos y gobernantes para garantizar la paz social, asegurar la protección de la ciudadanía y recuperar la confianza en las instituciones oaxaqueñas.

**Estrategia 1.1** Impulso al desarrollo institucional en materia de seguridad pública mediante la profesionalización de los cuerpos de seguridad con base en el sistema de desarrollo policial que permita el adecuado ejercicio de las funciones de prevención, reacción e investigación a través de la capacitación y el desarrollo policial; la modernización de los sistemas de información, que favorezcan una mejor coordinación entre los tres niveles de gobierno.

##### Líneas de acción 1

- Sistema de Carrera Policial implementado para fomentar la vocación de servicio y el sentido de pertenencia, que permita generar un perfil altamente calificado y con valores éticos.
- Servicios de calidad ofrecidos por el Instituto de Profesionalización para garantizar la efectividad de los cursos de capacitación y desarrollo que requieran los integrantes de los cuerpos de seguridad de Oaxaca.
- Cursos complementarios impartidos como apoyo a la labor policial que permitan una actuación con mayor oportunidad en operaciones de emergencia.
- Plan Rector de Profesionalización Policial elaborado para desarrollar las competencias, capacidades y habilidades de los integrantes de las instituciones policiales.
- Condiciones laborales mejoradas de los servidores públicos del área de seguridad.
- Equipo de protección policial adquirido para salvaguardar la integridad física del personal en el desempeño de sus funciones.
- Infraestructura tecnológica desarrollada para fortalecer los sistemas de operación que garanticen la calidad del servicio.
- Red Estatal de Telecomunicaciones diseñada para intercambiar bases de datos entre los tres niveles de gobierno que asegure el suministro de información de manera oportuna.
- Capacidad de fuego de las Instituciones, robustecidas mediante la adquisición de armamento adecuado y cuerpos policiales capacitados en su uso.
- Ley Estatal del Sistema de Seguridad Pública aprobada para establecer la atención integral del fenómeno delictivo bajo los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos que garanticen mejores condiciones de seguridad pública.
- Reglamentos alineados a los nuevos esquemas de seguridad pública y justicia penal para garantizar la vigencia de las libertades y derechos fundamentales establecidos en la Constitución.
- Marco normativo estatal de la función policial revisado y modernizado, para que sustente la actuación de las corporaciones y la adapte a las nuevas características de la delincuencia común y organizada.



**Estrategia 1.2** Depuración de los cuerpos policiales para evitar la infiltración de la delincuencia a través de la instauración de procesos de evaluación, certificación y control de confianza modernos, acompañados del fomento a la denuncia de servidores públicos que cometan actos ilícitos a través de medidas de capacitación, certificación y profesionalización a todos los niveles.

#### Líneas de acción 2

- Personal que integra las instituciones de seguridad pública capacitado para mejorar el desempeño de sus funciones, fortaleciendo la imagen institucional.
- Programa de certificación de habilidades, destrezas y conocimientos de la función policial implementado con la finalidad de contar con personal que cubra el perfil requerido en el marco del Sistema Nacional de Seguridad Pública.
- Centro de Acreditación, Certificación y Control de Confianza autorizado por el Centro Nacional con el objeto de cumplir con los estándares de calidad y confiabilidad requeridos para detectar factores de riesgo y áreas de oportunidad en los aspirantes y personal en activo de los cuerpos de seguridad pública.
- Proceso de selección y contratación de servidores públicos fortalecido, definiendo estrictos criterios de ingreso, permanencia, promoción y conclusión del servicio.
- Procesos de Control de Confianza, de Asuntos Internos y del Consejo de Desarrollo Policial reglamentados y fortalecidos, para sancionar las faltas administrativas y reconocer los méritos de los integrantes de las instituciones policiales.
- Sistema de quejas y denuncias fortalecido para incentivar la participación ciudadana en la sanción de los integrantes de cuerpos de seguridad pública que incurran en actos de corrupción.
- Observatorio ciudadano creado que vigile la aplicación de los recursos y el desempeño de las instituciones de seguridad, para garantizar la administración transparente y confiable.
- Procesos administrativos simplificados para reducir los factores que motivan las conductas ilícitas de servidores públicos y ciudadanos.
- Legalidad y equidad garantizadas con el objetivo de transparentar todos los procedimientos de la carrera policial.

**Estrategia 1.3** Impulso de la participación ciudadana en la prevención del delito y seguridad pública con una visión corresponsable entre ciudadanía y gobierno; para fomentar una cultura de legalidad, valores cívicos, denuncia ciudadana y equidad de género, a través de la creación de programas y acciones que permitan disminuir la incidencia delictiva, las infracciones y conductas antisociales de toda forma de violencia y evitar ser víctima de algún delito.

#### Líneas de acción 3

- Cursos y talleres especializados sobre la prevención del delito impartidos a la población en general y entornos físicos, centrándose, además, en la población vulnerable a delinquir, en los propios delincuentes, pero también, en las víctimas.
- Programa de escuelas seguras establecido para potenciar el desarrollo educativo y la sana convivencia de la comunidad estudiantil.
- Red Interinstitucional en materia de prevención del delito implementada para unificar una política integral entre los tres niveles de gobierno.
- Banco Estatal de Datos e Información sobre Casos de Violencia Contra las Mujeres diseñado para fortalecer la instrumentación de políticas públicas desde la perspectiva de género y derechos humanos.
- Sistemas de comunicación desarrollados para facilitar la denuncia anónima y servicio de emergencia.
- Comités de participación ciudadana facultados para evaluar el desempeño de los cuerpos de seguridad pública y articular propuestas que mejoren la prestación del servicio.
- Redes ciudadanas fortalecidas para captar la percepción y necesidades de seguridad, que fortalezcan la relación con los diversos sectores sociales.
- Procesos de operación de las corporaciones policiales reorientados para cumplir en tiempo y forma con las demandas de vigilancia y seguridad de la sociedad.

- Manuales operativos y programas de actuación policial homologados, en función de los estándares internacionales de calidad.
- Indicadores de evaluación del desempeño de las condiciones de trabajo y la coordinación de las corporaciones de seguridad establecidos para medir y calificar la eficiencia y eficacia de la gestión policial.
- Mecanismos de rendición de cuentas diseñados para los titulares de las áreas vinculadas con la seguridad pública y los responsables del cumplimiento de los programas.

**Estrategia 1.4** Reinserción social de internos y adolescentes procurando el respeto a las garantías individuales y los derechos humanos y paralelamente, establecer convenios para la formulación de propuestas con instituciones públicas, privadas y organizaciones sociales en relación a la prevención de conductas antisociales, implementando programas y proyectos en los Centros de Reclusión y Dirección de Ejecución de Medidas para Adolescentes.

#### Líneas de acción 4

- Instalaciones plenamente acondicionadas para albergar a los menores en conflictos con la ley penal y población interna de los centros de reclusión que coadyuven a lograr una verdadera reinserción social.
- Programas y actividades relacionadas con el deporte, la educación, entre otras, implementadas para lograr la reinserción del sentenciado a la sociedad y que evite la reincidencia delictiva.
- Convenios realizados con los sectores productivos para comercializar la industria penitenciaria y establecer las condiciones de reincorporación laboral de los externados de los centros penitenciarios.

- Programas de atención a los derechos humanos implementados para garantizar el respeto a las garantías individuales de internos, en especial de los integrantes de comunidades indígenas y grupos vulnerables.
- Construcción de dos reclusorios regionales, uno en la región de La Costa y otro en la región de la Mixteca.
- Apoyos asistenciales para cubrir las necesidades de los liberados, así como sus familias, de tipo moral, económico, médico, laboral y social.
- Asistencia jurídica a los liberados con el propósito de prevenir conductas antisociales y lograr una adecuada reinserción social.
- Valoración y apoyo psicológico de los liberados para reforzar su atención y tratamiento de adicciones.
- Evaluación y seguimiento de los liberados para dar tratamiento preliberacional que posibilite su pronta reinserción social y a la vida económica.

**Estrategia 1.5** Impulso al establecimiento de un Sistema de Protección Civil que permita la prevención de desastres a través de la capacitación, organización comunitaria, la constante actualización de información y la divulgación de ésta entre la ciudadanía.

#### **Líneas de acción 5**

- Convenios de capacitación inscritos con organismos gubernamentales y del sector privado relacionados con la protección civil para impulsar programas interinstitucionales.
- Consejos Municipales de Protección Civil y Unidades de Protección Civil creadas para la elaboración de planes de atención a emergencias.
- Cultura de la protección civil difundida y fomentada entre la población oaxaqueña a través de la difusión de información relevante en medios de comunicación masiva electrónicos e impresos a la par de programas de capacitación comunitaria.
- Simulacros impulsados, organizados y realizados en todo el estado para mejorar la capacidad de respuesta de los participantes.
- Acciones establecidas para modificar la actitud de una política reactiva a una preventiva en el tema de protección civil.



brother



**5**

**Crecimiento  
económico,**

**competitividad y empleo**

# 5.

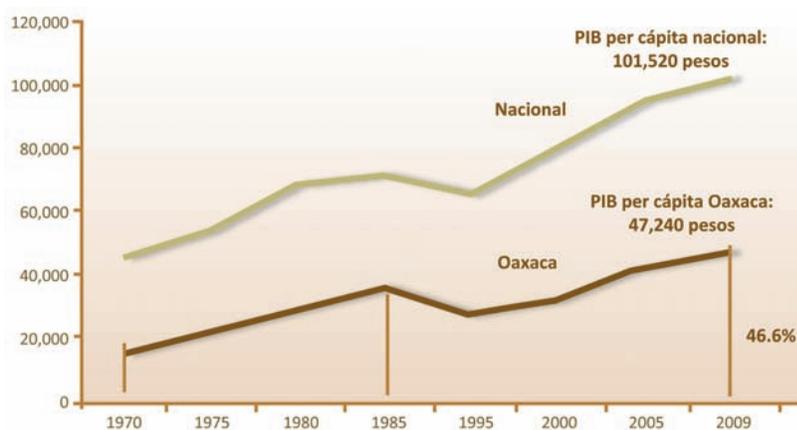
## Crecimiento económico, competitividad y empleo

### 5.1 Inversión y fomento productivo

#### 5.1.1 Diagnóstico

Históricamente, Oaxaca ha presentado niveles de ingresos y tasas de crecimiento económico muy bajas. En términos del Producto Interno Bruto per cápita (PIB/pc), en las décadas recientes Oaxaca no ha alcanzado siquiera la mitad del valor nacional; así, actualmente el PIB/pc estatal se ubica en aproximadamente 47,240 pesos, frente a 101,520 a nivel nacional.

Grafico 5.1.1 PIB per cápita (pesos de 2009)



Fuente: Elaboración propia con información del INEGI

La estructura económica del estado está marcada por grandes brechas y discontinuidades, que señalan una suerte de bimodalidad. En un extremo, las industrias de derivados del petróleo, alimentos y bebidas, química y de minerales no metálicos aportan conjuntamente más de 75% del PIB estatal. En estas industrias se incluye un número pequeño de empresas muy grandes, como las dedicadas a refinación de petróleo, producción de azúcar, cemento, cerveza y papel,<sup>1</sup> que son muy competitivas a nivel nacional e internacional. En el otro extremo, Oaxaca registra más de 27 mil microempresas dispersas en muchos sectores y ramas de actividad, las cuales, en general, presentan baja productividad, escasa calificación y capacitación del personal, así como deficiente incorporación de nuevas tecnologías; por lo mismo, suelen tener poca capacidad

<sup>1</sup> INEGI, Censos económicos 2009.

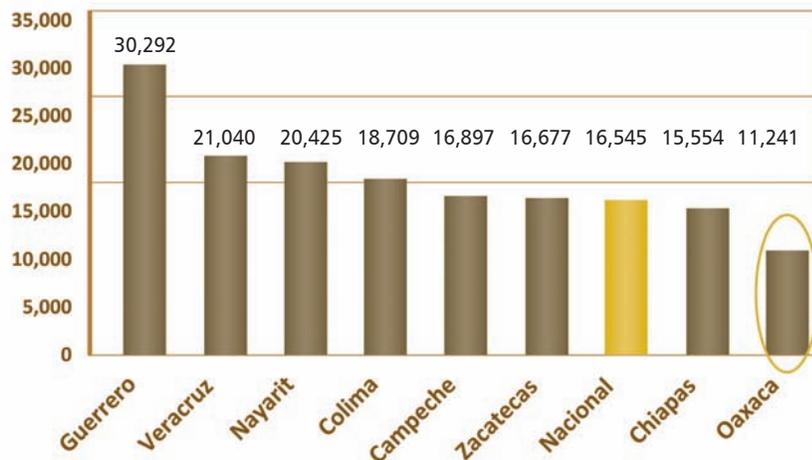


para generar valor agregado, pagan bajos salarios y mantienen condiciones laborales frecuentemente inadecuadas. Estas diferencias estructurales inhiben significativamente la expansión de las empresas oaxaqueñas y la generación de más y mejores empleos.

Entre las principales causas del rezago económico de Oaxaca están las deficiencias en infraestructura y servicios asociados a la producción, que repercuten en altos costos al sector empresarial; las carencias educativas y en materia de salud, que se reflejan en una escasa e inadecuada formación de capital humano; la baja competitividad y el clima de negocios desfavorable, que se traducen en una reducida capacidad para atraer y retener inversiones productivas; así como las políticas públicas desarticuladas y la ausencia de apoyos eficientes para impulsar el crecimiento de los sectores productivos, en especial de aquellos con alto potencial en la entidad.

En este entorno, cabe destacar los bajos niveles de formación bruta de capital fijo, que se refiere a las inversiones que realizan las unidades productivas para incrementar sus activos fijos, principalmente en forma de instalaciones, maquinaria y equipo. Como se puede ver en la gráfica subsecuente, Oaxaca ocupa una posición muy desfavorable en la formación bruta de capital fijo por persona ocupada. Entre otras cosas, con una baja relación capital-trabajo se puede inferir que la mayoría de las empresas en el estado emplean tecnologías atrasadas, o que cuentan con máquinas y herramientas que son insuficientes o inadecuadas. De alguna manera, y referente a lo que sucede con las personas en materia de desarrollo social, esto implica que gran parte de las empresas en Oaxaca también son pobres, pues no cuentan con los activos para desarrollar cabalmente su potencial productivo. De aquí deriva la importancia de que las empresas puedan contar con mecanismos efectivos que les permitan acceder al crédito en mejores condiciones.

Gráfico 5.1.2 Formación bruta de capital fijo por ocupado. (pesos)



Fuente: INEGI

Uno de los principales problemas que aqueja a las micro, pequeñas y medianas empresas establecidas o que buscan establecerse en el estado, es la dificultad para conseguir financiamiento público o privado para su crecimiento. En los años más recientes, la entidad no ha contado con una política financiera que permita establecer mecanismos para vincular a la banca comercial y a la banca de desarrollo en esquemas de financiamiento para las empresas. Por ejemplo, en el Informe de Resultados 2010 de Nacional Financiera, se observa que esta institución ejerció 505,000 millones de pesos de financiamiento en todo el país, de los cuales sólo el 8% se destinó a la Zona Sur; del monto ejercido en esta zona, únicamente el 11% fue destinado para el estado de Oaxaca.

**Mapa 5.1.1 En 2010 Nafin otorgó crédito por más de 505,000 MDP en apoyo de la planta productiva de todo el país**



Fuente: Informe de resultados de Nacional Financiera, 2010

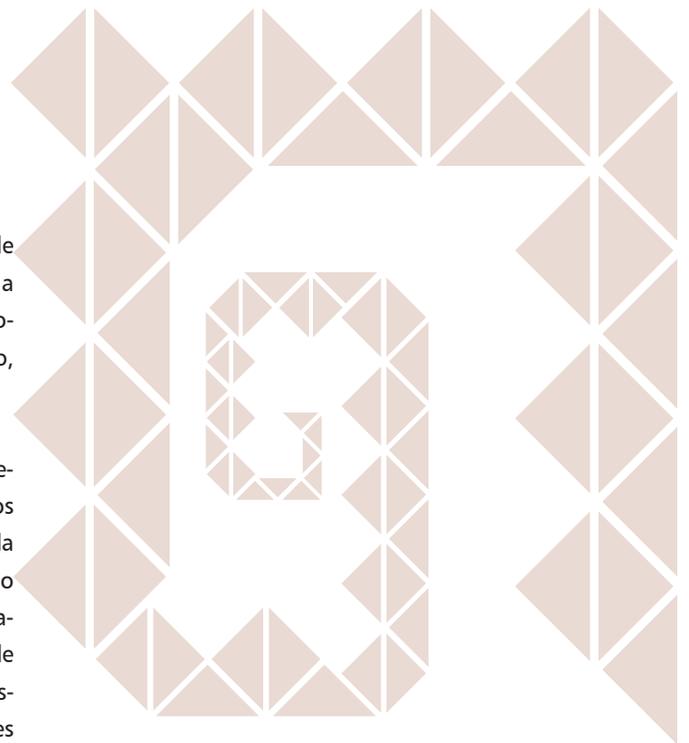
Por otro lado, durante 2010 México captó un 16.6% más de Inversión Extranjera Directa (IED) que en 2009, de acuerdo a datos de la Secretaría de Economía del Gobierno Federal. Sin embargo, al analizar las cifras a nivel de entidad federativa, se observó que mientras en estados como Yucatán, Tlaxcala, Durango, Nuevo León e Hidalgo, la IED se incrementó en más de 160%, en Oaxaca la IED cayó 91.5%, al pasar de 29.2 millones de dólares en 2009 a 2.5 millones de dólares en 2010. Este contraste pone de manifiesto la necesidad de que el Gobierno del Estado implemente una estrategia de promoción y atracción de inversiones como lo han hecho las entidades que han logrado incrementar la inversión productiva.

En lo que respecta a las exportaciones, los datos de Nacional Financiera señalan que en 2009 existían en Oaxaca 76 empresas exportadoras, principalmente de alimentos, bebidas y tabaco a destinos como Australia, Reino Unido, Canadá, Estados Unidos, España e Italia. Las

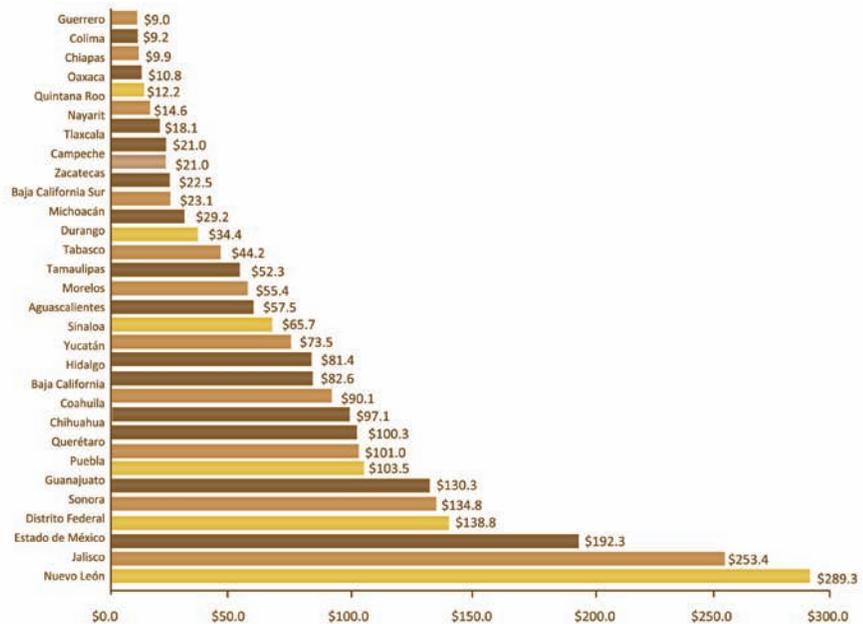
exportaciones realizadas por empresas del estado ascendieron a 347 millones de dólares en noviembre de 2010. La importancia de las exportaciones trasciende a los niveles de producción en sí mismos, pues al participar y competir en la economía global suele haber efectos positivos en términos del cambio tecnológico, la eficiencia y la competitividad de las empresas y su entorno.

El desarrollo de capacidades especializadas en los trabajadores y mandos gerenciales, así como la transferencia de mejores prácticas, son factores asociados al conocimiento y las habilidades que influyen de forma importante sobre la productividad y el crecimiento de las empresas. En esta materia, el Gobierno del Estado, cuenta con el Instituto de Capacitación y Productividad para el Trabajo del Estado de Oaxaca (ICAPET), un organismo descentralizado responsable de apoyar la capacitación y la mejora productiva en diversas modalidades y especialidades. Sin embargo, los esfuerzos institucionales no han sido suficientes para mover a las empresas oaxaqueñas y a sus empleados hacia la frontera de capacidades y mejores prácticas, en buena medida porque la capacitación y la asistencia técnica requeridas implican una serie de costos e inversiones que las propias empresas y empleados frecuentemente no pueden cubrir, o porque no valoran adecuadamente sus beneficios.

En cuanto a los procesos relacionados con la innovación tecnológica, en Oaxaca no existe una estrategia encaminada a generar innovaciones tecnológicas que impacten en la productividad del sector empresarial del estado. Ejemplo de ello es que durante 2010, Oaxaca recibió recursos por sólo 10.8 millones de pesos del Programa de Estímulo a la Investigación, Desarrollo Tecnológico e Innovación del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), ubicándose en el lugar 29 entre las entidades del país. Este resultado se debe a que existen pocas empresas que utilizan los mecanismos o están dispuestas a vincularse con universidades para ser candidatas a este beneficio, que no existen suficientes asesores capacitados para asistir a los empresarios en proyectos de innovación tecnológica y que hay una falta de promoción de este tipo de programas e iniciativas en el estado. La generación de nuevas fuentes de empleo y mejores condiciones de vida para los oaxaqueños a través del establecimiento de nuevas empresas, no depende



**Gráfico 5.1.3 Asignación de recursos para el Programa de Estímulo a la Investigación, Desarrollo Tecnológico e Innovación. (Millones de pesos)**



Fuente: CONACYT

únicamente de un trabajo de promoción y atracción de inversiones, sino también del acompañamiento a las mismas. En el estudio Doing Business del Banco Mundial, Oaxaca se ubica en la posición número 20 a nivel nacional en términos de la facilidad para iniciar un negocio, en razón de los tiempos y costos de los trámites, permisos y autorizaciones que se requieren ante diferentes instancias. Estos factores pueden revertir la decisión del inversionista si no se le brinda un acompañamiento que le facilite el proceso de instalación, mediante la gestión o vinculación con las instancias respectivas para reducir sustancialmente el tiempo y costo de instalación de las nuevas empresas.

En un sentido similar, para fomentar el crecimiento económico es indispensable contar con un marco institucional adecuado y con mecanismos que aseguren su pleno cumplimiento. En el estado de Oaxaca, se requiere renovar el marco normativo para hacer negocios, no sólo adecuando y mejorando las leyes y reglamentos actuales, sino también introduciendo otras que hagan falta y eliminando aquellas que no sean necesarias. Entre otros aspectos relevantes, están ausentes las reglas para las asociaciones público-privadas y existen debilidades en los registros públicos de la propiedad y del comercio. Además, el desarrollo de un nuevo institucionalismo en lo económico en el Estado, requiere también de la voluntad y participación de los distintos actores sociales para su pleno respeto.

Por otra parte, es necesario contar con las condiciones básicas para fortalecer la producción en Oaxaca, como son una amplia infraestructura física, un capital humano capacitado, el acceso al financiamiento, los incentivos a la innovación tecnológica y la adopción de mejores prácticas, y un marco institucional que dé certeza jurídica a las transacciones entre los agentes económicos. Por ello,

es vital que en el diseño de las políticas públicas estatales se considere, por una parte, la generación de las condiciones apropiadas para incentivar la inversión privada, y por la otra, contar con los recursos suficientes para complementarla con inversión pública. La política de inversión y fomento productivo de Oaxaca debe considerar la diversidad cultural del estado, las desigualdades asociadas al género, así como la condición de hacer un uso sustentable de recursos naturales. Por ello, las intervenciones en la materia deben priorizar las necesidades y adecuarse a las características específicas de las mujeres emprendedoras y de los pueblos y comunidades indígenas, desde el diseño de los mecanismos para el financiamiento de los proyectos, hasta la capacitación, asesoría y acompañamiento. Además, se debe fomentar la inversión y la mejora productiva desde la perspectiva del cuidado y preservación de los recursos naturales, a efecto de garantizar la sustentabilidad del crecimiento económico.

Finalmente, se debe enfatizar que para atraer inversiones y fomentar la producción, es indispensable contar con un entorno de paz social, de legalidad y de respeto a los derechos y propiedades de las personas y las empresas. Sin certidumbre para las inversiones y sin la confianza de los inversionistas, desde los más grandes hasta los más pequeños, es simplemente imposible generar altas tasas de crecimiento económico, y sin ellas, es igualmente imposible abatir los rezagos en los que vive una gran parte de la sociedad oaxaqueña. Es necesario crear conciencia de ello y establecer consensos básicos entre los distintos actores económicos, políticos y sociales del estado, a efecto de garantizar el entorno esencial para el crecimiento económico y el desarrollo sostenible, en beneficio de todos los oaxaqueños.

## 5.1.2 Objetivos, estrategias y líneas de acción

### Objetivo 1

Incrementar significativamente la inversión pública y privada para desarrollar la actividad productiva, con estrategias y acciones de fomento centradas en el otorgamiento y gestión de recursos financieros, la capacitación y asistencia técnica, la innovación tecnológica y el mejoramiento del marco institucional para los negocios, con propósito de contribuir al crecimiento económico, la generación de empleo y la creación de oportunidades.

**Estrategia 1.1** Facilitación del acceso al financiamiento para las micro, pequeñas y medianas empresas.

#### Líneas de acción 1

- Mecanismos de colaboración establecidos con instituciones financieras, públicas y privadas a nivel internacional, nacional y local, para ampliar los recursos disponibles y posibilitar el acceso al crédito para los inversionistas y productores de la entidad.
- Esquemas de microcréditos accesibles y de riesgo compartido entre instituciones financieras públicas y privadas implementados, dando prioridad a las regiones del estado de mayor atraso relativo, así como a los sectores y ramas económicas de mayor potencial.
- Proyectos de mujeres, indígenas y grupos en situación de vulnerabilidad financiados, por medio de programas especiales que consideren sus necesidades y características específicas, priorizando las cooperativas y las empresas comunales y asociativas.

**Estrategia 1.2** Impulso a los mecanismos de capacitación, asistencia técnica, consultoría y emprendimiento, para mejorar la productividad de los trabajadores y la competitividad de las empresas.

#### Líneas de acción 2

- Estudios y diagnósticos elaborados, orientados a identificar las necesidades de capacitación, asistencia técnica y consultoría de las empresas a nivel regional y sectorial.
- Trabajadores capacitados y certificados en competencias laborales, priorizando aquellas asociadas a las vocaciones productivas de las regiones y a los sectores y ramas económicas de mayor potencial.
- Micro, pequeñas y medianas empresas apoyadas con asistencia técnica y consultoría especializada, para la ampliación de inversiones, la incubación y acompañamiento de proyectos, enfatizando la transferencia de mejores prácticas y la adopción de procesos y productos con un enfoque de protección al medio ambiente y los recursos naturales.
- Talleres y asesorías realizadas para promover la adopción de tecnologías amigables al medio ambiente y la preservación de los recursos naturales.

**Estrategia 1.3** Impulso a la innovación y la transferencia de tecnologías en sectores y ramas de alto potencial.

**Líneas de acción 3**

- Incentivos y apoyos fiscales otorgados a empresas para la innovación y la transferencia tecnológica, con preferencia para aquellas que puedan tener efectos demostrativos o generar externalidades positivas en forma de redes o clusters.
- Esquemas de colaboración establecidos y consolidados entre centros de investigación, instituciones educativas, cámaras empresariales y el Gobierno Estatal, para ampliar, difundir y apoyar los programas y acciones de mejora tecnológica en las empresas.

**Estrategia 1.4** Fortalecimiento de los mecanismos para la atracción, ampliación y retención de inversiones.

**Líneas de acción 4**

- Incentivos fiscales temporales y apoyo de acompañamiento otorgados a los inversionistas, para atraer capital local, nacional y extranjero hacia los sectores y actividades económicas estratégicas para el estado de Oaxaca.
- Oportunidades de inversión en empresas y ramas económicas con alto potencial, promovidas mediante la participación de empresarios y productores oaxaqueños en ferias y exposiciones especializadas a nivel nacional e internacional.
- Eficiencia y certidumbre a las inversiones públicas y privadas incrementadas, a través de la adecuación del marco jurídico relacionado y la atención oportuna de conflictos que puedan afectar la viabilidad de los proyectos.



## 5.2 Empleo productivo y mejor remunerado

### 5.2.1 Diagnóstico

El empleo es una condición básica para la manutención de las familias, las oportunidades de desarrollo de las personas y el crecimiento de las comunidades, regiones, estados y países. Es considerado como un derecho humano, pues está relacionado con las libertades individuales y los derechos sociales para una vida digna y plena. Por ello, y en respuesta a las demandas y propuestas de ciudadanos, organizaciones y grupos sociales, el Gobierno del Estado ha colocado al empleo como su primera prioridad en materia económica y se ha comprometido a impulsarlo decididamente, en beneficio de todos los oaxaqueños.

El crecimiento sostenido del Producto Interno Bruto (PIB) propicia la conservación y generación del empleo así como mejoras en los ingresos de la población, por lo que es importante lograr un crecimiento económico acorde con los requerimientos de puestos de trabajo en la población del estado. Sin embargo, Oaxaca ha presentado un lento crecimiento económico y una creciente desigualdad entre la población.<sup>2</sup>

En el periodo 2003-2008, el PIB estatal se incrementó a una tasa media anual de 2.5%, al pasar de 113.7 miles de millones de pesos a 128.8 miles

de millones de pesos, a precios constantes de 2003, lo cual ha sido insuficiente para incrementar el número de empleos formales que se demandan. Uno de los efectos asociados a este problema es el incremento de los flujos migratorios de trabajadores oaxaqueños hacia otras entidades del país y hacia el extranjero. En el tema migratorio y desde el punto de vista laboral, destacan la problemática de los jornaleros agrícolas hacia los estados del norte del país y hacia los Estados Unidos de América, así como el éxodo creciente de migrantes con mayor escolaridad y nivel de calificación para actividades no agrícolas.

También en el periodo 2003-2008, prácticamente no se modificó la estructura económica del estado, como se muestra en el cuadro siguiente, sino que se mantuvo la participación de los sectores productivos que conforman el PIB. El sector primario (agricultura, ganadería, aprovechamiento forestal, pesca y caza) pasa del 9% al 10%; el sector comercio pasa del 16% al 17%; el sector de la industria manufacturera baja del 16% al 15% y el sector de servicios inmobiliarios y de alquiler se mostró constante manteniendo una tasa de 19%, sólo por mencionar a los sectores de mayor participación.

2 La desigualdad se considera como la falta histórica de igualdad de oportunidades, transmitida de una generación a otra, por medio de la educación, el origen étnico, la posición social y el lugar de nacimiento. Secretaría del Trabajo de Oaxaca, Análisis General, Economía y Empleo en el estado de Oaxaca. Diciembre de 2010. Mimeo

Tabla 5.2.1 PIB Estatal (Miles de pesos, base 2003)

Sector/Ramas	Años					
	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Total	113,735,344	119,158,471	122,149,795	123,051,133	125,183,891	128,781,486
Agropecuarios, silvicultura, caza y pesca	10,067,946	10,640,979	11,167,543	11,374,632	12,195,850	12,711,622
Industria manufacturera	18,003,920	18,595,174	18,597,606	18,641,205	18,651,399	18,936,607
Construcción	5,936,004	6,346,844	5,993,272	4,873,390	4,826,362	5,371,174
Comercio	17,632,395	19,130,520	20,055,927	21,450,674	21,895,753	22,012,803
Trasporte, almacenamiento y correos	6,672,544	7,018,059	7,124,758	7,046,478	7,258,547	7,740,751
Servicios inmobiliarios y de alquiler	21,092,349	21,747,542	22,309,946	22,924,674	23,465,568	24,155,284
Servicios educativos	9,566,310	10,446,196	10,448,153	10,416,659	10,213,688	10,402,469
Servicios de alojamiento temporal y preparación de alimento	4,154,549	4,423,502	4,476,427	4,058,574	4,117,757	4,296,008

Fuente: Sistema de Cuentas Nacionales de México. www.inegi.gob.mx. Febrero del 2011.

Por su parte, el bajo crecimiento ha sido considerado una consecuencia de problemas estructurales como la escasez de infraestructura, precios elevados de la energía eléctrica, la carencia de telecomunicaciones, altos costos para desarrollar las actividades comerciales, un estrecho sistema financiero y la existencia de un Estado de Derecho débil, lo que en conjunto representa la llamada “falta de competitividad”.

Actualmente, no existen condiciones que permitan incrementar la generación de empleo formal que proporcione, además de salarios justos, las prestaciones sociales que incluyen servicios médicos, hospitalarios y de cuidados de la salud en general; a los que se agregan los fondos para el retiro o la vejez. Lo anterior impide, en el mediano y largo plazo, el incremento de los niveles de bienestar y calidad de vida de las familias oaxaqueñas.

### 5.2.1.1 Población económicamente activa, características generales

En el estado de Oaxaca, de acuerdo a cifras oficiales del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), los resultados en términos de tasas de desocupación abierta han sido históricamente bajos: en el 2010 osciló entre 2% y 2.7% de la Población Económicamente Activa (PEA) total. Sin embargo, al revisar las cifras desagregadas, vemos que uno de los grandes problemas que arrastra la entidad es la alta proporción de PEA subocupada, además de un alto porcentaje de la misma en actividades agropecuarias.

Tabla 5.2.2 Población Económicamente Activa en el estado

Indicador	Núm. de Personas
Población de 14 y más años, 2010	2,513,678
Población económicamente activa, 2010	1,479,394
Población económicamente activa ocupada, 2010	1,429,157
Población económicamente activa ocupada hombres, 2010	866, 629
Población económicamente activa ocupada mujeres, 2010	562, 528
Población económicamente activa desocupada, 2010	41,237
Población económicamente activa desocupada hombres, 2010	26,889
Población económicamente activa desocupada mujeres, 2010	14,348
Población no económicamente activa, 2010	1,043,284

Fuente: INEGI. Datos Oportunos de Empleo. Marzo 18 de 2011, en www.inegi.org.mx.

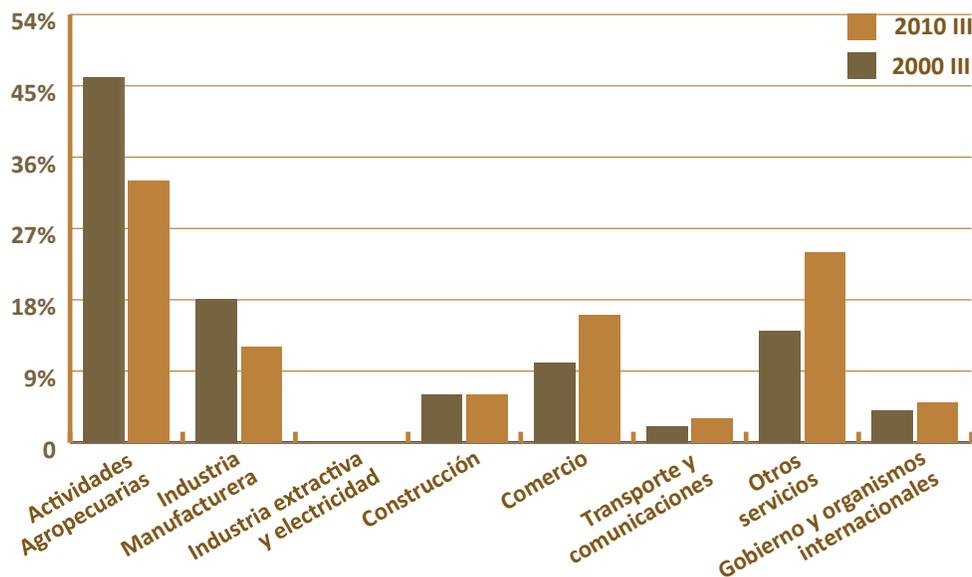
La PEA subocupada se encuentra concentrada en micro, pequeñas y medianas empresas (MIPyMEs), de tipo familiar, utilizada como una estrategia generadora de autoempleos. Pese a los programas existentes de apoyo a las MIPyMEs federales y estatales, los resultados no han sido muy significativos en cuanto a su fortalecimiento y expansión.

### 5.2.1.2 Población económicamente activa, según actividad

La PEA en el estado de Oaxaca asciende a 1.46 millones de personas, de los cuales sólo uno de cada ocho<sup>3</sup> está afiliado a alguna de las instituciones de seguridad social (Instituto Mexicano del Seguro Social [IMSS], Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado [ISSSTE], entre otros).

De acuerdo a cifras oficiales del Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI), en el tercer trimestre del 2010, el 33% de la PEA ocupada en el estado de Oaxaca laboraba en actividades agropecuarias; a pesar de ello, la aportación neta al PIB estatal de este sector constituye sólo el 12% del total, con lo que se manifiesta la baja productividad del sector. El problema de los bajos niveles de productividad se manifiesta en todos los sectores productivos, los cuales mantienen sus niveles de participación ya descritas. La falta de una política pública de formación para el trabajo (pertinente y bajo modelos de certificación laboral por competencias) ha propiciado que las acciones de capacitación y adiestramiento no se vean reflejadas en los índices de productividad de los trabajadores.

Gráfico 5.2.1 Participación del personal ocupado por rama de actividad económica en el Estado



Fuente: INEGI en: STPS-SNE. Perfil de Oaxaca Dic. 2010.

En este sentido, el 43% lo hacía en los sectores de servicios y comercio, los cuales se constituyen como los sectores que mayor número de empleos generan; sin embargo, un alto porcentaje de éstos últimos lo hace a nivel de autoempleo y/o informal. Por último se subraya que la industria emplea el 18% de la PEA ocupada del Estado.

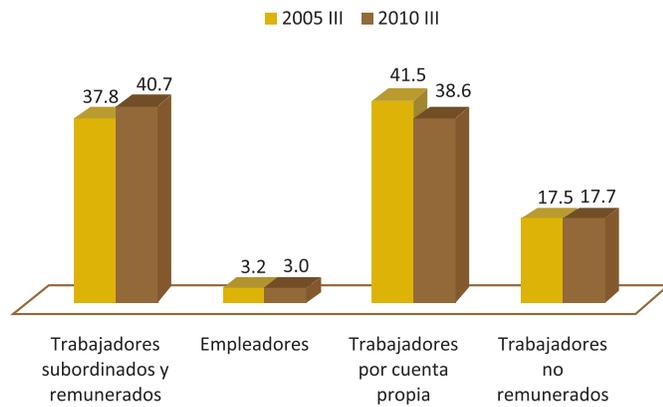
3 INEGI. Op. cit.

**5.2.1.3 Población económicamente activa, según posición en el trabajo y edad**

Es importante señalar que en el rubro de trabajadores sin pago, y de acuerdo a diversos estudios, un segmento importante de los mismos se explica por el número de familiares (hijos principalmente) que participan en la actividad de las empresas familiares en áreas urbanas o localidades mixtas, así como en el campo (agricultura y ganadería).

Conforme a datos del INEGI, el 64% de la PEA, para el tercer trimestre del 2010, se encontraba en los grupos de rango de edad entre los 20 y 49 años, siendo el grupo de 30 a 49 años el que concentra a 42 puntos de éstos, lo cual es congruente con la composición poblacional por grupos de edad del estado de Oaxaca, a su vez el grupo de edad de entre 20 y 29 años representa el llamado bono demográfico.

**Gráfico 5.2.2 Oaxaca. Población Económicamente Activa ocupada por posición en el trabajo (porcentajes)**



Fuente: Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, trimestre III 2005-2010.

**5.2.1.4 Población económicamente activa, según ingresos**

Oaxaca, como se ha mencionado, es una de las entidades del país con mayor precariedad en el empleo, en el caso de la PEA ocupada; ésta situación se refleja en cifras preocupantes como el hecho de que el 19% recibe menos de un salario mínimo como pago por su trabajo, y el 30% no percibe ingresos<sup>4</sup>; lo cual significa que casi un tercio de las personas que trabajan en la entidad lo hacen sin recibir ingresos monetarios; el 23% de la PEA ocupada percibe ingresos<sup>5</sup> que están en el rango entre los dos y cinco salarios mínimos; un 4% en el rango de los cinco a los diez y sólo un 1% de la PEA ocupada percibe ingresos por arriba de los diez salarios mínimos. Lo anterior muestra un bajo poder adquisitivo de la población del estado. Es importante recordar que menos del 15% de la PEA total son trabajadores inscritos al IMSS.

**5.2.1.5 Relaciones laborales**

En el tema de las relaciones laborales en el estado, el número de emplazamientos a huelga versus los estallamientos es muy bajo, lo cual puede considerarse como una fortaleza del estado para la atracción de inversiones. En el año 2009 de 209 emplazamientos a huelga no hubo ningún estallamiento y en el año 2010, de 344 emplazamientos sólo estallaron dos huelgas; estas cifras son alentadoras en materia laboral para el estado.

4 INEGI. Resultados de la ENOE, 3er. trimestre de 2010.  
5 INEGI. Op. cit.

## 5.2.2 Objetivos, estrategias y líneas de acción

### Objetivo 1

Incrementar la inserción laboral de la población económicamente activa en actividades formales y mejorar las condiciones de ocupación en los distintos sectores productivos, mediante la vigilancia de la aplicación de la justicia laboral, el fortalecimiento de la formación y profesionalización de los trabajadores, pero también, la potenciación laboral de las inversiones productivas y cadenas de valor, para generar empleos dignos y mejor remunerados que brinden mayores oportunidades de bienestar.

**Estrategia 1.1** Fortalecimiento de la vigilancia y aplicación de la normatividad laboral aplicable en las empresas y centros de trabajo de competencia estatal y federal.

#### Líneas de acción 1

- Procedimientos de verificación asociados a la vigilancia y cumplimiento de las normas de salud y seguridad social en las empresas de competencia estatal que garanticen la estabilidad laboral dentro de las mismas.
- Celebración de jornadas estatales en seguridad y prevención de accidentes y enfermedades ocupacionales generadas para el otorgamiento de instrucciones necesarias en las que se dé cumplimiento a las normas oficiales mexicanas.
- Cursos de capacitación impartidos a trabajadores y gerentes sobre las normas oficiales mexicanas en materia de seguridad y salud laboral, para facilitar su aplicación
- Acuerdos de adhesión de cumplimiento a las normas oficiales mexicanas en materia de seguridad y salud laboral de empresas de competencia estatal.
- Verificaciones periódicas realizadas con enfoque más estratégico y focalizado, sobre la aplicación de las normas oficiales mexicanas y la regulación de competencia estatal, en los sectores y empresas con mayor riesgo de incumplimiento.
- Inspecciones de vigilancia implementadas sobre el cumplimiento de la normatividad laboral vigente en el ámbito estatal para consolidar la justicia laboral.

**Estrategia 1.2** Fortalecimiento de las acciones de inspección y seguridad en las empresas y centros de trabajo ubicados en el estado y en aquellas que contratan jornaleros agrícolas oaxaqueños localizadas en otras entidades de la República, mediante la colaboración con estancias federales y estatales.

#### Líneas de acción 2

- Apoyo y vigilancia en la colocación y traslado de jornaleros agrícolas migrantes para preservar su integridad, seguridad y condiciones dignas laborales.
- Impulso al empleo temporal que permita la ocupación y percepción de ingresos a personas desempleadas en zonas rurales y urbanas marginadas.
- Apoyo a trabajadores oaxaqueños migrantes y a sus familias, proporcionándoles apoyos, mayor seguridad laboral e identificando y supervisando el cumplimiento de la normativa laboral en los centros de trabajo o campos agrícolas receptores, generando a la vez condiciones para su arraigo comunitario.



**Estrategia 1.3** Mejoramiento de las prácticas y mecanismos de impartición de la justicia laboral y concertaciones entre trabajadores y empresas.

**Líneas de acción 3**

- Intermediaciones conciliatorias realizadas de forma eficaz y oportuna, para mantener adecuadas relaciones obrero-patronales, disminuir los conflictos y procurar la estabilidad y ampliación de los empleos en los centros de trabajo.
- Vinculación y diálogo con sindicatos, empresas y organizaciones sociales, ampliado y desarrollado, con el fin de atender necesidades y riesgos, identificar las áreas de oportunidad para la realización de proyectos y de esta forma localizar e incrementar las inversiones con mayor dinamismo y potencial.
- Instancias y procedimientos de impartición de la justicia laboral modernizados y eficientizados, para resolver de forma expedita y con apego a la legalidad las demandas correspondientes.

**Estrategia 1.4** Incremento de las capacidades y la productividad de las empresas oaxaqueñas.

**Líneas de acción 4**

- Capacitaciones profesionales y especializadas a trabajadores, sector gerencial de empresas y población en general para asegurar la aplicación de las normas laborales, el buen desempeño laboral, profesionalización, productividad de los trabajadores y competitividad de las empresas.
- Acuerdos de colaboración con las empresas del estado para detectar las necesidades de capacitación y mejorar las competencias laborales de sus trabajadores.
- Promoción dentro del sector empresarial de la certificación en competencias laborales de los trabajadores para alcanzar mayores índices de productividad.
- Nuevas técnicas, tecnologías y procesos de gestión entre los sectores productivos, a través de las organizaciones empresariales, sindicato y asociaciones de productores para promover el incremento de la productividad laboral y el mejoramiento de los salarios.

**Estrategia 1.5** Fomento a la consolidación y expansión de la micro y pequeña empresa familiar y comunitaria así como de los esquemas cooperativos y asociativos.

#### Líneas de acción 5

- Micro y pequeñas empresas familiares y comunitarias financiadas, asesoradas y técnicamente asistidas para la creación, mejoramiento y consolidación de empleos y autoempleos.
- Incentivos establecidos para impulsar la formalización de las empresas y la contratación formal de trabajadores, por medio del acceso preferencial al financiamiento, la facilitación del registro y la disminución o compensación temporal de algunas contribuciones e impuestos.
- Cooperativas y empresas asociativas creadas y apoyadas en los sectores con mayor potencial y dinamismo para la generación de empleos, fomentando la cultura de asociacionismo y favoreciendo la equidad en la distribución de beneficios.
- Apoyo a empresas de jóvenes, mujeres e indígenas emprendedores, preferentemente entre aquellos con educación media y superior o con habilidades y conocimientos especializados que puedan agregar valor, para facilitar su inserción y movimiento hacia segmentos mejor remunerados.

**Estrategia 1.6** Impulso de la empleabilidad y las buenas prácticas laborales en favor de los trabajadores en condiciones de desventaja.

#### Líneas de acción 6

- Difusión de prácticas y promoción de una nueva cultura laboral para una mayor inserción y dignificación del empleo de madres trabajadoras, adultos mayores, indígenas y personas con discapacidad o en situación de vulnerabilidad entre los sectores productivos del estado.

- Inclusión laboral y generación de autoempleo para favorecer a personas con discapacidad, adultos mayores, mujeres indígenas y otros grupos vulnerables, capacitados y organizados.

- Derechos de las trabajadoras domésticas reconocidos y promovidos, para mejorar y dignificar sus condiciones de empleo.

**Estrategia 1.7** Impulso y fortalecimiento a las acciones de vinculación laboral en todas las regiones del estado, para incrementar la colocación de los buscadores de empleo en puestos de trabajo formales.

#### Líneas de acción 7

- Jóvenes egresados de educación media y superior vinculados con el sector empresarial del estado de Oaxaca, para potenciar su empleabilidad en puestos formales y mejor remunerados.
- Ferias de empleo promovidas y realizadas en todas las regiones del estado, considerando las vocaciones productivas y oportunidades de desarrollo de cada una de ellas.
- Bolsas de trabajo establecidas, mejoradas y difundidas, a través de la coordinación con los organismos empresariales.
- Impulso y difusión a la revista del trabajo y el periódico quincenal del empleo donde se publican las vacantes disponibles ordenadas por nivel de escolaridad, localización regional y municipal en el estado de Oaxaca.
- Estudios y estadísticas sobre el tema laboral promovidos y apoyados, para documentar tendencias y fenómenos relevantes a nivel local, nacional e internacional, que orienten las políticas programas estatales, y brinden información útil a los trabajadores, sindicatos, empresas, organismos empresariales, organizaciones de la sociedad civil, entre otros.

### 5.3 Impulso a la competitividad

#### 5.3.1 Diagnóstico

La competitividad es concebida de diversas formas, con base en metodologías y enfoques analíticos que si bien son distintos, tienden a coincidir en algunos elementos clave. Entre las definiciones más reconocidas y aceptadas a nivel internacional se encuentra la del Foro Económico Mundial, que considera a la competitividad como el conjunto de instituciones, políticas y factores que determinan el nivel de productividad de una economía. Por su parte, el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO), la define como la capacidad para atraer y retener inversiones,<sup>6</sup> mientras que para el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM) la competitividad puede ser considerada como un atributo resultante de factores de índole estructural, operacional e incluso hasta coyuntural. Estos factores pueden considerarse debilidades y fortalezas, y en la medida que prevalezcan estas últimas se es más competitivo.<sup>7</sup>

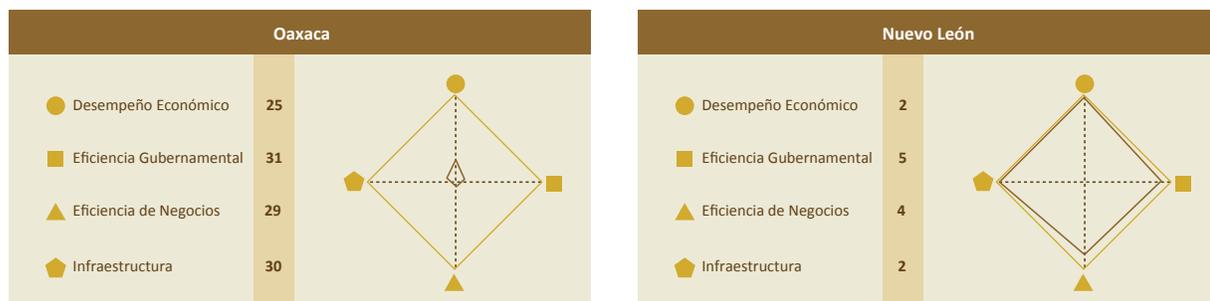
Adicionalmente, existe el concepto de competitividad sistémica, que se determina con base en la acción conjunta de una serie muy amplia de factores públicos, privados, sociales y personales que actúan de forma simultánea en un territorio determinado. Dicho enfoque considera que para el éxito de las empresas es fundamental no sólo desarrollar sistemas productivos flexibles y eficientes al interior de las mismas, sino también un entorno favorable en todos los niveles de la competitividad (Aregional 2010).

De acuerdo al reporte sobre la Competitividad de los Estados Mexicanos 2010 desarrollado por el ITESM, los pilares de la competitividad están conformados por factores de los cuales depende que los miembros de una sociedad logren niveles de bienestar sustentables, como resultado de alcanzar niveles de desarrollo basados en la productividad. Alcanzar altos niveles de competitividad implica no solamente el uso eficiente de los recursos humanos y de capital en una sociedad, sino también la existencia de redes que permitan la interacción efectiva entre sus miembros.

El impulso a la competitividad involucra a todos los poderes del estado, donde los diferentes actores pueden contribuir, a través de diferentes estrategias y acciones, a elevar la competitividad de nuestra sociedad y su economía. Lo anterior abarca desde la seguridad pública hasta la capacitación para el trabajo, pasando por la infraestructura, los costos de transacción políticos e institucionales, el nivel educativo, lo que se invierte en investigación y desarrollo, así como los alcances y límites de las legislaciones laborales.

El Reporte 2010 del ITESM ubica al estado en el lugar 31 a nivel nacional; en el Gráfico siguiente se contrasta su situación con la de Nuevo León, que ocupa el segundo lugar general, para apreciar mejor las brechas de Oaxaca respecto de los estados punteros.<sup>8</sup> Si bien en las dimensiones de Desempeño Económico, Eficiencia de Negocios e Infraestructura, Oaxaca aparece en posiciones de amplia desventaja, en la de Eficiencia Gubernamental obtiene su calificación más baja, considerando variables asociadas a los niveles estatal y municipal.

Gráfico 5.3.1 Oaxaca. Población Económicamente Activa. Ocupados por rama de actividad económica. (Porcentajes)



Fuente: INEGI en: STPS-SNE. Perfil de Oaxaca Dic. 2010.

6 Ver: [www.imco.org.mx](http://www.imco.org.mx).

7 ITESM, 2010. La competitividad de los estados mexicanos 2010.

8 Las gráficas radiales con la estructura de competitividad de los estados se genera con base en la posición relativa obtenida en cada uno de los cuatro factores agregados de la competitividad, de forma tal que entre más alejado se encuentre del centro, un estado resulta más competitivo, y viceversa.

Asociados a la competitividad se pueden identificar una serie de factores dinámicos que, amplían el alcance del concepto. El Instituto Alemán para el Desarrollo (IAD) introdujo el concepto de “competitividad sistémica”, el cual señala la importancia de la interacción de los factores políticos, económicos y sociales y su influencia en el desempeño industrial de una nación.<sup>9</sup> Los investigadores del IAD realizaron una diferenciación de la competitividad sistémica entre cuatro niveles analíticos distintos.

- **Metaeconómico:** incluye los valores sociales orientados hacia el desarrollo, el consenso básico sobre la necesidad del desarrollo industrial y la integración competitiva a los mercados mundiales; pero además, también integra la habilidad de los actores sociales de formular visiones y estrategias para implementar políticas.
- **Macroeconómico:** un marco macroeconómico estable y predecible; ello debe incluir una política realista de tipo de cambio y una general de comercio exterior que estimule la industria local.
- **Mesoconómico:** son políticas específicas e instituciones para crear ventajas competitivas; las políticas se refieren a aquellas orientadas a moldear industrias y su entorno (institutos de tecnología, centros de capacitación, financiamiento de exportaciones, entre otros). Las instituciones que actúan en este nivel pueden ser en principio entidades de gobierno, asociaciones empresariales, organizaciones sin fines de lucro o empresas.
- **Microeconómico:** aquellas empresas capaces y en continuo proceso de mejora, así como redes de empresas generadoras de externalidades positivas.

Tomando como referencia los aspectos de competitividad sistémica, podemos mencionar los siguientes factores que inciden dentro de la economía oaxaqueña:

<sup>9</sup> Para mayores detalles, ver Aregional 2010.



### 5.3.1.1 Metaeconomía

Los gobiernos eficientes y eficaces se miden por su desempeño en tres áreas fundamentales que afectan el potencial competitivo: costo de hacer negocios asociados a trámites e interacción con autoridades, calidad de la regulación sectorial, así como la suficiencia y eficiencia del gasto público. En adición a lo anterior también pueden influir variables como el deterioro al medio ambiente, gobierno e instituciones ineficientes donde prevalece la inexistencia del Estado de Derecho, la opacidad y falta de transparencia, así como el diálogo y los acuerdos que contribuyan a la convivencia pacífica, base fundamental para el desarrollo.

En el estudio la Competitividad de los Estados Mexicanos 2010 (ITESM) se señalan las fortalezas y debilidades de Oaxaca en relación al resto del país (ver gráfico 5.3.1). Es importante mencionar que muchas de las debilidades que ubican al estado en los últimos lugares a nivel nacional, estratégicamente deben considerarse como oportunidades en la toma de decisiones.



Conforme a datos del Consejo Nacional de Población (CONAPO), en materia de infraestructura social básica, el 80% de los municipios (458) presenta un grado alto o muy alto de marginación, lo que refleja la falta de servicios e infraestructura social básica, tales como: drenaje, electricidad, agua potable, así como precarias condiciones de las viviendas. En lo que respecta a drenaje, el estado presenta un rezago significativo, ya que únicamente el 60% de la población cuenta con este servicio, esto representa 25.6% por debajo de la media nacional. En cuanto a energía eléctrica, el 92.1% de las viviendas cuenta con dicho servicio, 4.5% por debajo de la media nacional.

El reporte de la Competitividad de los Estados Mexicanos 2010 (ITESM) identifica las principales debilidades relacionadas con la eficacia gubernamental; entre otras, destacan los valores desfavorables del índice de marginación, la tasa de pobreza total, el índice de transparencia y disponibilidad de la información fiscal, los ingresos propios sobre el total de ingresos, y el crecimiento del saldo de deuda, entre otros. Si no hay generación de riqueza ante la baja competitividad y el gobierno estatal carece de funcionalidad, es natural que las condiciones de pobreza y marginación persistan en el estado. Hoy en día 2,2 millones de oaxaqueños padecen algún tipo de pobreza multidimensional, lo que equivale al 62% de la población.

Cabe destacar que en 2006 Oaxaca sufrió un grave conflicto social, el cual impactó de manera negativa en el contexto de gobernabilidad, democracia y convivencia; difícilmente en alguna parte del mundo puede haber competitividad si no hay paz, concordia, bienestar y prosperidad entre los ciudadanos, lo que necesariamente significa la construcción de grandes acuerdos para alcanzar una sociedad más cohesionada. Es importante señalar que como una propuesta por parte de la sociedad civil, COPARMEX Oaxaca ha planteado la iniciativa "Condiciones para la Prosperidad de Oaxaca", un ejercicio del sector empresarial donde a través de cinco ejes: pobreza y desigualdad, educación, empleo y competitividad, estado de derecho y seguridad, gobernabilidad democrática, se busca mejorar las condiciones económicas del estado.

Para avanzar en las acciones de competitividad, Oaxaca debe atender una problemática concreta: la gran parte de los excedentes con que cuenta el estado provienen de la federación, por ello el manejo honesto de los recursos públicos es vital para impulsar la economía; de ese modo, el combate a la corrupción y a la impunidad debe ser prioridad de la administración 2010-2016. Lo más importante es tratar de establecer un sistema de derecho confiable y objetivo.

### 5.3.1.2 Macroeconomía

En cuanto a los indicadores de la economía, el crecimiento en Oaxaca se ha mantenido estable en los últimos tres años, mas su promedio (2.51%), lo coloca en el lugar 18 de la escala nacional. A pesar de la poca actividad económica, la inflación en la entidad es de las más altas del país (5.21%). Estos resultados, en los indicadores macroeconómicos, no son alentadores para atraer y retener inversión.

Paradójicamente a la creciente apertura comercial que ha llevado el país en las últimas dos décadas, se ha presentado una baja de competitividad en la entidad; instituciones como el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO), el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM), el Centro de Capital Intelectual y

Competitividad (CECIC) y la empresa Aregional, colocan al estado en los últimos lugares en cuanto al aprovechamiento de las relaciones internacionales para atraer inversión.

El último dato del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) señala que al primer trimestre de 2010, el número de desocupados en Oaxaca aumentó 30% respecto al último trimestre de 2009, al ubicarse en 41,237 desocupados. Con relación al primer trimestre del año pasado, el crecimiento del número de desocupados es de 14.9%. Asimismo, casi el 84% de los ocupados no tiene acceso a servicios de salud asociados a su plaza de trabajo y casi 18% se encuentra en condiciones críticas de ocupación, porcentajes muy superiores a la media nacional (64.3% y 12.2%, respectivamente).

Sin incorporar a los trabajadores a la economía formal, la recaudación del estado seguirá siendo deficiente y la calidad de vida de los trabajadores se mantendrá sin los beneficios propios de una planta laboral, como son el acceso a prestaciones sociales, económicas y culturales propias de la seguridad social, en especial la construcción personal y familiar de los fondos de pensiones, así como los créditos para vivienda. Lo anterior ha repercutido en una migración de capital humano, debido a las limitadas oportunidades de empleo.

### 5.3.1.3 Mesoeconomía

En el apartado de sectores económicos en vigorosa competencia, cuyos aspectos principales se refieren a la capacidad innovadora y de adaptación a la nueva economía de las empresas mexicanas, Oaxaca ocupa el lugar 30 en el ámbito nacional (IMCO 2010), así como en el ámbito de inversión en investigación y desarrollo (I&D).

Existe una amplia oferta educativa dentro del Sistema de Universidades Estatales de Oaxaca (SUNEO), la cual agrupa un total de 14 campus de nivel superior en las regiones del estado. Adicionalmente como centros de investigación y de innovación tecnológica se encuentran el Centro Interdisciplinario de Investigación para el Desarrollo Integral Regional Unidad Oaxaca del IPN (CIDIIR), el Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias (INIFAP), la Universidad Tecnológica de la Mixteca (UTM) la cual cuenta con un centro de desarrollo tecnológico, la Universidad del

Papaloapan (UNPA) que alberga el Centro de Estudios de Biotecnología y la Universidad del Istmo (UNISTMO) con un Centro de Estudios de Energía, entre otros.

Estos centros educativos deben estar vinculados a las necesidades productivas de las regiones; en este sentido se vislumbran como una oportunidad la investigación en materia de energías renovables (eolo-eléctrica), altas tecnologías (nanotecnología, MEMS, nuevos materiales, entre otros) y biotecnología orientada al sector marítimo, agrícola y alimentario.

Por otra parte, el Consejo Oaxaqueño de Ciencia y Tecnología (COCYT), con el apoyo de su contraparte nacional, promueve la innovación y el desarrollo tecnológico en la entidad, a través de esquemas de colaboración con el Gobierno del Estado, el sector empresarial y las instituciones de nivel superior y centros de investigación. Como un dato adicional, existen 14 incubadoras de empresas en el estado, las cuales preferentemente deben orientarse a la creación de empresas sociales y de base tecnológica. Por lo anteriormente descrito, se debe ampliar la red de incubadoras, lo que eventualmente, tendrá un efecto multiplicador en términos de proyectos productivos, creación de empleos directos e indirectos para generar conocimiento y formación de capital humano, así como factores clave para elevar la competitividad.

### 5.3.1.4 Microeconomía

Para abrir una empresa nueva en Oaxaca es necesario realizar 9 procedimientos, que toman 33 días. El estudio de Doing Business 2009 del Banco Mundial, posiciona a Oaxaca en el lugar 20 a nivel nacional; es aquí donde se evalúan elementos tales como la facilidad de apertura de negocios (posición 27), el manejo de permisos de construcción (posición 13), el registro de propiedades (posición 22) y el cumplimiento de contratos (posición 14). También cataloga al Estado de Oaxaca como de "competitividad media baja", lo cual impide que se pueda contar con el clima de negocios propicio y estable que ofrezca certidumbre a inversionistas, empresas e individuos para planear y tomar decisiones de corto y largo plazo.

La estrategia de competitividad debe buscar aprovechar el tránsito de las ventajas comparativas existentes en materia

de recursos naturales, mano de obra, clima y posición geográfica, hacia ventajas competitivas. Se trata de orientar la política pública para agregar valor en la cadena productiva de los bienes y servicios en que Oaxaca tiene ventajas respecto al resto de entidades federativas.

Como parte de los mecanismos para mejorar la competitividad empresarial en el estado, es necesario fortalecer los módulos para el Sistema de Apertura Rápida de Empresas (SARE), que actualmente opera en los municipios de Huatulco, Salina Cruz, Huajuapán y Oaxaca de Juárez.

Tomando en cuenta las condiciones orográficas de Oaxaca, los sectores de transporte y telecomunicaciones son de gran importancia para el desarrollo de la economía del estado impactando de manera directa en las diversas actividades y relaciones comerciales en sus ocho regiones.

El IMCO (2010) posiciona a Oaxaca en el indicador de “Sectores Precursores de Clase Mundial” en el lugar 27, considerando el número de aeropuertos (4), vuelos nacionales e internacionales, red carretera (18.900 kilómetros), carreteras

de cuota (234 km), presencia de la banca en el estado (162 oficinas), servicios de comunicaciones y telecomunicaciones, entre otros. Dado lo anterior, es importante revisar la calidad, eficiencia y costos asociados a estos sectores, que cada día cobran mayor importancia e impactan tanto en el ámbito local como nacional e internacional.

Como se ha mencionado anteriormente, muchos de los retos en Oaxaca son de tipo estructural y coyuntural. La competitividad se relaciona con la calidad e innovación de los productos, el nivel de precios que está sujeto a la productividad y la inflación diferencial entre regiones y países, la producción de bienes y servicios en forma eficiente, con costos menores y de mayor calidad; esto hace que los productos compitan, tanto dentro como fuera del país. Por lo anterior, se debe tener claridad de lo que necesitan las empresas en Oaxaca y de la disposición de insumos para abastecerlas en sus regiones, el reto es muy grande, la corresponsabilidad y el compromiso de gobierno debe ser mayor, por lo que esta visión estratégica permitirá contar con un desarrollo distinto y una certidumbre económica en los hogares de Oaxaca.



### 5.3.2 Objetivos, estrategias y líneas de acción

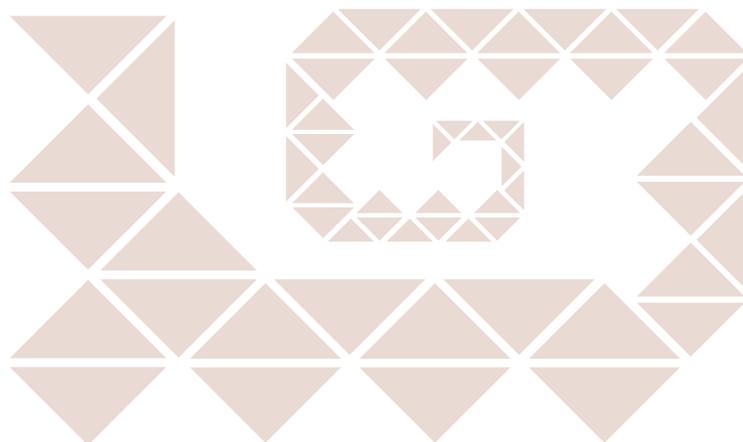
#### Objetivo 1

Elevar la competitividad de las regiones, los sectores y las empresas del estado, mediante políticas públicas generales y focalizadas que aprovechen las ventajas comparativas y competitivas en recursos naturales, mano de obra, clima, cultura y posición geográfica, cimentando las bases para impulsar otras ventajas hacia el futuro en materia de capital humano, infraestructura, ambiente de negocios y eficiencia gubernamental, entre otras, para detonar el crecimiento económico y el desarrollo sustentable en beneficio de todos los oaxaqueños.

**Estrategia 1.1** Impulso y establecimiento de una nueva visión económica y cultura financiera orientadas a la competitividad, la creación de riqueza y la ampliación de las oportunidades, con la participación de los diversos actores económicos, sociales, políticos y académicos del estado.

#### Líneas de acción 1

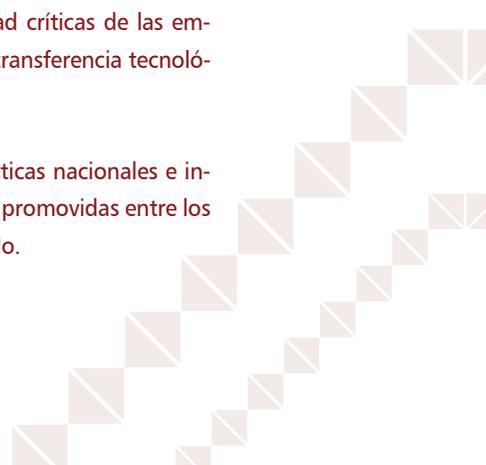
- Consejo Económico para el Desarrollo Competitivo de Oaxaca, para identificar, proponer y concentrar proyectos estratégicos que impacten en el desarrollo del estado, la calidad de la industria, comercio y servicios, logrando posicionar al estado como un centro de desarrollo económico confiable y competitivo.
- Sistema de indicadores, para la evaluación y seguimiento de factores de la competitividad en Oaxaca, a fin de detectar posibles áreas de mejora y establecer acciones estratégicas de alto impacto, tomando en cuenta mejores prácticas llevadas a cabo por otros estados.
- Procesos de planeación estratégica y financiera, así como estudios técnicos desarrollados para identificar oportunidades de inversión y fuentes de financiamiento que propicien el crecimiento y la competitividad en los distintos sectores económicos y coordinar la acción pública en torno de las mismas.



**Estrategia 1.2** Ampliación de la escala y el alcance de la actividad productiva en regiones y sectores motores y con alto potencial.

#### Líneas de acción 2

- Clusters productivos, a partir de las ventajas comparativas y competitivas secto-regionales del estado.
- Cadenas productivas consolidadas en torno de productos con potencial para generar mayor valor agregado.
- Empresas regionales vinculadas con centros de investigación e instituciones de nivel superior, para avanzar hacia la frontera tecnológica y densificar redes de competitividad e innovación.
- Red de incubadoras vinculadas a las vocaciones productivas del estado, con la finalidad de impulsar la transferencia de nuevas tecnologías y procesos de mejora en las empresas regionales.
- Fomento a la transferencia de nuevas tecnologías y procesos a las empresas regionales.
- Centros de "servicios específicos" otorgados por el gobierno en coordinación con la iniciativa privada y el sector académico, orientados a las vocaciones productivas de las regiones, para atender cuellos de botella o áreas de oportunidad críticas de las empresas en materia de diseño, transferencia tecnológica y problemas logísticos.
- Casos de éxito y mejores prácticas nacionales e internacionales (benchmarking) promovidas entre los sectores productivos del estado.



**Estrategia 1.3** Impulso a la modernización del marco jurídico para facilitar el “hacer negocios” en Oaxaca

**Líneas de acción 3**

- Programa estatal de mejora regulatoria asistido por la Comisión Federal de Mejora Regulatoria.
- Sistema de Apertura Rápida de Empresas (SARE) ampliado y fortalecido en un mayor número de municipios del estado, para reducir el número de días y trámites requeridos para abrir una empresa, integrando los apoyos disponibles a nivel federal, como el otorgado por la Secretaría de Economía a través del Fondo PYME.
- Convenios de colaboración establecidos con la Comisión Federal de Mejora Regulatoria, con organismos internacionales para la asistencia y financiamiento, que permitan el desarrollo de acciones en materia de mejora regulatoria.
- Iniciativas de ley promovidas ante el H. Congreso del Estado con el objeto de mejorar el marco regulatorio asociado a la competitividad, en especial la Ley de Mejora Regulatoria del Estado de Oaxaca.
- Trámites gubernamentales simplificados, especialmente para el pago de contribuciones, la obtención de licencias y permisos, así como el acceso a los programas de apoyo empresarial.
- Mejora regulatoria y simplificación de trámites desarrollados a partir de la integración y colaboración de los tres órdenes de gobierno que coadyuven en el establecimiento de nuevas empresas y la generación de empleos, favoreciendo el establecimiento de reglas claras para la inversión en Oaxaca.
- Convenios de mejora regulatoria impulsados con municipios, en pleno derecho del respeto a su autonomía.

- Consejo de Mejora Regulatoria Estatal integrado mediante procesos participativos e incluyentes con los actores relacionados con el desarrollo de la mejora regulatoria.
- Tecnologías de la información fomentadas y aprovechadas en los diversos ámbitos del Gobierno del Estado, que coadyuven a la mejora regulatoria.

**Estrategia 1.4** Desarrollo y consolidación de infraestructura económica básica y especializada para superar cuellos de botella y aprovechar las potencialidades del estado.

**Líneas de acción 4**

- Redes carreteras y de telecomunicaciones, además de servicios portuarios, aeroportuarios y de ferrocarriles ampliados y mejorados, a partir de prioridades estratégicas claramente establecidas con una coordinación eficaz y eficiente.
- Construcción del Centro cultural y de Convecciones de Oaxaca.
- Ampliación de la cobertura de vuelos nacionales e internacionales en el estado.
- Recintos fiscalizados estratégicos en diversas regiones del estado, para disminuir los costos indirectos asociados a la obtención y distribución de insumos y productos de las empresas.
- Usos de suelo con alto potencial empresarial, para facilitar la atracción e instalación de las empresas con un ordenamiento territorial sustentable.

## 5.4 Ciencia, tecnología e innovación

### 5.4.1 Diagnóstico

La ciencia, la tecnología y la innovación se han convertido en elementos fundamentales para el desarrollo de los países. Entre el 30% y 60% de la riqueza global creada desde la Segunda Guerra Mundial se debe al factor tecnología. Es por eso que actualmente, la riqueza de las naciones descansa principalmente en su capacidad científica y tecnológica.

El conocimiento y sus aplicaciones productivas son factores claves para agregar valor y, por ende, generar un crecimiento económico y competitividad (Foro Consultivo, 2009). En tal sentido, los países y las entidades federativas buscan incrementar sus niveles de competitividad por medio de la inversión en ciencia y tecnología, uno de los siete componentes del Índice de Competitividad Global (ICG).

La ciencia y tecnología son factores relevantes promotores de la habilidad de los países para proveer altos niveles de prosperidad a sus ciudadanos, la cual depende del nivel de productividad con que un país utiliza sus recursos disponibles. El Banco Mundial, en su último informe 2010, señala que los países con el ICG más alto son aquellos que invierten del 2.42% al 3.75% de su PIB en investigación y desarrollo; tal es el caso de Suiza, Suecia, Singapur, Estados Unidos de Norte América y Japón (Banco Mundial, 2010).

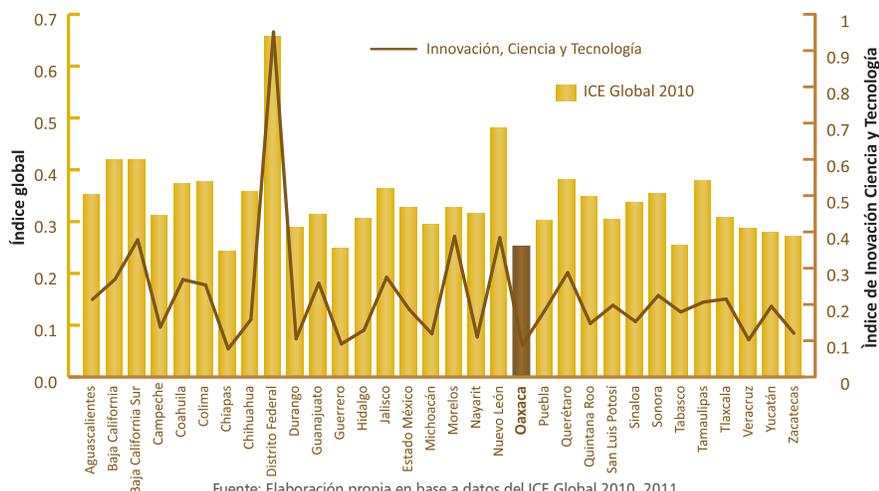
En los últimos años, México ha perdido competitividad a nivel mundial pues pasó del lugar 52 a nivel internacional y tercero en Latinoamérica en 2007, al lugar 66 y séptimo,

respectivamente, en 2010 (Banco Mundial, 2010). Una posible explicación para estos resultados, es que la inversión en ciencia y tecnología asciende al 0.41% del PIB en este rubro.

A nivel nacional, las entidades federativas que tienen el ICG más alto –en la mayoría de los casos– presentan la misma tendencia en el componente ciencia y tecnología. Tal es el caso del Distrito Federal (0.9511), Nuevo León (0.3894) y Querétaro (0.2878); mientras que Guerrero, Chiapas y Oaxaca tienen los menores valores, tanto en el ICG como en el Indicador de Ciencia y Tecnología (ICE Global, 2010), (ver gráfica siguiente).

Al ser Oaxaca el estado con el último lugar en el Índice de Competitividad Global 2010, propicia que en el componente de innovación, ciencia y tecnología no tenga una posición significativa con respecto al resto de las entidades (IMCO, 2010). Aunado a lo anterior, es la entidad con menor número de patentes registradas entre 1995 y 2003, ya que tan sólo registró cinco (CONACYT, 2010). La única ventanilla intermediaria del Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial (IMPI) que existe en el estado para hacer el registro de patentes no satisface eficientemente las necesidades estatales, de acuerdo a los pobres resultados (IMPI, 2011). Sin embargo, aunque existen esfuerzos por parte del Instituto Tecnológico de Oaxaca de abrir una nueva ventanilla que incentive y fortalezca este importante rubro dentro del sector académico, hasta la fecha no se ha consolidado.

Gráfico 5.4.1 Índice de competitividad por entidad federativa con relación a la innovación en ciencia y tecnología, 2010



Fuente: Elaboración propia en base a datos del ICE Global 2010, 2011.



Otro componente de competitividad es el factor humano y en tal sentido, comparado con el resto de las entidades federativas del país, Oaxaca tiene una posición sustancialmente inferior en educación. El promedio de escolaridad de los oaxaqueños es de 6.9 años, lo que ubica al estado en el lugar 31 en el ámbito nacional, en tanto que el promedio nacional de escolaridad es de 8.6 años. De acuerdo a la CEPAL, es necesario un promedio mínimo de 10 a 11 años de educación formal, y en muchos casos completar el ciclo medio –12 años de educación– para tener el 90% o más de probabilidades de no caer o no seguir en la pobreza. (CEPAL, 2010).

De acuerdo al Censo de Población y Vivienda 2010, Oaxaca cuenta con 3,8 millones de habitantes. Dentro del grupo de personas de entre 18 y 29 años existen 732,721, de los cuales sólo el 13.42% cursan estudios de licenciatura, 0.28% el nivel maestría y el 0.037% doctorado (INEGI, 2010). Según cifras de la Secretaría de Educación Pública (SEP), durante el ciclo escolar 2008-2009, se registraron 61 instituciones de nivel superior, con una matrícula de 58 mil 786 alumnos inscritos, de los cuales el 97% corresponden a la población escolar de licenciatura y el 3% restante a posgrado (SEP, 2009).

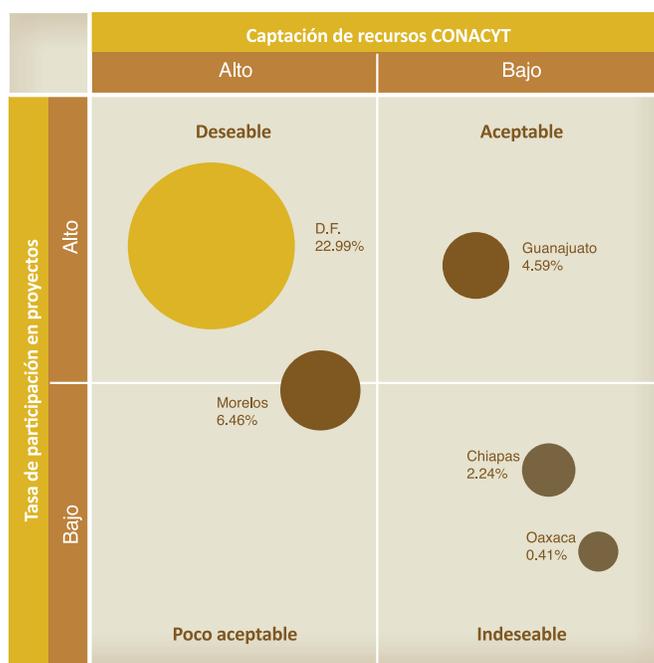
Con respecto al nivel nacional, de un total de 33 mil 982 becas que otorgó el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) en 2010, sólo 239 (0.70%) se autorizaron a estudiantes inscritos en instituciones que pertenecen al Programa Nacional de Posgrado de Calidad localizadas en el estado. Además la entidad cuenta únicamente con 182 investigadores de un total de 16,598 reconocidos por el Sistema Nacional de Investigadores (CONACYT, 2010).

En el mismo sentido, la escasez de recursos ha sido una de las principales restricciones para el desarrollo de la investigación científica y el desarrollo tecnológico en Oaxaca. Esto puede explicarse por la insuficiente asignación presupuestal por parte del gobierno local, así como por la desvinculación del sector productivo con universidades, institutos tecnológicos y centros de investigación.

La inversión en el gasto público estatal en ciencia y tecnología ha sido intermitente. En 1995 se creó el Sistema de Investigación Benito Juárez (SIBEJ), el cual apoyó la investigación científica y tecnológica de los estados de Oaxaca, Guerrero y Chiapas. En ese entonces, Oaxaca tenía mayor representatividad financiera e institucional en los programas de CONACYT; sin embargo, a partir de 2002 y hasta 2007, la inversión en este rubro fue nula.

El 12 de abril de 2008, se publicó la Ley de Ciencia y Tecnología para el estado de Oaxaca; dicha ley promovió la creación del Consejo Oaxaqueño de Ciencia y Tecnología (CO-CYT), el cual inició labores el 26 de mayo de 2009. Posteriormente, se firmó el convenio de colaboración para el desarrollo y descentralización de las actividades científicas y tecnológicas de la entidad, entre el Gobierno del Estado y el CONACYT. Ambas partes acordaron realizar aportaciones al Fondo Mixto de Fomento a la Investigación Científica y Tecnológica (FOMIX). Para 2009, el CONACYT aportó 14 millones de pesos, en tanto que el Gobierno del Estado, hasta la fecha, ha hecho una aportación de un millón de pesos. (CONACYT, 2009).

Gráfico 5.4.2 Adaptación de la matriz BCG, crecimiento y participación de Oaxaca en los programas de apoyo a la investigación e innovación, comparado con otros estados del país, 2009



Nota: Los porcentajes fueron calculados con base al total nacional.  
Fuente: Elaboración propia con base a los Informes anuales CONACYT 2009.

La ausencia del COCYT en el periodo de 2002-2007, provocó que el estado no haya aprovechado los recursos que ofrecieron los programas nacionales del CONACYT. En la actualidad, los recursos presupuestarios que hasta el momento ha recibido el COCYT, han sido para gastos operativos, situación que limita la efectividad en el aprovechamiento de los 34 programas de alcance nacional del CONACYT.

Para contribuir en mayor grado al desarrollo social y económico de Oaxaca, es importante contar con políticas públicas adecuadas para el desarrollo científico y tecnológico, las cuales favorecen el nivel de vida de la población. Al desarrollar investigaciones en el estado que intensifiquen los rendimientos de los alimentos básicos y fuentes de proteína animal, por medio de la transferencia de tecnología al campo oaxaqueño, no sólo se propiciará un incremento en la producción de alimentos y una disminución de precios, sino que dará acceso a la población de bajos ingresos a mejorar su dieta alimenticia, originando de esta forma una mejor calidad de vida en la población.

De la misma forma, la inversión en investigaciones en salud pública incide en la reducción de la mortalidad (específicamente en la infantil), que es la más alta del país: 9.7 muertes de menores de un año por cada mil nacidos vivos (INEGI, 2010). Asimismo, la incorporación del desarrollo tecnológico a los procesos de producción de las empresas que operan en el estado se traduce en un incremento de la productividad del trabajo y del capital. El desarrollo de la ciencia y la tecnología puede aportar innovaciones para potencializar las ventajas competitivas de las actividades preponderantes del estado, por lo que es importante contar con estudios enfocados al turismo, a las cadenas de valor asociadas a la producción agrícola y ganadera, las energías renovables, el uso y aprovechamiento sustentable de los litorales y los recursos forestales, entre otros.

Entre las principales fortalezas del estado en la materia, se cuenta con una estructura dedicada al fomento de la ciencia y la tecnología que busca proponer soluciones a problemas sociales y econó-

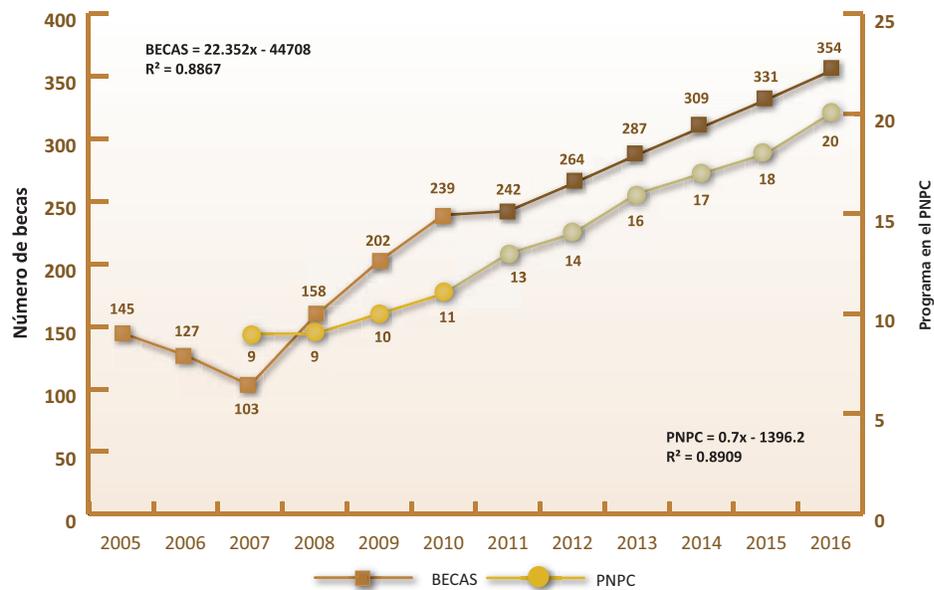
micos específicos del estado. Dicha estructura se conforma por el COCYT, el Fondo Mixto (FOMIX), CONACYT, Gobierno del Estado de Oaxaca, las instituciones de educación superior, los centros e institutos de investigación y los investigadores oaxaqueños.

Para promover la ciencia y la tecnología en el país, el CONACYT otorga diferentes apoyos a las entidades federativas, entre los que se encuentran la formación de científicos y tecnólogos, investigación científica, innovación y desarrollo tecnológico. En 2011, se cuenta con 11 programas inscritos al Programa Nacional de Posgrados de Calidad (PNPC), de los cuales dos se imparten en el Instituto Tecnológico de Oaxaca, tres en la Universidad del Mar, uno en la Universidad Tecnológica de la Mixteca, uno en el Instituto de Tuxtepec, dos en el CIIDIR-IPN Oaxaca, uno en el Instituto Tecnológico del Valle de Oaxaca y uno en el CIESAS-Pacífico Sur (CONACYT, 2011).

Las tendencias observadas en el crecimiento del número de programas inscritos en el PNPC y el número de becas de posgrado en el estado, permitirán aumentar en 10.24% y 6.8% anual, respectivamente, estas cifras en el periodo 2011-2016. Bajo este supuesto, al finalizar el periodo, el estado contará con 20 programas en el PNPC y 354 estudiantes de posgrado becados (ver gráfica siguiente).

En lo que se refiere al Sistema Nacional de Investigadores (SNI), el número de investigadores inscritos en el estado creció de 94 en 2005 a 182 en 2010. Sin embargo, la producción científica y tecnológica en Oaxaca es de 0.27% con respecto al nivel nacional. Asimismo, el número de citas de artículos científicos oaxaqueños con respecto al nivel nacional es de 0.10%, lo que coloca a Oaxaca en el último lugar en impacto científico y tecnológico en el país (CONACYT, 2010).

Gráfico 5.4.3 Tendencia del número de becas y programas registrados en el PNPC



Fuente: Elaboración propia con base a los informes anuales CONACYT 2005-2010.

La baja producción científica en el estado, tiene sus orígenes en la escasez de los recursos humanos, materiales y financieros, además de la inexistencia u obsolescencia de los equipos con que cuentan los centros de investigación, las instituciones de educación superior y el sector productivo. En tal sentido, se pretende incrementar el número de investigadores miembros del SNI y la producción científica al menos en un 8.98% anual, en el periodo de 6 años citado. Sin embargo, para alcanzar la recomendación internacional de dos investigadores por cada mil habitantes de la población económicamente activa, se requiere casi 16 veces más científicos y tecnólogos de alto nivel en el estado.

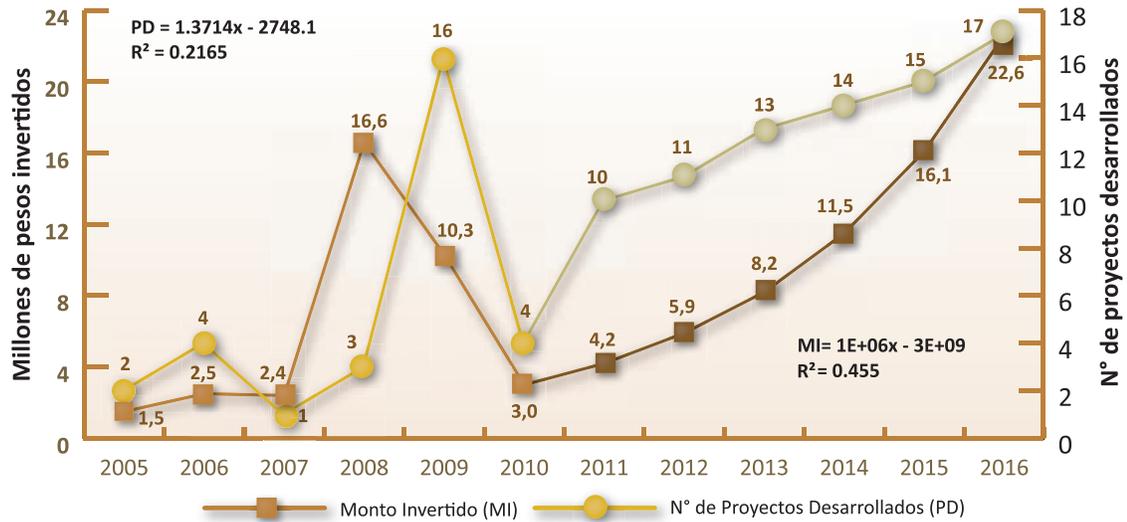
Gráfico 5.4.4 Tendencia del número de miembros del SNI y artículos publicados



Fuente: Elaboración propia con base a los informes anuales CONACYT 2005-2010.

Con respecto a los Fondos Sectoriales (FONSEC), en el periodo 2005-2009, el CONACYT financió únicamente ocho proyectos, con un monto total de 8.5 millones de pesos; adicionalmente, en ciencia básica el Consejo apoyó otros nueve proyectos, con un total de 7 millones de pesos. En el caso de los Fondos Mixtos (FOMIX) de enero 2009 al 28 de febrero de 2011, se financiaron trece proyectos con un monto total 18.1 millones de pesos (CONACYT, 2011). Para el periodo 2011-2016, se espera duplicar el número de propuestas presentadas y buscar una ampliación tanto del FONSEC como del FOMIX en un 40%.

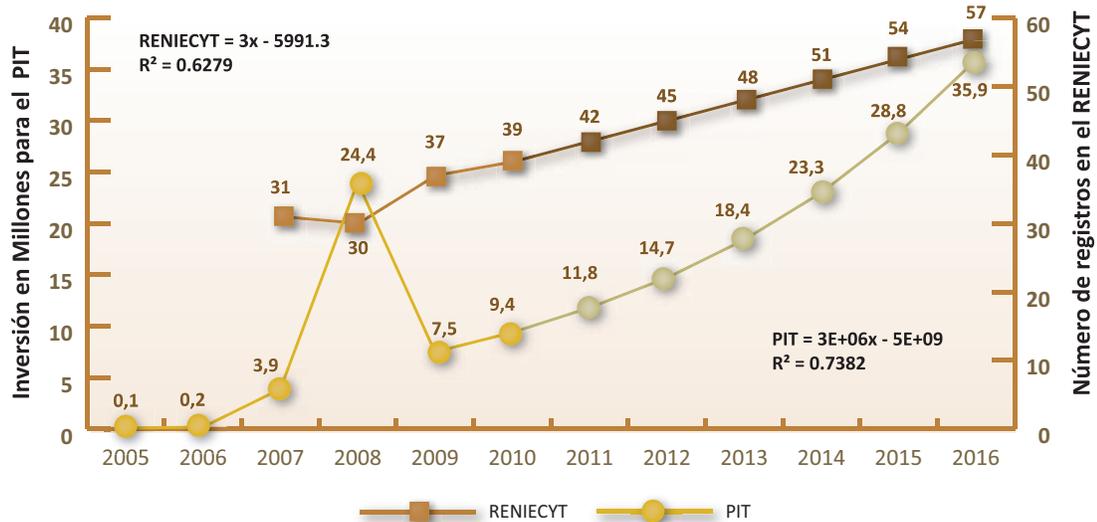
Gráfico 5.4.5 Tendencia de los apoyos otorgados de CONACYT al estado de Oaxaca en FONSEC, FOMIX Ciencia Básica



Fuente: Elaboración propia con base a los Informes anuales CONACYT 2005-2010.

Con respecto al Programa para la Innovación Tecnológica (PIT), el CONACYT ha financiado un proyecto en 2005, uno en 2006, tres en 2007, tres en 2008 y dos en 2009. Para los siguientes seis años se pretende tener un incremento del 25% anual con base en el año anterior en este rubro, situación que requiere un incremento en el Registro Nacional de Instituciones y Empresas Científicas y Tecnológicas (RENIECYT) del 6.30% anual, para tener una participación mayor a nivel nacional.

Gráfico 5.4.6 Tendencia del registro nacional de instituciones y empresas científicas y tecnológicas (RENIECYT) y programa de estímulo para la innovación tecnológica (PIT)



Fuente: Elaboración propia con base a los Informes anuales CONACYT 2005-2010.

## 5.4.2 Objetivos, estrategias y líneas de acción

### Objetivo 1

Fomentar la inversión en investigación científica, desarrollo tecnológico e innovación en el estado, a través de una política pública que favorezca la continuidad de la aplicación de recursos, promueva la formación de capital humano de alto nivel, vincule a las universidades y centros de investigación con el aparato productivo y se enfoque en proponer soluciones científicas y tecnológicas específicas, para la resolución de los principales problemas de la entidad y el fortalecimiento de las ventajas competitivas estatales.

**Estrategia 1.1** Generación y activación de una política estatal, que permanentemente destine fondos para el desarrollo de la ciencia y la tecnología en el estado.

#### Líneas de acción 1

- Presupuesto ampliado y con bases para desarrollar la ciencia y la tecnología acorde a las necesidades estatales.
- Fondo estatal integrado para el financiamiento de las actividades científicas y tecnológicas con aportaciones del sector público, empresas privadas, organizaciones de la sociedad civil y organismos nacionales e internacionales.

**Estrategia 1.2** Impulso a la formación del capital humano de alto nivel en las áreas de ciencia y tecnología.

#### Líneas de acción 2

- Posgrados orientados a los problemas prioritarios de Oaxaca, fortalecidos mediante la creación de un fondo en el COCYT que los apoye para alcanzar y mantener los estándares del CONACYT.
- Incremento de investigadores miembros del SNI, a través de la creación del Sistema Estatal de Investigadores y del financiamiento del CONACYT a los proyectos de investigación.

**Estrategia 1.3** Aplicación de los instrumentos de fomento a la ciencia y tecnología hacia la solución de los problemas prioritarios de la sociedad, las empresas y del Gobierno del Estado.

#### Líneas de acción 3

- Incremento de participación del Estado en los programas ofertados por el CONACYT, para reforzar las investigaciones dirigidas a problemas prioritarios.
- Consolidar el servicio de información y documentación científica y tecnológica de acceso público, a excepción de los derechos de propiedad industrial e intelectual y los criterios de confidencialidad que al efecto se establezcan.

**Estrategia 1.4** Vinculación de los centros de investigación e instituciones de educación superior con el sector productivo y el gobierno, para un mejor desarrollo de la investigación científica, el desarrollo tecnológico y la innovación.

**Líneas de acción 4**

- Registro estatal de ciencia y tecnología integrado con información, datos, estudios e investigaciones destinadas a divulgar, promover y fomentar la ciencia y la tecnología en general, como instrumento para desarrollar de manera armónica y sustentable las capacidades científicas y tecnológicas de Oaxaca.
- Esquemas de colaboración consolidados entre centros de investigación, instituciones de educación superior, el sector productivo y el gubernamental.
- Órgano consultivo establecido para articular las acciones de vinculación entre el COCYT, el sector productivo, los centros de investigación, las instituciones de educación superior y las dependencias gubernamentales.

**Estrategia 1.5** Creación y fortalecimiento de la infraestructura científica y tecnológica para mejorar las condiciones del desarrollo de la investigación.

**Líneas de acción 5**

- Infraestructura actualizada en las instituciones de educación superior, centros de investigación y sector productivo, mediante la aplicación de fondos federales y estatales creados para este propósito.
- Nuevos centros y unidades de investigación creados para atender los problemas, necesidades y oportunidades de las diversas regiones del estado.

**Estrategia 1.6** Promoción, difusión y divulgación científica y tecnológica, mediante actividades permanentes, además de la producción de materiales científicos que lleve a la creación de una sociedad del conocimiento.

**Líneas de acción 6**

- Publicaciones destinadas a difundir y divulgar actividades e investigaciones especializadas en ciencia y tecnología, así como la transferencia de información, a través de telecomunicaciones y medios informáticos.
- Programas y espacios formativos, creativos e interactivos establecidos y fortalecidos, que promuevan el interés por la información y formación científica y tecnológica en la sociedad.
- Difusión del conocimiento generado por organismos, instituciones y personas dedicadas al desarrollo de actividades científicas y tecnológicas a través de eventos técnicos.



## **5.5 Apoyo al desarrollo agropecuario, forestal y pesquero**

### **5.5.1 Diagnóstico**

El sector agropecuario, forestal y pesquero es uno de los más importantes en el estado de Oaxaca. Se caracteriza por su alto potencial, el cual no ha sido aprovechado de manera eficiente. Lo anterior incide en una baja participación en la Población Económicamente Activa del sector primario con sólo el 13.6%, en tanto que el sector secundario participa con 23.9% y el terciario con 61.9%, según datos arrojados por el Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI) en 2010. La aportación al Producto Interno Bruto (PIB) Estatal en el año 2009 fue de 10%.

#### **5.5.1.1 Subsector agrícola**

El estado de Oaxaca tiene una superficie de 9,395,200 hectáreas según datos registrados por el INEGI. Los principales usos del suelo son: forestal 53%, agrícola 16%, pecuario 25% y otros 6%.

La agricultura en Oaxaca es principalmente de autoconsumo, con bajos niveles de tecnificación y mecanización. La superficie cultivada es de 1,359,349 hectáreas; de las cuales el 83% es de temporal, 5% de riego y 2% de humedad.

Por la superficie sembrada que ocupan, destacan los cultivos anuales como son el maíz, frijol, sorgo para grano, trigo, cacahuate, ajonjolí, y la producción de jitomate, bajo condiciones de agricultura protegida, en las modalidades de invernaderos y bioespacios; en tanto que entre los cultivos perennes sobresalen los de café, caña de azúcar, limón, mango y agave, como se describe en el siguiente cuadro.

Tabla 5.5.1 Principales cultivos, rendimientos y producción en el ciclo agrícola 2009 (hectáreas)

Cultivo	Superficie cosechada (Ha)	Rendimiento (Ton/Ha)	Producción (Ton)
Maíz grano	467, 614	1.2	594, 932
Café Cereza	160, 918	31.0	165, 460
Caña de Azúcar	56, 750	65.3	3, 708, 281
Frijol	36, 814	0.6	24, 203
Hule Hevea	24, 25	1.1	2, 801
Sorgo grano	22, 279	3.0	67, 613
Mango	17, 426	11	191, 088
Limón	15, 395	11.4	176, 182
Trigo grano	11, 860	1.5	18, 664
Copra	10, 085	0.9	9, 616
Cacahuete	6, 271	1.2	7, 859
Ajonjolí	6, 010	0.8	5, 089
Agave	4, 970	62	306, 742
Plátano	3, 453	16.4	56, 646
Piña	2, 611	60.3	157, 537
Papaya	1, 453	66.8	97, 199
Jitomate rojo	775	35.2	27, 326
Aguacate	607	5	2, 980

Fuente: Oficina Estatal de Información para el Desarrollo Rural Sustentable OEIDRUS, 2010

La producción de hortalizas bajo condiciones de invernaderos y bioespacios se ha incrementado en los últimos tres años, hasta alcanzar 774 hectáreas en el último año, distribuidas en todo el territorio estatal, principalmente en la Sierra Norte, Sierra Sur, Mixteca y Valles Centrales, esta actividad demanda una atención integral para asegurar la comercialización de las cosechas.

Otro cultivo de importancia es el cafeto, actividad que es desarrollada por 101,886<sup>10</sup> productores en las regiones de la Cañada, Costa, Istmo, Mixteca, Papaloapan, Sierra Norte y Sierra Sur. Los productores cafetaleros han destacado por los procesos organizativos y su incorporación a acciones que agregan valor, tales como: producción de cafés diferenciados como los de denominación de origen, café de sombra, café orgánico, café de comercio justo, café sustentable, amigable con la aves, Rainforest Alliance, UE (Unión Europea), Kosher, entre otros, los cuales son pagados con sobrepagos a los productores.

Actualmente, Oaxaca es el segundo productor nacional de café orgánico después de Chiapas, la superficie dedicada en el estado al cultivo de café orgánico es de 20,636 hectáreas, ubicadas en 47 municipios, 175 localidades, en las que tra-

bajan 6,176 productores con una producción de 66,242 quintales y un rendimiento promedio de 3.21 quintales por hectárea.

El 57% del consumo de café en el país es soluble, cuya materia prima es el café robusta, la demanda anual por parte de esta industria es de 500 mil quintales y su productividad es cuatro veces superior al del café arábigo.

Por otro lado, el maguey mezcalero se cultiva aproximadamente en 10 mil hectáreas con la participación de 26,462 productores; existe una deficiencia en el uso de la infraestructura ya instalada para la transformación y el fortalecimiento de los procesos de comercialización del producto y sus derivados, lo mismo ocurre para el caso de la caña de azúcar y sorgo para grano, para los cultivos de piña, hule, limón, papaya, plátano y cocotero, entre otros.

Los principales problemas en la agricultura son que la mayor parte se realiza en áreas de temporal, el minifundismo, el bajo nivel de mecanización y tecnificación, la falta de almacenes y áreas para el acopio, el bajo desarrollo agroindustrial para la transformación de la producción y la desorganización de los productores, entre otros.

10 Padrón Nacional Cafetalero, 2006

Como parte de los apoyos del Gobierno Federal existen instancias como la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) y el Banco de México (BANXICO) los cuales cuentan con los Programas de Apoyo al Campo y Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura (FIRA), respectivamente, que son esquemas de financiamiento que pueden aprovecharse de mejor manera. Por ejemplo, en el ámbito de la comercialización, se cuenta con el Programa de Agricultura de Contrato del FIRA que da certidumbre tanto a productores como a compradores a través de un seguro que les permite mantener el precio fijado en la contratación.

Cabe resaltar la presencia de centros dedicados a la investigación agropecuaria en Oaxaca, como el Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias (INIFAP), perteneciente a la SAGARPA así como el Centro Interdisciplinario de Investigación para el Desarrollo Integral Regional (CIIDIR), los cuales brindan asesoría y capacitación a productores.

#### 5.5.1.2 Subsector pecuario

La ganadería en el estado cuenta con un potencial de 2.8 millones de hectáreas, de las cuales, el 25% corresponde a praderas inducidas, el 75% a pastos nativos. En esta superficie se explotan 1,584,705 cabezas de bovinos para la producción de carne y leche, 1,186,789 cabezas de caprinos, 565,112 cabezas de ovinos, 760,016 cabezas de porcinos, 3,242,098 aves productoras de carne y huevo, y 106,649 colmenas.<sup>11</sup>

La ganadería bovina se desarrolla en tres grandes sistemas de producción: extensiva (70%), semi-intensiva (20%) y estabulada (10%). Predomina el primer sistema, aunque con bajos parámetros productivos y reproductivos. La deficiente infraestructura para la producción y conservación de forrajes, principalmente para la engorda de ganado bovino, ha motivado que el 65% de los becerros destinados para la producción de carne se finalicen

en otros estados del país, limitando con esto, las utilidades de los productores del estado de Oaxaca.

La mayoría de los ganaderos son pequeños productores, con escasa capitalización de sus unidades productivas y limitados apoyos financieros, lo que les impide trabajar con eficiencia y economías de escala. Por lo tanto, parte importante de la producción la destinan al autoconsumo y los excedentes que obtienen los comercializan en los mercados locales y regionales.

En la región del Istmo se cosechan 67 mil toneladas de sorgo para grano al año, de las cuales sólo se aprovecha el 30% como alimento para el ganado en Oaxaca y el restante 70% se comercializa en otras entidades del país, debido a la insuficiente infraestructura especializada para el acopio, almacenamiento y transformación.

En 2009 se obtuvieron más de 89 mil toneladas de carne de la especie bovina, porcina, caprina, ovina y aves, principalmente en las regiones de la Costa, Istmo, Papaloapan y Valles Centrales, las cuales no abastecen en su totalidad la demanda de carne en el Estado.

En Oaxaca, el sacrificio de los animales se realiza de manera clandestina, con excepción de tres municipios de los 570 de la entidad, lo cual repercute en la salud pública, en la economía y en la pérdida de estatus sanitario que limita la comercialización de los productos y subproductos pecuarios a los mercados nacionales e internacionales por no contar con rastros autorizados y salas de matanzas con los requisitos mínimos de sanidad e inocuidad.

Oaxaca es deficitario en la producción de granos y fuentes de origen proteínico lo cual es fundamental para la elaboración del alimento balanceado para el ganado porcino, esta situación limita la rentabilidad de la actividad por lo que únicamente el 5% (760 mil cabezas) se explota en granjas tecnificadas.

11 Dirección Pecuaria SEDAFP Oaxaca.

La actividad apícola produce 3,511 toneladas de miel al año, con un valor de 94.9 millones de pesos, generando un ingreso económico para 1,800 familias ubicadas principalmente en zonas de alta marginación. Para el 93% de los productores, el propósito de la producción es sólo miel y cera. El 65% practica la apicultura sedentaria; por lo que el 56% únicamente realiza una cosecha al año, con un rendimiento promedio de miel de 29.71 kilogramos por colmena, el 80% de los apicultores no recibe capacitación y asesoría técnica. Oaxaca ocupa el sexto lugar en el Inventario Apícola Nacional con 106 mil colmenas y el sexto en producción de miel.<sup>12</sup>

Los productores pecuarios de Oaxaca desarrollan sus actividades en forma individual, aun cuando forman parte de organizaciones que trabajan en forma conjunta. Esta característica de trabajo tiene severas limitaciones en la gestión de financiamiento, división del trabajo, capacitaciones y sobre todo, afecta los aspectos de compra de insumos (generalmente a altos costos) y en la venta de sus productos (generalmente a los más bajos precios). Otros problemas para la producción pecuaria es la falta de forraje, presencia de enfermedades, escasa infraestructura en todo el proceso de producción y condiciones desventajosas para la comercialización.

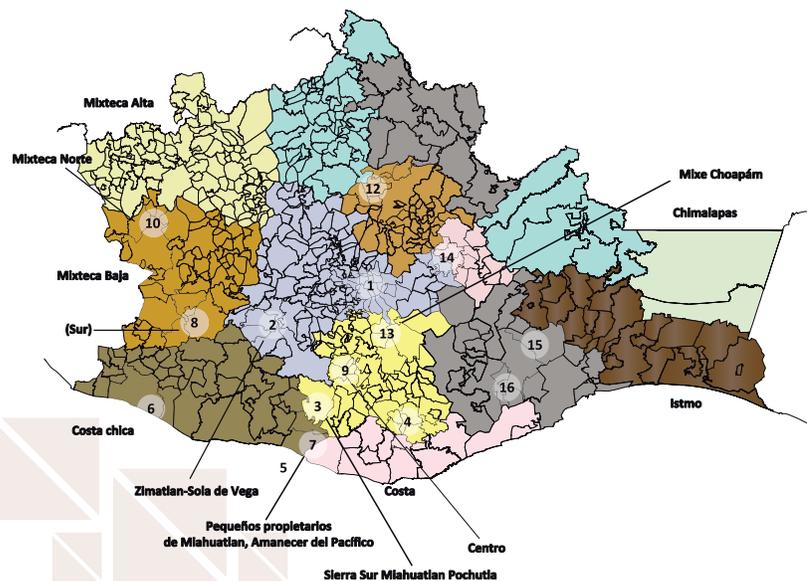
### 5.5.1.3 Subsector forestal

El estado de Oaxaca es una entidad sobresaliente en el sector forestal en México, pionero y líder en actividades relacionadas con el manejo sustentable de los bosques y la silvicultura comunitaria, en plantaciones forestales comerciales y de conservación, así como en ingresos de servicios ambientales.

Oaxaca presenta una gran diversidad de especies de flora y fauna: existen 4,831 especies de flora vascular, de las cuales 702 son endémicas, 62 están amenazadas y 24 en peligro de extinción. Por otro lado, hay 4,543 especies de fauna, de las cuales 157 son endémicas, lo cual nos coloca como primer lugar nacional en este rubro.

Sin embargo, existen 6.3 millones de hectáreas forestales, equivalentes al 4.9% del total forestal nacional. La superficie arbolada con bosques y selvas, es de 5.1 millones de hectáreas, tercer lugar nacional (8.7% del país). De esta superficie, 1 millón de hectáreas son susceptibles de aprovechamiento y 200 mil hectáreas ofrecen potencial para plantaciones forestales comerciales. El Estado de Oaxaca, está dividido en 16 Unidades de Manejo Forestal Regional (UMAFORES).

Mapa 5.5.1 Unidades de manejo forestal en el estado de Oaxaca



Fuente: Manejo Forestal Regional (UMAFORES).

En el estado, 700 mil hectáreas se encuentran bajo manejo forestal, 1.9 millones de hectáreas de bosque y selvas perturbadas y 4.2 millones sin atención. En cuanto a producción forestal maderable, se reportan 500,748 metros cúbicos rollo, lo cual ubica al estado en el cuarto lugar nacional. Con relación a productos no maderables se tiene una producción de 371 toneladas, ocupando el lugar vigésimo primero a nivel nacional.

En la entidad, hay 283 ejidos y comunidades que cuentan con bosques y selvas potencialmente comerciales; 137 cuentan con permiso de aprovechamiento forestal, 86 están organizadas en empresas y 12 están certificadas por buen manejo forestal, 52 venden sus recursos forestales a empresas ajenas y sólo 146 hacen un aprovechamiento doméstico.

En la actualidad se industrializan anualmente 550 mil metros cúbicos rollo, sólo un 66% del total de la capacidad instalada.

La región de la Cañada, se caracteriza por contar con uno de los ecosistemas más importantes de selva baja caducifolia, que forma parte de la Reserva de la Biósfera Tehuacán-Cuicatlán, en donde se encuentran especies arbóreas, cactáceas y hábitat de vida silvestre, con un gran potencial para el cobro de servicios ambientales y el ecoturismo de naturaleza.

La Región de la Costa presenta potencial forestal para el aprovechamiento maderable y no maderable, así como áreas susceptibles para plantaciones forestales comerciales maderables de especies tropicales (caoba, cedro rojo y teca, entre otros) y de no maderables para producir biocombustibles (piñón).

En la Región de la Cuenca del Papaloapan y en el Bajo Mixe, existe un gran potencial de superficie apta para el establecimiento de plantaciones forestales comerciales (pinos tropicales, maderas preciosas y hule). En esta región se estableció la primera plantación forestal comercial del país en el año de 1974, con una superficie de 1,033 hectáreas de pinos de especies tropicales, actualmente en producción. Esta región tiene una gran riqueza en productos no maderables (palma camedor, pita, barbasco, entre otros), que no han sido aprovechados de una forma eficiente.

La región de la Mixteca es de las zonas más degradadas y deforestadas del país, con una superficie estimada de 600 mil hectáreas, mismas que requieren de acciones de reforestación, conservación y restauración de suelos, así como el aprovechamiento de macizos boscosos a través de la silvicultura comunitaria, aprovechando la organización interna de las comunidades para el desarrollo sustentable de los recursos forestales maderables (coníferas) y no maderables (palma sombrero, heno, paxtle, resina y bromelias).

La experiencia de mayor relevancia a nivel estatal y nacional se ubica en la Región de la Sierra Norte, con procesos avanzados de organización para el aprovechamiento de sus recursos forestales maderables y no maderables. Las comunidades de esta región son las pioneras en la aplicación de la silvicultura comunitaria, debido al respeto de la organización interna de cada una de ellas. La mayoría de las comunidades silvícolas cuentan con la certificación nacional "Certificación del Buen Manejo Sustentable de los Bosques" otorgado por la SEMARNAT y la internacional "Certificación del Buen Manejo Forestal" otorgado por la Forest Stewardship Council (FSC) y el Pesticide Action Network-Europe (PAN).

Las explotaciones forestales poseen infraestructura de transformación de alta tecnología, como aserraderos, estufas de secado y fábricas de muebles, con lo que fortalecen la cadena productiva forestal y dan valor agregado a sus productos.



En la Región Sierra Sur se produce el mayor volumen de madera en rollo en Oaxaca y se cuenta con el mayor potencial susceptible para el aprovechamiento forestal, sin embargo, existen limitaciones de tipo organizativo, desarrollo tecnológico, deficiente infraestructura caminera, de transformación, y la escasa orientación hacia la silvicultura comunitaria.

Las industrias para la transformación de productos forestales maderables se ubican en la región de los Valles Centrales, por las ventajas que ofrecen las vías de comunicación existentes para la comercialización de los productos terminados. Cabe mencionar que la tecnología para dicha transformación de la madera es obsoleta.

También, es preciso comentar que existen organizaciones tanto nacionales como internacionales ocupadas en la conservación de la biodiversidad y desarrollo forestal; por ejemplo, el Proyecto Mixteca es el resultado de la sinergia entre la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP), el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), con el apoyo de la Comisión Nacional Forestal (CONAFOR) y el Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF, por su sigla en inglés).

#### 5.5.1.4 Subsector acuícola y pesquero

Oaxaca ocupa el quinto lugar de extensión de litoral con 595.7 kilómetros, además posee el 4.8% de todas las aguas interiores a nivel nacional, en este subsector participan alrededor de 29,500 personas que directa e indirectamente perciben un ingreso de actividades productivas, extractivas o de comercialización. Dichos conceptos representan en términos económicos 187.7 millones de pesos, correspondientes a la producción pesquera, e involucra alrededor de 25,800 pescadores, y 14.5 millones de pesos, a la producción acuícola que contempla a 3,687 productores.

Según datos del Programa Rector Nacional de Pesca y Acuicultura de CONAPESCA, aproximadamente una

tercera parte de la pesca y la producción acuícola no está registrada, debido a los altos costos asociados a los procesos burocráticos para el registro. Otras limitaciones son el deterioro de las artes de pesca, la pérdida o vencimiento de los permisos o registros de los pescadores, la falta de financiamiento entre otros.

Por otra parte, la acuicultura va en crecimiento acelerado, al ser una alternativa productiva de alto rendimiento en condiciones mínimas de espacio y plazos cortos de tiempo, aprovechando la diversidad climática del estado y las condiciones medioambientales que favorecen esta actividad.



La producción pesquera de Oaxaca, en los últimos 5 años, fue de 11,300 toneladas anuales en promedio. Cabe destacar que en 2005 se registró la producción más alta con más de 14 mil toneladas y en 2008 la producción más baja con 8,400 toneladas. En 2009, Oaxaca aportó el 0.55% del volumen de la producción pesquera nacional, ocupando el lugar 15 de 17 estados con litoral y ocupó el lugar 14 aportando el 1.15% del valor de la producción pesquera nacional. La captura de las especies de camarón, jurel, mojarra, tiburón y guachinango representan el 50% de la producción estatal, destacando el camarón con 1,468 (17%) toneladas anuales.

Para llevar a cabo la actividad pesquera se dispone de una flota de altura constituida por 39 embarcaciones mayores (de más de 10 toneladas de arqueo). Es importante señalar que en 2003 la flota estaba compuesta por 87 embarcaciones, esto indica que en un periodo de 7 años se perdió casi el 50% de la flota camaronera. En general, las embarcaciones de altamar han rebasado su periodo de vida útil, principalmente en el caso de la flota camaronera con un promedio de operación equivalente a los 35.2 años, encontrándose en estado de grave deterioro y baja competitividad. El único puerto de altura en el estado, Salina Cruz, no cuenta con las instalaciones y procesos adecuados para la operación de almacenaje, refrigeración y conservación de los productos pesqueros. Por otro lado, la flota de embarcaciones menores está compuesta por 5 mil embarcaciones, unidades registradas y matriculadas, de las cuales 3 mil unidades cuentan con permisos vigentes y se dedican a la pesca ribereña marina, en aguas protegidas y aguas interiores. Finalmente, resalta que para la actividad pesquera no existe una red de frío, lo que limita la transportación de los productos a los centros de consumo, para su comercialización y afecta directamente el ingreso de los pescadores.

La actividad pesquera la realizan alrededor 29,500 pescadores y acuicultores del estado. Tan sólo 1% de ellos practica la pesca de altura mediante la captura de especies de alto valor comercial como el camarón y peces de escama en el Pacífico Norte y Golfo de Tehuantepec. El

79% de los pescadores realizan pesca ribereña artesanal de camarón, barrilete, tiburón, escamas en general y jaibas, en el Golfo de Tehuantepec, lagunas costeras y presas del estado y, sólo 5,900 productores practican la acuicultura de tilapia y trucha, principalmente en las aguas interiores.

En el estado se ubican tres regiones con potencial de desarrollo para la acuicultura: el Istmo para el cultivo de camarón; el Papaloapan para el cultivo de tilapia, y para el caso de la trucha, las regiones de Sierra Norte, Cañada, Sierra Sur y Valles Centrales. Para el cultivo de camarón, se cuentan con 12 unidades de producción, con una superficie de cultivo de 1,630 hectáreas que benefician a 1,629 productores. El nivel de aprovechamiento es extensivo con una producción anual estimada de 326 toneladas.

En Oaxaca la mojarra tilapia es la tercera especie de importancia comercial pesquera y la primera de importancia comercial acuícola con un padrón de 696 unidades de producción y una capacidad de producción de 1,380 toneladas anuales, en beneficio de 1,515 productores. Para atender la demanda de crías de tilapia se cuenta con una infraestructura con capacidad instalada de 7.5 millones de crías al año. Esta infraestructura se ubica en Santa María Jalapa del Marqués (centro acuícola de Jalapa del Marqués) administrado por el Gobierno del Estado de Oaxaca y en San Miguel Soyaltepec (centro acuícola de Temazcal), administrado por el Gobierno Federal.

El cultivo de trucha actualmente se hace en 123 unidades de producción para autoconsumo y comercial. Estas unidades representan una producción estimada anual de 252.4 toneladas, con un valor estimado en 16.4 millones de pesos, beneficiando el ingreso de 543 productores de trucha.

La infraestructura básica para la acuicultura es prácticamente inexistente no cuentan con redes de frío, energía eléctrica y los caminos de acceso están en malas condiciones.

## 5.5.2 Objetivos, estrategias y líneas de acción

### Objetivo 1

Impulsar el fortalecimiento de las actividades agrícolas a través de una política sectorial que permita el desarrollo de capacidades y sistemas de calidad, la tecnificación de los diferentes sistemas de producción con un enfoque de sustentabilidad, incorporación en las cadenas de valor, para incrementar la productividad de los participantes del sector y garantizar la seguridad alimentaria del estado.

**Estrategia 1.1** Impulso a la organización, capacitación, asistencia técnica, mecanización, tecnificación del riego, desarrollo agroindustrial, financiamiento, manejo de la agricultura orgánica, manejo sustentable de laderas, desarrollo de fruticultura intensiva en laderas y planicies, agricultura protegida y la integración a cadenas de valor que se reflejen en el incremento de empleos y, por consecuencia, de mejora en la calidad de vida.

#### Líneas de acción 1

- Fortalecimiento de las capacidades de organización productiva, a través de la capacitación y asistencia técnica.
- Mejoramiento tecnológico de los procesos productivos, mediante la tecnificación del riego, manejo agronómico en condiciones de temporal, agricultura de laderas, producción orgánica y agricultura protegida.
- Consolidación de los sistemas productivos, para garantizar la comercialización, a través de esquemas de agricultura por contrato y cobertura de precios e integración a cadenas de valor.
- Mejoramiento de la competitividad de la producción de maíz, café, maguey mezcalero y frutales, entre otros productos estratégicos o con alto potencial de desarrollo, a través de la incorporación de tecnología, procesos de valor agregado y fortalecimiento de las cadenas productivas.
- Acceso al financiamiento como herramienta necesaria para la producción competitiva de alimentos.
- Fideicomiso de garantías líquidas para apoyar el otorgamiento de crédito a los pequeños productores.
- Fomento de producción de material vegetativo de calidad en viveros de especies de clima templado y tropicales.

### Objetivo 2

Mejorar la producción, productividad y competitividad del subsector pecuario coadyuvando en la disminución del déficit de alimentos de origen animal, al ofrecer productos de calidad, para mejorar el nivel de vida y bienestar social de los productores pecuarios.

**Estrategia 2.1** Fomento del desarrollo integral de la ganadería comercial a través de la tecnificación de los sistemas de producción, mejoramiento genético, comercialización y capacitación permanente a los productores en los diferentes eslabones de la cadena productiva, incluyendo el control y la erradicación de las principales enfermedades zoonositarias.

#### Líneas de acción 2

- Tecnificación de los sistemas de producción, infraestructura sanitaria, transformación y mejoramiento genético hacia la producción de alimentos inocuos para la inserción al mercado nacional e internacional.
- Programa de capacitación y asistencia técnica para la organización productiva y empresarial.
- Control y erradicación de las principales enfermedades sanitarias, fortaleciendo y actualizando el marco legal del subsector pecuario.

### Objetivo 3

Impulsar y fortalecer el desarrollo sustentable de los recursos forestales mediante la ejecución de acciones de organización, planeación, fomento, restauración, conservación y protección de los mismos, con la participación activa de los sectores sociales involucrados, para garantizar el equilibrio de los ecosistemas forestales, mantenimiento de la biodiversidad y el uso sustentable de los mismos.

**Estrategia 3.1** Fortalecimiento de la organización y producción forestal comunitaria a través de las asociaciones regionales de silvicultores y de la integración de consejos forestales que brinde certidumbre a las acciones de equilibrio de los ecosistemas forestales y la biodiversidad.

#### Líneas de acción 3

- Ejecución de acciones de organización, educación, capacitación y adiestramiento para los dueños del bosque y los prestadores de servicios técnicos forestales, para dar continuidad a la certificación de buen manejo, reproduciendo los sistemas exitosos de manejo sustentable de los bosques, para el mejor aprovechamiento forestal en el marco de la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable.
- Reforestación y conservación de suelos utilizando la infraestructura y capacidades instaladas con la red de viveros de alta tecnología y el banco de germoplasma, impulsando el programa de prevención y combate de incendios forestales, así como el control de plagas y enfermedades.
- Modernización de equipos y maquinaria para la cosecha y transformación de materias primas forestales, para articular y operar cadenas productivas que impulsen el mercado de productos maderables y no maderables industrializados con valor agregado.

### Objetivo 4

Mejorar la productividad y competitividad del sector pesquero y acuícola, mediante el ordenamiento, fomento y fortalecimiento de las cadenas productivas, que permita el aprovechamiento sustentable y regulado de los recursos naturales, en beneficio de los pescadores y acuicultores.

**Estrategia 4.1** Impulso de desarrollos tecnológicos, organizacionales, esquemas regulatorios y de incentivos orientados a elevar la productividad y dar valor agregado a la comercialización de los productos pesqueros y acuícolas, respetando los estándares óptimos de sanidad e inocuidad, contribuyendo al abasto alimentario del estado y a la demanda nacional e internacional, basados en un marco jurídico adecuado.

#### Líneas de acción 4

- Elaboración de estudios y proyectos de inversión para la generación de infraestructura de producción primaria, equipamiento, valor agregado y comercialización.
- Fortalecimiento de los Comités Sistemas Producto y las organizaciones productivas, así como la consolidación de nuevas.
- Aumento de las acciones en materia de sanidad e inocuidad de los productos pesqueros y acuícolas en coordinación con los órganos e instituciones involucradas.
- Promover y desarrollar iniciativas de Ley y mecanismos para dar sustento al marco jurídico de la actividad pesquera y acuícola.
- Desarrollo e instrumentación de planes de ordenamiento acuícolas y pesqueros por especie, cuenca o región que permitan encaminar la actividad hacia la sustentabilidad.
- Establecimiento de un programa permanente de inspección y vigilancia, para el registro de la actividad pesquera y acuícola, en coordinación con la Federación.
- Renovación de las embarcaciones de altamar y de la infraestructura pesquera.
- Consejo Estatal de Pesca y Acuicultura creado, a efecto de proponer programas y proyectos estatales, regionales y municipales para el desarrollo de la pesca y acuicultura, así como valorar la pertinencia de crear una instancia orientada a las funciones y atribuciones que atiendan los temas de pesca y acuicultura.

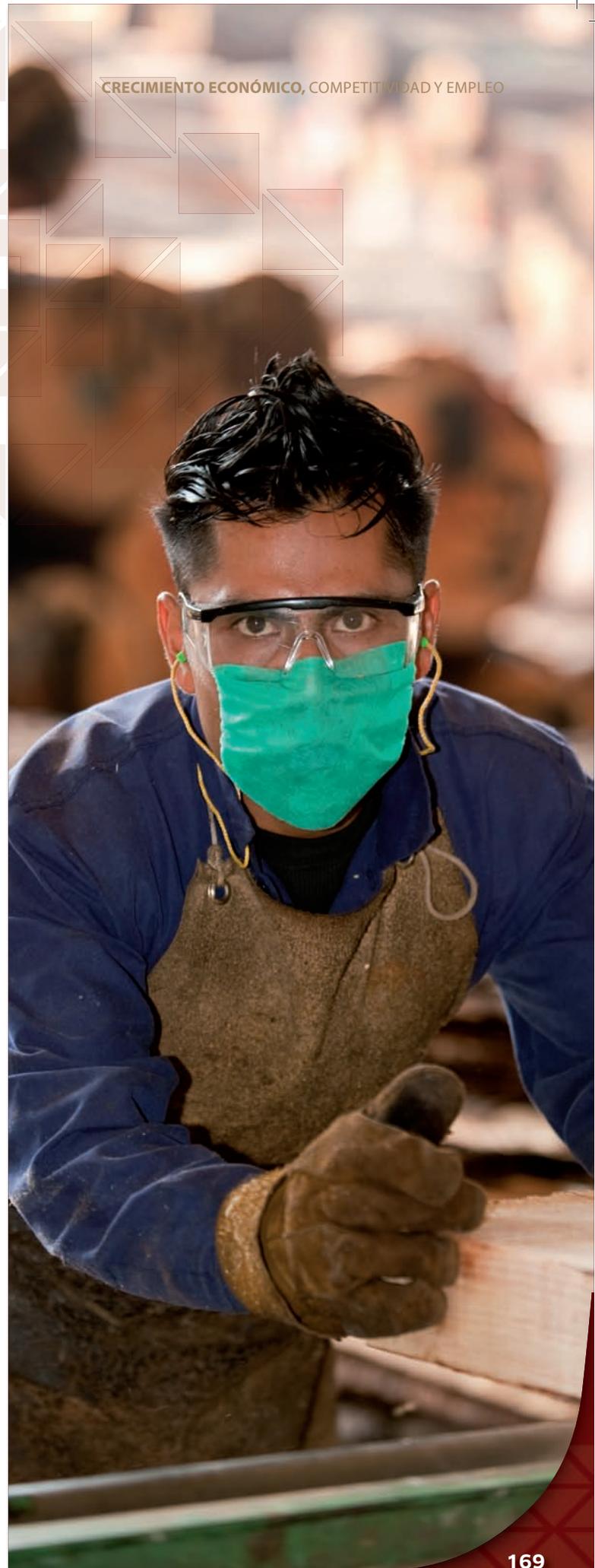
## Objetivo 5

Promover, fortalecer y consolidar la organización formal de los productores del sector forestal y pesquero, mediante el desarrollo de capacidades técnicas y humanas para la producción y comercialización en los principales sistemas producto, mejorando la productividad y competitividad en el campo oaxaqueño.

**Estrategia 5.1** Desarrollo de procesos de capacitación participativa, organización, mejoramiento de habilidades y conocimientos tecnológicos, así como de planes de comercialización.

### Líneas de acción 5

- Promoción de la constitución legal de figuras asociativas y su desarrollo técnico administrativo.
- Mejoramiento de las capacidades de los prestadores de servicios técnicos y de los productores a partir de la metodología de “escuelas de campo”, giras de intercambios entre productores.
- Integración de los actores involucrados en los procesos de comercialización para fomentar la reactivación de los mercados locales entre los productores mediante la integración de la marca Oaxaca.
- Vinculación del sector profesional y académico para el fortalecimiento de las capacidades tecnológicas, agropecuarias, forestales y pesqueras.
- Respeto al derecho preferente de las comunidades y pueblos indígenas, sobre los recursos pesqueros y acuícolas de los lugares que habiten.



## 5.6 Desarrollo comunitario con identidad cultural

### 5.6.1 Diagnóstico

La vida de la mayor parte de la población indígena en Oaxaca se desenvuelve en comunidades, en las cuales los pueblos indígenas concretan su existencia, su institucionalidad, formas de organización y manifestaciones culturales. Por tanto, es necesario partir de la comunidad al pensar en el desarrollo para los pueblos indígenas. Según el artículo 2 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, "Son comunidades integrantes de un pueblo indígena, aquellas que formen una unidad social, económica y cultural, asentadas en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres".

Las comunidades indígenas son eminentemente rurales. De acuerdo al Censo de Población y Vivienda 2010, el 89.8% de la población hablante de lengua indígena vive en localidades de menos de 15,000 habitantes. Otra característica es la importancia del sector primario: el 64.15% de los hogares en municipios indígenas realizan actividades agropecuarias y forestales,<sup>13</sup> lo cual denota una influencia que no es sólo económica, sino también social y cultural.

Además de las actividades productivas ligadas al sector primario, la población indígena diversifica sus estrategias de medios de vida; esto significa que el sustento de las familias indígenas también proviene de otras actividades económicas y se complementa con transferencias condicionadas, especialmente de las remesas y de programas federales como Procampo y Oportunidades. La importancia de las remesas se ha visto impulsada por los altos índices de migración nacional y al extranjero,

13 CDI-PNUD. Sistema de indicadores sobre la población indígena de México, con base en: INEGI. II Censo de Población y Vivienda, México, 2005.



mientras que las transferencias condicionadas aseguran ingresos monetarios mínimos para las familias indígenas que puedan acceder a ellas. El aceleramiento de la migración es originado por el empobrecimiento al que se ha visto sometida la población indígena en los últimos 30 años y el estancamiento de las principales actividades económicas.

La apertura a los mercados internacionales agrícolas, la competencia externa en condiciones de desventaja y la disminución de apoyos al campo en México, entre otros elementos, han propiciado el declive de la producción agropecuaria indígena. Ligado a ello, la creciente importación de alimentos y otros productos básicos ha generado una desarticulación de las cadenas de producción y de los mercados locales, contribuyendo a su vez al estancamiento general de la economía indígena y a la expulsión de fuerza de trabajo a través de la migración.

Los problemas más relevantes que los pueblos y comunidades indígenas han señalado en torno a su desarrollo económico son: la exclusión de los valores e instituciones comunitarias en los modelos de desarrollo dominantes; la falta de participación efectiva de los pueblos y comunidades indígenas en la planeación económica; la exclusión relativa de las mujeres en las actividades económicas que generan ingresos; las dificultades de los pueblos y comunidades para incrementar los beneficios derivados del usufructo de los recursos en sus propios territorios, así como la implantación de proyectos ajenos a sus intereses, sin su participación o consulta libre, previa e informada; la pérdida de diversidad cultural y biológica y los saberes asociados con las actividades tradicionales; insuficiencia de la producción de alimentos, en especial el maíz, para la satisfacción de la demanda interna; las presiones originadas por el cambio climático, especialmente las sequías más prolongadas y tormentas atípicas, las cuales demandan acciones para la mitigación y adaptación y, finalmente, la falta de capitalización de los ingresos obtenidos por remesas, en términos de inversiones para actividades productivas locales. Los párrafos siguientes abordan estas cuestiones.

Las formas de organización económica, uso y disfrute de los recursos bióticos y abióticos existentes en los territorios que ocupan ancestralmente los pueblos y comunidades, depen-

den y están estrechamente ligados con su cosmovisión y valores, mismos que históricamente no han sido considerados en los modelos de crecimiento y desarrollo dominantes.

En las últimas décadas del siglo XX, la propiedad privada, la lógica de la competitividad y la apertura a los mercados internacionales fueron consideradas precondiciones necesarias para el crecimiento económico de las naciones. Dichas precondiciones son ajenas a la realidad y cosmovisión indígena, donde bajo los principios de la comunalidad<sup>14</sup> prevalece la propiedad comunal de la tierra, el trabajo colectivo y la relación especial con la naturaleza, a la que en las tradiciones indígenas se considera madre y protectora. Frente a tales divergencias, se construyó una noción en la cual las culturas indígenas, incluyendo sus formas de organización y valores comunitarios, son percibidas como un obstáculo para el progreso económico y donde ser indígena es causa o sinónimo de pobreza.

Algunas de las concepciones más modernas y aceptadas del desarrollo buscan trascender las nociones centradas exclusivamente en el crecimiento económico por otras que incorporan dimensiones sociales y ambientales. En particular, las aportaciones de Amartya Sen,<sup>15</sup> conciben al desarrollo como la expansión de las libertades de la gente, sus oportunidades, derechos y capacidades para tener una vida saludable, creativa y con un nivel de vida decente. Las personas son al mismo tiempo los conductores y los beneficiarios del desarrollo, lo que significa que éste no debe ser concebido de forma externa y mucho menos impuesto, sino que debe construirse conjuntamente con la sociedad.

En el caso de los pueblos y comunidades indígenas, este proceso debe incluir su participación activa y respetar su derecho colectivo a la libre determinación. Por otro lado, una amplia serie de estudios y reportes de organismos internacionales como el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, entre otros, han señalado la vital importancia de la dimensión ambiental para mantener e incrementar la disponibilidad de recursos para las siguientes generaciones, es decir, favorecer la equidad entre generaciones.

14 Maldonado, B. (2001). La comunalidad como una perspectiva antropológica india. Centro INAH Oaxaca.  
15 Sen, A. (1999) *Development as Freedom* Oxford, Oxford University Press, 1999

La participación de los pueblos y comunidades indígenas en la concepción e implementación de planes y proyectos hasta ahora ha sido escasa en la entidad. La importancia de esta participación es expresada en el artículo 23 de la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, en el que se establece que estos pueblos:

*... tienen derecho a determinar y a elaborar prioridades y estrategias para el ejercicio de su derecho al desarrollo. En particular, los pueblos indígenas tienen derecho a participar activamente en la elaboración y determinación de los programas de salud, vivienda y demás programas económicos y sociales que les conciernen y, en lo posible, a administrar esos programas mediante sus propias instituciones.*<sup>16</sup>

De forma especial, es necesario impulsar el empoderamiento de las mujeres indígenas en estos procesos, quienes en Oaxaca son objeto de exclusión tanto dentro como fuera de las comunidades.

Un aspecto de gran relevancia es el respeto al derecho a la propiedad, uso y disfrute de los territorios indígenas, los cuales comprenden "lo que cubre la totalidad del hábitat de las regiones que los pueblos interesados ocupan o utilizan de alguna otra manera".<sup>17</sup> Los territorios indígenas en Oaxaca son heterogéneos y ricos en biodiversidad y recursos naturales; sin embargo, su explotación en muchos casos no ha beneficiado a las comunidades indígenas, propietarias y poseedoras de estos recursos.

Esto sucede porque en ocasiones las comunidades no cuentan con el capital o las capacidades técnicas y organizativas necesarias para llevar adelante algunos proyectos; en otros casos, cuando la explotación y aprovechamiento han sido realizados por agentes externos sin considerar la participación y los benefi-

cios para los indígenas, éstos han llegado a ser afectados. En consecuencia, los pueblos demandan ser consultados de manera libre, previa e informada, en cualquier proyecto que pueda afectar a los pueblos y comunidades.

Una preocupación importante es la pérdida de diversidad cultural y biológica. En las últimas décadas, específicamente a raíz de la revolución verde, los modelos de desarrollo menoscabaron la identidad de los pueblos indígenas, dañaron su capital cultural y minaron su forma tradicional de producción al imponer el uso intensivo de agroquímicos y los monocultivos.

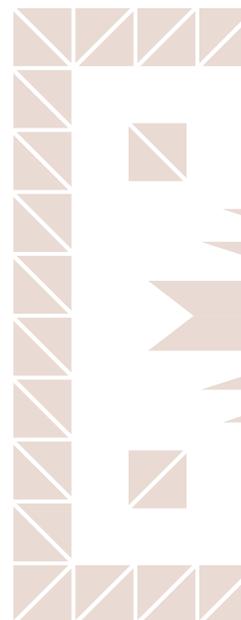
En Oaxaca, dichas tendencias provocaron daños a la biodiversidad, disminución de prácticas tradicionales como la milpa y pérdida de los saberes tradicionales asociados. Adicionalmente, la apertura a los mercados internacionales, la competencia externa y la disminución de apoyos al campo en México han estimulado la importación de productos básicos y altos niveles de migración en las regiones indígenas. Hoy, Oaxaca importa aproximadamente el 20% del maíz que su población consume<sup>18</sup> y la mayoría de los ingresos obtenidos por remesas a causa de las altas tasas de migración, no son capitalizados productivamente.

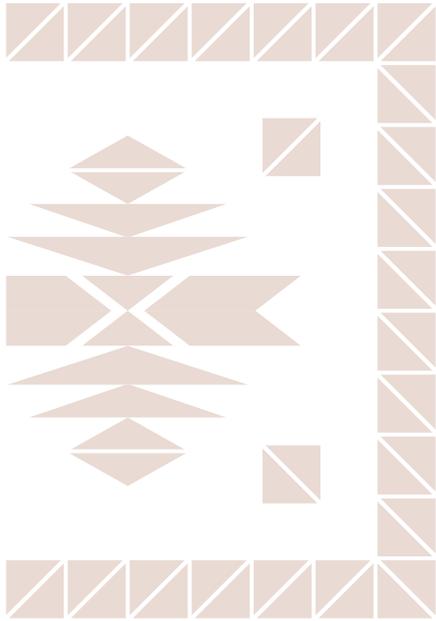
Aunado a estos problemas, el cambio climático implica importantes presiones. En Oaxaca, la variación de los patrones climáticos y la mayor severidad de fenómenos meteorológicos fueron evidentes en 2010 ante los numerosos desastres ocurridos, como los deslaves en Santa María Tlahuitoltepec y el Rincón de Ixtlán, así como las inundaciones en Jaltepec de Candayoc y Juchitán. Por lo tanto, los pueblos indígenas necesitan adaptarse a las nuevas condiciones, por ejemplo evitando asentamientos ribereños de alto riesgo y, al mismo tiempo, efectuar acciones para mitigar algunas de las causas, como la deforestación, el cambio de uso de suelo, entre otras.

<sup>16</sup> Resolución aprobada por la Asamblea General, 13 de septiembre de 2007.

<sup>17</sup> Artículo 13 del Convenio Internacional Número 169 Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes de la Organización Internacional del Trabajo, aprobado en 1989.

<sup>18</sup> Información proporcionada por la Dirección General de Población del Estado de Oaxaca. Abril de 2011.





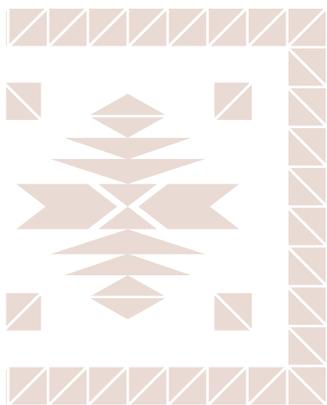
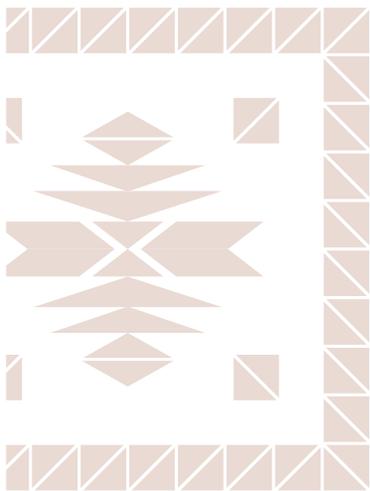
Es importante para los pueblos indígenas y para el Gobierno del Estado reconocer que el desarrollo económico no se excluye ni se contrapone con la especificidad cultural y las instituciones de los pueblos indígenas, por el contrario es posible encontrar múltiples oportunidades de sinergia al establecer un diálogo intercultural en materia de desarrollo, donde el mundo indígena aporte y sea retroalimentado, para solucionar los problemas que aparecen en un contexto cada vez más complejo.

Existen precedentes que ilustran estas posibilidades. El manejo comunitario de bosques en zonas tropicales de México ha mostrado tener éxito en términos comerciales, ambientales y sociales, pues a la par de obtener las tasas más bajas en cambio de uso de suelo, han tenido ventajas competitivas para participar satisfactoriamente en mercados internacionales<sup>19</sup>.

En Oaxaca se hallan ejemplos de empresas comunitarias sobresalientes, las cuales comprueban que es posible desarrollarse económicamente sobre la base de las instituciones colectivas que caracterizan a las comunidades indígenas, como algunas organizaciones que participan en mercados locales, nacionales e internacionales con productos orgánicos. Sin embargo, se debe fomentar que tales iniciativas tengan un enfoque realmente intercultural, que respeten y fortalezcan los valores de la comunalidad, además de generar ingresos de forma sostenible.

En este escenario, es indudable que las políticas estatales en materia de desarrollo comunitario deben ser diversas, interculturales, participativas, sustentables y con equidad de género y deben apuntar hacia la generación de ingresos, el fortalecimiento de las economías locales, la autonomía y la disminución de la dependencia y vulnerabilidad respecto de factores externos, con miras a la seguridad alimentaria, con lo cual los pueblos y comunidades indígenas puedan hacer efectivo su derecho al desarrollo con identidad. Es crucial que el Estado conduzca el logro de estos objetivos, especialmente después de la crisis financiera mundial de 2009, la cual puso en evidencia que no es posible confiar ciegamente en las fuerzas de mercado pues si bien podrían maximizar la eficiencia económica de las sociedades, en caso de funcionar en condiciones de competencia perfecta, no pueden garantizar por sí mismas la justicia social ni la sostenibilidad ambiental.

19 Antinori, C., & Barton, D. (2005) Community Forest Enterprises as Entrepreneurial Firms: Economic and Institutional Perspectives from Mexico. *World Development* 33 (9), 1529-1543



## 5.6.2 Objetivos, estrategias y líneas de acción

### Objetivo 1

Impulsar en los pueblos y comunidades indígenas un desarrollo comunitario con identidad cultural, basado en actividades económicas sostenibles, con enfoque participativo e intercultural, que garantice la inclusión de las mujeres, la seguridad alimentaria y el fortalecimiento de los valores e instituciones de los pueblos indígenas como condición indispensable para el desarrollo justo y digno del Estado de Oaxaca.

**Estrategia 1.1** Generación de procesos de planeación económica participativos donde los pueblos, comunidades y en especial las mujeres indígenas sean actores fundamentales en la concepción, planeación e implementación de los proyectos de desarrollo sostenible, con un trato justo y digno, a fin de garantizar que las comunidades y pueblos indígenas se beneficien directamente de la riqueza existente en sus territorios.

### Líneas de acción 1

- Planes de desarrollo comunitarios, municipales y regionales concebidos, elaborados e implementados con la participación directa de pueblos y comunidades indígenas.
- Áreas ancestrales cuidadas y reguladas con base en los sistemas normativos internos e instituciones de comunidades indígenas.
- Proyectos de desarrollo promovidos, que aseguren la sostenibilidad, respeten la identidad cultural y garanticen el beneficio de las comunidades propietarias de las tierras y los recursos naturales.
- Normas y lineamientos diseñados e implementados para garantizar que las empresas que usufructúen la tierra y los recursos naturales en territorios indígenas o cuyas actividades puedan afectarles, les otorguen un trato justo y digno como sujetos de derecho y respeten la propiedad de los pueblos y comunidades indígenas sobre sus territorios.

- Mecanismo diseñado para garantizar la consulta libre, previa e informada en todos los proyectos de gran alcance que se pretendan impulsar en las tierras y territorios indígenas, con base en los estándares internacionales.
- Iniciativa de reforma de ley impulsada para la especificación e implementación de la consulta libre, previa e informada.
- Sistema de acceso a información sencilla y clara para que las comunidades y pueblos tengan la información suficiente en los procesos de consulta sobre los proyectos de desarrollo susceptibles de afectarles.

**Estrategia 1.2** Impulso y fortalecimiento a la economía local, especialmente a través de proyectos e iniciativas comunitarias, asociativas y familiares que garanticen seguridad alimentaria, fortalezcan sus instituciones propias, vigoricen su identidad y respeten la naturaleza, a través del desarrollo de capacidades organizativas, financieras y técnicas para la producción sostenible.

### Líneas de acción 2

- Asociaciones de producción y grupos comunitarios y regionales constituidos, que consideren las diferencias culturales, naturales y vocaciones productivas particulares a los pueblos y comunidades indígenas, dando prioridad a la participación y al empoderamiento de las mujeres indígenas.
- Sistemas de ahorro y aseguramiento comunitarios desarrollados para capitalizar los ingresos por remesas y transferencias gubernamentales, con el propósito de invertir y apoyar proyectos productivos locales.
- Capacitación, asesoría y asistencia técnica otorgada para incrementar la productividad de las principales actividades económicas, diversificar y reconvertir productivamente los medios de vida en declive o no sostenibles, para poder escalar en las cadenas de valor de los bienes y servicios generados, aprovechando los conoci-

mientos y técnicas tradicionales e incorporando otros nuevos que sean compatibles con las prácticas e instituciones comunitarias.

- Proyectos promovidos con sostenibilidad ambiental, económica, cultural y social, que aprovechen el patrimonio natural y cultural de los pueblos y comunidades indígenas oaxaqueños, con particular atención en la agroecología y agroforestería, los productos artesanales y el turismo comunitario ecológico.
- Apoyos directos, créditos y subsidios otorgados y gestionados, con criterios de identidad cultural, sustentabilidad y justicia social, para impulsar proyectos e iniciativas productivas, comerciales y financieras de los pueblos y comunidades indígenas que potencien las contribuciones de los beneficiarios y aprovechen los programas de los organismos internacionales, el Gobierno Federal y las instituciones microfinancieras, a través de aportaciones complementarias (pari passu) de los sectores público, privado y social, garantías solidarias y extensionismo financiero.
- Diseño e implementación de un programa para promover la práctica de la agricultura sostenible, que impulse la seguridad alimentaria, diversificación productiva de cultivos tradicionales para autoconsumo, incluida la milpa; la protección de la biodiversidad, la adaptación y mitigación del cambio climático y la generación de ingresos.
- Circuitos comerciales locales y regionales fortalecidos en los territorios indígenas, a través de la promoción de medios de transporte intermedios y del impulso a las organizaciones y rutas propias para la comercialización de productos y compra de insumos.
- Infraestructura básica dotada a comunidades indígenas, financiada con fondos federales.

**Estrategia 1.3** Diálogo intercultural en materia de desarrollo a través de la documentación, difusión y promoción de técnicas y prácticas tradicionales, para el uso, aprovechamiento y protección de los recursos naturales, producción, comercialización y consumo y el fomento de transferencias de tecnología interna y externa; ésta última: para la mitigación y adaptación al cambio climático.

#### Líneas de acción 3

- Acervo de técnicas y prácticas tradicionales sistematizado.
- Campañas de difusión sobre una perspectiva del desarrollo en Oaxaca, caracterizada por la identidad, el respeto a la naturaleza y el diálogo intercultural, incluyendo la difusión y promoción de prácticas tradicionales sostenibles.
- Transferencia de técnicas y tecnologías sostenibles, especialmente enfocadas a la adaptación y mitigación de los pueblos y comunidades indígenas al cambio climático.

**Estrategia 1.4** Creación de un programa para la mitigación y adaptación de los pueblos indígenas al cambio climático, considerando su especial vulnerabilidad, en el marco del Programa Estatal sobre el Cambio Climático.

#### Líneas de acción 4

- Campaña de concientización sobre las causas y efectos del cambio climático, incluyendo medidas de prevención y atención a los desastres y emergencias ambientales.
- Transferencia de técnicas y tecnologías sostenibles enfocadas a la adaptación y mitigación de los pueblos y comunidades indígenas al cambio climático.
- Técnicas y conocimientos difundidos para el aprovechamiento de los recursos naturales, a través de la recuperación y sistematización de las prácticas y saberes tradicionales así como incorporar otras adecuadas al contexto natural y cultural.
- Mecanismos de apoyo financiero para enfrentar desastres naturales.

## 5.7 Minería

### 5.7.1 Diagnóstico

El estado de Oaxaca ha sido afectado por varios eventos tectónicos de gran importancia, prueba de ello es la compleja estructura geológica de su territorio; sin embargo, desde el punto de vista minero, esto lo hace más atractivo, ya que en su accidentada orografía, convergen dos grandes cadenas montañosas y al formar una tercera, contiene en sus entrañas litológicas depósitos de minerales de interés y rendimiento económico.

Según un estudio del Servicio Geológico Mexicano, la entidad, a pesar de tener un historial minero que se remonta a la época prehispánica, no ha sido explorada lo suficiente fuera de los distritos mineros y zonas mineralizadas conocidas. De modo que aún existen áreas con reservas sin cuantificar.

Entre los posibles minerales con potencial se tienen: cobre, plata, oro, zinc, antimonio, micas, zeolitas, mármol, travertino y granito. Los minerales extraídos de las principales minas en la entidad son: plata, cobre, hierro, grafito cristalino, carbón, yeso y travertino, asimismo, el estudio asegura que existen en el estado proyectos de gran visión que por falta de infraestructura y cultura minera, no se han podido desarrollar.

En general, especialistas, gobierno e inversionistas coinciden en que el potencial minero de Oaxaca se puede perfilar como uno de los más importantes de la República Mexicana, pues su riqueza minera ofrece una gran variedad de depósitos metálicos y no metálicos.

Tabla 5.7.1 Principales recursos mineros del estado

Principales recursos minerales del estado	
Minerales metálicos	Oro, plata, cobre, plomo, zinc, fierro, antimonio y manganeso; entre otros
Minerales no metálicos	Yeso, feldespato, mica, grafito, sal, barita, bentonita y caolín; entre otros
Rocas dimensionales	Mármol, onix, travertino, canteras
Derivados de la minería	Cementos, cal hidratada, agregados, pétreos, bloqueras y ladrilleras

Fuente: CODECE 2010

De acuerdo al Servicio Geológico Mexicano, en la entidad existen 14 zonas mineras. Actualmente, existe una mina activa de minerales metálicos y una en proceso de operación, por lo que respecta a minerales no metálicos, se encuentran activas las minas: Lute por micas ubicada en Ejutla de Crespo, Magdalena Apasco con cantera, la región de la cañada con Travertino, mármol en el Papaloapan, ónix en Magdalena Tequisistlán, puzolana en San Bartolo Yautepec, la región salinera en el Istmo y Costa y agregados pétreos en distintas localidades.

En el Estado existen ocho unidades minero-metalúrgicas de minerales metálicos, de las cuales sólo una se encuentra activa en el poblado de San José de Gracia con una capacidad de 800 toneladas por día. Respecto a las plantas para la transformación de minerales no metálicos, existen un total de diez, siendo la más importante por su producción la cementera de la Cooperativa La Cruz Azul con una capacidad de 3,300 toneladas por día; además, existen cuatro fábricas de cal hidratada con una capacidad de producción de 390 toneladas por día, que actualmente se encuentran inactivas, y la planta productora de grafito también sin operar.

En el estado de Oaxaca, el 80% de las empresas mineras son privadas y el resto pertenecen al sector social. Según datos del INEGI, la actividad solamente aporta el 0.05% al PIB estatal, lo que contrasta con el gran potencial de recursos minerales que tiene el estado. Actualmente, hay una superficie concesionada por el Gobierno Federal equivalente a 779 mil hectáreas, que representa el 8.1% de la superficie total del estado.

Conforme al estudio denominado Identificación de Oportunidades Estratégicas para el Desarrollo del Estado de Oaxaca elaborado por el Instituto

Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM), la situación de la estructura para el desarrollo tecnológico es un factor que no ayuda al desarrollo minero del estado, dado que Oaxaca forma parte de las 11 entidades con bajo nivel de Índice de Economía del Conocimiento (IEC), debido, entre otros factores, al reducido número de investigadores de la entidad registrados en el Sistema Nacional de Investigadores (SNI); la baja solicitud de registro de patentes, los bajos niveles de producción científica y técnica, así como la falta de infraestructura científica y tecnológica.

La actividad minera del estado está inmersa en un escenario político y social que inhibe su justo desarrollo con referencia a su alto potencial de recursos. Las diversas compañías nacionales e internacionales que han decidido invertir en la exploración y explotación de minerales se han enfrentado a problemas de ordenamiento territorial, un bajo nivel educativo entre los habitantes de las comunidades, falta de infraestructura carretera, políticas públicas y legislación obsoleta.

### 5.7.2 Problemática social y política

De acuerdo a la información de la Dirección de Industria y Minería de la Secretaría de Turismo y Desarrollo Económico del Gobierno del Estado de Oaxaca, diversas empresas mineras han manifestado interés por operar en la entidad, pero han enfrentado diversas dificultades político-sociales al interior de las comunidades. En alguna medida, esto ha ocurrido porque en el pasado las concesiones para la explotación de recursos minerales en territorios indígenas normalmente han sido otorgadas sin el consentimiento de las comunidades involucradas, lo cual ha generado un movimiento de rechazo por las posibles afectaciones al medio ambiente, socie-

dad y cultura de dichos pueblos. Para garantizar la sostenibilidad de los proyectos de minería, es necesaria la realización de consultas con las comunidades y la generación de beneficios claros hacia las mismas.

Un factor adicional son los límites territoriales, los cuales se han convertido en un impedimento para extraer, en convenio con la iniciativa privada, los minerales de sus territorios, dado que una mina puede extenderse a más de una comunidad. Esta problemática se identifica claramente en las comunidades de la Sierra Norte y Sierra Sur donde por diversos problemas políticos no se han generado las condiciones propias para los inversionistas mineros.

De acuerdo a los estudios geológicos realizados, en las zonas de Santa María Zaniza y Santiago Textitlán hay una gran reserva de mineral de hierro, que en su conjunto podría tratarse de uno de los yacimientos más grandes de Latinoamérica. Sin embargo, existen conflictos agrarios en la zona, que traen como consecuencia la cancelación o aplazamiento de las inversiones mineras en tanto no se resuelvan estos problemas.

Dada la situación de la actividad minera en el estado, es fundamental la integración institucional de todos los actores que intervienen en este sector, para generar acuerdos y estrategias que permitan impulsar la producción. En el caso de las comunidades, es necesaria la capacitación y la orientación legal para conformar de manera individual o a través de las sociedades con empresas privadas, la minería social; con ello, se podría cumplir con la demanda de las comunidades de participar directamente en el desarrollo de sus entornos a partir de la explotación de sus propios recursos. Por su potencial identificado, el sector minero en Oaxaca podría representar una opción muy importante para su desarrollo económico.

### 5.7.3 Objetivos, estrategias y líneas de acción

#### Objetivo 1

Promover el desarrollo sustentable de la minería en Oaxaca, con la participación de instituciones y empresas que generen proyectos de mediana y gran escala, consultando y generando beneficios a las comunidades y minimizando o compensando el impacto ecológico, para convertir a la minería en un sector estratégico para el desarrollo económico de la entidad.

**Estrategia 1.1** Consolidación de Oaxaca como un estado propicio para la atracción de inversiones mineras.

#### Líneas de acción 1

- Información cartográfica y geológica difundida entre los potenciales inversionistas privados y sociales.
- Presentación de proyectos mineros específicos promovidos en ferias y congresos especializados a nivel nacional e internacional.

**Estrategia 1.2** Otorgamiento de garantías y certeza jurídica a los inversionistas de proyectos mineros en el estado.

#### Líneas de acción 2

- Elaboración de acuerdos entre inversionistas del sector minero, organizaciones y comunidades, para dar certidumbre al inversionista e impulsar la actividad minera en el estado.
- Marco normativo y regulatorio efectivamente aplicado, para garantizar las condiciones laborales, ambientales y de seguridad aplicables a la explotación minera.

**Estrategia 1.3** Establecimiento de mecanismos de atención a la problemática política, social y económica relacionada con la actividad minera.

**Líneas de acción 3**

- Mecanismos de concertación establecidos con intervención de las autoridades federales, estatales y municipales, las empresas mineras y las comunidades, que garanticen la viabilidad de los proyectos, así como el trato justo y digno a los pueblos y comunidades indígenas cuando los proyectos sean desarrollados en sus territorios.
- Esquemas de coinversión o coparticipación entre las empresas mineras y las comunidades desarrollados para ejecutar proyectos mineros, incrementando la generación de empleos y distribuyendo más ampliamente sus beneficios.

**Estrategia 1.4** Coordinación interinstitucional de las instancias relacionadas con la actividad minera.

**Líneas de acción 4**

- Proyectos evaluados y planes de trabajo desarrollados con la participación de diversos actores públicos, privados y sociales asociados al sector minero de la entidad.
- Convenios de cooperación establecidos con instituciones del sector minero estatales, entidades federales, universidades y centros de investigación con objeto de mejorar la información geológico-minera con que cuenta la entidad.
- Financiamiento de proyectos respaldados y promovidos con instituciones nacionales e internacionales que aporten recursos a la actividad minera y permitan detonar proyectos de escala diversa.
- Estudios técnicos y financieros apoyados para la identificación y evaluación de nuevos yacimientos minerales así como para el diseño de proyectos.

**Estrategia 1.5** Información y capacitación a las autoridades municipales, comunales y ejidales en materia de legislación minera, agraria y de medio ambiente para la explotación de yacimientos.

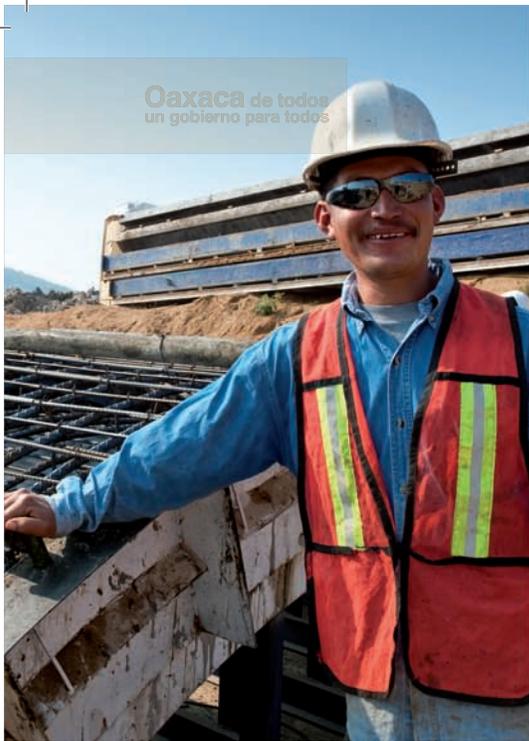
**Líneas de acción 5**

- Talleres de capacitación técnica, financiera y organizacional realizados para la pequeña minería y minería social.
- Mesas de trabajo con la participación de autoridades municipales, comunales y ejidales, así como de las instituciones federales organizadas, para tratar temas de tenencia de la tierra, ley minera y normatividad ambiental.

**Estrategia 1.6** Integración de la cadena productiva de la minería, con especial énfasis a la pequeña empresa y minería social.

**Líneas de acción 6**

- Clusters mineros creados y fortalecidos, a través del impulso a la diversificación de la oferta, la formación y densificación de las redes empresariales y al escalamiento en las cadenas de valor.
- Encadenamientos productivos identificados y desarrollados para promover el desarrollo de las empresas pertenecientes a las ramas de productos y servicios relacionados con la minería.



## 5.8 Política industrial y MIPyMEs

### 5.8.1 Industria

En los últimos años, el estado de Oaxaca ha aportado en promedio el 1.5% al Producto Interno Bruto (PIB) Nacional; una participación baja en comparación con los demás estados del país. Reflejo de esto, ha sido principalmente en la participación del sector primario, con una drástica disminución de cerca de 6 puntos porcentuales; no obstante el sector terciario de la economía oaxaqueña, ha registrado el mayor incremento pasando del 65.15% en 1998 al 70.03% en 2009. Mientras que la participación del sector secundario ha permanecido prácticamente en el mismo nivel.

Tabla 5.8.1 Composición sectorial del PIB Estatal, 1998 – 2009

Sector	1998-2002	2003-2006	2007-2009
Primario	15.5%	14.58%	9.87%
Secundario	19.35%	19.44%	20.10%
Terciario	65.15%	65.98%	70.03%

Fuente: Datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, INEGI. Sistema de Cuentas Nacionales (SCN), 1998-2009.

El sector secundario es muy importante para la generación de valor agregado y empleos de mayor calidad y mejor remunerados, sin embargo, el bajo incremento del PIB de este sector señala la necesidad de impulsar su desarrollo. Además, esto resulta especialmente importante si se considera que la actividad del sector esta desproporcionadamente concentrada, tanto a nivel territorial como de rama. Tan sólo los municipios de Salina Cruz, San Juan Bautista Tuxtepec, y el Barrio de la Soledad, concentran las tres empresas industriales más importantes: refinería de petróleo, cervecera y una cementera respectivamente, las cuales aportan más del 90% de toda la actividad industrial del estado. Dicha concentración propicia un desarrollo desequilibrado entre las diversas regiones del estado.



De acuerdo a los Censos Económicos 2009, la producción bruta total de los sectores 31 al 33, correspondientes a las industrias manufactureras, ascendió a 142 mil millones de pesos, lo que equivale al 77.5% de la producción bruta total durante 2008 en Oaxaca, considerando sólo a las empresas localizadas y registradas en dichos Censos.

A nivel nacional, la producción total bruta de las industrias manufactureras representa el 44.3% de la producción total. En dichas industrias, las subramas más importantes corresponden a la refinación del petróleo (11.2%), fabricación de petroquímicos básicos del gas natural y del petróleo refinado (6.9%), fabricación de automóviles y camionetas (6.7%), fabricación de productos farmacéuticos (3%), elaboración de refrescos, hielo y otras bebidas no alcohólicas, y purificación y embotellado de agua (2.6%). Estas cinco subramas concentran el 30.4% del total de la producción total de las industrias manufactureras, mientras que el resto de la producción manufacturera se distribuye en 177 subramas adicionales.

En cuanto a los estados del país con mayores niveles de producción, la participación correspondiente a las industrias manufactureras representa el 65.3% en el caso del Estado de México, el 55.8% para Nuevo León y 53.3% en el caso del estado de Jalisco. En el estado de Oaxaca, aunque el porcentaje de participación de las industrias manufactureras en la producción bruta total del estado es muy elevado, esta se encuentra altamente concentrada en la subrama 32,411 (Refinación de petróleo), que concentra el 83.8% de la producción total de la industria manufacturera en el estado, dicha actividad representa también el 64.9% de la producción bruta total en el estado registrada en los Censos Económicos. Cabe destacar que en dicha producción, además de que es llevada a cabo por una sola empresa, el Gobierno del Estado no tiene espacio de intervención. Si se realiza el cálculo de la participación de las industrias manufactureras sin tomar en cuenta el aporte de la subrama de refinación del petróleo, la industria manufacturera aportaría el 35.7% de la producción bruta total del estado, nivel muy inferior al presentado en el caso de las entidades federativas mencionadas anteriormente.

**Tabla 5.8.2: Oaxaca, participación en la producción bruta total del sector 31-33 industrias manufactureras en 2008 por subrama de actividad**

Subrama	Producción bruta total (millones de pesos)	Porcentaje de participación
32411 Refinación de petróleo	119,238	83.8%
31212 Elaboración de cerveza	10,088	7.1%
32731 Fabricación de cemento y productos a base de cemento en plantas integradas	2,767	1.9%
31131 Elaboración de azúcares	1,818	1.3%
32212 Fabricación de papel	1,282	0.9%
31211 Elaboración de refrescos, hielo y otras bebidas no alcohólicas, y purificación y embotellado de agua	951	0.7%
31183 Elaboración de tortillas de maíz y molienda de nixtamal	817	0.6%
31151 Elaboración de leche y derivados lácteos	623	0.4%
31192 Industrias del café y del té	470	0.3%
32611 Fabricación de bolsas y películas de plástico flexible	433	0.3%
Otras subramas (100)	3,728	2.6%
<b>Total</b>	<b>142,215</b>	<b>100%</b>

Fuente: INEGI, Censos Económicos 2009.

Además de la refinación de petróleo, otras subramas con un aporte importante a la producción industrial del estado es la de elaboración de cerveza, fabricación de cemento y productos a base de cemento, elaboración de azúcares, fabricación de papel y elaboración de refrescos, hielo, bebidas no alcohólicas y purificación de agua. Algunas de estas subramas, son generadoras de muy poco valor agregado, además de emplear a poca gente y tener bajos niveles de encadenamientos productivos hacia atrás y hacia delante a nivel local.

Cabe destacar que las 100 subramas de la industria manufacturera en el estado con menores niveles de producción aportan tan sólo el 2.6% de la producción bruta total de las industrias manufactureras, lo que contrasta en demasía con la situación general nacional, en la cual la actividad industrial es mucho más diversificada, aun considerando las razones obvias de corte estructural y los matices aplicables.

Oaxaca cuenta con tres parques industriales y un parque tecnológico: Oaxaca 2000 en Magdalena Apasco Etna, Complementario de Salina Cruz, Parque Industrial Tuxtepec y Parque Tecnológico de la Mixteca. La superficie conjunta de estos espacios suma 129.6 hectáreas en promedio, que albergan a 44 empresas de los siguientes giros: agroindustriales (café, hule, maderas, salsas y conservas); derivados de petróleo (emulsiones y pinturas); agregados pétreos, y en menor medida, maquila-textil y tecnologías de información.

Dichos parques no representan gran aporte para la economía oaxaqueña. Tan sólo dan ocupación a 913 personas; además, su infraestructura y servicios básicos son insuficientes y en algunos casos deficientes, como ocurre con la red de agua potable, drenaje y tratamiento de aguas residuales, la seguridad, las vialidades, la telefonía fija y el internet, entre otras. Estas carencias limitan la operación y desarrollo de dichos espacios, por lo que resultan poco atractivos para el empresariado local y foráneo.

Entre las áreas de oportunidad que se observan en Oaxaca, se encuentra la agroindustria. Esta actividad, generadora de valor agregado de los productos del campo, ha crecido en la entidad. El número de empresas existentes pasó de 75 en 2007 a 148 en 2009, lo que representó, en promedio, 750 empleos permanentes generados. (SAGARPA-OEIDRUS, 2009)

Dado lo anterior, es claro que en el estado se requiere dar un mayor impulso a las industrias manufactureras, a fin de mejorar la diversificación de la producción del estado, principalmente en ramas en las que se tengan mayores encadenamientos productivos y generación de empleos formales.



Sin embargo, para llevar a cabo lo anterior, sería importante comenzar con el impulso a manufacturas ligeras, tales como el procesamiento de productos agroindustriales, elaboración de pan, procesamiento de carne de ganado, aves y otros animales comestibles, confección de prendas de vestir, fabricación de muebles, fabricación de calzado, entre otras. Industrias que no requieren de grandes inversiones en insumos, maquinaria y equipo, y que pueden dar empleos formales a una parte de la población económicamente activa que no cuente con altos niveles educativos, lo que podría contribuir con un incremento en el nivel de ingreso de la población del estado. Asimismo, es importante destacar las posibles ventajas comparativas en la producción de estas ramas, basadas en características culturales ligadas a actividades tradicionales propias del estado, que les den un atractivo adicional en los mercados nacionales y externos.

Adicionalmente, y con el fin de fortalecer a las empresas en determinadas regiones, se han venido utilizando diversos tipos de esquemas de asociación empresariales, entre los que se encuentran los clusters especializados y los encadenamientos productivos. De acuerdo al Estudio de Competitividad del Sur Sureste de México, elaborado por el ITESM (2005), una de las principales recomendaciones elaboradas a partir de los resultados del citado estudio, es precisamente el desarrollo de clusters especializados y de articulaciones productivas de nivel regional, a partir de los recursos competitivos revelados y potenciales en esas regiones, con especial énfasis en actividades portadoras y transmisoras del progreso tecnológico y la generación de mayores economías de escala a partir de las capacidades propias del Estado.

En un siguiente paso hacia la diversificación de las actividades industriales de mayor valor agregado en el estado, se podría apoyar la generación de habilidades técnicas y gerenciales entre la población económicamente activa de la entidad, sobre todo en ramas con alto potencial de crecimiento en el estado y con altos niveles de encadenamientos productivos. Lo anterior puede contribuir con la generación de empleos mejor remunerados y fomentar la innovación y la mayor generación de valor agregado, con mayores posibilidades de adaptación a los cambios en la economía nacional e internacional.

Tomando en cuenta lo realizado en otras entidades que han logrado importantes niveles de crecimiento, como en el caso de Nuevo León, se ha reconocido la importancia de la generación y aplicación de conocimiento como una importante herramienta de desarrollo, para lo cual, es necesario generar acciones en las dependencias y entidades del estado, con la participación del sector privado, académico y social, para incorporar en los procesos y productos de las principales industrias manufactureras, desarrollos e innovaciones tecnológicas, facilitando así que en un futuro, se pueda contar con una mayor diversificación de las actividades industriales en Oaxaca.

Al desarrollo gradual de la planta productiva del estado, fincada especialmente en el sector agro, deberá sumarse un impulso al desarrollo de conocimiento que permita en el mediano plazo la operación de industrias de alto valor agregado como las de equipo electrónico, fabricación de computadoras, equipo periférico y software, entre otros. Para lo cual, resultan de suma importancia impulsar los encadenamientos productivos, así como áreas especializadas para el desarrollo industrial y el desarrollo de clusters estratégicos.

## 5.8.2 MIPyMEs

El Gobierno del Estado tiene el compromiso de impulsar la creación, desarrollo y consolidación de las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPyMEs).

Con base en la clasificación de MIPyMEs,<sup>20</sup> publicada en el Diario Oficial de la Federación, en 2009, Oaxaca registró un total de 236,465 unidades económicas (UE), donde trabajaban 761,253 personas, que en promedio, son tres personas ocupadas por UE.

Del total de UE del sector privado y paraestatal en Oaxaca, el 47.7% se dedica al comercio, el 30.3% a servicios, el 19% a manufacturas y el 3% al resto de los sectores. Así, el 78% de las unidades económicas están dedicadas al sector terciario. Cabe destacar que aquéllas que están dedicadas a la manufactura, son principalmente micro y pequeñas empresas, las cuales generan 55,935 empleos formales. (INEGI, 2009)

Los sectores económicos con mayor promedio de personas ocupadas por UE son el de construcción y minería, con 21 personas cada uno, y el de transporte, correos y almacenamiento e información en medios masivos, con un promedio de 13 personas ocupadas por unidad económica. En contraste, los sectores con los menores promedios son el de comercio y las industrias manufactureras con un promedio de dos personas ocupadas por UE. (INEGI, 2009)

Entre los principales problemas que enfrenta el impulso a las MIPyMEs se encuentra la incipiente cultura emprendedora en el estado. Un ejemplo de ello es el bajo número de iniciativas empresariales presentadas para la obtención de créditos, como se observó en el programa de emprendedores en el cual se registraron para 2010 únicamente 17 proyectos para ser apoyados con capital semilla, a través de una red de 11 incubadoras, siete de ellas de tecnología tradicional y cuatro de tecnología intermedia.

Asimismo, las MIPyMEs en el estado padecen la carencia de suficientes servicios financieros, ya que únicamente 63 municipios (11%) cuentan con al menos una sucursal de las 310 que operan en el estado. De éstas, 191 (62%) corresponden a la banca comercial, 34 (11%) a la banca de desarrollo y 85 de ellas (20%) a la banca social. Dicha falta de sucursales genera que el crédito y la promoción del financiamiento no lleguen a las MIPyMEs de las diversas regiones del estado. (CNBV 2010)

Por otro lado, las empresas se enfrentan al frecuente problema del abasto de insumos de producción, tales como botellas de vidrio, cajas y bolsas de cartón, latas de aluminio, embalajes de plástico y fécula de maíz, entre otros. Ello se debe a que las empresas locales no cuentan con suficiente capacidad instalada, precios accesibles y calidad de los productos para atender las necesidades de proveeduría, lo que genera una desarticulación entre eslabones de la cadena productiva, propiciando que la derrama económica se desvíe hacia otras entidades del país.

De acuerdo con lo anteriormente señalado, el desarrollo de las MIPyMEs en Oaxaca enfrenta, entre otras, las siguientes problemáticas: el empresariado muestra un desinterés por la capacitación de sus trabajadores y por el mejoramiento de los procesos; existe poca cultura de asociación empresarial; se carece de un padrón de proveedores de bienes y servicios que permitan el suministro de los requerimientos de insumos a dependencias y entidades del Gobierno del Estado, así como a empresas locales; la agrupación natural de empresas que por vocación productiva se genera en la entidad, se da en condiciones de nula planeación empresarial; hay una baja especialización en los servicios ofrecidos; la incorporación de procesos tecnológicos y de mejora es escasa; hay una falta de seguimiento y consolidación de los parques industriales, existe una inadecuada orientación del financiamiento y apoyo a las MIPyMEs, así como una limitada oferta de intermediarios financieros no bancarios.

20 Las micro, pequeñas y medianas empresas se catalogan de acuerdo al tamaño, sector, rango de número de trabajadores y monto de ventas anuales. Las microempresas tienen hasta 10 trabajadores y venden anualmente hasta 4 mdp, sin importar el sector económico. Las pequeñas empresas tienen ventas anuales entre 4.01 y 100 mdp, y tienen, en el sector comercio, entre 11 y 30 trabajadores y, en el sector industrial o de servicios, entre 11 y 50 trabajadores. Las empresas medianas tienen ventas anuales desde 100.01 a 250 mdp y emplean en el sector comercio de 31 a 100 trabajadores, en el sector industria de 51 a 250 trabajadores, y en el sector servicios, de 51 a 100 personas.



### 5.8.3 Objetivos, estrategias y líneas de acción

#### Objetivo 1

Impulsar el desarrollo de las industrias y de las MIPyMEs del estado, mediante esquemas integrales de asociación productiva, asistencia técnica, capacitación, cultura empresarial, financiamiento, emprendimiento e investigación y desarrollo tecnológico, así como del desarrollo de clusters y cadenas productivas, para escalar el valor agregado de sus productos, facilitar su inserción en los mercados nacionales y externos e incrementar los empleos generados.

**Estrategia 1.1** Fortalecimiento de parques y corredores industriales y desarrollo de infraestructura para la industria y parques tecnológicos.

#### Líneas de acción 1

- Parques industriales reactivados, modernizados y ampliados en las regiones del estado, facilitación regulatoria, atendiendo a las vocaciones y áreas de oportunidad propias de cada región.
- Corredores industriales fortalecidos para detonar la generación de empleos a nivel regional.
- Parques tecnológicos apoyados para su instalación y desarrollo que lleven a cabo investigación y el desarrollo de nuevas tecnologías.
- Infraestructura logística ampliada y modernizada en puntos estratégicos del estado, para el fortalecimiento de los parques y corredores industriales de la entidad.

**Estrategia 1.2** Fortalecimiento y desarrollo de las economías locales y regionales a partir de sus ventajas comparativas y competitivas.

#### Líneas de acción 2

- Desarrollo de clusters de las principales actividades productivas del estado y de sectores identificados como estratégicos (turismo, agroindustrial, pesca, artesanías, manufactura, agroalimentaria, textil, mezcal, pecuaria, minería).
- Programa de desarrollo empresarial y emprendimiento rural e indígena, asistido por incubadoras de empresas, instituciones de educación superior y centros de investigación del estado.
- Desarrollo de un sistema integral de información empresarial y de oportunidades de negocios, como base de conocimiento e interrelación de las empresas en el estado y sus regiones.
- Incorporación de estándares y normas de calidad promovidos y difundidos para mejorar la eficiencia de los procesos y la calidad de los bienes y servicios que producen las empresas, mejorando su competitividad en el mercado global.

Estrategia 1.3 Fortalecimiento de la micro, pequeña y mediana empresa mediante la integración y desarrollo de cadenas productivas.

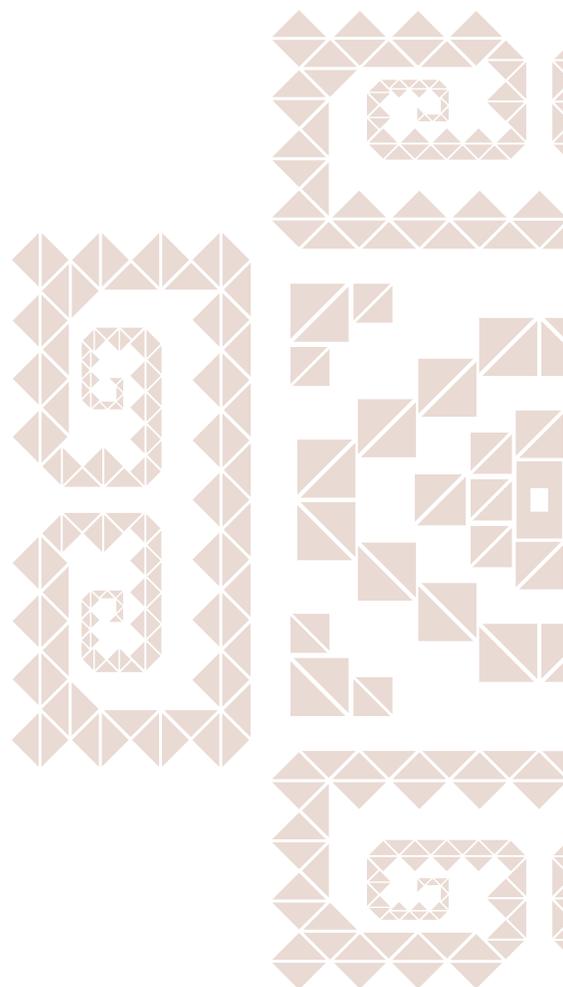
#### Líneas de acción 3

- Encadenamientos productivos regionales creados y fortalecidos a través de políticas públicas que detonen el desarrollo de las MIPyMEs en el estado.
- Catálogo de proveedores de bienes y servicios elaborado y disponible para las empresas del estado con base en los requerimientos de las cadenas productivas regionales.
- Exportación de productos oaxaqueños incrementada a través de un programa de promoción de los productos oaxaqueños en el extranjero y de orientación a los empresarios sobre los requisitos que deben cumplirse para exportar a los principales mercados del mundo.

Estrategia 1.4 Impulso a los programas de financiamiento, capacitación, innovación y de protección industrial, orientados hacia las necesidades de las MIPyMEs.

#### Líneas de acción 4

- Fondo de financiamiento estatal creado para apoyar las necesidades financieras no atendidas por la banca comercial de las MIPyMEs en Oaxaca.
- Fondo empresarial para mujeres creado para promover proyectos productivos viables en el estado.
- Sistema integral de información desarrollado con información relevante sobre oportunidades de negocio, características y evolución de las MIPyMEs del estado.
- Evaluación de impactos de los apoyos estatales otorgados a las MIPyMEs del estado realizada por centros especializados en coordinación con las entidades y dependencias de fomento.
- Fondos y programas federales de apoyo a MIPyMEs fortalecidos mediante convenios de coordinación con el Gobierno Federal.



- Intermediarios financieros no bancarios de las regiones del estado fortalecidos mediante convenios de promoción y fortalecimiento.
- Actividades productivas, comerciales y de servicios que emprendan mujeres e indígenas con acceso al financiamiento, en las comunidades rurales y urbanas del estado.
- MIPyMEs capacitadas y asistidas técnicamente para mejorar su calidad, productividad y competitividad.
- Cultura de calidad y responsabilidad social promovida entre las empresas del estado, para contribuir al conocimiento y al desarrollo de una visión empresarial moderna y sustentable.
- Convenio de coordinación con el Gobierno Federal para potenciar la inversión y programas de impulso a las MIPyMEs.

Estrategia 1.5 Impulso a emprendedores para generar nuevas empresas.

#### Líneas de acción 5

- Red de incubadoras en el estado consolidada y ampliada, para una mayor cobertura y mejores servicios de apoyo a la creación de nuevas empresas.
- Capacitación y consultoría a emprendedores otorgada, para mejorar las posibilidades de éxito de sus empresas.
- Emprendedores rurales formados en capacidades básicas empresariales a través de capacitación y asistencia técnica especializada.
- Emprendedores con acceso a franquicias comerciales y de servicios a través de apoyos financieros para acceder a las mismas.



## 5.9 Turismo: palanca del desarrollo

### 5.9.1 Diagnóstico

Oaxaca es uno de los estados con mayor riqueza cultural y natural de México, al contar con 16 grupos etnolingüísticos, numerosas zonas arqueológicas, expresiones artísticas, gastronómicas y musicales, así como su gran diversidad geográfica y biológica, la cual además de distinguir a la entidad, le confiere un enorme potencial turístico en el ámbito nacional e internacional. Sin embargo, es crucial que en el aprovechamiento de estos recursos se respete el entorno natural, cultural y social. En esta tarea el turismo es una de las vías para la afirmación de México abierto al mundo, con la capacidad ancestral, presente y viva de aportar conocimientos y valores a la humanidad.

Oaxaca posee más de 597 kilómetros de litoral, ideales para el turismo de sol y playa, de cruceros y de naturaleza; una reserva de la biósfera (Cuicatlán-Tehuacán), y ocho áreas naturales protegidas por decreto federal. Además, es una de

las entidades con mayor biodiversidad del país: nueve mil especies de plantas (más del 50% del total nacional); 264 especies y subespecies de mamíferos; 467 especies de reptiles; más de 100 especies de anfibios y 701 especies de aves. Tan sólo entre las últimas, Oaxaca es el estado del país con mayor abundancia de especies canoras. Por sí sola, la zona de los Chimalapas cuenta con el 31.3% de las especies de mamíferos en México, el 32.3% de las especies de aves y el 44.5% de especies de mariposas.<sup>21</sup>

La enorme riqueza natural de Oaxaca ofrece oportunidades únicas para el ecoturismo en tres zonas principales: la Sierra Norte (que presenta una oferta amplia pero aún incipiente); la franja de litoral entre Puerto Escondido, Puerto Ángel, Huatulco (aprovechando las lagunas y manglares, el Museo de la Tortuga, así como la flora, fauna y otros recursos) y la región del Papaloapan.

21 Fuente: Ortega del Valle, D. et al. 2010. Áreas de Conservación Certificadas en el Estado de Oaxaca. WWF, CONANP, SEMARNAT.



## GOBIERNO

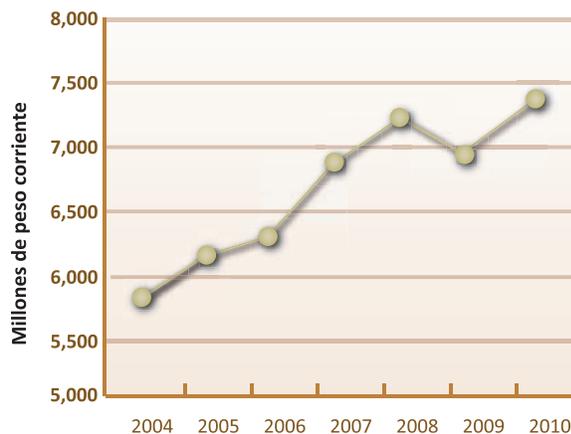
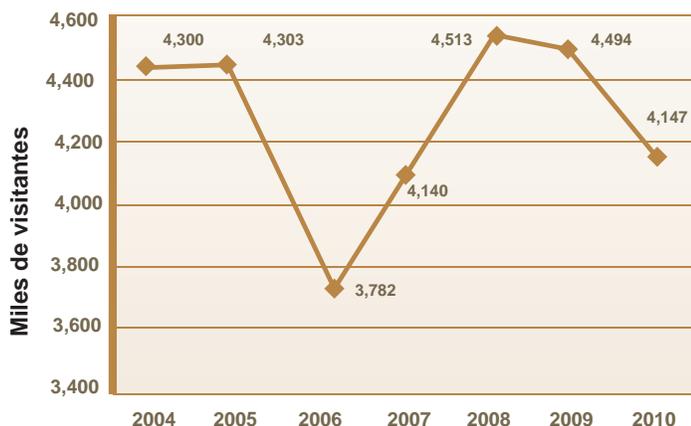
El turismo estatal depende en gran medida de los visitantes nacionales, ya que en 2010 el 95% de la afluencia correspondió a turistas del interior de la república, y el 5% restante a extranjeros. No obstante, la afluencia turística decreció un 3.6% en el período 2004-2010, durante el cual también se registró una disminución tanto en la ocupación de cuartos y la estadía como en la inversión para infraestructura. Entre otras causas, en 2006 el flujo turístico disminuyó debido a la problemática social, y en el año 2009 por la situación económica y sanitaria mundial, que fueron coyunturas desfavorables para el sector. Esta situación también se asocia con otros factores, entre los que destacan la escasa construcción de cuartos, principalmente en los destinos de playa; el desarrollo de servicios turísticos sin una planeación previa; la falta de infraestructura carretera eficiente, disminución de vuelos comerciales y vuelos charter, así como falta de una política turística con criterios de competitividad internacional.

Los turistas llegan al estado por diferentes vías: el 56.2% en autobús; el 21.8% en automóvil propio y 21.8% por vía aérea. Por una parte, el flujo vehicular en la carretera Cuacnopalan-Oaxaca ha tenido un crecimiento constante durante el período 2004-2010 incrementándose en un 97.6%. Por otra parte, el reducido volumen de llegadas por aire se debe en gran parte a la poca frecuencia de vuelos hacia la entidad y a las altas tarifas de las aerolíneas. Adicionalmente, para 2010 el Fondo Nacional de Fomento al Turismo (FONATUR) contabilizó 75 cruceros, a Bahías de Huatulco, con un total de 121,481 pasajeros, 38.8% más que en 2005, lo que generó, además de la derrama económica directa, impuestos por derechos de internación.

A pesar de las importantes ventajas con que cuenta Oaxaca, el turismo no ha presentado un crecimiento sostenido en los años recientes. Conforme a cifras de la Secretaría de Turismo del Gobierno Federal, en 2009, el estado de Oaxaca se ubicó en el lugar número 13 dentro de la participación nacional en relación con el número de visitantes, dos escaños más abajo que la ubicación en 2008.

Por su historia, tradiciones y diversidad étnica, el estado cuenta también con gran potencial para el turismo cultural. Además de la ciudad capital y los Valles Centrales, que son ampliamente visitados, entre los atractivos culturales del estado destaca Capulálpam de Méndez, en la Sierra Juárez, que fue declarada por la Secretaría de Turismo del Gobierno Federal como Pueblo Mágico, reconocimiento que puede ser obtenido por otras comunidades de la entidad en razón de su belleza arquitectónica y cultural. Asimismo, en la región de la Mixteca y en los propios Valles Centrales existen cinco ex conventos con gran atractivo turístico: Cuilálpam de Guerrero, Yanhuitlán, Teposcolula, Coixtlahuaca y Santo Domingo de Guzmán. Igualmente, existen 11 importantes zonas arqueológicas, al menos de las cuales son reconocidas a nivel nacional e internacional (Monte Albán, Mitla y Yagul).

Gráfico 5.9.1 Derrama económica y volumen de afluencia turística en el estado



Fuente: Secretaría de Turismo

En cuanto a la inversión privada en el sector turismo, de acuerdo a la SECTUR, al cierre de 2010 el monto de inversión privada en el estado ascendió a 193.5 millones de dólares, lo que ubica a la entidad en el noveno lugar a nivel nacional, con una participación del 5.5% del total de recursos invertidos en el sector. Del total de esta inversión, el 66.2% corresponde a empresas nacionales y el resto a capital extranjero; la inversión extranjera directa en el sector proviene principalmente de Canadá y España, y se concentra en el municipio de Santa María Huatulco.

La importancia del sector también se refleja en la generación de empleos directos e indirectos: a finales de 2010, el turismo en el estado contribuyó con más de 133 mil empleos, de los cuales 29% son directos y 71% indirectos, principalmente en prestación de servicios y comercio.

En el año 2010, el turismo generó una derrama de los 7,967 millones de pesos; de esta cifra, el 43.1% es captado por Bahías de Huatulco; el 30.1% por la ciudad de Oaxaca; el 8.2% por Puerto Escondido; 3.9% por el Istmo de Tehuantepec y 3.5% por Santa Catarina Juquila. Dentro de los destinos mencionados, Bahías de Huatulco es el que presenta la mayor estancia promedio (2.5 días por turista), superior al promedio estatal (1.6 días). Al ser la derrama consecuen-

cia principalmente del número de turistas, la duración de su estadía y sus niveles y patrones de consumo, se puede incrementar si se amplía la oferta, se mejora la calidad y se diversifican las opciones de servicios.

En complemento de lo anterior, cabe destacar algunos datos relevantes del sector:

- Entre los servicios de apoyo al turismo, Oaxaca cuenta con 1,925 establecimientos de alimentos y bebidas registrados, 106 agencias de viaje, 137 guías turísticos certificados y 22 arrendadoras de autos.
- En cuanto a infraestructura especializada, en el estado existen dos campos de golf y una marina turística; sin embargo, no hay centros de convenciones o infraestructura adecuada para la realización de grandes eventos nacionales o internacionales.
- Respecto del turismo religioso, a pesar de que el Santuario de Juquila, ubicado en el municipio de Santa Catarina Juquila, registra una afluencia anual promedio de un millón de visitantes, su consumo de servicios turísticos y comerciales a nivel local es muy limitado.

- En materia de infraestructura turística, destaca que en 2010 el estado ofreció 24,151 habitaciones en 1,192 establecimientos; de estos últimos, sólo el 22.4% corresponde a hoteles con categorías de tres a cinco estrellas lo que limita el acceso a mercados de mayor poder adquisitivo.

En este contexto, entre las demandas más apremiantes del sector se encuentran la ampliación y modernización de los accesos carreteros que conectan a otros estados vecinos con Oaxaca capital y a ésta con las regiones de la entidad, así como de los servicios complementarios tales como terminales de autobuses, módulos de atención, señalización, paradores turísticos, entre otros. Adicionalmente, es necesario ampliar los destinos y la oferta de vuelos, así como la infraestructura y servicios para segmentos turísticos especializados o de nicho. Acciones en este sentido permitirían explotar las ventajas y vocaciones turísticas de cada región e insertarlas en un esquema de acciones –como los corredores turísticos– que permitan dinamizar su desarrollo.

La ausencia de una planeación integral con criterios consistentes y elementos articulados sobre temas como imagen visual, capacitación, difusión de información, logística y organización de eventos, entre otros, disminuye la diversidad, calidad y eficiencia de los servicios brindados al turista, lo cual genera referencias negativas que debilitan los esfuerzos promocionales y frenan el crecimiento del sector. Asimismo, la normatividad vigente en materia turística limita las facultades del Gobierno del Estado para regular, vigi-

lar, verificar y sancionar, en su caso, las actividades del sector, limitando así su capacidad para realizar acciones de política que ordenen, dirijan e impulsen el adecuado desarrollo del sector.

El sector turismo requiere con urgencia una planeación integral que comprenda: mejoramiento de la imagen visual urbana de los principales destinos; programas de capacitación a prestadores de servicios turísticos y la profesionalización del personal que ofrece información y asistencia a los visitantes; campañas promocionales y de difusión turística en los ámbitos nacional e internacional; organización de eventos, ferias, exposiciones, festivales, convenciones, concursos, certámenes y/o tianguis; mejora y actualización de guías turísticas; y la elaboración de un libro de rutas para incrementar el flujo y estancia de los visitantes.

El Ejecutivo a través de la participación abierta del sector, propondrá al Congreso del Estado las modificaciones e iniciativas de leyes, reglamentos y normas para modernizar y actualizar un marco jurídico que impulse la actividad turística.

Es preciso asentar que se busca una proyección turística mediante la indispensable participación y coordinación entre la sociedad y los tres niveles de gobierno, que respete el valor cultural presente y vivo de los pueblos originarios, pero también aplique medidas para el cuidado del medio ambiente, para posicionar a Oaxaca como uno de los destinos de viaje preferenciales en el ámbito nacional e internacional.

## 5.9.2 Objetivos, estrategias y líneas de acción

### Objetivo 1

Posicionar a Oaxaca como uno de los principales destinos turísticos del país en los ámbitos nacional e internacional, mediante la aplicación de una política integral de promoción que permita aprovechar al máximo el potencial del sector, de manera sustentable y con respeto a la diversidad cultural de la entidad, ofreciendo a los visitantes productos turísticos competitivos para contribuir con el desarrollo económico y social del estado.

**Estrategia 1.1** Impulso de reformas normativas en materia turística acordes con las necesidades actuales del sector.

#### Líneas de acción 1

- Iniciativa de ley en materia turística, promovida ante el Congreso del Estado, que permita orientar las acciones del gobierno, facultándolo en materia de regulación, control, vigilancia y sanciones administrativas, para el desarrollo y fomento de la actividad turística.
- Convenios de descentralización gestionados ante la Secretaría de Turismo del Gobierno Federal, para facultar al Estado el llevar a cabo los procesos de vigilancia y verificación de las operaciones de los prestadores de servicios turísticos.

**Estrategia 1.2** Impulso a la competitividad de los productos y servicios turísticos del estado.

#### Líneas de acción 2

- Estudios de benchmarking y de mejores prácticas en materia de servicios turísticos, tanto para los mercados amplios como para los especializados.
- Clusters turísticos promovidos y fortalecidos, a través del impulso a la diversificación y complementación de la oferta, la formación y densificación de las redes empresariales y el escalamiento en las cadenas de valor.
- Esquemas de desarrollo de proveedores implementado para vincular a las micro, pequeñas y medianas empresas turísticas con los grandes prestadores de servicios turísticos del estado.
- Acciones y programas de certificación, planificados estratégicamente y aplicados en los destinos turísticos del estado (Distin-



tivos “M” y “H”, “Punto Limpio”, Blue Flag, Green Globe, y Pueblos Mágicos, entre otros), que eleven y garanticen la calidad de los servicios.

- Desarrollar y promover un programa integral de profesionalización a prestadores de servicios turísticos.
- Convenios y mecanismos de vinculación establecidos entre las instituciones públicas y privadas de educación media y superior con las organizaciones y empresas del sector turístico, para la formación y capacitación de prestadores de servicios turísticos de alto nivel.
- Programas de señalética, atención y auxilio turístico instrumentados, para brindar seguridad e información adecuada y oportuna sobre servicios y atractivos a los visitantes.
- Programa de financiamiento, asistencia técnica y capacitación implementado para pequeños proyectos turísticos, priorizando los de pueblos y comunidades indígenas, así como los encabezados por grupos de mujeres en mercados especializados.

**Estrategia 1.3** Fomento a la sustentabilidad del desarrollo turístico en el estado.

**Líneas de acción 3**

- Proyectos sustentables de turismo de naturaleza, desarrollados para diversificar la oferta turística.
- Acuerdos con los tres niveles de gobierno y la sociedad civil, establecidos para el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y culturales de los sitios turísticos.
- Estudios de impacto ambiental realizados en los diferentes destinos para establecer actividades turísticas adecuadas.
- Sitios turísticos certificados como destinos sustentables a través de la difusión de sus beneficios potenciales entre los destinos turísticos del estado, tomando como referencia casos de éxito en el país y en la entidad.



**Estrategia 1.4** Impulso a la diversificación de la oferta de productos y proyectos turísticos para segmentos tradicionales y nueva creación.

#### Líneas de acción 4

- Infraestructura y servicios turísticos ampliados y mejorados en los pueblos tradicionales, santuarios religiosos y rutas turísticas del estado, para incrementar el flujo turístico y la derrama económica en estos sitios.
- Infraestructura y servicios de apoyo de alto nivel propuestos para brindar soporte eficiente al turismo de reuniones, convenciones y negocios.
- Rutas turísticas diseñadas para integrar un portafolio de opciones diferenciadas, atractivas y seguras, a través de incentivos, mejores prácticas, información y capacitación.
- Proyectos promovidos en regiones con potencial y ventajas no explotadas, especialmente en municipios rurales e indígenas, para extender geográficamente la oferta de servicios y actividades complementarias.
- Actividades turísticas alternativas desarrolladas en torno de la riqueza cultural de los pueblos y comunidades indígenas y del patrimonio natural en sus territorios como sanación tradicional, convivencia intercultural, ecoarqueología, entre otros– con pleno respeto a su identidad y valores.

**Estrategia 1.5** Promoción del estado a nivel nacional e internacional como un destino atractivo de turismo cultural, de naturaleza, rural, playa y religioso.

#### Líneas de acción 5

- Estudios de mercados aplicados para identificar los productos y servicios turísticos más rentables.
- Programa de marketing efectivo e innovador implementado, centrado en las ventajas y atractivos diferenciadores del estado, diseñado para acceder tanto a mercados más amplios como a otros de nicho o especializados.
- Marca "Oaxaca", diseñada a partir de los elementos representativos de los productos turísticos estatales.
- Programa de fam trips con representantes de medios masivos de comunicación, agencias de viajes y operadoras turísticas, aplicados para darles a conocer nuestro estado y sus atractivos.
- Programa de incentivos a operadoras mayoristas, ejercido para mejorar la comercialización del producto turístico estatal.
- Esquemas de coordinación entre prestadores de servicios turísticos, aplicados para maximizar los alcances de las acciones de promoción.
- Calendario de actividades culturales, ecoturísticas, recreativas y comerciales, elaborado para su difusión oportuna en medios locales, nacionales e internacionales.



- Catálogo del patrimonio cultural, arqueológico, gastronómico, artístico y de naturaleza, creado para facilitar la promoción local, nacional e internacional.
- Estudios y proyectos sobre patrimonio tangible, planeado para fomentar el rescate y la preservación de la imagen urbana tradicional de las comunidades.
- Actividades de internación a las regiones y localidades cercanas para visitantes de Bahías de Huatulco y la Ciudad de Oaxaca.

**Estrategia 1.6** Mejorar la conectividad hacia los destinos turísticos del estado.

#### Líneas de acción 6

- Estudio sobre infraestructura estratégica, con la finalidad de identificar las necesidades de conectividad entre los destinos turísticos y los mercados emisores.
- Accesos carreteros ampliados y modernizados desde los estados vecinos hacia los principales destinos turísticos y de estados hacia las regiones de la entidad.
- Servicios complementarios a la transportación terrestre proveídos y mejorados, como terminales de autobuses, módulos de atención, señalización, paradores turísticos, entre otros.
- Plan de negociaciones con empresas transportadoras nacionales e internacionales, diseñado y aplicado para incrementar la densidad de conexiones aéreas, terrestres y marítimas hacia el estado desde los principales mercados.
- Fideicomiso Oficina de Congresos y Visitantes (OCV) creado con recursos provenientes de impuestos al hospedaje, orientados a la promoción turística.

## 5.10 Abasto y seguridad alimentaria

### 5.10.1 Diagnóstico

El abasto de productos básicos y la seguridad alimentaria en Oaxaca presentan una serie de problemas y necesidades de carácter prioritario, que demandan la aplicación de políticas públicas efectivas y mecanismos de atención y seguimiento específicos por parte de los tres niveles de gobierno y de los sectores social y económico del estado.

La atención al sector abasto en el estado tiene como antecedente inmediato a la Coordinación Estatal de Abasto, organismo extinguido en junio de 2008 sin que se pudieran resolver cabalmente los problemas que le dieron origen. En este sentido, para atender las necesidades de la población en materia de abasto, se requiere de un programa especial de alcance estatal que contemple los fundamentos rectores de acciones del abasto en Oaxaca, con un claro enfoque hacia la seguridad alimentaria. Asimismo, las diferencias que existen en los niveles de desarrollo y las potencialidades productivas de las ocho regiones del estado, dan pauta a establecer políticas públicas específicas en la materia para cada una de ellas.

Si bien el abasto es un tema más amplio, en el caso de Oaxaca debe estar claramente ligado a la seguridad alimentaria. La Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), durante la Cumbre Mundial de la Alimentación de 1996, definió que existe seguridad alimentaria "...cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico, social y económico a los alimentos suficientes, inocuos y nutritivos que satisfagan sus necesidades energéticas diarias y preferencias alimentarias para llevar una vida sana y activa". La seguridad alimentaria reconoce tres dimensiones en relación a los alimentos: disponibilidad, acceso y uso.

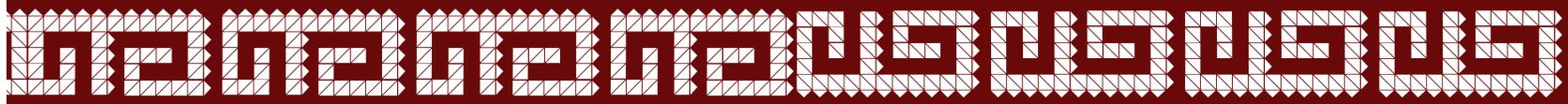
La seguridad alimentaria es particularmente relevante para la población en pobreza extrema y alta marginación, así como para aquellos grupos de mayor vulnerabilidad nutricional, como las mujeres embarazadas o en lactancia, los niños menores de 5 años, los adultos mayores y las personas con capacidades físicas diferentes, entre otros. Además de la accesibilidad a los alimentos, las decisiones familiares y comunitarias en torno a la alimentación también son importantes y la población debe tener la información adecuada sobre sus necesidades y riesgos nutricionales específicos.



La seguridad alimentaria se liga al abasto en la medida en que éste debe garantizar el acceso a los alimentos en condiciones adecuadas. Además, en el caso de estados o regiones con alta pobreza y marginación rural como Oaxaca, el abasto se asocia frecuentemente a la producción de alimentos, y en especial a la de subsistencia. De acuerdo con datos del INEGI, en Oaxaca el 98.6% de las localidades son rurales, con una población de menos de 2,500 habitantes, en muchas de las cuales existen problemas de acceso a los alimentos, ya sea por problemas de abasto, escasos ingresos o de producción insuficiente de sus propios alimentos.

El abasto y la seguridad alimentaria dependen fundamentalmente de los niveles de ingreso y hábitos de consumo de las familias y comunidades, así como de los riesgos y necesidades específicas de sus miembros; del acceso a los mercados de alimentos, y particularmente de las condiciones de aislamiento y conectividad carretera de las regiones y localidades; de la eficiencia de la producción alimentaria a nivel local y regional, especialmente la de productos esen-

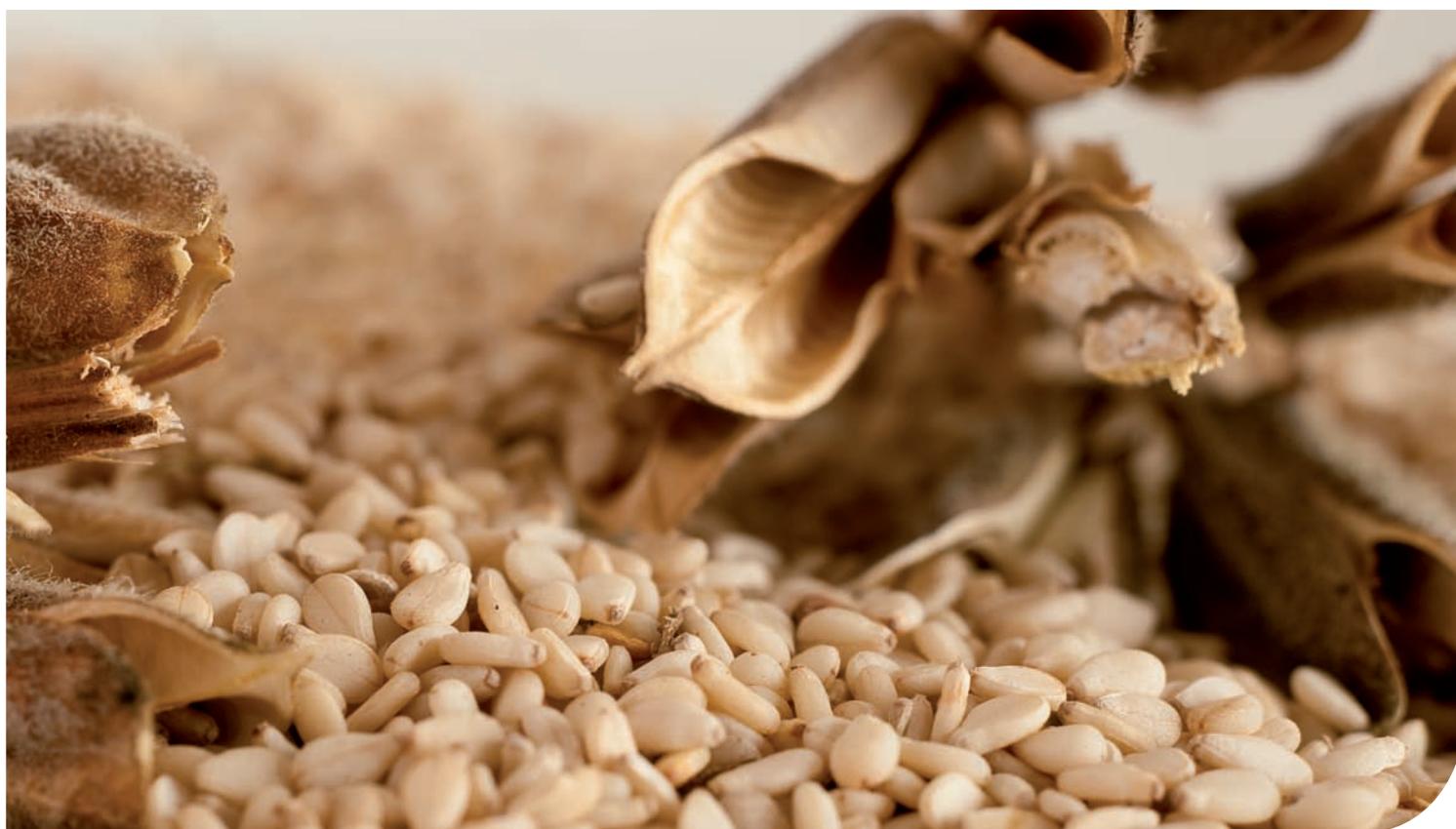




ciales para la subsistencia, como maíz y frijol; así como de la estructura y encadenamiento de los procesos más amplios de producción, distribución, comercialización y consumo a nivel estatal, entre otros factores. De forma específica, para el estado de Oaxaca se pueden identificar los siguientes aspectos relevantes asociados a los problemas de abasto y seguridad alimentaria:

- Centralización del abasto en las zonas urbanas.
  - Escaso desarrollo e impulso del mercado interno del estado.
  - Escasa, deficiente y deteriorada infraestructura comercial, especialmente a nivel regional y local.
  - Excesivo intermediarismo y concentración en los canales de compra y distribución de alimentos.
  - Bajos niveles de productividad en el subsector de producción de alimentos básicos.
  - Utilización y aprovechamiento inadecuado de los activos existentes y las oportunidades productivas de las distintas regiones.
- Dificil acceso al financiamiento para los diferentes actores del abasto y la producción.
  - Deficiente organización y cohesión de productores y comercializadores de alimentos.
  - Limitada participación social y comunitaria en torno al abasto y la seguridad alimentaria.
  - Falta de conocimientos sobre la alimentación sana así como de los riesgos y necesidades nutricionales.
  - Hábitos de consumo que no aprovechan el abasto existente a nivel local y regional para atender las necesidades nutricionales.

El abasto y el acceso a los alimentos pueden abordarse con estrategias que van desde la producción para el autoconsumo o para los mercados locales de cierto tipo de alimentos, hasta el subsidio al abasto de productos básicos que resulta muy costoso producir localmente o que requieren ser transformados, como el aceite para cocinar y el azúcar, entre otros. Estas mismas dimensiones y estrategias se pueden aplicar para otros productos básicos con los que se puede



tener problema de abasto, especialmente en localidades marginadas, tales como medicamentos del cuadro básico, jabones y detergentes, focos y velas, etc.

El desarrollo de este sector requiere además de la adopción de avances tecnológicos y logísticos que le permitan reconfigurar su actividad comercial, para incrementar su competitividad. Un elemento clave para la sustentabilidad de las nuevas tecnologías es la participación y apropiación de sus usuarios finales en los ciclos completos de cada proyecto.

En materia de abasto y seguridad alimentaria, es competencia del Estado garantizar el acceso a los productos básicos. Esto implica precios y condiciones accesibles a la población de las distintas regiones, donde, por limitaciones geográficas, altos índices de marginación y de pobreza, se dificulta el acceso. La evolución y fortalecimiento del abasto y comercio dependen, entre otros elementos, de una adecuada infraestructura carretera acorde a la orografía del estado y una estructura económica que encadene en forma eficiente los procesos de producción, distribución, comercialización y consumo.

Asimismo, es importante tomar en cuenta que un factor principal en los problemas en torno al abasto y la seguridad alimentaria, es la disminución en el consumo de alimentos de origen local. En los últimos años, han sido reemplazados por productos procesados que provienen de otros estados y países, algunos de los cuales además son de valor nutricional inferior o no responden a las consideraciones culturales de las familias y comunidades indígenas. Por lo tanto, es importante fomentar y respaldar acciones para el consumo de alimentos y mercados locales.

## 5.10.2 Estructura para el abasto y la seguridad alimentaria en Oaxaca

### 5.10.2.1 DICONSA y LICONSA

Para atender el problema de abasto a nivel nacional, en la década de 1970 el Gobierno Federal creó la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO), de la cual surgió su filial Distribuidora, Impulsora y Comercializadora CONASUPO (DICONSA). En 1979, DICONSA establece el Programa de Abasto Rural, con el propósito de atender las necesidades de abastecimiento de los principales productos de consumo de la población rural marginada del país. Actualmente DICONSA opera una red comercial conformada por más de 270 almacenes y 23,566 tiendas rurales a nivel nacional.

DICONSA forma parte de la estrategia del Gobierno Federal, encaminada a fortalecer al desarrollo de capacidades básicas, mejorando la nutrición de la población rural. Para ello se coordina con el Programa de Abasto Social de Leche a cargo de LICONSA (antes Leche Industrializada CONASUPO) así como con el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades.<sup>22</sup>

Conforme a la Evaluación Interna del Ejercicio 2010 de DICONSA, la sucursal Oaxaca cuenta con 2,032 tiendas en operación, que se atienden desde 30 almacenes rurales y tres almacenes centrales ubicados en las unidades operativas de: Valles Centrales, Mixteca e Istmo-Costa-Papaloapan, beneficiando a una población aproximada de 1.4 millones de habitantes al otorgarles un margen de ahorro promedio en comparación con el costo del comercio privado del 13.7% en la adquisición de la canasta básica.

En 2010, las ventas totales de DICONSA realizadas en el estado ascendieron a 970 millones, con un crecimiento de 21.9% con respecto a 2009, esto es producto del efecto combinado de una disminución de 1.4% correspondiente al Programa de Abasto Rural y un crecimiento de 289.3% de ventas realizadas a través de diversos programas especiales, entre los que se encuentran los correspondientes

<sup>22</sup> Evaluación de Consistencia y Resultados 2007 del Programa de Abasto Rural a cargo de DICONSA.

### 5.10.2.2 Otros canales de distribución de alimentos

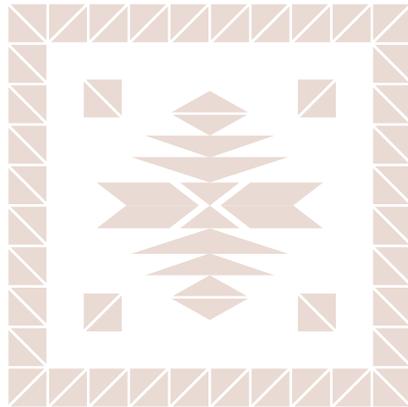
De acuerdo con datos del INEGI, en el estado de Oaxaca se cuenta con las siguientes unidades de comercio y abasto:

- Tianguis (81)
- Mercados públicos (167)
- Rastros (12)
- Una Central de Abasto
- Centros receptores de productos básicos (42)
- La Central de Abasto, ubicada en la capital del estado, enfrenta la siguiente problemática:
- Alta inseguridad
- Cultura empresarial incipiente
- Carencia de un reglamento interno
- Ocupación de espacios para fines distintos a los creados
- Ausencia de tecnologías de información sistemática
- Falta de modernización de operación del comercio al mayoreo
- Ausencia de innovación de manejo y distribución
- Elevado costo para la adquisición de bodegas
- Mínima y deficiente infraestructura de operación

Asimismo, se cuenta con 41,122 unidades económicas de comercio al por menor de abarrotes y alimentos y 532 unidades de comercio al por mayor de abarrotes, alimentos y bebidas, a través de las cuales se comercializan productos en las zonas rurales y urbanas.<sup>25</sup>

Además de los beneficios potenciales de su adecuado desarrollo para la población del estado, el abasto y el comercio son sectores altamente dinámicos, creadores de fuentes de ingresos, generador de empleos e impulsor del mercado interno, de ahí la importancia de desarrollar políticas públicas que contribuyan a su desarrollo, al fortalecimiento del poder adquisitivo de las familias oaxaqueñas y a la mejora de los hábitos de consumo.

El crecimiento de la población en el estado con su consecuente demanda de alimentos básicos, productos y servicios de primera necesidad, es un reto para el gobierno. Además, la presencia de problemas de salud relacionados con la alimentación, como la desnutrición, diabetes e hipertensión, implica la necesidad de reposicionar los alimentos sanos para aumentar su consumo, especialmente los de origen local.



a ventas de productos básicos a instituciones como el Instituto Estatal de Educación Pública de Oaxaca (IEEPO), el Sistema DIF del Municipio de Oaxaca de Juárez y la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI); mientras que al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y Servicios de Salud de Oaxaca (SSO) DICONSA les abastece leche en polvo y dichas instituciones se encargan de realizar la distribución a la población objetivo. Del total de productos vendidos por DICONSA, el 69% corresponden a maíz y 14.8% a abarrotes.

Otro de los principales agentes de abasto en el estado es LICONSA que industrializa y distribuye leche líquida y en polvo a precios accesibles, en apoyo a la alimentación y nutrición de familias en condiciones de pobreza.<sup>23</sup> Durante 2010, se distribuyeron 55 millones de litros, lo cual benefició a una población de 107 mil oaxaqueños (48,790 familias) de los cuales 47 mil se ubican en zonas prioritarias rurales.<sup>24</sup>

Esta institución cuenta con 646 puntos de venta en el estado, de los cuales 152 se localizan en Valles Centrales donde comercializa leche líquida, y en el resto del estado se distribuye y comercializa leche en polvo.

<sup>23</sup> Fuente: <http://www.liconsa.gob.mx/>  
<sup>24</sup> Gerencia Estatal LICONSA Oaxaca.  
<sup>25</sup> Censo Económico 2009. INEGI.

Una organización entre productores y comerciantes basada en esquemas de integración y asociatividad facilitaría las transacciones consolidadas, el acceso al financiamiento, la modernización productiva y el incremento de la productividad y competitividad, lo cual se reflejará en beneficios al consumidor final.

Para modernizar la red logística de abasto de alimentos en el estado, con el objeto de reducir las pérdidas por mermas y generar mayores beneficios a todos los que intervienen en la cadena de valor, es necesario hacer un diagnóstico integral del sistema. Esto permitirá identificar los cuellos de botella y las potencialidades que sean la base para definir políticas públicas que mejoren las condiciones de la producción, distribución y consumo de alimentos.

Con el fin de impulsar el desarrollo de la logística del sector abasto, el Gobierno Federal creó en 2007 el Fondo PROLOGYCA, para el otorgamiento de apoyos a proyectos que fomenten la creación, modernización, eficiencia, consolidación, competitividad y sustentabilidad de las empresas de este sector, en lo que respecta a la logística y servicios relacionados, favoreciendo la generación de empleos y la atracción de inversión.

### 5.10.3 Objetivos, estrategias y líneas de acción

#### Objetivo 1

Mejorar las condiciones de producción, distribución y consumo de productos básicos a nivel regional, municipal y local, por medio de un sistema integral de abasto y seguridad alimentaria, así como de políticas públicas específicas que mejoren el acceso a productos básicos y complementarios, para abatir los déficits y contribuir al bienestar de los oaxaqueños, especialmente de los pueblos y comunidades indígenas y la que vive en condiciones de pobreza extrema y alta marginación.

**Estrategia 1.1** Promover normas culturalmente relevantes y nutricionalmente congruentes, que regulen la distribución y comercialización de productos básicos en el estado.

#### Líneas de acción 1

- Instancia consultiva y de coordinación creada para atender los temas de distribución y comercialización adecuada de productos básicos en Oaxaca.
- Políticas, lineamientos y sistemas normativos actualizados y acordes con las necesidades de abasto y comercio en la entidad.

**Estrategia 1.2** Impulso a la cadena de valor del sector abasto para asegurar los bienes básicos en cantidad, calidad, oportunidad y precio.

#### Líneas de acción 2

- Sector abasto capacitado y modernizado.
- Pequeños comerciantes organizados para integrar uniones de compra y de crédito para aprovechar economías de escala.
- Emprendedores apoyados para llevar a cabo actividades relacionadas con el abasto eficiente de bienes en el estado.

**Estrategia 1.3** Fortalecimiento de procesos organizativos y participación de los agentes sociales involucrados en el abasto.

#### Líneas de acción 3

- Sociedades cooperativas apoyadas para la distribución y comercialización de productos básicos.
- Comités sociales de abasto creados para la supervisión de precios de los productos básicos y complementarios para identificar prácticas desleales en el abasto y promover el uso eficiente del gasto familiar.
- Eventos de difusión realizados sobre los programas institucionales de abasto en la entidad.

Estrategia 1.4 Establecimiento de canales de distribución directa, eficiente y transparente.

#### Líneas de acción 4

- Tiendas comunitarias en zonas de alta y muy alta marginación del estado apoyadas para su establecimiento, a través de estímulos económicos y de facilitación normativa.
- Empresas integradoras del sector, abasto constituidas a través de diversos estímulos para su consolidación.
- Eventos cliente-proveedor del sector organizados para acercar a los clientes con proveedores potenciales que ofrezcan productos a precios competitivos.

Estrategia 1.5 Creación y fortalecimiento de infraestructura de comercio y logística para el abasto.

#### Líneas de acción 5

- Sistema inteligente de acopio y distribución de alimentos creado y fortalecido.
- Central de Abasto de la Ciudad de Oaxaca modernizada, a través de acciones específicas para mejorar los procesos de comercio y logística para el abasto.
- Gobiernos municipales apoyados para el establecimiento de tianguis locales y regionales y otros posibles centros de distribución de productos básicos a precios competitivos.

**Estrategia 1.6** Coordinación con DICONSA para impulsar el Programa Complementario de Abasto que operan los Consejos Comunitarios de Abasto en el estado.

#### Líneas de acción 6

- Programas especiales de abasto y ventas a través de unidades móviles promovidas e impulsadas.
- Firma de convenios para el impulso de la modernización de tiendas comunitarias.
- Proyectos de apoyo alimentario con participación privada y social, promovidos para ampliar las coberturas y asegurar complementariedades y sinergias.

**Estrategia 1.7** Fomentar el financiamiento al sector de abasto.

#### Líneas de acción 7

- Créditos y apoyos de la banca privada y de desarrollo promovidos y apoyados para empresas dedicadas al comercio y abasto en el estado.
- Fondos de garantía sectorial generados en conjunto con la banca comercial para incrementar el número y monto de los créditos otorgados a las micro, pequeñas y medianas empresas que no acceden a los servicios financieros.
- Esquemas de micro financiamiento desarrollados para atender a aquellos sectores que no atiende la banca.

**Estrategia 1.8** Promover la coordinación de las dependencias gubernamentales y sector privado en los procesos relacionados con el sistema estatal para el abasto y comercio.

#### Líneas de acción 8

- Mecanismos de colaboración, apoyo y promoción convenidos con órganos de gobierno, organismos empresariales, instituciones financieras y del sector social, para el desarrollo del abasto y comercio.
- Diagnósticos sobre el abasto y comercio en las regiones y municipios elaborados con la participación de los órganos de gobierno, organismos empresariales, instituciones financieras y del sector social e instituciones educativas.

## 5.11 Ordenamiento territorial e infraestructuras

### 5.11.1 Diagnóstico

La infraestructura es un factor estratégico para el desarrollo económico y social del estado por su impacto sobre el crecimiento de las empresas y los sectores productivos, las condiciones de bienestar y las oportunidades que genera para las personas y sus familias, así como la integración de las localidades, ciudades y regiones.

El desarrollo de Oaxaca enfrenta el reto de una enorme dispersión poblacional y una deficiente movilidad regional, rural y urbana, que complica la accesibilidad a los servicios básicos y a los mercados; esto ha contribuido al aislamiento, la desigualdad económica, la fragmentación social, las asimetrías territoriales y a la falta de oportunidades para el desarrollo humano. Asimismo, no ha existido una política de Estado integral y de largo plazo, que haga converger y concurrir con los tres niveles de gobierno, a las dependencias y entidades responsables y a los actores políticos, económicos y sociales de Oaxaca, en torno a una visión y un proyecto común del reto que representa la dotación eficiente y ordenada de una infraestructura que permita abatir rezagos y sentar las bases del desarrollo sustentable.

Una problemática adicional relacionada con el atraso que muestra la entidad en materia de infraestructura es la corrupción que frecuentemente se ha visto asociada a la contratación de obra pública, lo cual afecta la calidad física y servicio de lo construido. La colusión entre servidores públicos y empresas contratistas, la deficiente supervisión en la ejecución de las obras, así como una inadecuada fiscalización de los procedimientos y de las instancias responsables, entre otros factores, han contribuido a que dichas prácticas se hayan extendido.

En cuanto a los sistemas e infraestructura del transporte público y privado para la movilidad urbana e interurbana, son ineficientes e insuficientes, responden más a intereses privados que sociales, además, no cumplen con criterios mínimos de sustentabilidad ambiental. Asimismo, la red carretera no ha crecido ni se ha modernizado a la par del parque vehicular, lo que ha provocado su saturación.

Dado lo anterior y ante la escasez de los fondos públicos, se deben establecer nuevos esquemas de financiamiento que



propicien las condiciones adecuadas para el incremento de la inversión en infraestructura que requiere el estado, y poder así impulsar un desarrollo más sustentable, competitivo y equitativo. Estas nuevas inversiones requieren estar orientadas al incremento de la productividad de las actividades económicas, al mejoramiento de la calidad de vida de la población, así como a aquellas áreas que precisan de un impulso decisivo para sacar provecho de las ventajas comparativas de localización y mejorar el posicionamiento competitivo del estado.

La construcción de infraestructura contribuye a generar el 6.7% del Producto Interno Bruto (PIB) nacional y el 3.9% del estatal, al impulsar actividades vinculadas al crecimiento económico. Este crecimiento puede darse, entre otros factores, por el empleo generado, así como por el efecto mismo de la industria de la construcción, debido a que ésta incide directamente en al menos treinta y siete actividades económicas. Así, por su efecto multiplicador, la Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción estima que de cada 100 pesos destinados a la construcción, 54 se emplean para comprar bienes y servicios de sectores relacionados con la misma, lo que impacta en la generación de empleos y en el incremento de la demanda de transporte, agua, madera, electricidad, alimentos, servicios médicos, hospedaje, comunicaciones, combustibles, entre otros.



En Oaxaca se combinan factores orográficos, climáticos y sociales que encarecen y dificultan el avance en infraestructura. En la entidad existe, también, una gran dispersión de los asentamientos humanos y una gran diversidad cultural, por lo que también es necesario considerar los valores y tradiciones de los habitantes de las regiones del estado, de modo que se generen proyectos que respeten a los ciudadanos, las comunidades indígenas y el medio ambiente.

Es importante remarcar el compromiso del Gobierno del Estado de implementar políticas para la ampliación y mejoramiento de la infraestructura, que estén orientadas al uso sustentable de los recursos y al aprovechamiento de tecnologías más amigables con el medio ambiente.

De igual forma, los proyectos para la ampliación y mejoramiento de infraestructura en comunidades indígenas deben realizarse de manera conjunta con el fin de no violentar las concepciones y valoraciones fundamentales de estos, lo que garantiza su aceptación y especialmente su uso y aprovechamiento.

Cada proyecto de infraestructura debe estar alineado a los programas de protección civil, tanto para la prevención de desastres como para la inclusión de medidas de seguridad que reduzcan los riesgos de accidentes en las obras construidas.

Finalmente, es importante destacar que en el estado de Oaxaca no se ha contado con estrategias de concertación de las acciones públicas y privadas para la armónica ocupación del territorio y el aprovechamiento racional de los recursos existentes en la entidad, por lo que actualmente se enfrentan desafíos de gran complejidad en materia de ordenamiento territorial.

#### 5.11.1.1 Impacto ecológico

En Oaxaca se carece de un plan de acción específico que minimice o compense el impacto ambiental del desarrollo de infraestructuras. Tampoco se cuenta con un programa de ordenamiento ecológico territorial estatal, en el que se consideren mecanismos que hagan compatibles las actividades humanas y el crecimiento de la infraestructura con la sustentabilidad ambiental.

Respecto a la formulación de los planes municipales de ordenamiento ecológico territorial, sólo se han iniciado dos en la costa oaxaqueña (Santa María Tonameca y Santa Cruz Tututepec) y se ha iniciado la caracterización del de Valles Centrales, esto debido a la falta de recursos financieros y de capacidad técnica y administrativa institucional en los niveles estatal y municipal.

Actualmente, persisten los problemas que acarrea el indiscriminado cambio de uso de suelo motivado por la expansión irregular de asentamientos humanos y por los cambios en las prácticas agrícolas y pecuarias, lo que a su vez provoca la sobreexplotación de los recursos naturales.

Una característica de la mayoría de los asentamientos humanos del estado de Oaxaca es la gran generación de residuos sólidos, problema que se agudiza al no contar con infraestructura suficiente para su apropiada selección, reciclaje, compactación y rellenos sanitarios eficientes. Dado lo anterior, los residuos se convierten en un problema de salud pública y de impacto ambiental. En la entidad también existe un déficit de jardines públicos, ya que se contabiliza menos de un metro cuadrado de área verde urbana por habitante.

### 5.11.1.2 Infraestructura hidráulica

El agua que procede de fuentes superficiales y subterráneas es objeto de una severa contaminación, producto de las actividades propias de la sociedad. Problema que se agrava por la escasa cultura del cuidado del agua, tanto en las comunidades rurales como en los centros urbanos. La apatía y desinterés de la población en el cuidado, uso y reutilización del agua ocasiona contaminación y desabasto de su suministro.

La cobertura estatal del agua potable es del 73.3%, mientras que la media nacional es de 87.8%. Respecto a la población urbana, se cubre el 84.7% y de la rural el 63.4%, lo que coloca a Oaxaca en el penúltimo lugar, a nivel nacional, en cobertura, aun cuando ocupa el quinto sitio en reservas acuíferas del país.

Las 6,107 comunidades rurales de menos de 100 habitantes son las menos provistas de agua entubada, en parte por su dispersión pero también por la lejanía de las fuentes de abastecimiento y, en ocasiones, por conflictos políticos o agrarios.

En algunos casos el agua extraída de las reservas acuíferas no cumple con la Norma Oficial Mexicana de calidad de agua. Este problema se relaciona con la degradación de las cuencas hidrográficas y con los factores humanos que provocan su contaminación, entre los que se encuentra la proliferación de tiraderos de basura sin control, la aplicación de malas prácticas agropecuarias y los deficientes procesos en su potabilización, agravados por la insuficiencia de recursos para la adquisición de insumos que permitan operar correctamente las plantas de tratamiento.

Hasta 2009, para la potabilización del vital líquido se contaba con sólo cinco plantas en el estado, cuatro en la capital y una en Huajuapán de León, con una capacidad total instalada potabilizadora de 1,290 litros por segundo, pero con una operación real de 770 litros. Existe también una nueva planta en Matías Romero, todavía sin iniciar actividades. El resto de las ciudades carece de plantas potabilizadoras y sólo se recurre a la desinfección del agua, lo que refleja claramente la insuficiencia de infraestructura para mejorar la calidad del agua que se suministra a la población.

Los sistemas hidráulicos tienen fuertes retos para desarrollarse. El principal problema es la falta de actualización de las tarifas, ya que éstas cubren menos del 25% del costo de operación; a este problema se le suma la falta de mantenimiento, por lo que en Oaxaca hay sistemas que presentan fugas de hasta un 50%.

En materia de alcantarillado, en el año 2009 se registraron en Oaxaca 358 sistemas de drenaje, de los cuales 161 correspondían a localidades urbanas y 197 a rurales. Respecto al saneamiento de las aguas residuales, en el territorio oaxaqueño la cobertura actual es escasa. El 90% de las plantas de tratamiento existentes operan deficientemente y en muchos casos están fuera de servicio, principalmente por los elevados costos de operación, conservación y mantenimiento, y a la inexistencia de cuotas o tarifas que cubran los servicios de drenaje y tratamiento de aguas residuales. Por tales razones, los organismos operadores o, en su caso, los ayuntamientos, no disponen de recursos para solventar las aportaciones establecidas en los convenios de colaboración, viéndose obligados a subsidiar fuertemente tales servicios o dejar de prestarlos. Además, la Ley de Ingresos Municipales no señala claramente las tarifas por los servicios mencionados.

Cabe mencionar que las 127 plantas de tratamiento de aguas residuales ubicadas en el territorio estatal, sólo procesaron en el año 2009, 26.78 millones de metros cúbicos, lo que significa únicamente el 16% de su capacidad instalada. Por otra parte, es notoria la ausencia de tecnologías alternativas o ecológicas.

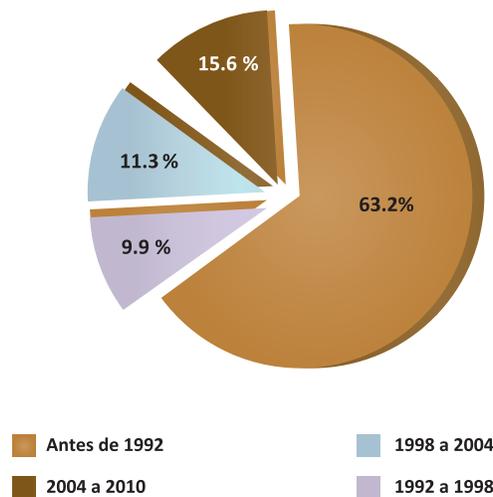
Un factor determinante en la explotación del agua y su conducción, deriva de los conflictos políticos y agrarios inter e intramunicipales, que condicionan el paso de las tuberías y la operación de los equipos en prácticamente todo el estado.

El agotamiento de las fuentes de agua o a la falta de mantenimiento preventivo provoca que se suministren sólo 350 litros de agua por segundo, de los 1500 necesarios para la conurbación de la ciudad de Oaxaca, lo cual se agrava de manera crítica durante los meses de estiaje, en los que las pipas particulares venden agua a precios altos y sin ningún control sanitario.

### 5.11.1.3 Infraestructura carretera y telecomunicaciones

El estado físico de la infraestructura carretera del estado de Oaxaca es deficiente, debido a la escasez de recursos, la situación climática, la orografía del territorio, y la antigüedad de sus carreteras, caminos y puentes.

Gráfico 5.11.1: Antigüedad de construcción de la infraestructura carretera



Fuente: Registros propios de Caminos y Aeropistas de Oaxaca.

El estado de Oaxaca es el séptimo del país en red carretera, con 23,934.5 kilómetros de vías terrestres, distribuido de la siguiente manera:

Tabla 5.11.1 Carreteras del estado de Oaxaca por tipo a diciembre del 2010

Tipo	Kilómetros	Porcentaje
Carreteras pavimentadas	6,928.5	28.9%
Caminos rurales	15,781.6	65.9%
Caminos a nivel brechas	1,224.4	5.1%

Fuente: Registros propios de Caminos y Aeropistas de Oaxaca 2010.

En la actualidad se encuentran pavimentados los accesos a 28 de las 30 cabeceras distritales en el Estado y se encuentra en proceso de pavimentación el camino a Villa Alta, con un avance de 96% y el de Choapam con 73%.

De los 570 municipios que conforman el Estado de Oaxaca, 569 tienen acceso por vía terrestre, y el acceso al municipio de San José Independencia se encuentra en proceso de construcción, con un avance del 84%. Actualmente 315 municipios (55.3%) cuentan con acceso pavimentado, 88 municipios (15.4%) están en proceso de pavimentación y 167 Municipios (29.3%) se encuentran pendientes de pavimentar.

El déficit en carreteras de primer orden y con especificaciones internacionales, ha frenado el desarrollo turístico, comercial, industrial y agropecuario, además de que obstaculiza la integración social y provoca pérdidas de tiempo en interconexión regional y foránea.

#### 5.11.1.4 Transporte

Un transporte eficiente es indispensable para garantizar la movilidad de personas y bienes. En el estado de Oaxaca existen alrededor de mil 300 unidades de transporte urbano y 956 de suburbano, además de otras formas de transporte: taxis locales y foráneos, camionetas de pasaje, moto-taxis, autobuses foráneos y comunitarios, muchos de ellos difíciles de cuantificar. Además, la cultura vial obstaculiza el uso de vehículos alternos y de rutas peatonales, situación agravada por la inseguridad. A estos problemas se suma el alto costo de las tarifas y la mala calidad del servicio, tanto en comodidad como en seguridad. El caso más complejo es el del transporte urbano de pasajeros de la zona metropolitana de la ciudad de Oaxaca, donde se compite caóticamente en 85 rutas que son operadas por cuatro empresas, para atender a 430 mil pasajeros diariamente.

Algunos de los problemas para controlar y ordenar el transporte en Oaxaca radican en la corrupción dentro de la aplicación de los criterios de asignación o retiro de permisos hacia los concesionarios y en la falta de capacitación y asesoría para los prestadores del servicio. También es notoria la obsolescencia de la Ley de Transporte, ya que los problemas en su interpretación dificultan alcanzar acuerdos entre

transportistas, dirigentes, gobernantes y el Congreso Local. Lo anterior provoca conflictos que trascienden sus propios ámbitos y trastocan la vida de las ciudades, incluso de forma violenta.

El transporte carretero es el más consolidado dentro del estado, ya que el ferroviario se extinguió en los Valles Centrales, quedando únicamente para la carga en las zonas industriales del Istmo y Tuxtepec.

Dado lo anterior, es notoria la falta de alternativas modernas que optimicen el uso de los vehículos. También hace falta una política activa para promocionar tanto el transporte individual como el colectivo de tipo alternativo, ya sea por medio del uso de nuevos combustibles no contaminantes, como de vehículos no contaminantes. Igualmente hacen falta rutas turísticas, peatonales, ciclistas y de emergencia, que adicionalmente deberían estar bien determinadas y señalizadas.

Los sistemas de transporte público individual y colectivo, tanto de pasajeros como de servicios urbanos, sobrecargan ciertos nodos urbanos, especialmente en las horas punta, provocando mayores gastos operativos a los concesionarios, pérdida de tiempo a los pasajeros y al resto de los vehículos que comparten las mismas vialidades, además del daño de las superficies impermeables por el rodaje de cargas excesivamente pesadas en superficies que no fueron construidas para ello.

#### 5.11.1.5 Puertos, aeropuertos y ferrocarriles

El rezago en materia de infraestructura aérea, marítima y ferroviaria es evidente, al compararlo con el avance que han tenido otras entidades de características similares. De ahí la importancia de interactuar de forma dinámica con inversionistas nacionales y extranjeros que creen sinergias y encadenamientos virtuosos que permitan entrelazar los transportes de carga y pasajeros con las dinámicas impulsadas por los mercados nacional e internacional.

Oaxaca cuenta con tres aeropuertos comerciales y alrededor de 100 aeródromos que han sido inutilizados por la SEDENA en el combate al narcotráfico y que tampoco disponen de un permiso para operar por parte de la SCT.

El análisis de las tendencias del transporte aéreo, tanto de carga como de pasajeros, hace evidente la falta de infraestructura complementaria y de servicios de los aeropuertos actuales, en especial considerando la mayor dimensión de las nuevas aeronaves, las exigencias de confort y seguridad del turismo internacional, el manejo de cargamentos y equipajes, las nuevas tecnologías para el control y la seguridad, las necesidades multimodales y el peso que descargan los nuevos trenes de aterrizaje.

El transporte marítimo también presenta desventajas competitivas, ya que únicamente se dispone del puerto comercial de Salina Cruz, el cual carece de infraestructura adecuada y de sistemas que optimicen el movimiento de buques y cargas, el posicionamiento de mercancía refrigerada y el aislamiento de materiales peligrosos. En el caso del transporte turístico es notoria la falta de instalaciones idóneas a excepción de Huatulco. Tampoco existe infraestructura para pesca deportiva, para atraque de yates y botes pequeños, así como servicios complementarios para mantenimiento y operación.

La presencia del ferrocarril en Oaxaca es poco significativa, ya que sólo se tienen 649 kilómetros de vías de baja capacidad, la cual permite una velocidad promedio de sólo 40 kilómetros por hora. Las empresas Ferrocarril del Istmo de Tehuantepec y Ferrosur conectan el Golfo de México y el Océano Pacífico así como la línea hacia el estado de Chiapas. Al norte del estado sólo unos cuantos kilómetros enlazan la industria de Tuxtepec hacia el estado de Veracruz. En ningún caso se utiliza para transporte de pasajeros.

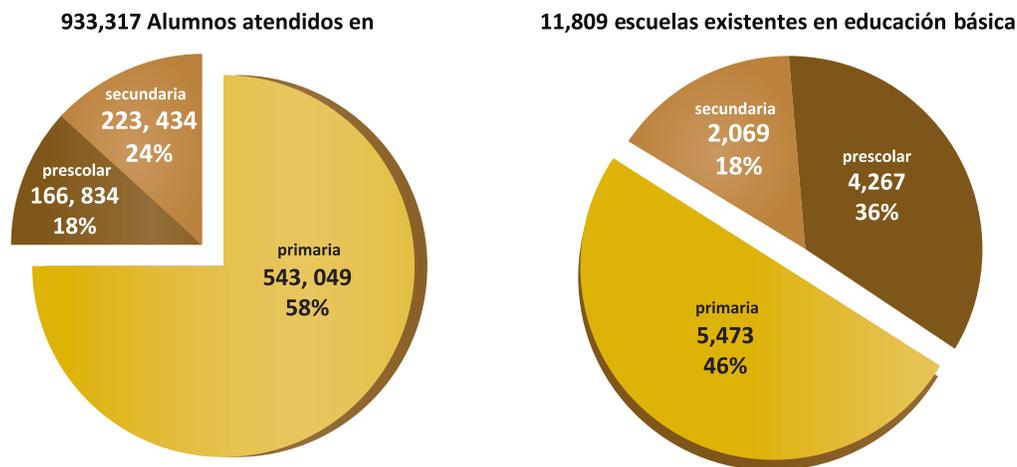
#### 5.11.1.6 Electrificación

Por lo que respecta a la electrificación, Oaxaca ocupa el penúltimo lugar nacional de cobertura con un 93.6% de su territorio, contra una media nacional del 97%. Aunque el servicio creció 13% entre 1991 y 2010, es evidente la desigualdad urbano-rural ya que prácticamente todas las localidades mayores de 500 habitantes están electrificadas, mientras que las de menos de 100 habitantes presentan un déficit de 27%.

### 5.11.1.7 Infraestructura para la educación

La infraestructura educativa del nivel básico atiende una población escolar de 933,317 alumnos distribuidos en 11,809 planteles:

Gráfico 5.11.2 Distribución de alumnos y planteles en el nivel básico



Fuente: Base de datos IEEPO-IOCIFED, 2010.

Sin embargo, el incremento en la matrícula de estudiantes en el nivel básico no tiene una correspondencia en la construcción de espacios educativos, lo cual tiene efectos en el rezago en este nivel.

Adicionalmente, gran parte de la infraestructura educativa existente tiene más de 40 años de construida y ha carecido de mantenimiento preventivo. Ésta presenta un grave deterioro, con mayor incidencia en edificios con techumbres y estructuras metálicas.

Otro problema es que las nuevas normas en materia de seguridad estructural colocan a muchos edificios en calificación de riesgo, lo que implica la necesidad de rehabilitación en 40% de los planteles existentes (4,723), para lo que se requiere de una gran inversión y en paralelo, sustituir y actualizar gran parte del mobiliario y equipo escolar.

Las zonas indígenas son las que tienen mayor carencia de escuelas, existe una gran distancia entre los centros educativos a los que acuden alumnos de localidades muy alejadas y de difícil acceso, lo cual propicia el ausentismo. Además, en estas comunidades hay pocos centros de educación media, técnica y superior.

Analizando la inversión regional, de 1999 a 2010 se observa que no se han atendido adecuadamente a las regiones en donde se asientan los municipios más pobres del estado. Del total de presupuesto invertido, solamente 3.2% correspondió a la Región de la Cañada, 5.2% a la Sierra Norte, 5.3% a la Sierra Sur, 7.2% al Papaloapan y 14.3% a la Mixteca (cifra elevada por la construcción de la Universidad Tecnológica de la Mixteca), que contrastan con el 28.4% de los valles centrales.

**5.11.1.8 Infraestructura para la salud**

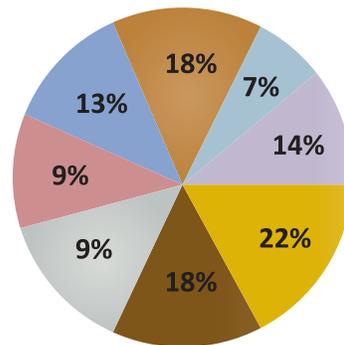
La infraestructura física de los servicios de salud de Oaxaca incluye 882 unidades médicas de consulta externa, 15 Unidades de Especialidades Médicas (UNEMES), 7 centros de salud con servicios ampliados, 16 hospitales comunitarios, 13 hospitales generales, un hospital psiquiátrico y dos hospitales especializados (el Hospital de la Niñez Oaxaqueña y el Hospital de Alta Especialidad). Además, se cuenta con un Centro Estatal de Oncología, un Centro Estatal de Transfusión Sanguínea y un Laboratorio Estatal de Salud Pública. También existen dos organismos desconcentrados del Gobierno del Estado que atienden a la población en general: el Consejo Estatal de Atención a Pacientes con VIH-SIDA (COESIDA) y un Centro de Integración Juvenil.

En el rubro de conservación y mantenimiento, se carece de recursos económicos acordes a las necesidades, los cuales corresponderían al orden de los 80 millones de pesos para 2011, por lo que sólo se atienden trabajos correctivos con capital del Fondo de Aportaciones para

los Servicios de Salud (FASSA), del Programa Nacional de Conservación y Mantenimiento (PRONACOMA) y del Seguro Popular. La última inversión que el Gobierno Federal convino con el Estado fue en el ejercicio 2008, por 53 millones de pesos a través del PRONACOMA, recurso que se aplicó para trabajos correctivos de 51 centros de salud y dos hospitales. De cualquier forma, se requiere una inversión anual superior para mantener en operación continua, confiable, segura y económica los edificios, equipos y aparatos médicos, suministro de fluidos y energéticos necesarios.

De las 936 unidades médicas en operación, se han acreditado 467 para ingresar al seguro popular. En estas unidades se garantizan las prestaciones que integran el Catálogo Universal de Servicios de Salud y del Fondo de Protección Contra Gastos Catastróficos (CAUSES), además, en ellas se mejoraron los procesos de atención, calidad, tiempo de espera y resultados de competitividad en el otorgamiento de asistencia.<sup>26</sup>

Gráfico 5.11.3 Distribución de las unidades médicas por región



**Unidades Médicas por Región**

- Valles Centrales
- Mixteca
- Cañada
- Papaloapan
- Costa
- Sierra Norte
- Istmo
- Sierra Norte

Fuente: Catálogo Único de Establecimientos de Salud, Febrero 2011.

26 Dirección de Enseñanza y Calidad; 2011.

La cobertura de los servicios de salud de Oaxaca es de 1.8 millones de habitantes, sólo el 0.25% no cuenta con acceso a los servicios de salud (Censo INEGI 2010). Sin embargo, la falta de vías de comunicación en ciertas regiones dificulta la atención oportuna, generando la saturación de servicios de salud en algunas unidades médicas.

Actualmente se están llevando a cabo las siguientes construcciones:

- Hospital de especialidad (Hospital de la Mujer Oaxaqueña)
- Ampliación del Hospital de la Niñez Oaxaqueña
- 7 Hospitales Generales
- 10 Hospitales de la comunidad
- 32 Centros de Salud con servicios ampliados (Hospital materno infantil)
- 21 Centros de Salud
- 8 Especiales

#### 5.11.1.9 Patrimonio edificado

La vastedad del patrimonio cultural edificado en Oaxaca ha hecho difícil atender su conservación de forma adecuada. A la fecha se tienen catalogados por el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, 672 sitios urbanos históricos e inmuebles religiosos y civiles; por el Instituto Nacional de Bellas Artes 9,200 monumentos artísticos; y por el Instituto Nacional de Antropología e Historia, 3,580 sitios prehispánicos.

En los últimos seis años se han invertido casi 287 millones de pesos en materia de conservación y permanencia de los bienes culturales, de los que 223 millones correspondieron a recursos estatales y 63 millones a recursos federales. Esta inversión se destinó tanto a proyectos y obras, como a catalogación y publicaciones. 252.6 millones de pesos fueron destinados a la capital del estado, lo que representó el 88% del total de la inversión, mientras que, de acuerdo al Instituto del Patrimonio Cultural, el restante 12% fue destinado al interior de la entidad, en localidades con bienes históricos relevantes.

La inversión autorizada y ejercida en materia de conservación del patrimonio cultural del estado, refleja un decremento del 92 % en 2010 con relación a 2005. En el ejercicio 2010, el estado aportó sólo el 17%, con relación a la inversión federal. La falta de recursos estatales frena las intenciones de salvaguardar y preservar el patrimonio del estado.

A partir de 2008, algunas acciones de conservación en el interior del estado se realizaron gracias a la suma de esfuerzos de las comunidades preocupadas por su patrimonio cultural, para lo cual realizaron aportaciones económicas municipales adicionales a las federales, ello a través del Fondo de Apoyo a Comunidades para la Restauración de Monumentos y Bienes Artísticos de Propiedad Federal (FOREMOBA) del Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, y con el apoyo de fundaciones privadas. Se ejercieron casi 10 millones de pesos, lo que representó el 4.48% de la inversión global, con los que se logró intervenir 11 sitios artísticos, en un total de 15 obras autorizadas a través de este programa.

Hasta hoy, los esfuerzos se han concentrado en los centros urbanos con una visión predominantemente turística, debido a su potencial económico, pero no siempre se han realizado análisis de orden cultural ni han participado los actores sociales que podrían comprometerse a prolongar la vida útil de los proyectos.

#### 5.11.1.10 Infraestructura para actividades productivas

Actualmente en la planeación de la infraestructura no se tiene una coordinación entre los tres niveles de gobierno e intersectorial, lo que motiva que las políticas públicas no estén enfocadas de manera integral. Adicionalmente, ante la carencia de una concepción de desarrollo meso regional, diversos programas de infraestructura carecen del análisis de las necesidades específicas para lograr el desarrollo de la región Sur-sureste, lo que ha propiciado que Oaxaca presente el mayor rezago con respecto a los otros estados de la mesoregión, que abarca a las nueve entidades del Sur-sureste de México.

A pesar de su disponibilidad de recursos naturales, su posición estratégica y su potencialidad para generar energía, Oaxaca enfrenta retos para atraer inversiones y desarrollar negocios, ello se debe en gran medida a la carencia de una infraestructura adecuada en la entidad. De acuerdo con la Escuela de Graduados en Administración Pública del ITESM,<sup>27</sup> en 2009, Oaxaca se encuentra en la posición 31 a nivel nacional en infraestructura básica, en el lugar 32 en infraestructura tecnológica y en el lugar 26 en infraestructura científica.

Las telecomunicaciones y los servicios de interconexión digital se encuentran limitados por las condiciones geográficas y la escasa capacidad económica de las empresas micro, pequeñas y medianas, requiriéndose alianzas estratégicas entre la federación y el Estado, así como con los particulares, para cubrir la demanda con oportunidad. De la misma manera, el equipamiento para turismo y para la realización de convenciones es muy limitado, lo que pone a Oaxaca en desventaja respecto a otros destinos.

### 5.1.1.2 Ordenamiento territorial

El panorama actual del territorio del estado de Oaxaca refleja tendencias desfavorables en su proceso de estructuración espacial, que se expresan en factores críticos para el desarrollo sustentable; el primero corresponde a los desequilibrios territoriales, entendidos como inequidades en los patrones de concentración de la población y procesos migratorios, de las actividades económicas, así como de la dotación de infraestructura y equipamiento en las localidades.

Aunado a lo anterior, se suman los aspectos relacionados al impacto ecológico y la alteración del paisaje derivada de la localización inadecuada de las actividades y asentamientos humanos, además de la inadecuada integración entre la gestión ambiental y el ordenamiento territorial.

El estado de Oaxaca no está exento del fenómeno nacional de urbanización. En 1950, 30% de la población de la entidad era urbana, para 2010 ésta alcanzó el 77%, por lo que según datos del Instituto Nacional de Geografía y Estadística, de 1.2 millones de viviendas en el estado, 948 mil se ubicaron en localidades mayores de 2 mil 500 habitantes.

Oaxaca cuenta con dos zonas metropolitanas oficialmente declaradas y delimitadas: la de la capital, con diecinueve municipios; y la del Istmo de Tehuantepec, con tres. Otra urbe en proceso de conurbación es Tuxtpec. Estas tres áreas concentran el 24% de la población estatal, los mayores niveles de inversión pública, así como el mayor mercado de trabajo.

De acuerdo al Índice de Competitividad Urbana 2010 del IMCO, la ciudad de Oaxaca presenta un nivel de competitividad media baja, mientras que Tehuantepec-Salina Cruz tiene un nivel bajo y Tuxtpec de muy bajo. Este hecho es de medular importancia, si se considera que un porcentaje cercano al 70% del PIB estatal se genera en localidades urbanas.

Asimismo, las ciudades de menos de 15 mil habitantes no han podido desempeñar un rol activo y estratégico en el desarrollo integral de sus regiones, limitando su función a la vinculación de actividades comerciales y de servicios entre los ámbitos rural y urbano. Estas ciudades carecen de capacidad de atracción de inversiones y trabajadores, así como de marcos económicos y normativos que les permitan gestionar su propio desarrollo urbano.

Los procesos migratorios en Oaxaca son considerables ya que por un lado la entidad es, expulsora de mano de obra no capacitada, y por otro, receptora de profesionales en diversas áreas. Además, presenta movimientos interregionales de estudiantes y de trabajadores estacionales. Estas formas de movilidad tienen impactos económicos y culturales importantes, entre otros se tiene el beneficio de las remesas e inversiones de los migrantes oaxaqueños. De acuerdo con el INEGI, en el año 2010 de cada 100 personas que salieron de Oaxaca, 17 lo hicieron al estado de México, 14 al Distrito Federal, 11 a Veracruz y 9 a Puebla.

En Oaxaca, el proceso de concentración urbana se da de forma lenta y disfuncional, derivada de los procesos migratorios campo-ciudad, especialmente acentuados en las regiones expulsoras de la Sierra Norte, Sierra Sur y de la Mixteca, con destino a centros de población y zonas metropolitanas del estado. Algunas de las consecuencias

27 Sánchez Méndez, Magdalena y Sesma, Julio C. 2009. Identificación de oportunidades estratégicas para el desarrollo del estado de Oaxaca. Grupo de Desarrollo Regional. ITESM-Puebla, Méx. P. 64.

de este fenómeno en las ciudades son esquemas irregulares de apropiación de suelo, viviendas en situación de precariedad material, crecimiento difuso e irregular de asentamientos humanos con un alto componente de riesgo y vulnerabilidad, y conformación de asentamientos marginales sin disponibilidad adecuada de servicios básicos e infraestructura.

La disposición de suelo apto para ser urbanizado e incorporado al crecimiento urbano planificado ha sido una tarea históricamente complicada debido a los conflictos asociados al régimen de tenencia de la tierra y a la carencia de equipamientos e infraestructura. Lo anterior provoca una falta de certeza en la propiedad, que obstaculiza las inversiones públicas y privadas.

La propiedad social en el estado corresponde a el 79.9% de la superficie total, dejando únicamente el 20.1% como propiedad privada, la cual se encuentra ocupada en su mayoría por las áreas urbanas consolidadas de los centros de población. Lo anterior, dificulta y encarece la adquisición de suelo urbano destinado al desarrollo de vivienda, lo que propicia, patrones perniciosos de apropiación y crecimiento de los asentamientos humanos, muchos de los cuales se encuentran en situación de alto riesgo y vulnerabilidad.

Asimismo, el sistema urbano oaxaqueño se caracteriza por privilegiar procesos de urbanización difusa, fragmentada y de alto costo medioambiental, debido, en parte, a la ausencia de una política integral de suelo urbano, así como a un mal diseño, formulación, aplicación y seguimiento de los impuestos a la propiedad inmobiliaria.

Otra problemática a la que se enfrentan las ciudades es la baja capacidad de vinculación intermunicipal para la dotación, creación y operación conjunta de servicios e infraestructura básicos, al igual que para complementar funcionalmente las unidades jurisdic-

ciones que comparten una misma problemática o una oportunidad estratégica que pueda impulsar la activación de un desarrollo integral, compartido y sustentable a largo plazo.

A principios de 2011 se iniciaron los procesos de conformación del consejo para el desarrollo metropolitano de la ciudad de Oaxaca y de los consejos para el desarrollo micro regional y municipal. Estos representan oportunidades para concretar acuerdos de mayor alcance y temporalidad, en los que coadyuven los tres órdenes de gobierno para mejorar la coordinación. A través de este mecanismo se combinan esfuerzos institucionales que permiten atender con mayor efectividad retos como los provocados por factores climáticos y físicos o la gran dispersión de asentamientos humanos, que encarece y dificulta el avance en infraestructura. También es fundamental que los programas de inversión para el desarrollo urbano sean consistentes con las valoraciones y formas de vida de las comunidades indígenas, cuando éstos les atañen.

La planeación urbana debe ir de la mano de criterios de protección civil, con el fin de evitar que la expansión de los asentamientos humanos ponga en riesgo la seguridad de los habitantes. Esto guarda estrecha relación con las condiciones de riesgo y vulnerabilidad de las localidades, al no preverse los impactos derivados de su inadecuada localización ante los fenómenos naturales, así como los producidos por los efectos del cambio climático y aquellos que se deben a la acción del hombre en el territorio.



### 5.11.3 Vivienda

En Oaxaca, de acuerdo a las cifras de la Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI)<sup>28</sup> en 2009, había 35 mil 720 familias que no tenían una casa independiente donde habitar. Adicionalmente, 49 mil 735 casas existentes necesitaban ser sustituidas, debido a que habían llegado al término de su vida útil. La mayor parte del rezago habitacional se encontraba en las 158 mil 757 viviendas que requerían ampliación y otras 34 mil 849 que debían repararse para evitar que su deterioro las convirtiera en habitaciones inseguras. Considerando los aspectos anteriores, actualmente existe un rezago habitacional de 279 mil viviendas.

Una característica importante es que en el estado de Oaxaca, la tenencia de la tierra de origen social, (ejidal o comunal) es de un 77.6% y en la zona metropolitana alcanza el 90%<sup>29</sup>, lo cual evidentemente tiene un efecto negativo sobre la cantidad y precio del suelo urbano, que para el desarrollo de vivienda resulta ser escaso y caro.

Así como el problema urbano ha sido un gran reto en las últimas décadas, también lo ha sido el rural, sobre todo por la gran dispersión de pequeñas localidades que en su mayoría son de menos de 2,500 habitantes; este es un desafío enorme, no sólo en la estrategia para la vivienda, sino para el desarrollo general de esos asentamientos humanos, pues hay que establecer estrategias y programas que permitan dotarlos de los servicios de agua potable, drenaje, electricidad, comunicaciones, escuelas, clínicas, entre otras.

Al analizar las posibilidades de las familias para solucionar su falta de vivienda, es claro que una importante proporción de la población ha quedado excluida del acceso al financiamiento, ya que las opciones de crédito hipotecario están orientadas sólo para derechohabientes de organismos de vivienda y aunque existe un sector de la población cuyos ingresos les permite acceder a financiamientos bancarios, un segmento representativo queda limitado para contar con este servicio.

En el caso del financiamiento otorgado por el INFONAVIT, que en 2009 representó el 51% de los créditos para vivienda en el país, sus logros en Oaxaca han sido limitados, por falta de voluntad política, escasas facilidades a los inversionistas, poca y cara reserva territorial, falta de otorgamiento oportuno de licencias y permisos, entre otros.

28 Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI), según estadística 2009

29 Marianne Fay en su texto "Las ciudades del Sur: desafíos y oportunidades" realizado para el Banco Mundial en 2002, menciona que de acuerdo a algunas estimaciones es el 90% del territorio ocupado por la ciudad de Oaxaca su zona conurbada el perteneciente a ejidos y/o comunidades.

#### 5.1.1.4 Objetivos, estrategias y líneas de acción

##### Objetivo 1

Ampliar la cobertura y mejorar la calidad de la infraestructura de servicios básicos, energética, de comunicaciones y de transporte, para elevar la calidad de vida de la población, garantizar el acceso de los habitantes de las localidades rurales y urbanas a estos satisfactores, e impulsar el desarrollo económico del estado, mediante políticas públicas de financiamiento e inversiones que incrementen sustancialmente los recursos públicos y privados en el sector.

**Estrategia 1.1** Construir y rehabilitar de infraestructura social y de apoyo a las actividades productivas, con orientación integral y sustentable, para elevar la calidad de vida y coadyuvar en la superación de la pobreza.

##### Líneas de acción 1

- Normatividad unificada entre los tres órdenes de gobierno, que establezca de manera clara, obligatoria y pertinente, los criterios económicos, sociales y ecológicos para la toma de decisiones en proyectos de infraestructura.
- Participación de la sociedad civil consolidada en la planeación y evaluación de proyectos de infraestructura a través del Consejo Ciudadano de las Infraestructuras.
- Espacios deportivos, culturales, de esparcimiento, de abasto, y espacios para la salud y para la educación, construidos, ampliados o rehabilitados, sin dejar de aprovechar el potencial instalado y ampliar su cobertura en la población.
- Programas de conservación y permanencia del patrimonio edificado, aglutinando esfuerzos federales, estatales, municipales, de organismos de la sociedad civil y de los ciudadanos comprometidos con su cultura.
- Áreas naturales dañadas por el crecimiento urbano restauradas, como laderas, cauces, playas, áreas arboladas y sitios con valor paisajístico, aplicando criterios ambientales, de funcionalidad y rentabilidad turística.
- Proyectos de infraestructura en comunidades indígenas promovidos y consensuados de acuerdo a su cultura, para su aceptación y uso.

- Equipamiento urbano apropiado para cada nivel y especialidad de servicio, diseñado de acuerdo a las necesidades y vocaciones de cada región y consensuado con las comunidades indígenas.

**Estrategia 1.2** Modernización y restauración de las redes carretera, ferroviaria, portuaria y aeroportuaria, así como de los sistemas de transporte en el estado.

##### Líneas de acción 2

- Red carretera restaurada y modernizada para mejorar la conectividad, brindando continuidad a la circulación mediante obras que permitan mejorar el acceso a las regiones, comunidades indígenas, ciudades, puertos y enlace con otras entidades, contribuyendo asimismo con la preservación del medio ambiente.
- Gestión del sistema carretero modernizada, con el objeto de lograr una operación más eficiente y una mejora en la calidad de los servicios.
- Redes de transporte urbano y foráneo reguladas y ampliadas para mejorar el servicio y facilitar el traslado a las regiones, comunidades indígenas, ciudades y otras entidades.
- Gestión modernizada de los sistemas de transporte mediante acuerdos concertados entre autoridades, transportistas, usuarios y sociedad, para mejorar la calidad de los servicios e incentivar el uso del transporte público.
- Leyes de Transporte y de Tránsito actualizadas y homologadas con las de competencia federal, que ordenen el sector y optimicen la estructura vial.

- Competitividad del servicio de transporte impulsada mediante la reducción de los costos y tiempos de transporte, que faciliten el acceso a mercados distantes, fomentando al mismo tiempo la integración de cadenas productivas.
- Medios de transporte intermedios financiados y promovidos en zonas urbanas y rurales, adecuados a las condiciones y necesidades de la población en situación de marginación y pobreza.
- Medios de transporte respetuosos del medio ambiente, mejorados en concordancia con la infraestructura vial y la señalética adecuada para persuadir a la ciudadanía de utilizar medios alternativos para su movilidad.

**Estrategia 1.3** Ampliación y mejoramiento de las infraestructuras hidráulica y sanitaria, así como de las redes de electrificación tanto en el medio rural como en el urbano, de modo que se incremente sustancialmente el volumen y la calidad de estos servicios.

#### Líneas de acción 3

- Redes, tanques, pozos, plantas y equipos rehabilitados y ampliados por medio de una planeación integral que garantice su utilidad y aprovechamiento, para disminuir la incidencia de enfermedades gastrointestinales, vinculando sus ciclos de mantenimiento y operación a las condicionantes del medio ambiente, de manera sustentable.
- Desarrollo de tecnologías más efectivas y eficientes promovidas para la potabilización, uso y tratamiento del agua.
- Abatimiento del rezago de obras de electrificación y mejoramiento de redes, centrales de generación y líneas de transmisión.
- Tecnologías alternativas implementadas para la generación de energía eléctrica, la dotación de agua y el saneamiento en zonas de alta y muy alta marginación sin acceso a los servicios por la tecnología de redes.
- Acciones de mantenimiento en infraestructura hidráulica en los distritos de riego, en esquemas de colaboración con las dependencias y entidades de la Federación.

#### Objetivo 2

Impulsar el adecuado desarrollo urbano de la entidad mediante políticas públicas de ordenamiento territorial y vivienda que permitan regularizar la tenencia de la tierra, fortalezcan las economías de aglomeración y la cohesión social y cultural para mejorar la calidad de vida de los oaxaqueños haciendo un uso racional del suelo y de los recursos económicos y naturales, así como promover el cuidado de la biodiversidad.

**Estrategia 2.1** Planeación urbana y territorial con orientación proactiva, integral e incluyente, para el fortalecimiento del desarrollo competitivo, equitativo y sustentable de las regiones y municipios, logrando un mejor ordenamiento y crecimiento de los asentamientos humanos en condiciones adecuadas de seguridad física y patrimonial, con un uso racional de los recursos.

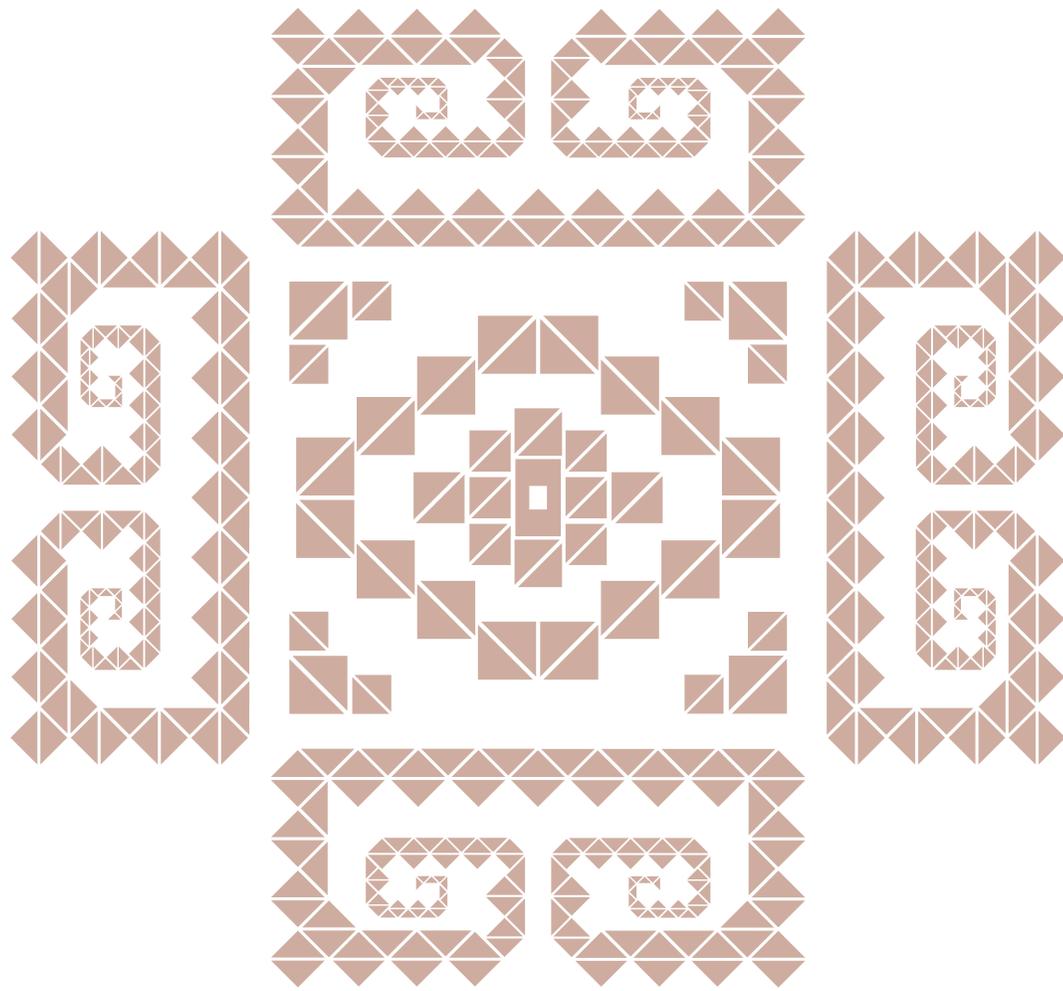
#### Líneas de acción 1

- Sistema de planeación del desarrollo territorial integral y concurrente, para ordenar y orientar la localización de las actividades económicas y sociales, cuidando la sustentabilidad.
- Planes de desarrollo urbano actualizados en el estado de Oaxaca para inducir normativamente el crecimiento ordenado de las ciudades.
- Ordenamiento territorial impulsado a través de programas sectoriales y municipales en materia de desarrollo urbano.
- Prevención de desastres motivados por asentamientos inseguros, mediante una planeación urbana que utilice diagnósticos de protección civil para identificar los lugares aptos para el crecimiento urbano y las zonas de alto riesgo.
- Reservas territoriales administradas para el crecimiento urbano y de las zonas sujetas a conservación ecológica, identificadas con precisión en los planes respectivos y decretados oportunamente por la legislación local.
- Planes regionales de ordenamiento ecológico y territorial, formulados con la participación de los municipios involucrados, para impulsar obras de alto impacto de manera consensada.

**Estrategia 2.2** Impulso a la construcción y mejoramiento de viviendas de calidad mediante financiamiento, actualización del marco jurídico y apoyo a empresas constructoras para que las familias accedan a una vivienda digna y decorosa.

#### Líneas de acción 2

- 
- Marco normativo y regulatorio actualizado que impulse el desarrollo habitacional y mejora de la imagen urbana del estado.
  - Esquemas de financiamiento diversificados para facilitar el acceso a la vivienda, mediante subsidios, cofinanciamientos, créditos u otros mecanismos que permitan a una mayor parte de la población acceder a una vivienda digna.
  - Espacios territoriales aptos para ser desarrollados con proyectos urbanos o de vivienda identificados y utilizados adecuadamente, ofreciendo certeza jurídica, servicios y participación social.
  - Empresas locales y organizaciones comunales en el estado apoyadas para desarrollar procesos de producción y distribución de materiales para la construcción.
  - Reservas territoriales creadas y marco normativo fortalecido para dar certeza jurídica y garantizar la propiedad inmobiliaria.
  - Sistemas de registro público y catastral modernizados y homologados, y planes de ordenamiento territorial oficialmente publicados.
  - Oferta de lotes con servicios suficientes para evitar asentamientos humanos irregulares, con un seguimiento y evaluación sistematizada de las acciones de control urbano y regularización de la tenencia de la tierra, celebrando convenios con los Ayuntamientos.
  - Registro Público de la Propiedad y de los catastros municipales modernizados tecnológicamente y administrativamente, para abatir los rezagos en la gestión documental, elevar la eficiencia e incrementar el ingreso por concepto predial.
  - Programas de dignificación de la vivienda impulsados con énfasis en la suburbana y rural, incorporando tecnologías alternativas en la satisfacción de los servicios básicos.





A middle-aged man with grey hair and a mustache, wearing a light blue button-down shirt, is leaning over a table and writing in a notebook with a pen. The background is a warm, yellowish-brown wall. A dark brown banner with white text is overlaid on the right side of the image.

**6**

**Desarrollo**

**social y humano**

# 6.

# Desarrollo social y humano

## 6.1 Combate a la pobreza, la desigualdad y la marginación

### 6.1.1. Diagnóstico

#### 6.1.1.1 Conceptos generales

Uno de los principales problemas del país es la pobreza en la que vive gran parte de su población, y el combate a la misma define en buena medida la agenda de desarrollo social y humano. Si bien existen diversas definiciones comúnmente aceptadas y no prevalece una sola sobre las demás, la mayoría coincide en que la pobreza se puede entender como un conjunto de privaciones en diversas dimensiones relevantes de la vida que afectan negativamente el bienestar general y las oportunidades de desarrollo de una persona, familia o comunidad. Entre las privaciones más relevantes se encuentran la alimentación, la salud, la educación y el acceso a otros bienes y servicios básicos, aunque algunas aproximaciones pueden incluir otras como el empleo, la seguridad social y los derechos civiles, entre otros.

En el caso de México, la Ley General de Desarrollo Social establece que para medir la pobreza deben de tomarse en cuenta las siguientes variables específicas: ingreso corriente, rezago educativo, acceso a los servicios de salud, seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, servicios básicos en la vivienda, acceso a la alimentación y cohesión social. Partiendo de esta disposición, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) publicó en 2008 la metodología oficial para la medición de la pobreza, con un enfoque multidimensional. De tal forma, se considera en situación de pobreza multidimensional a todas aquellas personas que no cuentan con los ingresos suficientes para satisfacer sus necesidades básicas y que presentan al menos alguna carencia social en las áreas determinadas por dicha ley.

La pobreza está asociada a la desigualdad y la marginación, problemas que se deben entender y atender desde la política pública, tanto por su importancia y características específicas como por su relación y efectos sobre la pobreza. La des-

igualdad se refiere al acceso y distribución diferenciada e inequitativa de los recursos y las oportunidades en una sociedad, ya sea entre individuos, hogares o regiones geográficas. Generalmente se mide a través del consumo, el gasto, el ingreso, y el acceso a servicios básicos, entre otras variables. La medición más utilizada a nivel nacional e internacional de la desigualdad es la del ingreso, que permite identificar las diferencias en la distribución del ingreso monetario y no monetario. En el caso de México, se utiliza normalmente el coeficiente de Gini<sup>1</sup> y las razones de ingreso entre distintos segmentos de la distribución. Además, la desigualdad social también puede medirse a través del acceso diferenciado a los bienes y servicios básicos, que la metodología de la pobreza multidimensional identifica como carencias sociales, así como por la incidencia diferenciada de la pobreza para grupos específicos.

Por otro lado, la marginación es un fenómeno estructural que se expresa en la dificultad para propagar el progreso técnico en las diferentes regiones, así como por la exclusión de grupos sociales del proceso de desarrollo y sus beneficios. Conforme a las definiciones y mediciones del Consejo Nacional de Población (CONAPO), la marginación está asociada a cuatro dimensiones fundamentales: el acceso a servicios básicos, las condiciones de la vivienda, los ingresos laborales y la educación. El grado de marginación puede agudizarse en un contexto de dispersión poblacional, que dificulte el desarrollo de las actividades económicas y la provisión de infraestructura y servicios.

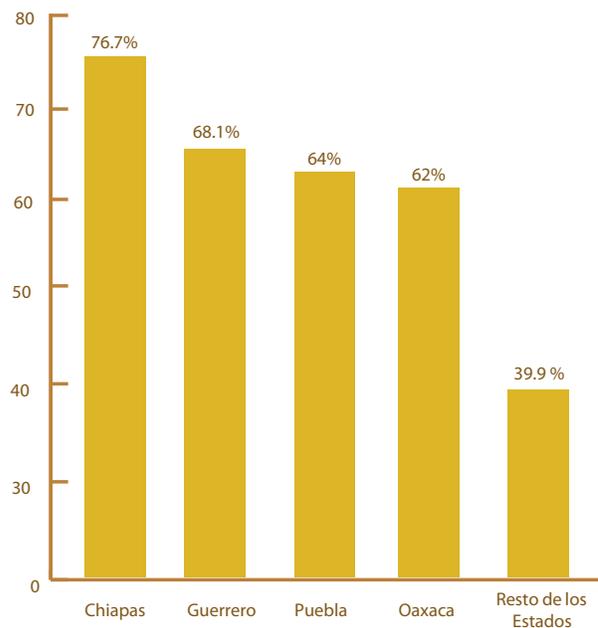
1 La desigualdad es medida a través del coeficiente de Gini, que es una medida de la concentración del ingreso que se deriva a partir de la curva de Lorenz; la mide en una escala del 0 al 1, donde 0 es perfecta igualdad entre los ingresos de toda la población y 1 perfecta desigualdad.



### 6.1.1.2 Pobreza

De acuerdo al informe de pobreza multidimensional 2008 del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), en dicho periodo el 44.2% de la población nacional se encontraba en situación de pobreza multidimensional. Esta cifra aumenta al analizar grupos demográficos considerados especialmente vulnerables, como es el caso de la población indígena, en la cual la incidencia de la pobreza aumenta hasta 75.7%.

**Gráfico 6.1.1 Porcentaje de la población en situación de pobreza multidimensional, 2008**



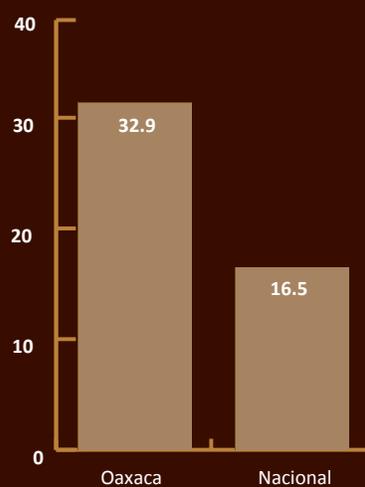
Fuente: Informe de pobreza multidimensional del CONEVAL, 2008.

Oaxaca es una de las entidades federativas con mayor porcentaje de personas en situación de pobreza en el país. En 2008, el 62% de su población se encontraba en pobreza multidimensional, sumando un total de 2.2 millones de oaxaqueños, incidencia sólo superada por Puebla (64%), Guerrero (68.1%) y Chiapas (76.7%). En el mismo periodo, las tres carencias principales de la población oaxaqueña en orden de importancia eran: seguridad social, servicios de salud y servicios básicos en la vivienda.



Por otra parte, en 2008 el 32.9% de la población oaxaqueña, equivalente a 1.2 millones de personas, tenía un ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo, que se determina a través del ingreso necesario para adquirir la canasta básica de alimentos, en comparación con 16.5% a nivel nacional.

Gráfico 6.1.2 Porcentaje de la población con ingreso menor a la línea de bienestar mínimo



Fuente: Informe de pobreza multidimensional del CONEVAL, 2008

### 6.1.1.3 Desigualdad

Oaxaca muestra una marcada desigualdad en su distribución del ingreso. Para el año 2008, se retomó la información de pobreza multidimensional del CONEVAL, en sus dos indicadores de contexto territorial. El coeficiente de Gini a nivel nacional era de 0.506, mientras que en Oaxaca fue de 0.508, ligeramente arriba del dato nacional. Sin embargo, las diferencias son más relevantes cuando se toma en cuenta la polarización en la distribución del ingreso. El ingreso total de la población no pobre y no vulnerable en Oaxaca, era 25.7 veces el valor que el del ingreso total de la población en pobreza multidimensional extrema, en comparación con una razón de 4.5 a nivel nacional. Lo anterior posiciona a Oaxaca como una de las entidades federativas más desiguales, junto con Chiapas, Guerrero, y Puebla.

En cuanto a las medidas de desigualdad social en el acceso a los bienes y servicios básicos, Oaxaca muestra carencias sociales específicas con mayores niveles de incidencia que el agregado nacional.

Tabla 6.1.1 Porcentaje de la población con carencias sociales, 2008

Carencia social	Rezago educativo	Accesos a servicios de salud	Acceso a la seguridad social	Calidad y espacios de la vivienda	Servicios básicos en la vivienda	Acceso a la alimentación
Nacional	21.7%	40.7%	64.7%	17.5%	18.9%	21.6%
Oaxaca	30.7%	56.2%	80.4 %	38.3%	48.5%	28.8%

Fuente: Metodología multidimensional de la pobreza, CONEVAL 2008.

Asimismo, cabe destacar que la población infantil en edad de estudiar presenta una mayor incidencia de pobreza multidimensional que la población general, tanto para el nivel nacional como para el estado de Oaxaca.

Tabla 6.1.2 Porcentaje de la población en situación de pobreza multidimensional, 2008

	0-5 años	6- 11 años	Adolescentes	Población general
Nacional	56.4	55.7	48.2	44.2
Oaxaca	67.3	71.1	67.4	62

Fuente: Metodología multidimensional de la pobreza, CONEVAL 2008.

En conjunto, las carencias específicas con mayor incidencia en la población general y los grupos particulares con mayor incidencia de pobreza multidimensional, señalan algunos de los rezagos y desigualdades que deben ser atendidos de forma prioritaria a través de las políticas públicas.

#### 6.1.1.4 Marginación

De acuerdo a la CONAPO, Oaxaca es uno de los estados más marginados del país, ocupando el tercer lugar en 2005, sólo después de Guerrero y Chiapas. Está clasificado como una entidad de muy alta marginación, en comparación con otras de muy baja marginación como Nuevo León, Distrito Federal y Baja California.<sup>2</sup>

En consideración de las variables que componen el índice de marginación, destaca que, en materia educativa, Oaxaca presenta una tasa de analfabetismo del 16.3%, muy por encima de la media nacional de 6.9%, aunque menor a la que registraba en 2000 de 21.5%. El nivel promedio de escolaridad es de 6.9 años, lo que implica que a nivel general se logra terminar sólo la educación primaria; sin embargo, a nivel nacional se alcanzan 8.6 años de escolaridad, cercano entonces a la terminación de la secunda-

ria. En similar sentido, sólo el 13.9% de la población del estado de 25 años o más ha completado la educación secundaria, en comparación con 19.9% a nivel nacional. En la dimensión regional, de los 570 municipios de la entidad, sólo 93 superan el promedio de escolaridad del estado.<sup>3</sup>

En materia de acceso a servicios públicos y condiciones de las viviendas, en 2010 el 22.8% de la población estatal no contaba con agua entubada y 29.2% carecía de drenaje, en comparación con 8.5% y 9.7% respectivamente a nivel nacional, constituyendo uno de los principales retos por la magnitud de la inversión requerida. En cuanto al suministro de energía eléctrica, 5.7% de las viviendas no contaban con el servicio y 18.7% tenían piso de tierra, en comparación con 2.2% y 6.2% respectivamente a nivel nacional.<sup>4</sup>

Tabla 6.1.3 Indicadores de vivienda, 2010

Indicadores 2010	Localidades de Oax. de hasta 2,500 habitantes	Oaxaca	Nivel Nacional
Viviendas sin energía eléctrica	8.90%	5.70%	2.20%
Viviendas con piso de tierra	26.10%	18.70%	6.20%
Asistencia escolar de la población de 6 a 14 años	93.30%	94%	94.70%

Fuente: INEGI, Censo General de Población y Vivienda 2010.

A manera de resumen, cabe señalar que aproximadamente el 37.5% y el 52.7% de las localidades del estado muestran un grado muy alto y alto de marginación, respectivamente, lo cual implica que nueve de cada diez localidades estaban en condiciones de franca desventaja. En contraste, el 6.2%, el 2.4% y 1.2% de las localidades tienen un nivel de marginación medio, bajo y muy bajo, en ese orden, lo que significa que sólo una de cada diez localidades en el estado no sufre las condiciones generales de desventaja que ya se han mencionado.<sup>5</sup>

<sup>2</sup> Índices de marginación 2005, Consejo Nacional de Población, 2006.

<sup>3</sup> INEGI, Censo General de Población y Vivienda 2010.

<sup>4</sup> Ibid.

<sup>5</sup> Índices de marginación 2005 por localidad, Consejo Nacional de Población, 2006.

Tabla 6.1.4 Porcentaje de localidades del estado, por grado de marginación

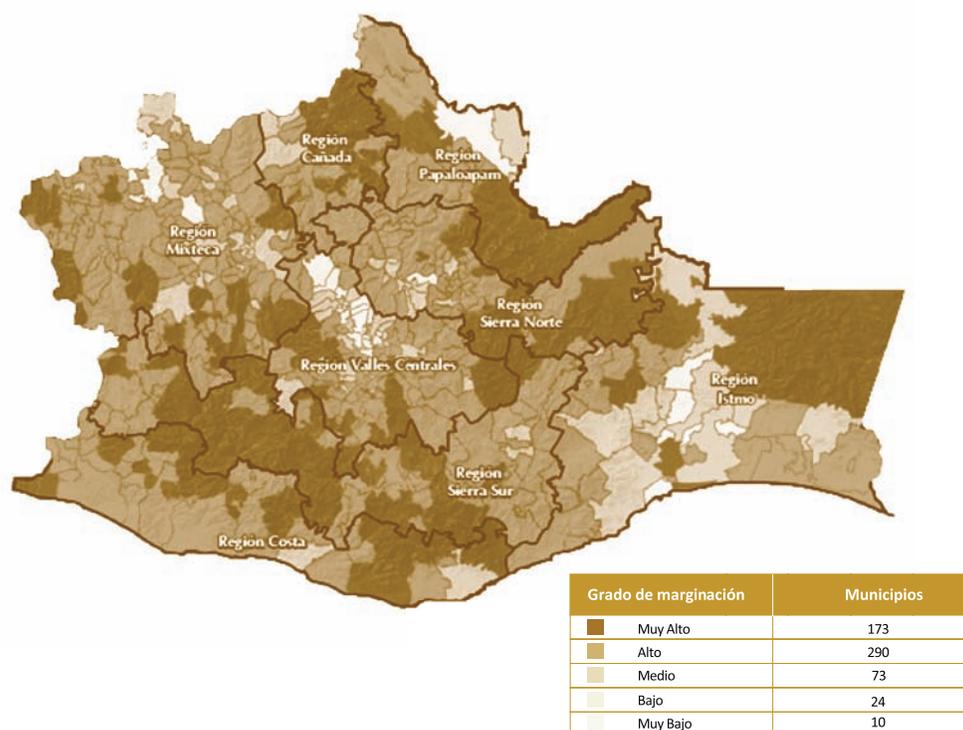
Grado de marginación	Porcentaje
Muy Bajo	1.2
Bajo	2.4
Medio	6.2
Alto	52.7
Muy Alto	37.5
<b>Total</b>	<b>100</b>

Fuente: Estimaciones del CONAPO con base en el II Censo de Población y Vivienda 2005.

Oaxaca se ha caracterizado por la atomización de los asentamientos humanos en localidades muy dispersas y reducidas. La información estadística -recolectada a través de encuestas y censos- revela que, un factor determinante para explicar la dinámica de la marginación y pobreza tiene su origen en la profunda dispersión de las comunidades oaxaqueñas, que está a su vez asociada con la accidentada orografía: Oaxaca es uno de los estados más

montañosos del país, por el cual cruzan la Sierra Madre Oriental, la Sierra Madre del Sur y la Sierra Atravesada. La dispersión de las localidades y lo accidentado del territorio impiden o aumentan significativamente los costos de la conexión carretera y las telecomunicaciones entre las localidades y dificulta la provisión suficiente, eficiente y de calidad de los servicios básicos de energía eléctrica, agua, drenaje, educación y salud.

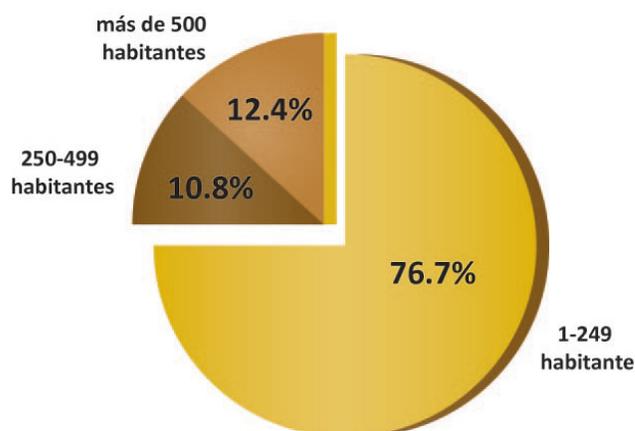
Mapa 6.1.1 Grado de marginación por localidad de Oaxaca, 2005



Fuente: Estimaciones del CONAPO 2005.

De acuerdo con el Censo Nacional de Población y Vivienda 2010, el estado cuenta con un total de 10,496 localidades registradas. Del total, el 76.7% son poblaciones menores a los 250 habitantes, el 10.8% tienen de 250 a 500 habitantes y sólo el 12.4% son mayores de 500 habitantes.

Gráfico 6.1.3 Dispersión poblacional en el estado de Oaxaca 2010



Fuente: INEGI, Censo de Población y Vivienda.

Un aspecto previsible de la distribución geográfica de la población en el estado es que el 69.1% de la población hablante de lengua indígena habita en las localidades menores de 2,500 habitantes. Si se ubica este dato en el contexto de la discusión precedente, es evidente que la mayor parte de la población indígena vive en condiciones de alta y muy alta marginación, y en turno, que la mayoría de las localidades más marginadas se ubican precisamente en los territorios con alta concentración de población indígena.

Oaxaca es una de las entidades con menor población urbana del país. En 2010, sólo 25.2% de la población oaxaqueña habitaba en localidades mayores a 15,000 habitantes, en tanto que 22.1% se ubicaba en localidades de 2,500 a 15,000 habitantes y 52.7% en localidades con hasta 2,500 habitantes. El proceso de concentración de la población ha sido lento, ya que en la década 2000-2010 la proporción de habitantes en lo-

calidades de hasta 2,500 habitantes se redujo de 55.5% a 52.7%.

Cabe mencionar que la dispersión poblacional del estado es consistente con su esquema político-administrativo atomizado: Oaxaca ocupa el primer lugar nacional en cuanto al número de municipios, con 570. La mayoría de los municipios tienen sistemas de gestión, tributarios y presupuestales muy frágiles, que impiden la atención adecuada de los gobiernos locales a las demandas de sus ciudadanos por servicios básicos. El factor municipal es sumamente importante para el diseño de política pública debido a que, si bien existen diversas iniciativas federales y estatales de combate a la pobreza y a la marginación que pueden funcionar, sin una implementación y adaptación correcta en las localidades, con la participación de gobiernos municipales con capacidad de gestión y condiciones de gobernabilidad, los impactos esperados serán mucho menores y ninguna política social será realmente efectiva.



#### 6.1.1.5 Problemáticas específicas relevantes del desarrollo social en Oaxaca

En torno de los temas de pobreza, desigualdad y marginación arriba señalados, el Poder Ejecutivo ha detectado las siguientes problemáticas específicas que requieren políticas públicas focalizadas:

- **Rezago educativo:** Este es un déficit evidente en casi todos los parámetros de medición del desempeño, incluyendo la matriculación, cobertura, absorción, eficiencia terminal y alfabetización, entre otros. Por ello, la política social debe priorizar y promover la equidad en el acceso a la educación de las personas en situación de pobreza y marginación, con políticas y apoyos que garanticen una educación pública realmente gratuita y al alcance de todos.

La educación primaria ha alcanzado un punto muy avanzado de cobertura, por lo que es indispensable redoblar esfuerzos en la cobertura de la educación preescolar y secundaria para aprovechar la oportunidad del bono demográfico que brinda posibilidades de un mayor crecimiento económico y bienestar, y que se estima se perderá en dos décadas por el envejecimiento poblacional.

- **Acceso a la salud en zonas marginadas:** La deficiente prevención de enfermedades, la atención médica inoportuna y las dificultades de acceso a los servicios de salud contribuyen a las altas tasas de mortalidad asociadas a enfermedades degenerativas, especialmente en las mujeres.

La salud es un factor principal que permite tener un mejor aprovechamiento de las oportunidades educativas y productivas. Se busca mejorar el acceso y uso de los servicios de salud por parte de las mujeres y niñas, y que asistan regularmente tanto a la atención médica como a la capacitación que llevan a cabo las instituciones especializadas.

- **Grupos vulnerables:** En razón de sus características físicas, de edad o asociadas al género y los roles en la familia, algunos grupos presentan mayores riesgos y desventajas económicas que el resto de la población, enfrentando diversas barreras para obtener ingresos por trabajo de forma estable y suficiente, así como para acceder a los siste-

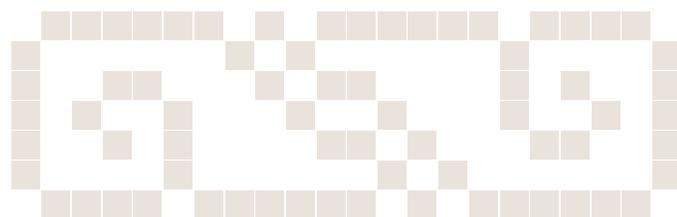
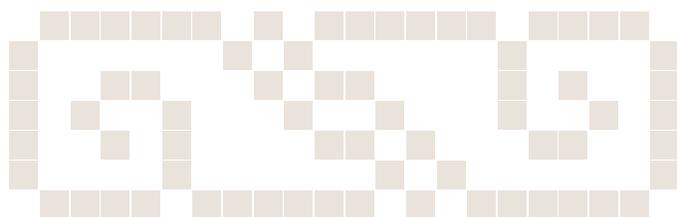
mas de seguridad social. Estos riesgos y desventajas afectan particularmente a los adultos mayores, las jefas de familia desempleadas y las personas con capacidades diferentes.

Dentro de los grupos vulnerables están los adultos mayores, sobre todo aquellos que se encuentran en condiciones de pobreza, y que no tienen acceso a sistemas de protección social, lo que hace necesaria la participación solidaria y subsidiaria para asegurar su sustento y cuidado. Otros grupos sociales en condiciones de vulnerabilidad son los grupos indígenas, los migrantes, los niños, las mujeres en condición de violencia y las personas con capacidades distintas. Se instrumentarán políticas de reducción de la vulnerabilidad, con el fin de proteger sus derechos y promover su desarrollo e integración social.

El establecimiento de acciones compensatorias y correctivas, así como el aseguramiento de un umbral mínimo de ingreso que permita una vida digna y acceso a las oportunidades del desarrollo a los grupos vulnerables son fundamentales en un estado con grandes y persistentes rezagos, constituyendo en sí mismo un asunto de justicia social. En este sentido, es importante señalar el factor que implican las redes e instituciones sociales, como mecanismos para reducir la vulnerabilidad a la que se ven sujetas las personas con ingresos bajos.

Para contribuir a la disminución del rezago educativo, el acceso de salud en zonas marginadas y la atención de los grupos en condición de vulnerabilidad, el Gobierno del Estado ha diseñado la Estrategia Bienestar, integrada por siete programas sociales específicos:<sup>6</sup>

1. Programa de Útiles Escolares
2. Programa de Uniforme Escolares
3. Programa de Becas a Estudiantes de Educación Superior
4. Programa de Prevención del Virus del Papiloma Humano
5. Programa de Adultos Mayores de 70 años y más
6. Programa de Mujeres Jefas de Familia Desempleadas
7. Programa de Apoyo a Personas con Discapacidad



<sup>6</sup> Las problemáticas que dieron origen a cada uno de los programas de la Estrategia Bienestar, se encuentran desarrollados con mayor detalle dentro de los diagnósticos de los temas correspondientes. A saber, programa de útiles, uniformes y becas se encuentra en Educación, factor de progreso; el programa de atención al VPH se encuentra en el tema Oaxaca saludable; el programa de atención a adultos mayores y el de mujeres jefas de familia desempleadas, se encuentra en el tema Nuevas realidades y necesidades sociales: infancia, jóvenes, adultos mayores y familias y, el programa de apoyo a personas con discapacidad se encuentra en el tema de Atención a grupos en condición de vulnerabilidad.

## 6.1.2 Objetivos, estrategias y líneas de acción

### Objetivo 1

Disminuir la incidencia y la severidad de la pobreza de las personas, familias y comunidades del estado, mediante la combinación de políticas, programas y acciones en educación, salud, y alimentación, tanto universales como focalizadas, que generen más capacidades y abran nuevas oportunidades para su desarrollo.

**Estrategia 1.1** Apoyo alimentario para las personas en situación de pobreza multidimensional extrema, vulnerabilidad o riesgo nutricional.

#### Líneas de acción 1

- Intervenciones educativas y de apoyo alimentario dirigidas contra la desnutrición y el sobrepeso en el ámbito escolar, para la población menor de 15 años.
- Apoyos alimentarios en especie otorgados a las personas y familias, con contenidos nutricionales adecuados.
- Apoyos monetarios otorgados a los adultos de 70 años y más en condiciones de pobreza o vulnerabilidad que habitan en localidades urbanas.

**Estrategia 1.2** Fomento a la asistencia y permanencia escolar de los estudiantes de educación pública básica.

#### Líneas de acción 2

- Uniformes y útiles escolares entregados a los alumnos de preesco-

lar, primaria y secundaria inscritos en escuelas públicas, para apoyar el gasto de las familias y asegurar la gratuidad de la educación.

- Apoyos para el transporte otorgados a estudiantes de localidades marginadas y escuela geográficamente aisladas o apartadas, para facilitar la asistencia a la escuela.
- Infraestructura escolar dignificada, especialmente en cuanto a los servicios sanitarios de las instituciones públicas de educación básica.
- Becas entregadas a alumnos de secundaria en situación de pobreza que viven en localidades marginadas.

**Estrategia 1.3** Fomento a la matriculación y eficiencia terminal a nivel profesional de los jóvenes oaxaqueños en condición de pobreza.

#### Líneas de acción 3

- Becas educativas entregadas a jóvenes inscritos en el nivel medio-superior y superior, garantizando que no se queden sin educación por falta de recursos.
- Apoyos entregados para la adquisición y acceso a equipos de cómputo, en coordinación con el sector privado y social.
- Apoyos económicos de tutorías para exámenes de ingreso y terminación de nivel educativo superior.

**Estrategia 1.4** Atención en salud focalizada y diferenciada para regiones, microrregiones, municipios y localidades por grado de marginación y vulnerabilidad.

#### Líneas de acción 4

- Combate a enfermedades infecciosas y medicina preventiva en microrregiones de alta marginación y con mayores condiciones de riesgo epidemiológico.
- Cobertura ampliada para atender enfermedades degenerativas en regiones de media y baja marginación.
- Ampliación de la cobertura y la modernización de la infraestructura de salud en municipios y localidades marginadas, y especialmente en el primer nivel de atención para las comunidades indígenas.
- Vacunas aplicadas e información sanitaria difundida para la prevención del virus del papiloma humano, especialmente entre las niñas y jóvenes de nueve a 12 años de edad en condición de vulnerabilidad.
- Acciones de promoción de la salud realizadas a dirigidas a las mujeres y las niñas oaxaqueñas en condición de vulnerabilidad, para la prevención, detección y atención oportuna del cáncer cérvico uterino.

## Objetivo 2

Disminuir las disparidades sociales y económicas a nivel microrregional, municipal y de localidad, a través de la dotación de infraestructura social básica y el apoyo a proyectos productivos que permita a los territorios marginados incorporarse a los procesos de desarrollo y detonar las capacidades de las familias y las comunidades.

**Estrategia 2.1** Ampliación y modernización de infraestructura social básica en los territorios del estado con mayor grado de marginación.

### Líneas de acción 1

- Inversiones integrales coordinadas y realizadas en materia de infraestructura de agua potable, educación, salud, vivienda, carreteras y caminos rurales, telecomunicaciones y electrificación, con un enfoque sustentable.
- Localidades aisladas electrificadas y conectadas, por medio del apoyo para la introducción de paneles solares y otras fuentes alternativas de energía, sistemas autónomos de captación y potabilización de agua, así como de medios intermedios de transporte.

**Estrategia 2.2** Mejora de las condiciones de vivienda de los hogares con en pobreza multidimensional extrema.

### Líneas de acción 2

- Apoyos financieros y de gestión otorgados a las familias, para que tengan acceso a lotes con servicios en zonas rurales, suburbanas y urbanas del estado.
- Apoyos para la construcción de pisos firmes, techos, servicios sanitarios y fogones seguros y ecológicos entregados.

**Estrategia 2.3** Promoción y apoyo de proyectos productivos sustentables en municipios de alta marginación e incidencia de pobreza.

### Líneas de acción 3

- Fondo social constituido y capitalizado para el otorgamiento de microcréditos, garantías y apoyos económicos para proyectos destinados a impulsar la productividad de las actividades agrícolas.
- Proyectos sustentables y de transferencia tecnológica apoyados, especialmente en las comunidades indígenas.
- Proyectos productivos comunitarios exitosos divulgados y escalados.
- Reformas al marco jurídico y normativo promovidas para impulsar la economía solidaria.

**Estrategia 2.4** Fomento a la participación de organizaciones sociales, asociaciones civiles e instituciones académicas para la realización de estudios y propuestas así como para la supervisión de los programas sociales.

### Líneas de acción 4

- Esquemas de colaboración promovidos con organizaciones de la sociedad civil e instituciones de educación superior, para aprovechar el conocimiento técnico y del territorio de los especialistas locales.
- Participación ciudadana y comunitaria ampliada en todos los niveles para la planeación, coordinación, ejecución y supervisión de los programas sociales.



## 6.2 Educación: factor de progreso

### 6.2.1 Educación y sociedad

La educación es el eje fundamental para el desarrollo de cualquier sociedad. En su acepción más amplia, se refiere a la adquisición de conocimientos y habilidades que permitan la formación integral del individuo en su preparación para la vida; se refiere además, a la formación en hábitos y valores que favorezcan la realización personal y la convivencia con los miembros de su comunidad.

En Oaxaca, la educación debe responder a las necesidades y contexto cultural, vinculándose con el proyecto de la colectividad. En este sentido, debe contribuir a la construcción una ciudadanía capaz de responder a los retos económicos, sociales, políticos, ambientales y culturales de esta nueva época; a la formación de mujeres y hombres críticos, conscientes de sus derechos pero también de sus responsabilidades; al desarrollo de los grandes objetivos y aspiraciones de los oaxaqueños: el progreso, la democracia, la justicia social y la paz.

Las características del estado requieren de estrategias educativas que fortalezcan la identidad y los valores solidarios, con la finalidad de aprovechar los recursos humanos, financieros, naturales y culturales, para generar oportunidades de desarrollo y con ello, combatir la pobreza, la desigualdad y la marginación. Asimismo, los contenidos y las prácticas educativas deben incorporar y difundir el respeto a los derechos humanos, la equidad de género, el reconocimiento de los pueblos indígenas y las comunidades afromexicanas y, la sustentabilidad del desarrollo.

Ante sus graves rezagos educativos, México y el mundo dejarán atrás a Oaxaca si no se cambia el rumbo y se redobla el paso. En educación como en otros temas, se debe mirar a largo plazo y definir lo que se quiere para el futuro. La educación ha sido la gran palanca para el progreso de naciones que hace 30 años se encontraban en el atraso y el subdesarrollo, y que hoy forman parte de los llamados países emergentes. Actualmente, la sociedad y la economía se basan en el conocimiento, por lo que la ciencia y la tecnología deben ser parte de los rieles sobre los que Oaxaca transite hacia un nuevo estadio de progreso.

### 6.2.2 Educación básica

La expansión de la cobertura, la mejora de la calidad y la pertinencia con la realidad social específica del estado siguen siendo parte de nuestros retos generales. El Censo Nacional de Población y Vivienda 2010, refiere algunas de las características educativas de la población en Oaxaca que son punto de referencia en la planeación.

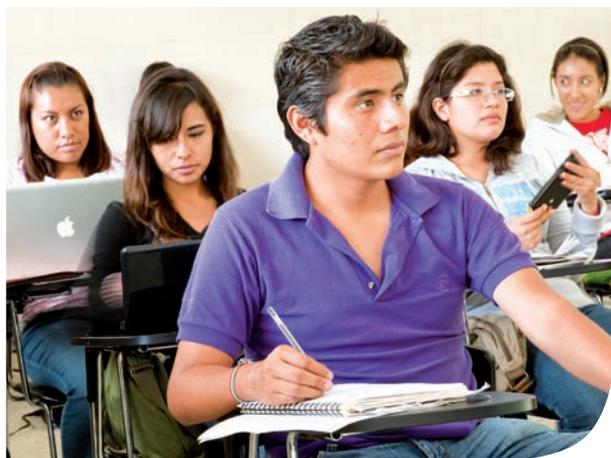
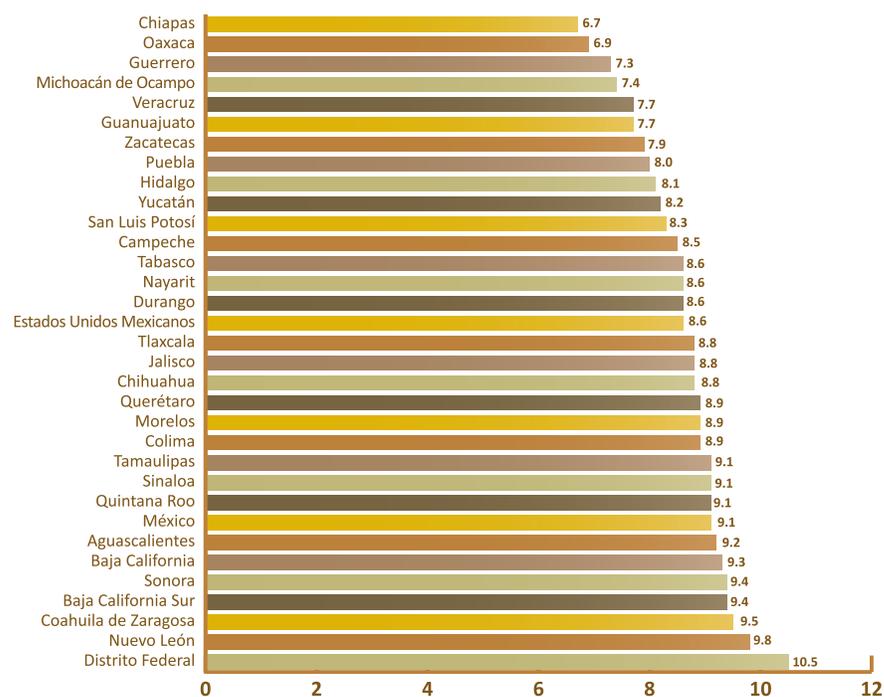


Gráfico 6.2.1 Grado promedio de escolaridad por entidad federativa



Fuente: INEGI, Censo de Población y Vivienda 2010.

Oaxaca ocupa el segundo lugar de mayor rezago educativo en el país. En la entidad el número de años promedio de escolaridad de la población de 15 años y más, es de 6.9 grados, lo que equivale a haber aprobado el primer grado de secundaria; mientras que en el Distrito Federal es de 10.5 grados, lo que equivale al primer grado de educación media superior. La media nacional es de 8.6 grados.

Tabla 6.2.1 Grado promedio de escolaridad comparativo Oaxaca y Nacional

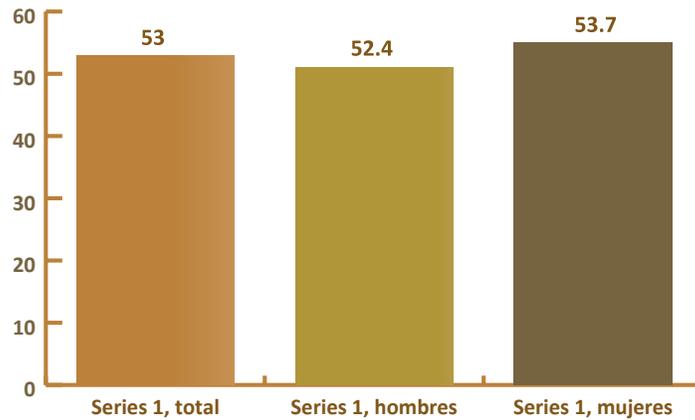
	1990	2000	2010
<b>Oaxaca</b>			
Grado promedio de escolaridad	4.6	5.6	6.9
<b>Nacional</b>			
Grado promedio de escolaridad	6.5	7.5	8.6

Fuente: INEGI, XI Censo General de Población y Vivienda 1990; XII Censo General de Población y Vivienda 2000; Censo de Población y Vivienda 2010

El promedio de escolaridad en la entidad pasó de 4.6 en 1990, a 6.9 grados en 2010; esto significa un avance de 2.3 grados en los últimos 20 años. A este ritmo, para el 2030 apenas se tendrían 9.2 grados de escolaridad; es decir, un promedio educativo de nivel secundaria.

La dispersión poblacional es una de las problemáticas que incide directamente en la asistencia escolar de los niños oaxaqueños, específicamente en la educación preescolar. El Censo Nacional de Población y Vivienda 2010 muestra que en promedio el 53% de los niños de 3 a 5 años de edad asisten a una institución educativa: 52.4% de niños y 53.7% de niñas. Estos porcentajes hacen evidente que existe en promedio un 47% de niños de este grupo poblacional sin atención educativa.

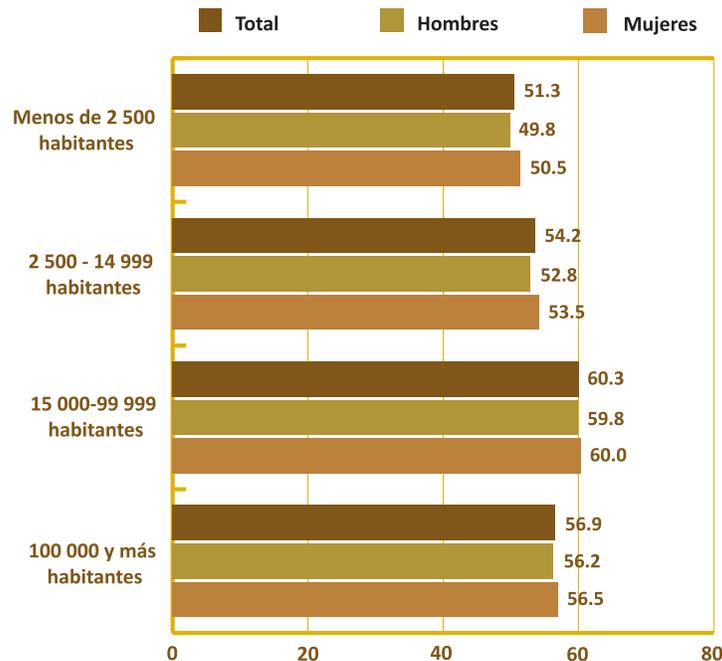
Gráfico 6.2.2 Porcentaje de población de 3 a 5 años que asiste a la escuela



Fuente: Censo de Población y Vivienda, 2010.

La población infantil que presenta menor concurrencia escolar es la de los niños de 3 a 5 años, pertenecientes a las comunidades con menos de 2,500 habitantes.

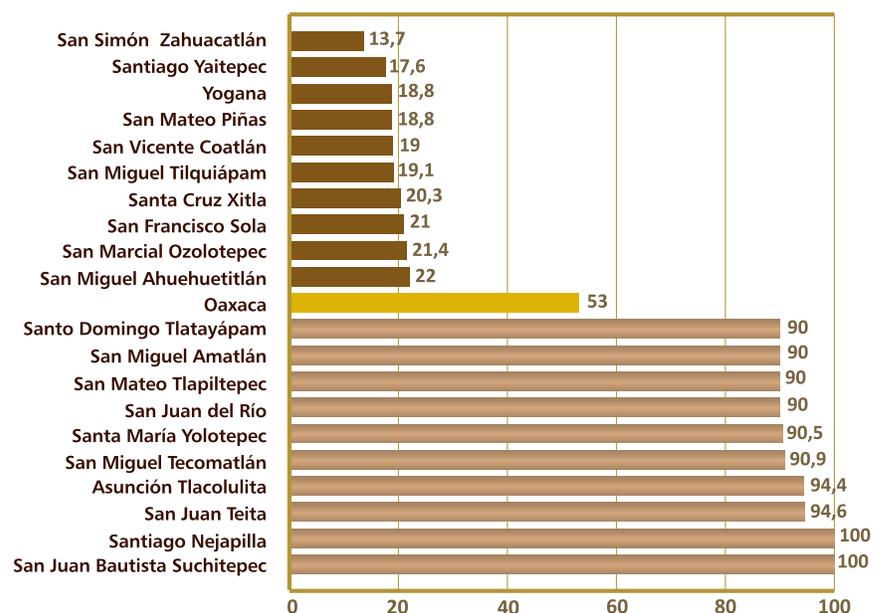
Gráfico 6.2.3 Porcentaje de población de 3 a 5 años que asiste a la escuela por tamaño de la localidad y sexo



Fuente: INEGI, Censo de Población y Vivienda, 2010.

En Oaxaca existen diferencias importantes de los niveles de asistencia escolar entre los municipios; dentro de la población de niños de 3 a 5 años se observa que, existen municipios como San Juan Bautista Suchitepec y Santiago Nejapilla donde la totalidad de los niños asisten a la escuela, mientras que en municipios como San Simón Zahuatlán y Santiago Yaitepec concurren sólo el 13.7% y 17.6% respectivamente. La información contrasta además con la media estatal de asistencia que es del 53%.

**Gráfico 6.2.4 Municipios con mayor y menor porcentaje de población de 3 a 5 años que asiste a la escuela**

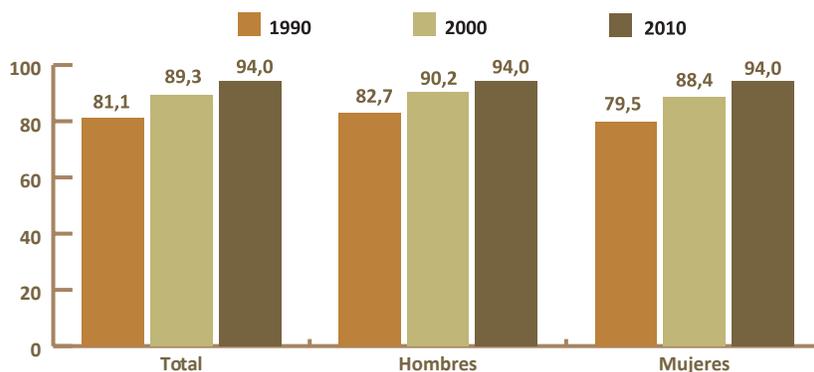


Fuente: INEGI, Censo de Población y Vivienda, 2010.

Por otra parte, aunque el porcentaje del grupo de población entre los 6 y los 14 años que asiste a la escuela, pasó de 81.1% al 94% entre 1990 y 2010 respectivamente, aún queda una franja de 6% de niños y niñas que no asisten a la escuela primaria y/o secundaria, que van a engrosar las filas del rezago educativo oaxaqueño si no se atienden de manera urgente y prioritaria. De acuerdo a los datos, se ha logrado un balance entre los hombres y mujeres que asisten a la escuela de este grupo poblacional, lo que implica la disminución de la brecha de la desigualdad que existía anteriormente.

La educación primaria y secundaria es obligatoria según el artículo 3º de la Constitución Federal, y constituye, por ende, un derecho inalienable que debe satisfacerse con eficiencia, eficacia y calidad. Es por ello que a través de la convergencia de esfuerzos del gobierno y el magisterio oaxaqueño, deben enfocarse a la atención de este grupo de niños y jóvenes que no están asistiendo a la educación básica.

**Gráfico 6.2.5 Porcentaje de población de 6 a 14 años que asiste a la escuela según sexo, 1990, 2000 y 2010**



Fuente: INEGI, Censo de Población y Vivienda, 2010.

La tasa de analfabetismo a nivel nacional del 2010 correspondiente al grupo poblacional de 15 años y más es del 6.9% del total de la población; mientras que en Oaxaca es de 16.3%. Debido al incremento en la cobertura de la educación básica, la tasa de analfabetismo de este grupo poblacional disminuyó 11.2 puntos porcentuales entre 1990 y 2010. En 1990, de cada 100 oaxaqueños de 15 años y más, 28 no sabían leer ni escribir y en 2010 esta relación se reduce a 16 de cada 100 personas. En el periodo de 1990 a 2010, la tasa de analfabetismo de las mujeres se reduce en mayor medida que la de los hombres; no obstante esta reducción, en 2010 hay más mujeres (19.9%) que hombres (12.1%) que no saben leer ni escribir un recado.

El analfabetismo afecta particularmente a los pueblos indígenas que han sido marginados de muchos de los beneficios del desarrollo social, no sólo de la escolaridad. Existen actualmente regiones indígenas donde el analfabetismo llega al 31.7%, tal y como sucede en la Cañada; una de las principales características de este grupo poblacional es que sólo hablan una lengua indígena y no han podido acceder al castellano. Es de suponerse que buena parte de esta misma población es analfabeta; actualmente la integran 188,230 personas, la mayoría de ellas, mujeres.

**Tabla 6.2.2 Tasa de analfabetismo en la población de 15 años y más, comparativo Oaxaca y Nacional**

	1990	2000	2010
<b>Oaxaca</b>			
<b>Analfabetismo</b>	27.5%	21.5%	16.3%
<b>Nacional</b>			
<b>Analfabetismo</b>	12.4%	9.5%	6.9%

Fuente: INEGI, XI Censo General de Población y Vivienda, 1990; XII Censo General de Población y Vivienda, 2000; Censo de Población y Vivienda 2010.

A pesar de que aún subsisten problemas de cobertura educativa en el estado, es necesario subrayar que Oaxaca presenta una cobertura cercana al 100% en la primaria, ya que prácticamente hay escuelas de este nivel en todas las localidades. Sin embargo, esto no sucede en la educación preescolar, la cual presenta una cobertura del 82%, con un notable rezago; la educación secundaria tiene una cobertura del 96%.

**Tabla 6.2.3 Indicadores básicos de la educación en Oaxaca 2009-2010**

Nivel	Grupos de edad	Cobertura	Absorción	Eficiencia Terminal
Preescolar	3 a 5 años	82%	—	
Primaria	6 a 11 años	100%	100%	96%
Secundaria	12 a 14 años	96%	99%	76%

Fuente: Proyecciones CONAPO y Sistemas de Estadísticas Continuas SEP-INEGI  
Construcciones de la CEPPEMS.

El hecho de que se tengan porcentajes tan altos en la cobertura educativa de nivel básico, no implica que la infraestructura se encuentre en condiciones óptimas, ni que cuenten con el mantenimiento adecuado, ni con los materiales y equipo necesarios para el trabajo en el aula, ni que los maestros tengan la capacitación adecuada al contexto en donde enseñan, lo cual no es un asunto menor.

Por otro lado, es importante señalar que los bajos niveles de eficiencia terminal indican un bajo aprovechamiento escolar y, por lo tanto, altas tasas de reprobación, las que constituyen la principal causa de abandono de la escuela por parte de los alumnos. En Oaxaca, de cada 100 niños que ingresan a la educación primaria, 93 llegan a la secundaria, 65 a la educación media superior, 23 a la educación superior y sólo 13 logran terminar satisfactoriamente una licenciatura.

Existe un problema con la relación alumnos-docentes y alumnos-escuela. Diversos organismos internacionales establecen y clasifican ambas relaciones desde un punto de vista pedagógico. Aún cuando la normatividad federal es de 35-1, en la entidad la relación es de aproximadamente 20-1 en la educación primaria, lo que implica que este nivel está ampliamente cubierto; sin embargo, en los niveles de preescolar y secundaria, aún hacen falta maestros y planteles.

**Tabla 6.2.4 Estadísticas básicas educativas del estado de Oaxaca**

Tipo Educativo	Alumnos	Docentes	Escuelas
Educación básica	973,639	48,999	12,080
TOTAL	1,231,692	—	12,947

Fuente: SEP/DGPP.<http://www.dgpp.sep.gob.mx/Principales.pdf>

En Oaxaca persisten problemas de infraestructura educativa; es decir, falta de aulas y de docentes en zonas con altos problemas de marginación. Esto se traduce a su vez, en que parte de la población oaxaqueña tiene dificultades de acceso a los servicios educativos, o que los modelos educativos no toman en cuenta las condiciones especiales de cada localidad en las cuales viven los distintos sectores de población; es el caso de la educación indígena en todos los niveles educativos, particularmente en los niveles básicos.

Uno de los principales problemas educativos del estado de Oaxaca, es la calidad de la educación; cabe subrayar que el concepto de la calidad educativa no se reduce exclusivamente a los resultados de las pruebas estandarizadas, sino que implica por lo menos tres dimensiones fundamentales:

- 1) una infraestructura educativa adecuada y materiales y equipos suficientes y necesarios;
- 2) la asistencia de los alumnos en condiciones nutricionales aceptables y,
- 3) capacitación continua de profesores que cumplen por lo menos con 200 días de clases.

La optimización de este conjunto de acciones se ven reflejadas en los resultados de las pruebas estandarizadas. Aunado a lo anterior, habría que sumar las características culturales de la entidad.

Son muchos los factores que influyen en el aprovechamiento escolar, el tiempo que se dedica al trabajo académico en el aula, el arranque del ciclo escolar con maestros y libros de texto desde el primer día de clases, la infraestructura y el equipamiento de las escuelas, la movilidad frecuente de maestros en los grupos escolares por las cadenas de cambios, el exceso de actividades administrativas de los docentes.

La educación no solo depende de lo que hagan en la escuela. Existen factores sociales que inciden en ella. Dos de los temas centrales son la nutrición y la salud. Oaxaca tiene un alto porcentaje de niños y niñas en condiciones de desnutrición. El 26% padecen anemia y el 14% desnutrición grave. Este aspecto y las enfermedades de la pobreza inciden indudablemente en el aprovechamiento escolar; estos problemas provocan que los pequeños se duerman en los salones de clases, distraigan su atención, reduzcan sus capacidades de aprendizaje.

Muchos niños se ven también obligados a abandonar sus estudios por falta de recursos económicos de los padres, desintegración familiar, migración laboral, lo que se traduce en retraso en el programa de estudios, reprobación, deserción escolar, generando fenómenos como niños en situación de calle, niñez jornalera, entre otros.



En la prueba ENLACE 2010, Oaxaca aparece dentro de la tabla general de resultados de la siguiente manera: para primaria en matemáticas en el lugar 31 y en español en el lugar 30; para secundaria en matemáticas en el lugar 31 y en español en el lugar 30, tan sólo superando a los estados de Michoacán y Guerrero.<sup>7</sup> En dicha prueba, queda de manifiesto que a nivel primaria el 51.3% tiene una comprensión elemental de lectura del idioma español; mientras que el 8.8% calificó como bueno y sólo el 0.5% obtuvo excelente. A nivel secundaria la situación no mejora, ya que el 62.6%, es decir, más de la mitad de la población evaluada que estudia secundaria muestra insuficiencia, de manera tal que un 33.3% califica como elemental y la población que obtuvo excelente es mínima. En el caso de habilidades matemáticas el escenario se presenta crítico, debido a que en el nivel primaria el porcentaje de insuficiencia es de 46.9% y en secundaria alcanza un 70.2%; se repite la tendencia del español, a sólo calificar el 1.1% y 0.1% excelente en matemáticas.



Tabla 6.2.5 Distribución de resultados (porcentaje) de la prueba ENLACE 2010

Habilidad	Nivel	Insuficiente		Elemental		Bueno		Excelente		Total
		Oax.	Nac.	Oax.	Nac.	Oax.	Nac.	Oax.	Nac.	
Lectura	Primaria	39.5	17	51.3	46.1	8.8	30.2	0.5	6.7	100
	Secundaria	62.2	39.7	33.3	42.7	4.1	16.6	0.1	1	100
Matemáticas	Primaria	46.9	19.7	43	46.4	9	25.8	1.1	8.1	100
	Secundaria	70.2	52.6	27.2	34.7	2.5	10.5	0.1	2.2	100

Fuente: SEP; Prueba ENLACE, 2010.

<sup>7</sup> Estudio del Centro de Investigación e Inteligencia Económica, CIIE-UPAEP.



### 6.2.3 Educación normal

Un aspecto fundamental de la calidad educativa en la educación básica tiene que ver con la formación de maestros. Actualmente existen 12 escuelas normales, dos Centros de Actualización del Magisterio, tres unidades de la Universidad Pedagógica Nacional y la Unidad Estatal de Actualización con veinte Centros de Maestros.

Estas instituciones constituyen la base para la formación de maestros en el estado tanto para su actualización, capacitación, formación inicial, como de superación, sin embargo hasta ahora existe una insuficiente coordinación y planeación para atender las necesidades de la

formación de docentes de educación básica en el estado.

Es importante constituir un verdadero sistema de formación de maestros que pueda articular a las instituciones formadoras con las necesidades de los distintos niveles y modalidades de la educación básica, fortalezca las tareas de investigación, genere alternativas y propuestas educativas acordes a la realidad socioeconómica y cultural del estado de Oaxaca y responda a los retos del cambio al que aspira la ciudadanía en esta nueva etapa del estado.

Tabla 6.2.6 Estadística básica de educación superior en Oaxaca ciclo 2009-2010

Subsistema	Sostenimiento					
	Público			Privado		
	Ingreso	Reingr.	Total	Ingreso	Reingr.	Total
Universitario	5,103	15,654	20,757	3,274	8,293	11,567
Tecnológico	5,720	12,744	18,464	—	—	—
Pedagógico	197	387	584	—	—	—
Normal	1,045	3,455	4,500	—	—	—
<b>SUMA</b>	<b>12,065</b>	<b>32,240</b>	<b>44,305</b>	<b>3,274</b>	<b>8,293</b>	<b>11,567</b>

Fuente: Construcciones de la CEPPEMS a partir de Proyecciones CONAPO y Sistemas de Estadísticas Continuas SEP-INEGI

## 6.2.4 Educación media superior y superior

### 6.2.4.1 Educación media superior

La educación media superior comprende el nivel bachillerato y la educación profesional técnica. En el estado de Oaxaca existen 18 modalidades o subsistemas de educación media superior, en los cuales estudian 136,582 alumnos, atendidos por 5,782 maestros en 630 escuelas, todo ello distribuido según distintas modalidades:

**Tabla 6.2.7 Estadísticas básicas de educación media superior en Oaxaca ciclo 2010-2011**

Modalidad	Características	Alumnos	Maestros	Escuelas
CESEIIO	Bach. Gral. Sost. estatal	3,066	217	30
CBTA	Bach. Bivalente, Sost. federal	8,508	339	21
CBTF	Bach. Bivalente, Sost. federal	302	18	1
CECFOR	Profesional Técnico Sost. Federal	142	8	1
CBTIS	Bach. bivalente, Sost. federal	21,074	657	19
CEB	Bach. Gral. Sost. federal	2,206	91	3
CECYTE	Bach. General Sost. federal y estatal	8,631	409	37
CEDART	Bach. en artes, Sost. federal	257	15	1
CETIS	Bach. bivalente, Sost. federal	3,233	163	13
CETMAR	Bach. bivalente, Sost. federal	1,103	46	1
COBAO	Bach. Gral, Sost. federal y estatal	34,241	958	62
CONALEP	Bach. bivalente, Sost. federal	6,061	357	6
EMSAD	Bach. Gral. Sost. Federal y estatal	6,986	319	72
IFP	Profesional Técnico Sost. estatal	145	7	2
IEBO	Bach. Gral. Sost. estatal	22,377	615	248
PART	Bach. Gral. sostenimiento privado	9,638	921	88
PREFECO	Bach. Gral. Sost. federal y privado	3,563	198	13
UABJO	Bach. Gral. Sost. Federal y estatal	5,049	444	12
<b>Total</b>		<b>136,582</b>	<b>5,782</b>	<b>630</b>

Fuente: CIEEPO Sistema de estadísticas continuas.

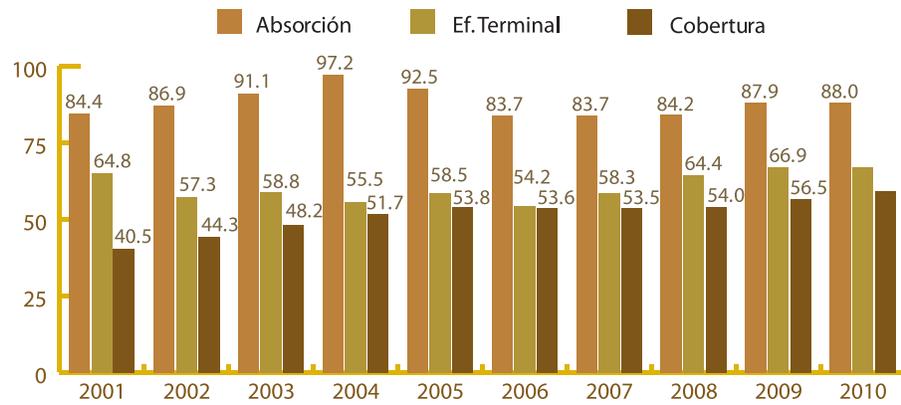
La educación media superior presenta actualmente una cobertura del 59% de la población en edad de estudiar estos niveles, un grado de absorción del 88% y una eficiencia terminal del 67%. El crecimiento en la eficacia y eficiencia de los servicios educativos de la entidad ha sido de los más lentos en los últimos diez años; esto se debe a que se adolece de una política pública estatal que dé cohesión y dirección a todas las modalidades existentes.

Es importante subrayar que la absorción y la eficiencia terminal casi no presentan tendencia o es muy poco pronunciada, como se puede percibir en el siguiente gráfico; se requerirán de estudios específicos para explicar estas inercias.

CSEIIO  
Centros de ed. soc. indígena e intercultural  
CBTA  
Centros de bachillerato tecnológico agropecuario  
CBTF  
Centro de bachillerato técnico forestal  
CECFOR  
Centro de capacitación técnica forestal  
CBTIS  
Centros de bachillerato tecnológico ind. y de serv.  
CEB  
Centro de estudios de bachillerato  
CECYTE  
Colegio de estudios científicos y tecnológicos  
CEDART  
Centro de desarrollo artístico Miguel Cabrera  
CETIS  
Centro de estudios tecnológicos inds.

CETMAR  
Centro de estudios tecnológicos del mar  
COBAO  
Colegio de bachilleres de Oaxaca  
CONALEP  
Colegio de educación profesional técnica  
EMSAD  
Educación media superior a distancia  
IFP  
Instituto de formación a policías  
IEBO  
Inst. de est. de bachillerato de Oaxaca  
PART  
Escuelas particulares  
PREFECO  
Preparatorias federales por cooperación  
UABJO  
Universidad Aut. Benito Juárez de Oaxaca

Gráfico 6.2.6 Evolución de indicadores en educación media superior de Oaxaca



Fuente: IEEPO Sistema de estadísticas continuas.

Actualmente no se cuenta con mecanismos permanentes de evaluación y mejora del desempeño docente en la educación media superior; de hecho, estos mecanismos son necesarios para incrementar la eficiencia terminal.

Por otra parte, la infraestructura educativa no ha crecido en la misma medida que la población de 15 a 18 años de edad. En este sentido, la iniciativa de las reformas legales planteadas en el Congreso de la Unión para la obligatoriedad de la educación media superior, planteará nuevos retos para la ampliación de la cobertura geográfica hacia regiones y microrregiones de difícil acceso; además, el crecimiento de las zonas urbanas hace que numerosos sectores de población queden sin el servicio educativo, debido a que en los últimos años se ha detenido la inversión en la construcción de nuevos planteles.

La educación media superior en Oaxaca ha tenido una expansión geográfica alta; sin embargo en los últimos dos años, el gobierno estatal dejó de canalizar inversiones en este nivel educativo, con lo que se agravó el déficit que ya desde hace tiempo se presentaba; esto ha traído como consecuencia problemas de cobertura y absorción.

Los últimos resultados de la Evaluación Nacional del Logro Académico en Centros Escolares (ENLACE) reflejan que menos del 50% de los alumnos obtuvieron nivel bueno o excelente en comprensión lectora y habilidad matemática. En este mismo sentido, se ha encontrado una alta correlación entre el nivel de logro educativo, el nivel de marginación de las comunidades y el nivel de inversión en sus escuelas; entre más marginadas son las localidades, menos inversión se les asigna y disminuyen los niveles de logro educativo alcanzados.

Los alumnos del bachillerato de sostenimiento privado, son los que mejores niveles alcanzaron; de hecho, obtuvieron mejores logros en comprensión lectora que en habilidad matemática.

Otros problemas identificados en el nivel medio superior aluden a la carencia de perfiles profesiográficos, falta de capacitación y actualización de docentes; lo anterior repercute directamente en un bajo dominio de contenidos temáticos por parte de los docentes, las deficientes

estrategias de enseñanza que inciden en la poca motivación del alumnado y en ocasiones, la simulación en la ejecución de los programas de estudios.

Los lineamientos normativos son deficientes, obsoletos o inexistentes en algunos subsistemas, lo que se traduce en inasistencia a clases, priorización de intereses políticos y falta de compromiso docente.

En algunas instituciones es notorio el rezago en materia de tecnología e información, lo que excluye a los estudiantes de la sociedad global del conocimiento y el incumplimiento de las competencias multidisciplinarias establecidas en la reforma de las instituciones de educación media superior.

Existe asimismo una desvinculación evidente entre la educación media superior y los niveles educativos precedentes de educación media y los consecuentes de educación superior. Esto se relaciona además con la deficiente preparación académica de los estudiantes egresados de secundaria y a su vez, de los egresados del nivel media superior, lo que remite a problemas de calidad de la educación en general.

La educación media superior debe contribuir al desarrollo integral del educando poniendo especial atención en el fortalecimiento de habilidades para su inserción con éxito en el mundo laboral, aprovechando las vocaciones productivas de las regiones económicas y sociales donde se insertan las instituciones.

Es fundamental para ello que las instituciones se articulen con su entorno social y económico, así como con los niveles educativos inmediatos, capaciten y actualicen permanentemente a sus docentes, evalúen sus instituciones, procesos, docentes y directivos, transparenten el uso de sus recur-

sos y rindan cuentas a la sociedad a la que sirven. La planeación de la expansión de los servicios de este nivel educativo contribuirá a una mayor racionalización de los recursos y una mayor cobertura para colocar a Oaxaca en el promedio nacional.

#### 6.2.4.2 Educación superior

La educación superior, por su naturaleza, está directamente vinculada con la atención de los grandes problemas del desarrollo integral del estado. Su función estriba no sólo en la formación de los profesionales que requiere el estado sino en la generación del conocimiento y la innovación tecnológica que contribuya a las soluciones de amplias y diversas necesidades.

La educación superior comprende los niveles de técnico superior (conocido también como profesional asociado), la licenciatura y el posgrado. Los estudios de técnico superior tienen una duración de entre dos a tres años y la licenciatura es en promedio de cuatro a cinco años, salvo medicina que es de seis años; en los primeros dos niveles de licenciatura, se capacita al educando para el ejercicio de una profesión, mediante la expedición de un título. Se incluyen además dentro de la educación superior: la educación normal o formación de maestros de educación preescolar, primaria, secundaria, especial y educación física. El posgrado es posterior a la licenciatura y se divide en especialidad, maestría y doctorado; su objetivo es la formación de profesionistas con una alta especialización en las diferentes áreas del conocimiento.

Conforme a datos del COEPES-Oaxaca, la educación superior en el estado se imparte en 82 instituciones de educación superior (IES) de distintos subsistemas: universitario (55), tecnológico (15), pedagógico y normal (12).

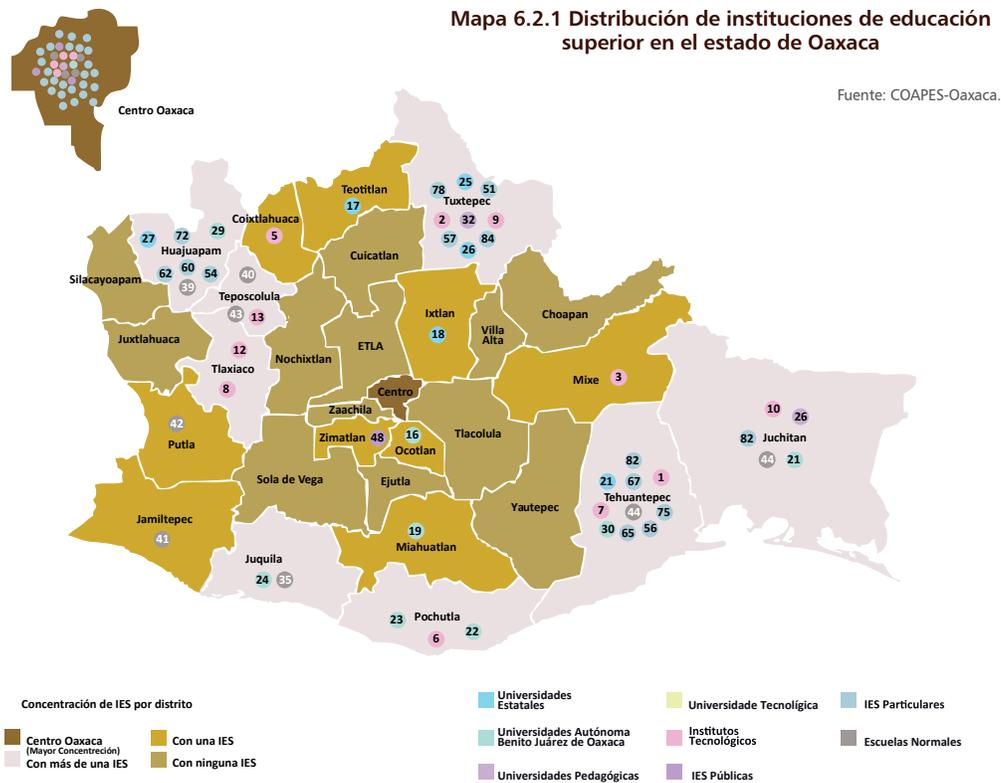
Tabla 6.2.8 Estadística de educación superior de Oaxaca Ciclo 2009-2010

Subsistema	Sostenimiento					
	Público			Privado		
	Ingreso	Reingr.	Total	Ingreso	Reingr.	Total
Universitario	5,103	15,654	20,757	3,274	8,293	11,567
Tecnológico	5,720	12,744	18,464	—	—	—
Pedagógico	197	387	584	—	—	—
Normal	1,045	3,455	4,500	—	—	—
<b>SUMA</b>	12,065	32,240	44,305	3,274	8,293	11,567

Fuente: IEEPO Sistema de estadísticas continuas Construcción, COEPES

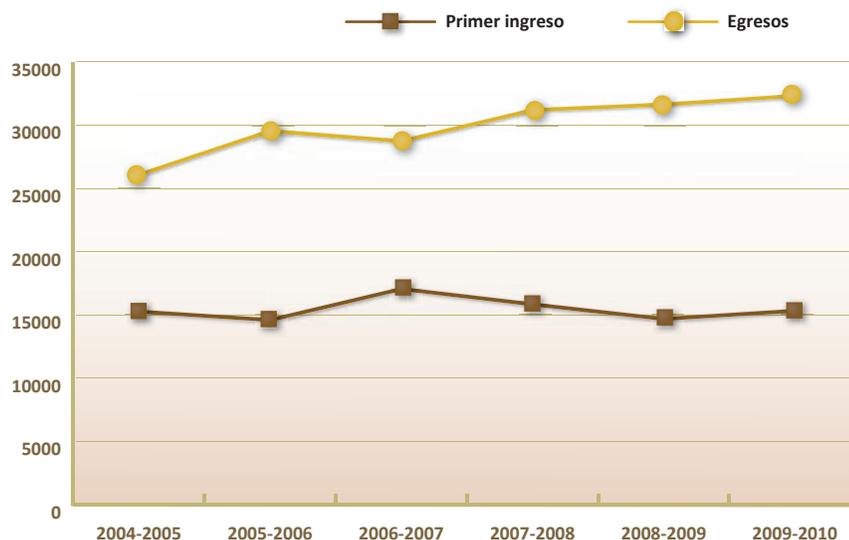
Las IES públicas atienden al 79.3% de la matrícula total; las IES privadas sólo atienden la educación universitaria con el restante 21.7%. En el subsistema universitario estudia el 57.8% del alumnado, en el subsistema tecnológico estudia el 33%, en la educación normal el 8% y el restante 2% en las universidades pedagógicas. La matrícula presenta fuertes desequilibrios pues el 57% de la matrícula total la absorben seis carreras: Derecho, Administración, Contaduría, Educación y Docencia, Medicina y Computación.

En los últimos años, el número de IES se ha incrementado significativamente: en el ciclo escolar 2001-2002 existían 66, mientras que para el 2010 se contaba con 82. El servicio sigue concentrándose en la ciudad de Oaxaca y su área conurbada, donde se ubica el 62.7% de la matrícula, distribuida en 23 IES. Aunque muy lentamente, las IES se han extendido cada vez a más regiones y distritos: en el 2001, se contaba con educación superior en cinco de las ocho regiones del estado, y para 2010 ya se cuenta al menos una IES en cada una de las regiones. Actualmente, sólo quedan 12 de los 30 distritos rentísticos sin contar con servicio de educación superior.



En Oaxaca, la educación superior presenta baja absorción; es decir, bajo porcentaje de egresados de educación media superior que ingresan a la educación superior. Mientras a nivel nacional este porcentaje es de 79%, en Oaxaca apenas llega al 44%. El siguiente gráfico muestra cómo en los últimos cinco ciclos escolares se ha incrementado la brecha entre el número de egresados de educación media superior y el número de alumnos que ingresan a la educación superior.

Gráfico 6.2.7 Ingreso y egreso de alumnos a la educación superior en el estado de Oaxaca por ciclo escolar



Fuente: IEEPO Sistemas de Estadísticas continuas Construcción, COEPES.

En promedio, 14 mil jóvenes no pudieron obtener un título profesional, después de haber cursado la educación media superior. Las causas de este tipo de fenómenos suele ser multifactorial; una de las más importantes está relacionada con la situación económica desfavorable de la mayoría de las familias oaxaqueñas, que impulsa a los jóvenes a insertarse prematuramente en el sector productivo o a emigrar para conseguir empleo. Otra causa relevante es la dificultad de encontrar trabajos dignos y bien remunerados –en el mejor de los casos relacionados con su área de estudio– cuando los jóvenes terminan sus estudios superiores.

Mientras a nivel nacional la cobertura de educación superior en la población entre 19 y 23 años se ha incrementado de 23.7% en el ciclo escolar 2005-2006 a 26.8%, en el ciclo escolar 2009-2010, en Oaxaca, la cobertura de la educación superior en los últimos cinco años se ha mantenido estancada en un promedio de 17% en el mismo rango de edad. En tanto la matrícula a nivel nacional creció en la década 2000-2010 en un 47%, en Oaxaca lo hizo apenas en un 21%.

Una de las razones sin duda son los limitados recursos económicos de las familias para financiar los estudios de sus miembros pues el estado padece pobreza multidimensional en la mayor parte de su población.

Aunado a lo anterior, la falta de financiamiento a las IES limita la cobertura educativa, por lo que los criterios de admisión son cada

vez más restrictivos; a lo anterior se le suma la dinámica de una limitada preparación en sus estudios de media superior, que no provee a los alumnos los elementos suficientes para alcanzar los mínimos en los exámenes de admisión.

Oaxaca tiene 36,482 alumnos de nivel superior que carecen de beca. De 44,100 estudiantes de nivel superior que desarrollan sus estudios en escuelas públicas, únicamente 7,618 alumnos –el 7% del total– cuentan con algún tipo de beca; 4,900 alumnos pertenecen al Programa Nacional de Becas para la Educación Superior (PRONABES) y 2,718 estudiantes poseen otros tipos de becas. De esta manera, si se considera la cantidad de jóvenes que no solicitan ingreso por restricciones económicas, los que solicitándolo no son admitidos por falta de capacidad y la baja eficiencia terminal, se estima un faltante aproximadamente de 20 mil becas.

Existen diferentes problemáticas cuando un joven decide ingresar a la educación superior en Oaxaca: que los certificados de educación media superior no expresan el desempeño académico real de los alumnos; los perfiles de egreso de la educación media superior no corresponden a los perfiles requeridos para un buen desempeño en la educación superior; los exámenes de admisión son cada vez más restrictivos, diseñados para evitar sobrecargas de matrícula en IES públicas gratuitas y la falta de una eficiente orientación educativa -psicopedagógica, vocacional y profesiográfica- para guiar a los jóvenes a las alternativas educativas.

Es necesario señalar que existe capacidad para atender a un mayor número de jóvenes, dado el incremento de vacantes libres en el primer año de ingreso al nivel superior. La COEPES realiza cada año el conteo de lugares que las IES ofrecen para recibir alumnos de primer ingreso y gracias a esto se sabe que al descontar la matrícula de primer ingreso, se ha detectado un incremento continuo de lugares que quedan vacantes: de 4 mil en el ciclo 2006-2007 a 5,500 vacantes en el ciclo 2008-2009. Es necesario implementar un programa que estimule el aprovechamiento de estos espacios en las instituciones de educación superior.

En este mismo sentido, es importante mencionar que la presión de la demanda no es homogénea; mientras que la Universidad Autónoma Benito Juárez, los Institutos Tecnológicos de Oaxaca y del Istmo reciben cada año un número de solicitudes de admisión que rebasan el número de lugares disponibles para alumnos de primer ingreso, a las instituciones particulares y a las IES pertenecientes al Sistema de Universidades Estatales de Oaxaca les quedan siempre lugares disponibles sin ocupar.

Oaxaca es de las entidades donde se presenta una mayor deserción en este nivel educativo. Sólo el 59% de los jóvenes que ingresan a la educación superior logran culminar con éxito sus estudios

de licenciatura. Entre las principales causas del bajo nivel de eficiencia terminal, está la falta de recursos económicos de los estudiantes y sus familias, el mal desempeño escolar, la reprobación y el abandono de estudios por la limitada preparación escolar en los niveles educativos precedentes. De ahí la necesidad de la implementación de cursos remediales que provean y homogenicen los conocimientos básicos y suficientes para enfrentar la educación superior.

Uno de los problemas identificados para la expansión y mejora de los servicios de educación superior estriba en el financiamiento que reciben algunas instituciones como la UABJO, donde la inversión por alumno es de las más bajas del país. A pesar de que esta institución recibe la mayor demanda de matrícula en el estado. En el ciclo escolar 2009-2010, la UABJO recibió una demanda de 11,508 solicitudes de nuevo ingreso; sólo pudo atender 3,228 de ellas.

En relación con el posgrado, aunque la oferta se ha venido incrementando, ésta aún es menor al promedio nacional y en su mayor parte de baja calidad, por lo que requiere fortalecerse. En el periodo 2004-2008 éste creció en 8.69% mientras a nivel nacional lo hizo en 13%. El crecimiento del posgrado se ha dado en las instituciones privadas en tanto que en las públicas se nota un decremento. En el ciclo escolar 2008-2009 la matrícula de posgrado fue de 1,868 alumnos de los cuales el 18% estudiaban una especialidad, el 75% maestría y el 7% doctorado. La mayor parte de los estudiantes de posgrado, alrededor de un 78%, se encontraban inscritos en las áreas de educación y humanidades y ciencias sociales y administrativa.

Finalmente, no existe una vinculación adecuada entre las licenciaturas impartidas con los sectores productivos del estado de Oaxaca; se trata de un problema de pertinencia y absorción laboral, ya que no se han generado procedimientos adecuados para la vinculación entre las IES con los sectores productivos. Cabe señalar que tampoco existen bolsas de trabajo, ni formación de profesionistas con habilidades empresariales.

## 6.2.5 Educación Indígena

### 6.2.5.1 Diagnóstico

De inicio, es importante mencionar que las problemáticas detectadas y las intervenciones propuestas para la educación básica, normal, media superior y superior incluyen siempre a la educación indígena, pues esta modalidad atraviesa a todos los niveles educativos. El presente apartado se concentra exclusivamente en las particularidades de la educación indígena, sin excluirla como tal de los objetivos, estrategias y líneas de acción de cada nivel educativo; por lo mismo, algunos aspectos y problemas generales que la educación indígena comparte con el resto del sistema educativo no se mencionan nuevamente. En el mismo sentido, los problemas y las intervenciones de carácter general asociadas a las características de pobreza y marginación que aquejan a los indígenas y a las localidades en las que viven, son tratados en los apartados correspondientes del presente Plan.

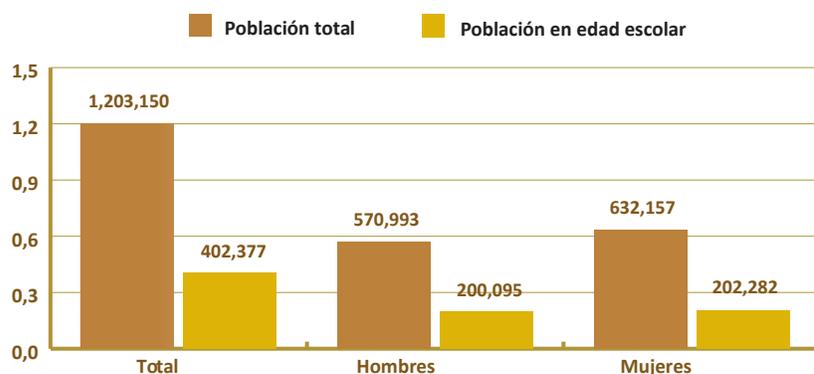
La educación básica nacional destinada a los pueblos originarios ha erosionado de alguna manera la identidad y la cultura propias; la currícula del país ha privilegiado la lengua nacional, omitido a los pueblos originarios dando la visión de una nación

homogénea. Ello ha traído como consecuencia una desvalorización de lenguas y culturas originarias y por ende, un deterioro de la identidad comunitaria. El Sistema Educativo Nacional ha reconocido tardíamente la realidad cultural de los pueblos indígenas de México, mas no ha consolidado como tal un modelo educativo construido para las múltiples realidades en donde habitan los pueblos indígenas.

Sin un cambio curricular, se toleró la incorporación de promotores educativos hablantes de las lenguas maternas de los niños indígenas. Con esta concesión se adosó al currículo nacional la posibilidad de educar a través de las lenguas originarias; a esto se llamó educación indígena, sin embargo, saberes y culturas indígenas quedaron relegados del proyecto educativo nacional.

La carencia de un modelo de educación congruente con las realidades culturales, lingüísticas y económicas de los pueblos originarios ha provocado un notable deterioro en las identidades y culturas originarias, de manera más visible; el impacto se observa en las lenguas que hablan. Esta situación ha llevado a cobrar conciencia en las comunidades indígenas y entre el magisterio de educación indígena, quienes han emprendido esfuerzos tratando de revertir la situación actual. A pesar de éstos, la carencia de un modelo de educación comunitaria para la educación básica es una deuda significativa con la equidad.

**Gráfico 6.2.8 Población de 3 años y más hablante de lengua indígena según sexo y edad escolar**



Fuente: INEGI; Censo de Población y Vivienda 2010.

La población hablante de lengua indígena en el estado de Oaxaca asciende a 1.2 millones de personas aproximadamente, lo cual representa la tercera parte de la población total de la entidad. Ello plantea un reto para los esquemas educativos poniendo a la educación indígena como una modalidad estratégica, dada la relevancia demográfica y cultural del tema.<sup>8</sup>

<sup>8</sup> Cabe aclarar que el Censo 2010, tiene limitaciones para la medición como tal de la población indígena, dadas las definiciones básicas de población indígena, caracterizadas como las personas que por lo menos hablan una lengua indígena. Esta definición se encuentra en proceso en el estado de Oaxaca, debido a las características particulares del estado y entonces el Censo, se considera como una buena aproximación.

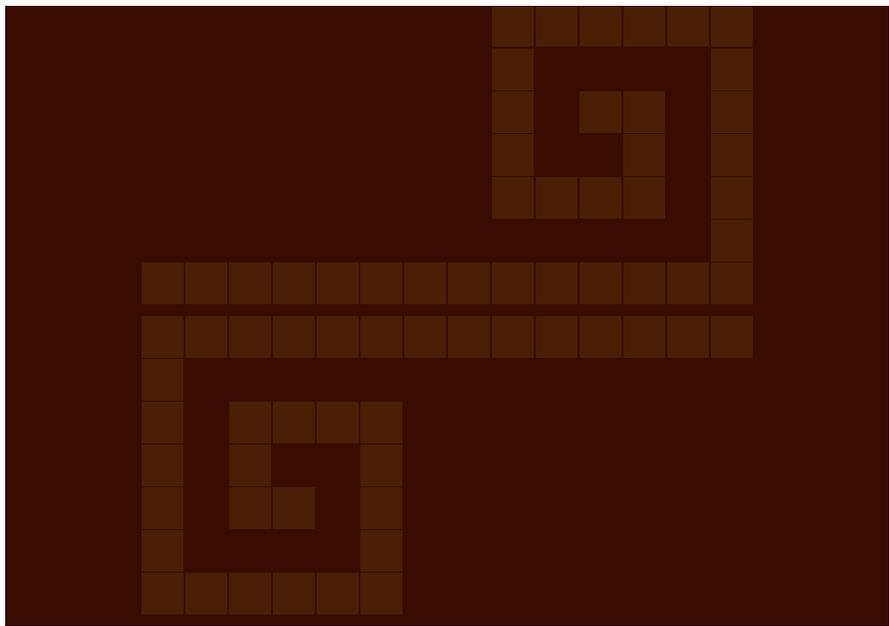
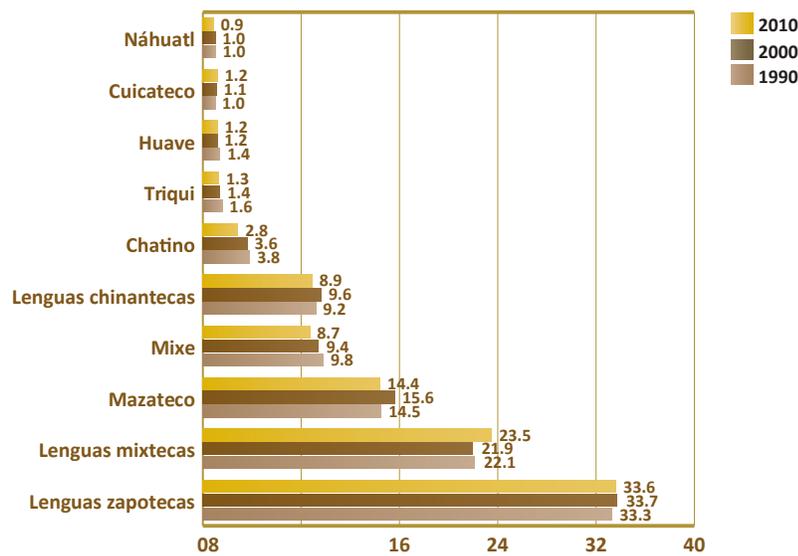


Gráfico 6.2.9 Distribución porcentual de la población de 5 años y más hablante de lengua indígena según principales lenguas habladas, 1990, 2000 y 2010



Nota: La distribución porcentual no suma 100%, porque no se grafica el valor de las otras lenguas ni del no especificado.  
Fuente: INEGI. XI Censo General de Población y Vivienda, 1990; XII Censo General de Población y Vivienda 2000; Censo de Población y Vivienda 2010.

De acuerdo al Instituto Nacional de las Lenguas Indígenas, existen en Oaxaca 5 familias lingüísticas y 15 agrupaciones lingüísticas; éstas se expresan a través de 173 variantes lingüísticas. La mayor parte de la población indígena habla alguna lengua de la familia zapoteca, mixteca y mazateca, representando estas tres casi al 70% de la población indígena. Otras lenguas habladas en la entidad son el mixe, chatino, triqui, náhuatl, entre otras.

La escolaridad promedio de la población indígena es de 4.7 grados muy por debajo del promedio estatal de 6.9 grados y del nacional de 8.6 grados, para las personas de 15 años y más. El porcentaje de población indígena analfabeta en el estado asciende al 27.6% y sin educación básica concluida a 76.5%. Estas cifras están por debajo de los porcentajes estatales, los cuales son del 16.3% y 69.5%, respectivamente.

Una propuesta que busca eliminar la brecha educativa es el enfoque de la educación indígena, a través de los fundamentos legales plasmados en diversas leyes internacionales, nacionales y estatales. De ahí se desprenden principios e ideas básicas que deben de regir a la política educativa del gobierno estatal:

- Reconocimiento a la herencia histórica de los pueblos indígenas, formando parte del patrimonio cultural y lingüístico nacional.
- Igualdad de los integrantes de los pueblos indígenas respecto a la población nacional en las oportunidades y derechos a la educación.
- Participación activa de las comunidades en la política educativa, en materia docente y de instituciones educativas.
- Derecho de todo ciudadano mexicano a comunicarse en su lengua materna, en los ámbitos público y privado, así como recibir educación en ella.
- Composición étnica y plural del estado de Oaxaca, reconociendo 15 lenguas indígenas.
- La educación de los pueblos indígenas deberá de abarcar su historia, conocimientos, técnicas y sistemas de valores.

Uno de los principales problemas de la educación en Oaxaca, es la carencia de un modelo educativo congruente con las realidades culturales, lingüísticas y económicas de los pueblos indígenas. A pesar de la extensa normatividad generada sobre la educación indígena, en la entidad aún no se ha desarrollado una estrategia ni una estructura educativa adecuada a las necesidades específicas de los pueblos indígenas.

El modelo actual reduce la instalación de sus servicios a la población hablante de lengua indígena, pero no a la totalidad indígena; de hecho, las lenguas indígenas no son usadas como medio de instrucción. En el sistema educativo priva la visión homogénea de la realidad nacional, al no aceptar la pluriculturalidad en la educación. El material de lectura en variantes y lenguas indígenas de Oaxaca es escaso, los libros de texto son mínimos, sin mencionar la carencia de materiales tales como gramáticas descriptivas, así como vocabularios y diccionarios.

Lo anterior enuncia algunas de las razones por las cuales los resultados obtenidos por los estudiantes indígenas en las evaluaciones nacionales, ubican a sus escuelas en los últimos lugares. Asimismo, los estudiantes no egresan en condición de bilingües y tienen un perfil de egreso menor a lo que dicen sus créditos; ello tiene efectos significativos a futuro, ya que los egresados de un nivel educativo inferior tienen dificultades en su desempeño en el nivel superior.

Se entenderá por educación preescolar indígena, donde se atiende a los niños de tres a cinco años en comunidades hablantes de lengua originaria. Este nivel escolar tiene como finalidad el desarrollo integral de los niños y niñas de 4 a 6 años de edad en sus aspectos: físico, afectivo, social e intelectual, mediante una atención pedagógica centrada en las siguientes actividades: autonomía personal y social, a efecto de que se reconozca como miembro de un pueblo originario. Las formas de aprendizaje escolar se basan en el juego, el uso de la lengua materna, el pensamiento y las acciones de su capacidad reflexiva y crítica en relación con su entorno social y natural; pero tampoco tienen una metodología propia. Además es en este nivel donde se inicia la castellanización y el desplazamiento de las lenguas originarias.

La educación inicial se concentra en el fortalecimiento de la identidad y en aprender a valorar la lengua y la cultura. La educación preescolar comunitaria es necesaria porque en ella se toma en cuenta el uso de la lengua, los valores éticos, sociales y comunitarios de cada una de las comunidades.

Una de las causas estructurales de las carencias en este nivel educativo es la falta de profesionalización adecuada de los educadores; no existe un programa con currículos y contenidos de los saberes de los pueblos originarios y tampoco se han creado textos de apoyo. Uno de los efectos de la castella-

nización es la generación de incentivos para la desaparición de las lenguas minoritarias.

La educación primaria bilingüe se imparte a educandos de 6 a 14 años de edad; en el proceso enseñanza-aprendizaje se respeta la realidad sociolingüística y cultural de los pueblos originarios del estado de Oaxaca. Es el nivel de mayor cobertura de atención educativa por el número de docentes y directivos. Se utilizan materiales educativos que emite la Secretaría de Educación Pública (SEP) y los textos bilingües en las lenguas originarias que existen en el estado de Oaxaca.

Tabla 6.2.9 Personal de educación primaria comunitaria

Tipo de personal	Número de personas
Docentes	5,373
Director c/g	1,241
Director s/g	417
<b>Total de personal</b>	<b>7,031</b>

Fuente: Instituto Estatal de Educación Pública de Oaxaca.

Los albergues escolares fueron establecidos por la SEP en 1972, con el propósito de facilitar el acceso a la educación primaria a niños indígenas procedentes de comunidades con asentamientos dispersos, que carecen de servicios educativos o bien que no cuentan con escuelas de organización completa. Por otra parte, desde sus inicios los centros de integración social proporcionaron educación primaria, artística, capacitación tecnológica y servicio asistencial a jóvenes indígenas mayores de 12 años provenientes de comunidades lejanas y de familias en precaria situación económica.

Sin embargo, el perfil de los docentes es deficiente, ya que no tienen la formación adecuada y no hay escuelas donde se formen a estos docentes con currícula indí-

gena. Se encuentran la Escuela Normal Bilingüe y las unidades de la Universidad Pedagógica Nacional.

Por otro lado, el sistema de Secundaria Comunitaria completa el nivel de educación básica del sistema de educación indígena en el estado de Oaxaca. Atiende prioritariamente a los estudiantes egresados de las escuelas primarias indígenas. En la entidad, se cuenta con la experiencia denominada Secundaria Comunitaria Indígena de Oaxaca (SCIO).

Este nivel educativo carece de un reconocimiento formal de las instituciones del mismo tipo, así como la falta de recursos humanos y económicos; aunado a lo anterior, cabe subrayar que los salarios per-

cibidos por los profesores son los más bajos, comparativamente con el resto del sistema educativo del estado.

Es importante señalar que la educación secundaria en Oaxaca tiene una cobertura del 80% de la demanda; sin embargo, es atendida por secundarias generales, técnicas y telesecundaria, todas ellas concebidas para población no indígena. Otro problema relevante es la carencia de presupuesto propio: se atiende apenas a siete localidades de municipios indígenas y, aunque es considerada oficialmente como modalidad estatal, carece de financiamiento y reconocimiento federal.

Tabla 6.2.10 Estructura de la educación indígena y comunitaria

Nivel	No. de alumnos	No.de aulas	No. de planteles
Inicial	12104	502	482
Preescolar	77661	3148/575*	1732
Primaria	1378	6643/1049*	1658
Secundaria comunitaria	244	23	7
Bachillerato intercultural	2857	*	30

Fuente: Instituto Estatal de Educación Pública de Oaxaca.  
\* Aulas provisionales

Los problemas anteriores son similares para el nivel de educación media superior y superior. Los efectos de dichas deficiencias se observan en la práctica docente y el currículum de las secundarias generales, técnicas y telesecundaria carentes de pertinencia cultural, ajenas a las necesidades y expectativas de los pueblos originarios.

En los niveles básicos de la educación indígena en Oaxaca, existen 3,632 docentes, que representan el 30% del total, ubicados en los niveles inicial, preescolar y primaria, mismos que fueron contratados con estudios de bachillerato.

La educación media superior comunitaria se entiende como aquella que funciona a través del Sistema de los Bachilleratos Integrales Comunitarios. En estas escuelas se lleva a cabo la educación integral, que pretende ser un centro de formación y desarrollo humano, con propuestas metodológicas centradas en la atención al estudiante, desde la perspectiva de la educación comunitaria, considerando el contexto local como pretexto para impulsar su aprendizaje. Este tipo de modalidad valora las tradiciones y costumbres, así como la filosofía e ideología comunitaria, la historia local y demás elementos del entorno inmediato en el que se desenvuelven, fomentando prácticas autogestivas del desarrollo rural sustentable, con prácticas de agricultura ecológica, respetando el medio ambiente y demás potencialidades socioeconómicas.

En el caso de educación superior, la única experiencia indígena en Oaxaca la constituye el Instituto Superior Intercultural Ayuuk, por lo cual es necesario generar más opciones de esta naturaleza en las diferentes regiones.

## 6.2.6 Educación para adultos

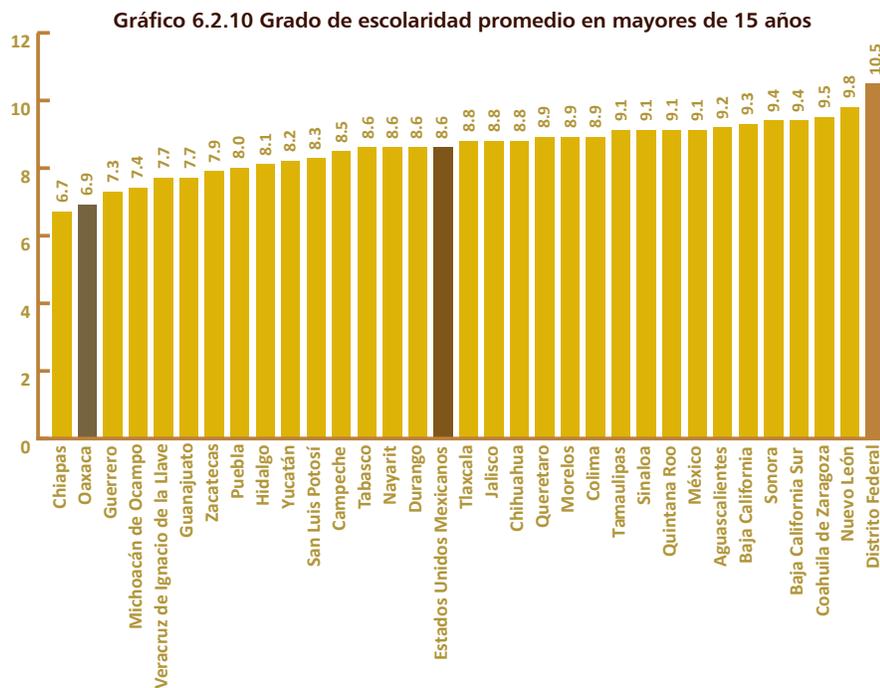
### 6.2.6.1 Diagnóstico

La educación para adultos atiende a personas mayores de 15 años que por alguna situación no tuvieron la oportunidad de aprender a leer o a escribir; prepara, además, a quienes no han concluido la primaria o secundaria, mediante un modelo educativo que recupera experiencias, saberes y conocimientos, para lograr una mejor forma de vida y de nuevas oportunidades para las personas jóvenes y adultas.

La estrategia de la educación para adultos contempla una serie de objetivos y metas, acciones y métodos, materiales didácticos y evaluaciones de los contenidos aprendidos. Es una educación que atiende las particularidades de los adultos, quienes en su

mayoría están integrados a la vida laboral, familiar y en diferentes roles sociales. Es precisamente por estas características que es necesario el desarrollo de un proceso educativo integral para la población adulta, que presenta escenarios diferentes a la tradicional educación escolarizada.

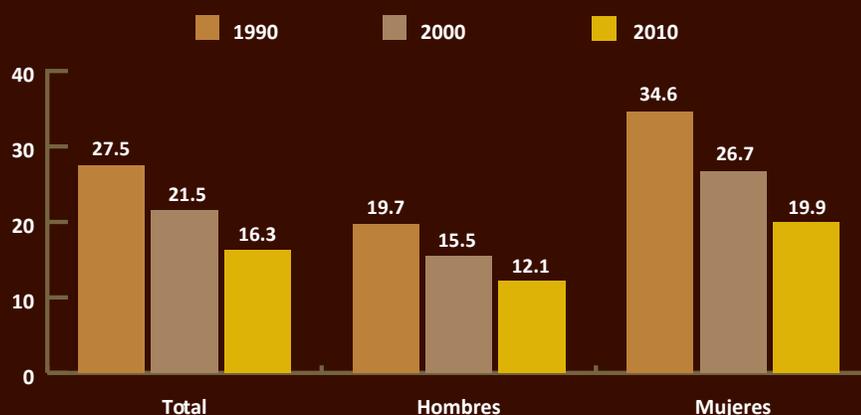
En Oaxaca, la pluralidad de etnias y lenguas, hace que la educación para adultos sea un reto, que requiere de un mayor énfasis en la planeación y estrategias diseñadas para la oportuna atención; solamente de esta manera se logrará proporcionar una educación integral y desarrollar a una sociedad más participativa.



Oaxaca se encuentra en desventaja con respecto al promedio nacional educativo, lo que coloca a la entidad en condiciones de exclusión y rezago. Esto quiere decir, que mientras la población de 15 años y más del Distrito Federal tiene una escolaridad promedio de 10.5 años, equivalente al segundo año de bachillerato, Oaxaca se ubica con un 6.9, años de estudio, que equivale al primer año de secundaria.

La tasa de analfabetismo en mayores de 15 años se ha venido reduciendo en el periodo 1990-2010 por la ampliación de la cobertura educativa; en 1990 era del 27.5% y en 2010 el 16.3% de los oaxaqueños estaban en esta condición. Es importante subrayar que las mujeres son el grupo menos favorecido, si bien en 1990 el 19.7% de los hombres y el 34.6% de las mujeres se consideraban analfabetas, para 2010 se redujo a 12.1% y 19.9% respectivamente.

Gráfico 6.2.11 Tasa de analfabetismo de la población de 15 años y más según sexo, 1990, 2000 y 2010

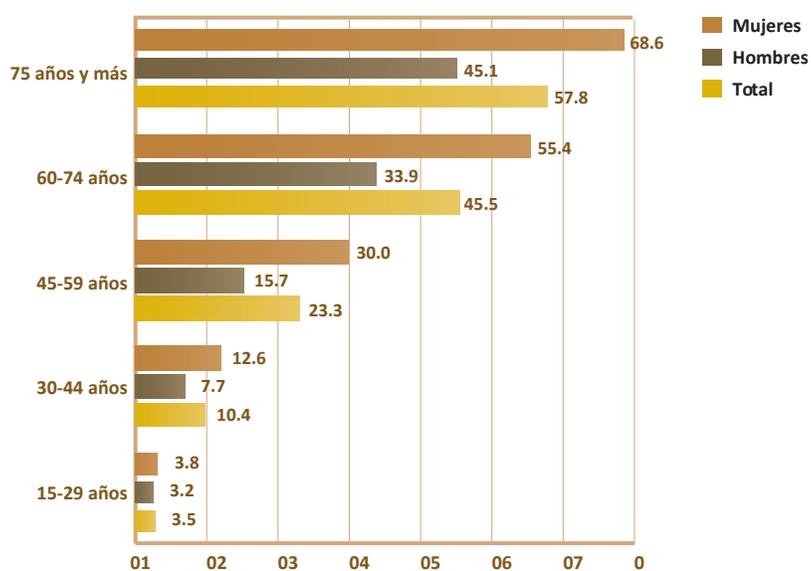


Fuente: INEGI. XI Censo General de Población y Vivienda, 1990; XII Censo General de Población y Vivienda 2000; Censo de Población y Vivienda 2010.

De acuerdo con los datos del Censo Nacional de Población y Vivienda 2010, de un total de 2,591,966 personas de 15 años y más en la entidad, 1,498,092 se encuentran en condición de rezago educativo por no haber concluido la educación básica. Es decir, el 16.3% no sabe leer y escribir, el 17.5% no concluyó la primaria y el 24.1% carece de estudios terminados de secundaria, esto significa que el 57.8% de jóvenes y adultos se ubican en una situación de rezago educativo.

La tasa de analfabetismo para hombres y mujeres jóvenes (15-29 años) es de 3.2% y 3.8%; respectivamente; sin embargo, conforme aumenta la edad, se observa un incremento en la tasa de analfabetismo. De tal modo que para las personas de 75 años, o más que son analfabetas, 45.1% son hombres y el 57.8% son mujeres. El rezago educativo en el grupo de población con 15 años o más, no debe pasar desapercibido, dado que este factor influye directamente en la generación del círculo vicioso de la pobreza; un bajo nivel educativo repercute directamente en un bajo ingreso corriente, mala calidad de la vivienda, ausencia de servicios básicos de la vivienda, nulo acceso a la alimentación y cohesión social. Una de las causas más importantes del rezago educativo en el estado de Oaxaca, se debe al acceso inequitativo de grupos sociales tradicionalmente vulnerables a los servicios educativos en la entidad, como el caso de los pueblos indígenas y las mujeres.

Gráfico 6.2.12 Tasa de analfabetismo de la población de 15 años y más por grandes grupos de edad y sexo



Fuente: INEGI. XI Censo General de Población y Vivienda, 1990; XII Censo General de Población y Vivienda 2000; Censo de Población y Vivienda 2010.

En el estado existen 847,049 mujeres sin educación básica completa. En términos de niveles de analfabetismo existe un sesgo de género; en 2010 se registraron 421,810 personas que no sabían leer y escribir, de los cuales 34.5% son hombres y 65.5% son

mujeres. El rezago total en educación básica por género arroja un 44.8% de hombres y un 55.2% de mujeres. La proporción de mujeres en condición de atraso educativo ha sido históricamente mayor que la de los hombres.

Tabla 6.2.11 Población de 15 años y más en situación de rezago educativo, 2000-2010.

Año	Población de 15 años y más	Analfabeta	%	Sin primaria	%	Sin secundaria	%	Rezago total	%
2000	2,116,722	454,377	21.5	493,810	23.3	485,358	22.9	1,433,545	67.7
2005	2,264,935	437,729	19.3	418,032	18.5	490,141	21.6	1,345,902	59.4
2010	2,591,966	421,810	16.3	452,466	17.5	623,816	24.1	1,498,092	57.8

Fuente: INEGI, XII Censo General de Población y Vivienda 2000; II Censo General de Población 2005; Censo de Población y Vivienda 2010.

Este comportamiento de exclusión educativa se ha mantenido a través del tiempo, situación que representa una desventaja para la población femenina y crea condiciones de desigualdad social, dado que son las jefas de familia las encargadas directamente del cuidado integral de la esfera familiar; entre mayor nivel educativo presenta la jefa de familia, se producen círculos virtuosos en el nivel educativo de los hijos, mejora la calidad de salud y disminuyen problemas como la desnutrición e incluso, morbilidad materna e infantil.

En 2010, la distribución de la población que no cuenta con la educación básica completa por género y grupos de edad muestra que son las mujeres las que en mayor medida están en situación de desventaja sobre todo en la proporción en la que aumenta la edad, esto significa que la proporción de mujeres y de hombres en condición de atraso educativo se incrementa, tanto por cuestiones culturales como por las diferentes oportunidades educativas.

La desigualdad educativa se manifiesta con mayor intensidad a nivel regional y es en las unidades geográficas más aisladas, de carácter meramente rural y con significativos porcentajes de hablantes de lengua indígena, donde el rezago se expresa con mayor intensidad.

Las regiones montañosas como la Sierra Sur, la Cañada y la Sierra Norte presentan niveles de rezago superiores al 70%; es aquí donde se concentran las poblaciones indígenas. Este rezago se asocia a las altas concentraciones de población indígena; dada su complejidad lingüística son grupos de población que han recibido la atención educativa adecuada al contexto cultural de los pueblos indígenas. Por el contrario, las regiones con mayor componente urbano, como Valles Centrales y el Istmo, presentan indicadores del 45% y el 53% respectivamente, que son menores al promedio del rezago estatal, que es de 58%.

Tabla 6.2.12 Rezago educativo por región, 2010

Región	Población de 15 años y más								
	De 15 años y más	Analfabeta	Sin primaria	Sin secundaria	Rezago total	Tasa de analfabetismo	Tasa sin primaria	Tasa sin secundaria	Tasa de rezago total
Valles Centrales	734,689	64,279	98,569	171,687	334,535	8.7	13.4	23.4	45.5
Istmo	422,330	63,485	72,370	87,746	223,601	15.0	17.1	20.8	52.9
Costa	347,443	69,804	64,251	86,575	220,630	20.1	18.5	24.9	63.5
Mixteca	314,252	59,365	57,141	81,026	197,532	18.9	18.2	25.8	62.9
Papaloapam	314,420	51,390	61,812	75,620	188,822	16.3	19.7	24.1	60.1
Sierra Sur	209,458	45,649	46,330	58,711	150,690	21.8	22.1	28.0	71.9
Cañada	129,608	41,039	27,195	28,480	96,714	31.7	21.0	22.0	74.6
Sierra Norte	119,757	26,799	24,798	33,971	85,568	22.4	20.7	28.4	71.5
Total	2,591,966*	421,810	452,466	623,816	1,498,092	16.3	17.5	24.1	57.8

Fuente: Censo de Población y Vivienda 2010.

\*La suma de los parciales no coincide con este número por 9 unidades.

Existen fortalezas y áreas de aprovechamiento en algunos elementos de la política educativa para los adultos, como su orientación prioritaria a los sectores de mayor grado de pobreza del país y la flexibilidad que permite que las personas estudien a su propio ritmo. Sin embargo, existen áreas de mejora significativa e insuficiencia, especialmente en materia de los recursos que se le destinan a esta actividad, ya que muchas veces se depende de educadores voluntarios, preparados con limitados procesos de formación.

Una de las políticas educativas más importantes para el desarrollo de una sociedad es el combate al rezago educativo, la alfabetización de personas adultas y la provisión de educación básica en las diferentes zonas rurales y urbanas. Se trata de una de las tareas más importantes que debe ser atendida con eficiencia, para que la población acceda a oportunidades de empleo y con ello, a mayores ingresos.

## 6.2.7 Objetivos, estrategias y líneas de acción

### 6.2.7.1 Educación básica y normal

#### Objetivo 1

Incrementar la calidad educativa de la educación básica en el estado de Oaxaca, a través de la igualdad de oportunidades educativas, la capacitación continua de profesores y el desarrollo y mantenimiento de infraestructura para la educación básica.

**Estrategia 1.1** Identificación de los niños en riesgo educativo para asegurar su incorporación y permanencia en la escuela, particularmente en la población indígena.

#### Líneas de acción 1

- Atención del 100% de los niños oaxaqueños en las escuelas de nivel básico consolidada, a través de la sistematización de un padrón de los niños que presentan mayor riesgo educativo, para su identificación y apoyo.
- Programa especial de seguimiento a la situación de los niños en situación de riesgos educativo creado.

**Estrategia 1.2** Dotación de insumos básicos a todos los niños, particularmente a los niños en condición de riesgo educativo y vulnerabilidad, para propiciar la equidad de oportunidades en el logro educativo.

#### Líneas de acción 2

- Programa de desayunos escolares (en colaboración de la Secretaría de Salud y el DIF Estatal), otorgado a niños en situación de pobreza alimentaria, para contrarrestar los efectos de la desnutrición de los estudiantes de educación básica, con el fin de contribuir al adecuado desarrollo de sus capacidades cognitivas.
- Útiles y uniformes escolares entregados a niños en situación de pobreza y marginación, para



apoyar la economía familiar y evitar la deserción escolar causada por insuficiencia de recursos.

- Programas federales de becas coordinados, principalmente del Programa Oportunidades y de FIDUCAR), para que prioricen a los niños y jóvenes en mayor riesgo educativo.
- Becas otorgadas a estudiantes en riesgo educativo de nivel secundaria.
- Becas otorgadas a estudiantes destacados "niños talento".
- Becas otorgadas a estudiantes destacados de zonas marginadas, para continuar con sus estudios en niveles superiores.

**Estrategia 1.3** Creación de programas especiales para incrementar el logro educativo en las pruebas estandarizadas, como ENLACE.

#### Líneas de acción 3

- Programa estatal de lectura implementado.
- Programa estatal de fortalecimiento a la educación matemática implementado.

**Estrategia 1.4** Fortalecimiento del sistema de formación y capacitación continua de los profesores del nivel básico, para contribuir a mejorar la calidad educativa del estado de Oaxaca.



#### Líneas de acción 4

- Currículas de las escuelas normales revisadas, actualizadas y evaluadas constantemente para que estén acordes con las necesidades específicas y el contexto de diversidad cultural de Oaxaca.
- Especializaciones en la enseñanza de matemáticas, español, ciencias y educación indígena creadas en las escuelas normales del estado.
- Programa de especialización y actualización permanente de los docentes implementado, para fortalecer sus conocimientos, además de las técnicas y métodos didácticos de la enseñanza y aprendizaje en matemáticas, español, ciencias y educación indígena.
- Incentivos otorgados a los profesores que impartan clases en zonas de alta y muy alta marginación.

**Estrategia 1.5** Ampliación y modernización de la infraestructura y el equipamiento educativo a nivel básico.

#### Líneas de acción 5

- Diagnóstico detallado del estado actual y de las necesidades de infraestructura y equipamiento, particularmente en localidades marginadas con riesgo educativo.
- Albergues escolares en zonas de mayor riesgo educativo construidos, equipados y mantenidos,

para facilitar el acceso a la educación primaria y secundaria a niños indígenas de localidades aisladas o que no cuenten con escuelas de organización completa.

- Escuelas preescolares y secundarias ampliadas o construidas en localidades rurales de alta marginación, para alcanzar la cobertura universal en educación básica.
- Herramientas pedagógicas modernizadas, a través de inversión en tecnologías de la información (hardware, software y licencias de uso de programas educativos) para la educación preescolar, primaria y secundaria.

**Estrategia 1.6** Creación de un sistema de evaluación y mejora continua del sistema de educación básica y normal en Oaxaca.

#### Líneas de acción 6

- Indicadores de seguimiento y evaluación de gestión y resultados establecidos en la educación básica y normal.
- Seguimiento realizado a las recomendaciones derivadas de las evaluaciones y de los indicadores, de la educación básica y normal.
- Reglamento interno del IEEPO revisado y actualizado para facilitar la implementación de acciones de mejora de la calidad de la educación.

#### Objetivo 2

Crear sistemas efectivos y eficientes del correcto uso de los recursos públicos destinados al sistema de educación básica, además de una clara rendición de cuentas.

**Estrategia 2.1** Transparencia en el uso de los recursos públicos utilizados en el sistema educativo y sistema de rendición de cuentas.

### Líneas de acción 1

- Auditorías periódicas realizadas sobre el uso de los recursos públicos en el sistema educativo.
- Página en internet con información relevante publicada.
- Informes periódicos publicados sobre el estado que guarda la educación en el estado.
- Ley estatal de educación aplicada y respetada por los distintos actores del sistema educativo estatal.
- Calendario escolar de 200 días cumplidos, respetando el derecho de la niñez a la educación básica.

#### 6.2.7.2 Educación media y superior

##### Objetivo 1

Impulsar la cobertura universal de la educación media superior, mediante el incremento de planteles y personal docente, así como el número de modalidades para hacer los servicios accesibles a la población que viva en condiciones de marginación, con el propósito de mejorar la cobertura en el grupo de 15 a 17 años de edad.

**Estrategia 1.1** Atención a las solicitudes de nuevos servicios educativos de nivel media superior.

##### Líneas de acción 1

- Planteles de educación media superior creados, para aumentar la cobertura en municipios pendientes de atención.
- Campañas de difusión y motivación elaboradas para egresados de tercero de secundaria, que promuevan su permanencia en educación media superior.

**Estrategia 1.2** Implementación de modalidades de atención a poblaciones cuyas características no estén contempladas en los criterios oficiales.

##### Líneas de acción 2

- Modelos de educación no formal y a distancia diseñados, probados e implementados, para brindar cobertura orientada a las necesidades de las localidades oaxaqueñas.

##### Objetivo 2

Mejorar la calidad de la educación media superior, mediante la capacitación y actualización de los docentes, con el fin de mejorar la comprensión lectora y habilidades matemáticas captadas por la prueba ENLACE.

**Estrategia 2.1** Fomento a actividades educativas que complementen y refuercen los contenidos educativos.

##### Líneas de acción 1

- Seguro de orfandad "No te dejamos solo", a nombre de padres de familia implementado, para asegurar los estudios de los alumnos hasta terminar la licenciatura.
- Sesiones de lectura en voz alta implementadas, para ubicar y reforzar eficazmente las áreas de mejora de los alumnos.
- Actividades artísticas y culturales implementadas, con el objetivo de contribuir a una educación integral de los alumnos.

- Proyectos integrales de atención y acompañamiento de estudiantes de niveles medio superior promovido, para disminuir la deserción.
- Bibliotecas virtuales en todos los subsistemas consolidados, con el fin de integrar las herramientas tecnológicas a los procesos educativos.

**Estrategia 2.2** Desarrollo del Sistema Estatal de Evaluación de la Educación Media Superior, partiendo de los instrumentos existentes.

#### Líneas de acción 2

- Instrumentos de evaluación actualizados, para poder evaluar el desempeño de manera eficaz y objetiva.
- Pruebas aplicadas periódicamente, para asegurar la continuidad de las mejoras para aumentar la calidad de la educación.
- Talleres de revisión de resultados de la evaluación, para diseñar e implementar recomendaciones de mejora.
- Seguimiento a las recomendaciones implementadas, para asegurar el proceso de mejora de la calidad educativa de la educación media superior.

**Estrategia 2.3** Impulso a la formación y actualización de los docentes.

#### Líneas de acción 3

- Cursos intersemestrales incrementados, con el fin de dar continuidad y reforzar la actualización del personal docente.
- Programas de titulación a nivel licenciatura para la profesionalización de los docentes de la educación media superior implementados (posgrado para los docentes de educación superior).
- Personal docente y administrativo sensibilizado sobre la problemática de la desigualdad de género, para promover programas educativos que fomenten la dignidad de las mujeres y su futuro laboral.

#### Objetivo 3

Elevar el índice de absorción de alumnos egresados de secundaria que continúen en la educación media y superior, mediante la coordinación de acciones, la vinculación con los niveles de educación básica y superior, así como con el sector público, social y privado.

**Estrategia 3.1** Fortalecimiento de la Comisión Estatal para la Planeación y la Programación de la Educación Media Superior (CEPPEMS) como órgano colegiado, para integrar a las instituciones de educación media superior en torno a una política estatal de educación.

#### Líneas de acción 1

- Registros estadísticos y bases de datos de los escolares, de los diversos subsistemas y modalidades de educación media superior consolidados.
- Estudios técnicos realizados, para coordinar la expansión y crecimiento de la educación media superior.

**Estrategia 3.2** Determinación de perfiles con base en la demanda de la educación superior, el sector productivo y la sociedad oaxaqueña.

#### Líneas de acción 2

- Currículas de educación media superior ajustadas, para atender los perfiles de egreso actualizados.

**Estrategia 3.3** Desarrollo de actividades que faciliten el tránsito entre la educación secundaria, media superior y superior, en conjunto con el IEEPO y la Comisión Estatal para la Planeación de la Educación Superior (COEPES).

#### Línea de acción 3

- Programa de orientación educativa consolidado.

#### Objetivo 4

Incrementar la matrícula en la educación superior, a través de modificaciones a los procedimientos de admisión y ampliación de la oferta de servicios, para que todos los egresados de educación media superior continúen y culminen con éxito sus estudios de tipo superior.

**Estrategia 4.1** Promoción de la oferta de educación superior.

#### Líneas de acción 1

- Catálogos de carreras y programas entregados a alumnos de educación media superior.
- Talleres de orientación profesiográfica realizados, para escuelas de educación media superior.
- Visitas guiadas de alumnos de educación media superior a planteles de educación superior implementadas, para fomentar una orientación vocacional efectiva.
- Encuestas anticipadas realizadas, para detectar las preferencias de los egresados de educación media superior.

- Campañas de promoción de las carreras más demandadas por el mercado laboral o que están asociadas a las vocaciones y potencialidades productivas de las regiones realizadas en las instituciones de educación media superior.

- Apoyos a las instituciones de educación superior, priorizando las carreras que está demandando el desarrollo del estado.

**Estrategia 4.2** Instauración de un sistema estatal de admisión al primer ingreso (en educación superior).

#### Líneas de acción 2

- Exámenes estandarizados de selección implementados, con el objetivo de sustituir la perspectiva de exámenes de admisión.
- Sistema de información en tiempo real construido para tener datos actualizados sobre oferta de espacios disponibles.
- Sistemas de financiamiento estudiantil como crédito educativo implementado a través de un fideicomiso para la licenciatura y el posgrado mediante la diversificación de mecanismos de financiamiento (legados, herencias, fundaciones, sorteos, entre otros).
- PRONABES reforzado, para ayudar a estudiantes que, por falta de recursos, no pueden seguir estudiando.

**Estrategia 4.3** Incremento de carreras y programas de educación superior.

#### Líneas de acción 3

- Nuevos programas de técnico superior universitario creados, para atender las nuevas demandas por parte del sector académico, gubernamental, productivo y social.
- Planes de estudios de los programas vigentes actualizados

- Estudios de factibilidad y pertinencia de carreras generados, con la finalidad de poder actualizar y vincular la oferta académica con las realidades de Oaxaca.
- Programas educativos impartidos a distancia creados, para ampliar la oferta educativa independientemente de la infraestructura física.

### Objetivo 5

Fomentar la pertinencia de la educación superior mediante la vinculación de las instituciones educativas con los diferentes niveles de gobierno y sectores de la sociedad oaxaqueña, para que las universidades y sus egresados apoyen el desarrollo social y económico de la entidad.

**Estrategia 5.1** Creación de un Consejo Estatal de Vinculación.

#### Líneas de acción 1

- Bolsa de trabajo para profesionistas generada, para reforzar la generación de empleos de profesionistas.
- Empresas y cámaras involucradas, para vincular a los egresados con el sector productivo.
- Incubadoras de empresas creadas, para promover el desarrollo a partir del desarrollo emprendedor de los profesionistas de la entidad.
- Servicio social de los estudiantes planificado y mejor utilizado.
- Sistema de becas implementado que permita atender a los estudiantes de escasos recursos y reoriente la demanda educativa hacia carreras no saturadas, que contribuyan a satisfacer necesidades del desarrollo del estado.

**Estrategia 5.2** Fortalecimiento de la COEPES.

#### Líneas de acción 2

- Estadísticas de educación superior actualizadas.
- Propuestas de programas educativos validadas.
- Propuestas y recomendaciones de política educativa.
- Portal de acceso a información académica.
- Infraestructura y equipamiento mejorado y consolidado.
- Programa de gestión de recursos financieros de instancias nacionales e internacionales que fortalezcan el desarrollo de las IES implementado.

**Estrategia 5.3** Fomento de la planeación estratégica permanente.

#### Líneas de acción 3

- Programas de educación superior acreditados.
- Cursos y talleres de administración de instituciones de educación superior implementados.
- Comité de gestión presupuestal y financiera de la educación superior creado.
- Sistema de evaluación continua sobre cobertura, pertinencia, calidad, vinculación establecido.

**Estrategia 5.4** Impulso a la formación y actualización de los docentes

#### Línea de acción 4

- Programas de formación y actualización docente para la educación superior promovidos y ampliados.

### 6.2.7.3 Educación indígena

**Objetivo 1.** Desarrollar un modelo educativo congruente con las realidades culturales, lingüísticas y económicas de los pueblos indígenas, a través del fortalecimiento de las instituciones de educación indígena actuales y el aumento de la cobertura educativa, para preservar el patrimonio cultural y elevar el nivel educativo de los pueblos indígenas.

**Estrategia 1.1** Investigación para la conformación, gestión y seguimiento de la implementación de las mejores estrategias del sistema educativo indígena.

#### Líneas de acción 1

- Grupo de investigación conformado con un equipo de profesionales y gente experimentada en el tema de la educación indígena, además de hablantes de las lenguas originarias de la entidad, con el propósito de generar información sobre la demanda de educación comunitaria.
- Grupo técnico interdisciplinario integrado para la construcción colectiva del modelo de educación comunitaria, con la Dirección de Educación Indígena, la organización sindical, los académicos indígenas, y las organizaciones y grupos de las comunidades.
- Fondo editorial consolidado, para la creación de textos escolares en variantes y lenguas indígenas de la entidad, así como su reproducción y distribución en las escuelas de educación indígena en concordancia con su área lingüística.

**Estrategia 1.2** Establecimiento de un modelo de educación inicial, preescolar, básica comunitaria, media superior y superior, desarrollado e implementado con profesores experimentados en el campo para la consolidación de la educación intercultural.

#### Líneas de acción 2

- Currículo flexible de educación básica comunitaria desarrollado que articule los esfuerzos pedagógicos desde el preescolar hasta la secundaria.
- Mejores prácticas detectadas y sistematizadas, para su aplicación en el campo de la educación inicial, preescolar, secundaria comunitarias y educación media superior.
- Sistemas de educación comunitaria pilotos aplicados en escuelas preseleccionadas y, con base a sus resultados, posteriormente generalizados en escuelas indígenas de todos los niveles.
- Desarrollo e implementación de un sistema de educación comunitaria en todos los niveles educativos.
- Cursos de capacitación permanente para los profesores realizados, para la aplicación del modelo educativo comunitario en los niveles de educación inicial, preescolar, básica y media superior.
- Programa de fomento a la innovación en educación comunitaria en todos los niveles educativos, a fin de incorporar los contenidos de las experiencias exitosas en las modalidades institucionales de atención.
- Criterios de factibilidad revisados y adecuados para el establecimiento de servicios educativos de secundaria comunitaria en comunidades indígenas con una matrícula reducida y que cumplan con el perfil que establece la modalidad.

#### Objetivo 2

Institucionalizar la especialización pedagógica de la educación indígena, mediante capacitación docente, propuestas curriculares, metodologías, técnicas y métodos de enseñanza aprendizaje, para lograr una educación de calidad, equidad y pertinencia cultural, preservando los saberes comunitarios.

**Estrategia 2.1.** Creación de espacios de formación de docentes con currículas y contenidos de saberes comunitarios de los pueblos originarios.

**Líneas de acción 1**

- Licenciatura en docencia bilingüe en el sistema normal del estado consolidada, para los hablantes de lenguas originarias.
- Licenciaturas en lingüística, antropología, lengua y cultura, entre otras, para formar expertos y analistas de la lengua y la cultura originaria de Oaxaca
- Programa académico establecido para docentes y bachilleres en servicio de educación básica indígena, para nivelar sus conocimientos.
- Modelo mixto de formación para educadores indígenas diseñado, en el cual tenga peso tanto la formación curricular como la que el docente recibe en las aulas

**Estrategia 2.2** Formulación de instrumentos pedagógicos para la formación de docentes para la atención de la educación indígena consolidadas.

**Líneas de acción 2**

- Grupos especiales de trabajo conformados para la recopilación de información curricular sobre las poblaciones indígenas.
- Metodologías, técnicas y métodos de enseñanza consolidadas, para el desarrollo de un modelo pedagógico adaptado a las necesidades de la entidad
- Acciones de suministro de materiales educativos, mobiliario, servicios y equipos electrónicos establecidos, así como de mantenimiento, a los servicios de educación inicial, preescolar, primaria y secundaria, que oferta el subsistema de educación indígena de la entidad.

**6.2.7.4 Educación para adultos****Objetivo 1**

Disminuir el rezago educativo de la población oaxaqueña mayor de 15 años, mediante estrategias e intervenciones enfocadas a la reducción del analfabetismo y aumento de la escolaridad en las comunidades con mayor nivel de analfabetismo, para impulsar el desarrollo de las comunidades más atrasadas en términos sociales y económicos.

**Estrategia 1.1** Ampliación de la cobertura de servicios educativos a los municipios más dispersos y lejanos, donde se presenta con mayor intensidad los niveles de baja escolaridad.

**Líneas de acción 1**

- Diagnóstico y sistematización de la información de población analfabeta y de la infraestructura de atención en el estado de Oaxaca consolidado, para una mejor atención y focalización de las acciones de alfabetización en el estado.
- Plazas comunitarias construidas, para garantizar espacios dignos que propicien el aprendizaje.
- Sistema de gratificaciones establecido para los docentes, con el fin de ejercer una mejor calidad en la educación proporcionada.

**Estrategia 1.2** Incremento de aportaciones estatales para la inversión en la educación para adultos, para disminuir el rezago educativo y exclusión de este grupo de la población.

**Líneas de acción 2**

- Recursos humanos, físicos y económicos establecidos presupuestalmente, para aumentar la eficiencia, eficacia y calidad de los programas de la educación para adultos.
- Tecnologías de la información implementadas en escuelas en zonas marginadas, para acceder a la población en rezago educativo herramientas de educación en la era de la globalización.

## Objetivo 2

Aumentar el índice de escolaridad básica de las mujeres y los pueblos indígenas, a través de políticas educativas en comunidades de alta y muy alta marginación, incrementando su participación en la toma de decisiones, para disminuir las desigualdades sociales y disminuir los niveles de pobreza.

**Estrategia 2.1** Focalización de políticas para mujeres y pueblos indígenas en las comunidades con mayor rezago educativo.

### Líneas de acción 1

- Estrategia educativa especializada implementada, con el fin de establecer estrategias pedagógicas que respeten los aspectos culturales.
- Atención a las comunidades indígenas en su lengua materna consolidada.
- Convenios de colaboración establecidos con instituciones que focalizan su atención en ciertos grupos, como lo son mujeres, jóvenes e indígenas establecidos, para fortalecer intervenciones educativas que tiendan hacia la equidad y al desarrollo.
- Material didáctico especializado creado acorde a las necesidades de las localidades indígenas, para facilitar el aprendizaje en su lengua materna.

## 6.3 Arte, cultura y deporte

### 6.3.1 Diagnóstico

#### 6.3.1.1 Arte y cultura

Se entiende por cultura al conjunto de modos de vida, costumbres, conocimiento y grado de desarrollo artístico, científico e industrial en una época o grupo social. En 1982, la UNESCO declaró que la cultura da al hombre la capacidad de reflexionar sobre sí mismo; es ella la que hace de los hombres seres específicamente humanos, racionales, críticos y comprometidos. A través de la cultura el hombre toma conciencia de sí mismo, se reconoce como un proyecto inacabado, pone en cuestión sus propias realizaciones y busca incansablemente nuevas significaciones, creando obras que lo trascienden.

El Patrimonio Cultural Tangible del estado de Oaxaca se hace evidente con distintas zonas arqueológicas, entre ellas Mitla, Lambityeco y El Mogote. Dos declaratorias otorgadas por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) amparan a tres sitios bajo la nomenclatura de Patrimonio Cultural de la Humanidad; esto se refiere a la declaratoria de 1987, que al mismo tiempo protege el Centro



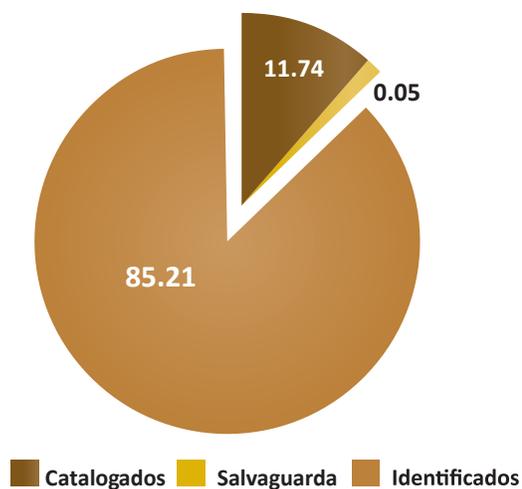
Histórico de Oaxaca y la zona arqueológica de Monte Albán y la de agosto de 2010, que distingue al paisaje cultural de las cuevas prehistóricas de Yagul y Mitla, en los Valles Centrales. Es importante señalar que muchas de las zonas arqueológicas en el estado, están ubicadas en los territorios de los pueblos indígenas. Con esta nomenclatura, Oaxaca empata al estado de Yucatán en cuanto a mayores sitios amparados por la UNESCO, y contribuye decisivamente



a que México ocupe el sexto lugar en cuanto a países con más declaratorias en este sentido.

Además, la herencia novohispana se manifiesta en la arquitectura civil, en los ex conventos y sitios eclesiásticos edificados durante los siglos XVI, XVII y XVIII, en la producción plástica de frescos y pinturas de caballete, en el tallado de efigies de madera, en los retablos laminados con oro y en los miles de libros resguardados en la Biblioteca Fray Francisco de Burgoa, 14 de ellos incunables, del ex convento de Santo Domingo de Guzmán, y archivos parroquiales, comunitarios y de la Catedral.

Gráfico 6.3.1 Monumentos históricos (Porcentaje)



Fuente: Atlas Cultural de México, CONACULTA, 2010

Asimismo, el Patrimonio Cultural Intangible de los oaxaqueños abarca las quince lenguas originarias, los conocimientos y las prácticas tradicionales ligadas al uso sostenible del medio ambiente, la arquitectura vernácula, las expresiones del arte popular, la gastronomía, los bailes y danzas, los mitos y leyendas, medicina tradicional y relaciones comunitarias, entre otros elementos que expresan conocimientos ancestrales; en este rubro se suman las aportaciones de los pueblos afrodescendientes, los conocimientos coloniales y saberes actuales; todo ello conforma una amalgama cultural que distingue al estado de Oaxaca. En cuanto al reconocimiento de la pluralidad cultural en la entidad, es destacable que la Constitución del Estado Libre y Soberano de Oaxaca sea la única a nivel nacional que reconoce a los pueblos afrodescendientes como formadores de la identidad contemporánea.

En Oaxaca, las culturas originarias y las contemporáneas conviven en una entidad cosmopolita, abierta a diálogos interculturales. La vitalidad de los artistas oaxaqueños, ha contribuido también en la difusión de la cultura local, colocando a Oaxaca en un sitio preponderante en este rubro, en todo el país y a nivel internacional.

La reforma al artículo 12 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca (2008) reconoce las garantías del acceso a los bienes y servicios culturales que presta el Estado y prevé la participación ciudadana y el derecho a la libertad de creación. Por su parte, la aprobación de la Ley de Desarrollo Cultural para el Estado de Oaxaca (2010), busca la articulación con los distintos niveles de gobierno y con la sociedad civil y enuncia los lineamientos y principios de la política cultural del Estado.

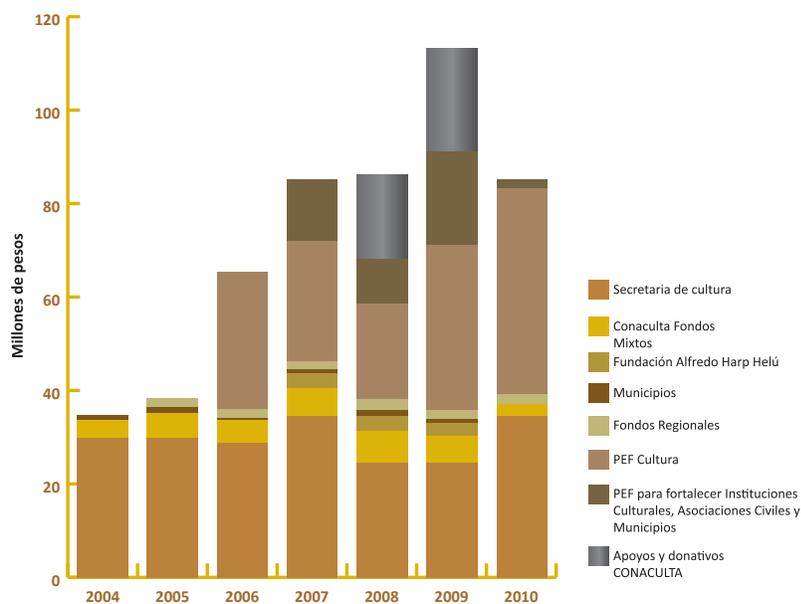
Sin embargo, aún resta elaborar los reglamentos y normativas complementarios que establezcan los mecanismos de financiamiento de los proyectos ciudadanos. Se precisa la participación ciudadana que promueva el desarrollo de la sociedad -a través del arte y la cultura- hacia vías más armónicas de desarrollo. Es necesaria la inclusión de las nuevas tecnologías para el acceso a bienes y servicios culturales, así como para la difusión de las obras artísticas y culturales concluidas, y la capacitación continua de los creadores y trabajadores de la cultura locales.

la economía, que hagan viable la sustentabilidad a través de políticas públicas corresponsables entre las autoridades y la sociedad civil.

Así mismo, es necesario el establecimiento de sistemas y mecanismos de financiamiento de los recursos provenientes de los sectores: público, privado, municipal, estatal, federal, e internacional y la implementación de estímulos fiscales, que redunden en beneficio de los productores, realizadores y creadores en el ámbito cultural. Un reto importante es incrementar el recurso financiero destinado a los programas que se realizan conjuntamente entre la federación, el estado y los municipios para fortalecer las identidades locales, y la formación de nuevos artistas y nuevos públicos.

Vale destacar que de acuerdo con la información del Instituto Nacional de Geografía Estadística e Informática (INEGI), divulgadas en 2008, más de medio millón de oaxaqueños (562,88) asistió a alguna actividad artística en el estado: danza, espectáculos públicos, musicales y teatrales. La implementación de planes y programas educativos formales y no formales, que fomenten el acercamiento a los lenguajes artísticos, desarrollen la percepción estética y comprendan al arte como fenómeno cultural, para el goce, comprensión y aproximación a la cultura, así como el fomento del hábito de la lectura, permitirá abatir el rezago que en ese rubro se presenta tanto en el contexto nacional como en el local.

Gráfico 6.3.2 Fuentes de financiamiento en el sector cultural de Oaxaca (2004-2010)



Fuente: Secretaría de las Culturas y Artes de Oaxaca.

De igual forma es necesario buscar los mecanismos para el fortalecimiento y preservación del patrimonio cultural como base para el desarrollo de empresas e industrias culturales, del turismo cultural y de la difusión en el respeto del patrimonio cultural tangible e intangible, como detonador clave de



Es preciso, también, fortalecer y en su caso crear espacios de formación cultural y artística, ampliando la infraestructura de centros de aprendizaje y capacitación inicial y profesional, con una amplia oferta educativa en materia artística, estimular la participación de la sociedad civil en la estructuración de planes y programas culturales, así como en la exposición, publicación o puesta en escena de las obras concluidas de la comunidad artística y cultural.

Es necesario estructurar y difundir un sistema de información cultural que permita integrar, organizar y sistematizar la información referente a las actividades, bienes y servicios culturales que permita que la toma de

decisiones sea racional. También es urgente generar los mecanismos para la salvaguarda del patrimonio material e inmaterial y emitir declaratorias de Patrimonio Cultural del Estado.

La cultura genera espacios donde la sociedad se expresa en aras de defender su identidad; es un elemento fundamental para el desarrollo del estado. Mediante la cultura se fomenta el diálogo intercultural, el respeto, la cohesión social. La identidad de nuestro pueblo es una riqueza insustituible que debemos respetar. Pero, a través de la cultura también es posible alcanzar el desarrollo sustentable, gracias a la diversidad y patrimonio, tesoros valuados en el mundo como un símbolo de identidad y riqueza. Las políticas culturales no solamente se deben estructurar a favor de la dignidad de las personas, sino que deben contribuir a allanar el camino para el diálogo, fortalecer el tejido social, generar empleos y contribuir al desarrollo sustentable.

### 6.3.1.2 Deporte

Los conceptos básicos necesarios para entender la dinámica deportiva de la entidad se encuentran contenidos en la normatividad estatal, específicamente en la Ley de Cultura Física y Deporte para el Estado de Oaxaca (2004), dentro del artículo 2 Fracción I y III. El primero es el concepto de cultura física, que se entiende como un conjunto de bienes, conocimientos, ideas, valores y elementos materiales que el hombre ha producido con relación al movimiento y uso de su cuerpo. El segundo es el concepto de deporte, el cual se puede definir como actividad institucionalizada y reglamentada, desarrollada en competencias que tienen por objeto lograr el máximo de rendimiento.

De acuerdo a la Encuesta Nacional de Vivienda 2009, entre las barreras de la población para la práctica del deporte se encuentra tanto la falta de tiempo (44%), como el desinterés (15%). De igual forma se muestra que la población del país está consciente de la importancia de la salud; sin embargo, la actividad física es vista como una actividad que resta tiempo a otras actividades que son consideradas de mayor relevancia, como el trabajo y la familia. Entre las principales motivaciones de los mexicanos para hacer practicar deporte tenemos la salud (45%), diversión (19%) y sentirse bien (9%).

Para coordinar el deporte y la cultura física, el gobierno estatal creó la Comisión Estatal de Cultura Física y Deporte de Oaxaca (COESDE), un organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio, que se encarga de planear, organizar y supervisar actividades deportivas, así como programas que impulsen a la ciudadanía oaxaqueña a realizar actividades físicas.

Oaxaca carece de un sistema estatal de cultura física y deporte, mediante el cual se regule y se trabaje conjuntamente con los municipios. La Ley de Cultura Física y Deporte dispone la participación en el sistema estatal, para coordinarse con los municipios y procurar su participación. Es importante señalar que el sistema estatal se constituye por el conjunto de acciones, estrategias, recursos, métodos y procedimientos destinados a difundir, impulsar, fomentar y desarrollar la cultura física y el deporte en el estado; intervendrán en el respectivo marco de sus competencias las dependencias y entidades de la administración pública estatal y federal, organismos, instituciones públicas o privadas y municipios.

En Oaxaca se atiende a poblaciones marginadas y con altos niveles de pobreza, lo cuales no cuentan con el equipamiento adecuado en los espacios deportivos para realizar ejercicio; esto implica, en muchos casos, carencia de resultados y lesiones de diversa índole.

Es importante promover el deporte entre grupos vulnerables que enfrentan barreras adicionales a las de la población en general, como es el caso de las personas con capacidades diferentes. De acuerdo al Censo 2010, existen en la entidad 198,246 personas con capacidades distintas; 51.8% son mujeres y el restante 48.2% hombres. Es por ello que, es necesario desarrollar líneas de acción enfocadas a tener instalaciones adecuadas y apoyos focalizados para dicho grupo.

Tabla 6.3.1 Hábitos deportivos (porcentaje)

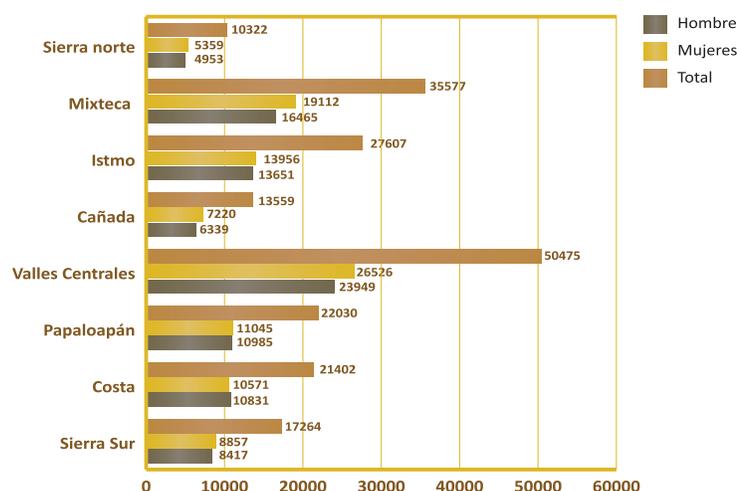
Barreras para la práctica de deporte		Principales motivaciones de práctica deportiva	
Falta de tiempo	44%	Salud	45%
Falta de interés	15%	Diversión	19%
Trabajo	8%	Sentirse bien	9%

Fuente: INEGI, Encuesta Nacional de Uso de Tiempo (ENUT), 2009.  
Nota: la suma de los parciales no da 100% por que solo se incluyen las tres primeras respuestas.

Dos de los problemas principales que se han incrementado en los últimos años en México, son la obesidad y el sedentarismo; Oaxaca no es la excepción. El fomento del deporte y la actividad física contribuirán a mejorar las condiciones de vida de los oaxaqueños para una existencia saludable, productiva y prolongada.

Para apoyar a la disminución de los índices de obesidad, el sedentarismo y fomentar la actividad física, existen programas de acción los cuales se encuentran en funcionamiento; uno de ellos es el Programa de Activación Física, el cual fue propuesto por la Comisión Nacional del Deporte (CONADE). Dentro del periodo de enero a noviembre de 2010 se atendieron a 468,044 personas en total en las distintas modalidades, teniendo el siguiente desglose:

Gráfico 6.3.3 Discapacidad por región y sexo



Fuente: Censo de Población y Vivienda 2010.

Tabla 6.3.2 Personas atendidas en el programa de activación física del periodo Enero de 2010 a noviembre de 2010

Modalidad	Población atendida		
	Hombres	Mujeres	Total
Escolar	103,950	127,050	231,000
Laboral	22,385	27,159	49,544
Espacios activos	28,900	53,600	82,500
Ferias de la activación física	42,000	63,000	105,000
<b>Total</b>	<b>197,235</b>	<b>270,809</b>	<b>468,044</b>

Fuente: Informe de resultados del programa nacional de activación física en Oaxaca.

Se atiende a un 15% con respecto a 3 millones 98,033 habitantes, de una edad entre 5 a 89 años, de acuerdo al anuario estadístico de Oaxaca 2010. Por lo tanto, es importante resaltar que el 85% de la población no es atendida por este programa, el cual cuenta con 4 modalidades: i) activación escolar, ii) activación laboral, iii) espacios activos y iv) ferias de la activación física. El objetivo común de estas intervenciones es promover entre la población en general, la práctica regular y sistemática de actividades físicas y recreativas en forma masiva, con la finalidad de mejorar su calidad de vida y contribuir a desarrollar con igualdad de oportunidades de participación en todos los segmentos de la población.

El programa de activación escolar, de acuerdo al Instituto Estatal de Educación Pública de Oaxaca, en su censo de alumnos y alumnas, ha atendido a 231,000 niños y jóvenes de 580 escuelas del estado de los diversos niveles educativos (preescolar, primaria, secundaria, media superior y superior), lo que significa una atención de tan sólo el 18% de la población estudiantil, cubriendo el 4% del total de las escuelas en la entidad.

El programa de activación laboral atendió a 49,544 trabajadores de 52 instituciones públicas y privadas, de un total de 1,507,380 trabajadores en el estado. Asimismo, se atendieron a 82,500 personas en 50 espacios activos (parques, jardines, etc.) de 25 municipios de 6 regiones del estado.

El estado de Oaxaca cuenta con 3,987 espacios deportivos; sin embargo, de acuerdo al Centro de Información de

Infraestructura Deportiva (CEID), se sabe que un alto porcentaje las áreas deportivas se encuentran inhabilitadas. Además no se tiene conocimiento de las características de las áreas ni del grado de desarrollo de las mismas; sin esta información no se puede dar el tratamiento adecuado a las áreas deportivas, ni ser utilizadas apropiadamente.

Para la captación de más deportistas en el estado, se opera el programa que atiende a los Centros Deportivos Escolares y Municipales (CEDEM); se desarrolla en el seno de las escuelas de educación básica -públicas o privadas- con actividades deportivas y recreativas. Se apoya en los profesores de educación física para ofrecer a niños en edad escolar la posibilidad de practicar un deporte encaminado a participar en eventos deportivos, para formar más deportistas en el estado. Por tanto, se gestionaron apoyos para incrementar el número de promotores de esta modalidad, así como la participación en el programa de capacitación deportiva SICCED:

**Tabla 6.3.3 Número de escuelas y municipios participantes en el CEDEM (Instituciones)**

Participantes	Total
Escolares	483
Municipales	23
<b>Total</b>	<b>506</b>

Fuente: Informe de los 111 días de gobierno.

Por otra parte, es importante resaltar que Oaxaca se encuentra en el lugar número 32 en el medallero de las "Olimpiadas Nacionales", ubicándose entre los últimos lugares de logros deportivos en el país. Esto se ha generado por una deficiente programación de actividades de iniciación deportiva, ya que se requiere del desarrollo integral de oportunidades accesibles -infraestructura física, humana, recursos, entre otros- para la práctica de disciplinas deportivas. Aunado a lo anterior, es necesario subrayar la falta de metodología en la continuidad para la práctica de un deporte, por lo que existen brechas que no se cubren en la formación de deportistas.

Las asociaciones deportivas no cumplen con la normatividad que la ley rige para su operación; por tanto, se pretende regular a las asociaciones de-

portivas, en cuanto a su funcionamiento interno, para cumplir con los lineamientos que marca la Confederación Deportiva Mexicana (CODEME). El Anuario Estadístico del Estado de Oaxaca menciona que se cuenta con 10,091 deportistas afiliados a las 13 asociaciones deportivas; entre ellas están la Asociación de Voleibol, de Fútbol Rápido, de Beisbol, del Pentathlon, de Tae Kwon Do, de Ajedrecistas, Tenistas, Atletismo, Wu Shu, Karate Do, Natación, Ciclismo y Físicoconstructivismo y Fitness.

En lo que se refiere a las comunidades indígenas y rurales, es importante señalar que el básquetbol y fútbol, son los deportes que reúnen a los pobladores de la localidad; algunos de estos deportistas alcanzan una participación regional. Sin embargo, la infraestructura deportiva y los estímulos son escasos.

### 6.3.2 Objetivos, estrategias y líneas de acción

#### Objetivo 1

Promover el desarrollo del sector artístico y cultural, a través del fortalecimiento de la diversidad cultural del estado, la preservación de su patrimonio cultural tangible e intangible y del aprovechamiento sustentable de los recursos culturales materiales y humanos, para generar un espacio cultural de propio de los oaxaqueños y de relevancia nacional e internacional.

**Estrategia 1.1** Salvaguarda y fortalecimiento del patrimonio cultural material e inmaterial, mediante su conservación, protección, investigación, catalogación, custodia y rehabilitación, gestionando recursos públicos y privados, nacionales e internacionales y aplicándolos mediante convenios específicos.

#### Líneas de acción 1

- Diagnóstico y catálogo de las diferentes manifestaciones culturales de la entidad elaborados, para la preservación, fortalecimiento y difusión del arte oaxaqueño.
- Sistema de información cultural implementado y difundido.
- Patrimonio cultural protegido mediante declaratorias locales e internacionales, con el fin de priorizar su salvaguarda en los programas municipales y estatales.
- Sistema de indicadores construido para evaluar

**Estrategia 1.2** Promoción y difusión de la diversidad cultural de la entidad, en especial de las culturas oaxaqueñas.

#### Líneas de acción 2

- Expresiones de la cultura popular difundidas.
- Actividades culturales y artísticas de los pueblos indígenas promovidas para el fomento y desarrollo de relaciones interculturales.
- Festivales Culturales Regionales de Oaxaca organizados para promover las culturas regionales de la entidad.

- Planes y programas dirigidos a la sociedad oaxaqueña diseñados, para la promoción del respeto a la diversidad cultural y a la no discriminación de cualquier índole.

**Estrategia 1.3** Fortalecimiento a la formación y capacitación artística y cultural, así como a la promoción de la cultura en la población oaxaqueña.

#### Líneas de acción 3

- Acciones de fomento a la lectura implementadas con las instancias educativas del sector público y privado, para formar nuevas generaciones de lectores.
- Planes y programas de formación, capacitación y actualización implementados para perfeccionar las expresiones artísticas y culturales.
- Estímulos a la Creación y Desarrollo Artístico otorgados.
- Programas de auto-gestión ejecutados para el apoyo de las culturas populares y comunitarias.



- Centros de educación artística fortalecidos, ampliados y creados, para apoyar la formación de capital humano orientado a actividades culturales.
- Apoyos financieros otorgados a las iniciativas ciudadanas, comunitarias, de creadores, grupos artísticos e instituciones académicas para el desarrollo de proyectos culturales.

**Estrategia 1.4** Fomento del desarrollo cultural sustentable del estado, a través de una gestión estratégica y planificada que haga viable el desarrollo de empresas e industrias culturales, para que la oferta cultural del estado repercuta en las actividades económicas de la población.

#### Líneas de acción 4

- Proyectos productivos con enfoque artístico o cultural dirigidos a los sectores turístico y educativo financiados, para la promoción de la empresa e industria cultural.
- Mecanismos de coordinación institucional establecidos entre las autoridades culturales del estado, la comunidad artística y cultural, así como la sociedad civil, para regular los criterios de acceso, rentabilidad, calidad y cuidado de espacios para las manifestaciones culturales y artísticas
- Proyectos de inversión y equipamiento financiados, para mantener actualizada la infraestructura cultural del estado.
- Programas de capacitación diseñados e instrumentados para los sectores productivos vinculados a la artesanía, el diseño y el arte.

- Estrategias de comercialización implementadas, para posicionar al estado de Oaxaca en los mercados internacionales vinculados al arte popular.

#### Objetivo 2

Promover la cultura del deporte y fortalecer a las entidades deportivas, para ampliar en el estado de Oaxaca una base social físicamente activa e incluyente, así como fomentar el impulso de los talentos deportivos, la alta competencia y el alto rendimiento.

**Estrategia 2.1:** Creación, rescate y conservación de áreas deportivas funcionales e incluyentes en cada uno de los municipios para la actividad física y la práctica deportiva.

#### Líneas de acción 1

- Diagnóstico y sistematización de la información de la situación del deporte en el estado de Oaxaca consolidado, a través de la aplicación de un censo y del diseño de un plan de revisión de la infraestructura disponible, para contar con datos fidedignos.
- Prácticas deportivas identificadas, organizadas y promovida para el sano esparcimiento de los pobladores de las comunidades indígenas.
- Proyectos de rescate y creación de las áreas de activación física, práctica deportiva y centros de alto rendimiento implementados.
- Figuras jurídicas consolidadas, para la protección de los bienes y derechos del patrimonio del deporte.
- Infraestructura deportiva adaptada a las necesidades específicas de las diferentes disciplinas del deporte.

**Estrategia 2.2** Incremento de la cobertura de programas y actividades deportivas, físicas y recreativas a realizar en los municipios del estado, para la generación del hábito de realización de dichas actividades de manera regular y sistemática entre la población oaxaqueña.

#### Líneas de acción 2

- Metodología de programas y actividades recreativas elaborada para la activación física y práctica deportiva.
- Acciones de capacitación y seguimiento para activadores físicos realizadas, para dotarlos con los conocimientos básicos que la misma actividad demanda, de acuerdo a las particulares condiciones de los grupos atendidos, privando el principio de efectividad y seguridad.
- Campañas de promoción impulsadas, para proporcionar a la población oaxaqueña la información necesaria acerca de los beneficios de la realización de la actividad física, en cuestión de salud, física, mental y emocional.
- Programas de actividades deportivas, físicas y recreativas implementados y evaluados.

**Estrategia 2.3** Fomento de actividades deportivas, físicas y recreativas para deportistas con capacidades diferentes, a través de la práctica del deporte adaptado, para desarrollar las habilidades de las personas con estas características.

#### Líneas de acción 3

- Infraestructura deportiva para deportistas con capacidades diferentes adaptada, de acuerdo a las necesidades específicas de las diferentes disciplinas del deporte.
- Asociaciones del deporte para deportistas con capacidades diferentes consolidadas o creadas, para una institucionalización del deporte adaptado en la entidad, generando un mejor funcionamiento y operación.

**Estrategia 2.4** Fortalecimiento institucional en materia deportiva, a través de acciones de diagnóstico y reformas legales, con el fin de aumentar la capacidad y coordinación institucional entre las entidades estatales encargadas de la política en materia de deporte.

#### Líneas de acción 4

- Diagnóstico normativo desarrollado e implementado, con la finalidad de aumentar la capacidad y coordinación institucional entre las entidades estatales y federales encargadas de la política en materia de deporte.
- Promoción de medidas de coordinación institucional entre niveles de gobierno, para generar sinergias y complementariedades.

**Estrategia 2.5** Promoción de actividades deportivas de alto rendimiento, a través de apoyos y acciones de fortalecimiento de deportistas de alta competencia y rendimiento, con la finalidad de aumentar el nivel deportivo de la entidad a nivel nacional e internacional.

#### Líneas de acción 5

- Patrocinios y becas otorgados en las disciplinas que se practican a alto nivel, para el impulso y apoyo a deportistas.
- Apoyos del sector privado promovidos, para motivar el desempeño de deportistas de alto rendimiento y permitir proporcionar las condiciones adecuadas tanto a los deportistas como a sus entrenadores.
- Centro Estatal de Alta Competencia y Alto Rendimiento creado, para concentrar a las selecciones que representan a Oaxaca en las justas deportivas.

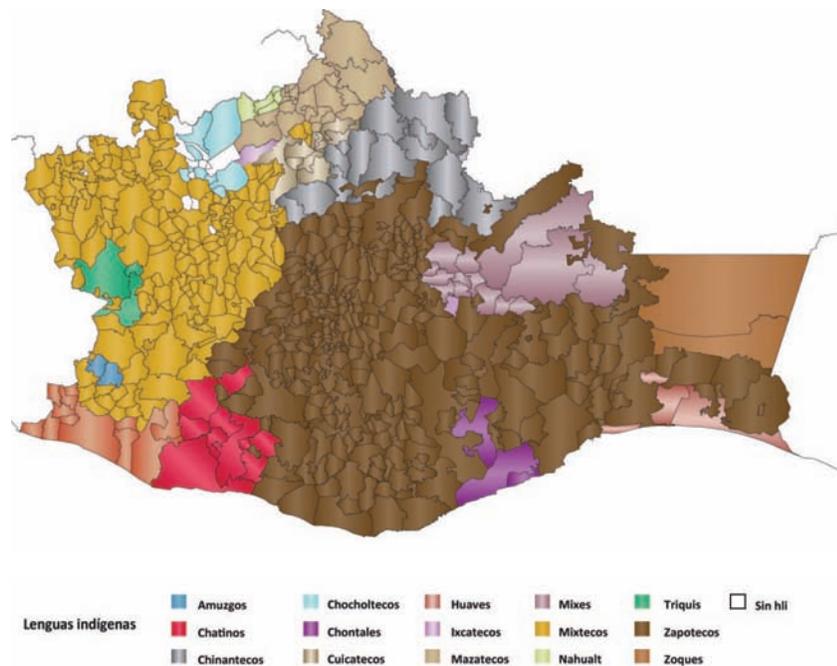
## 6.4 Lengua, cultura e identidad indígena

### 6.4.1 Cultura y lengua

De acuerdo con el artículo 2º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, un pueblo indígena es aquel que desciende de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciar la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas o parte de ellas. Hay presencia de pueblos y comunidades indígenas en 28 de las 32 entidades federativas del país; cada uno con su propia cultura,<sup>9</sup> expresada en el conocimiento ancestral, en la resolución de sus necesidades como vivienda, alimentación, medicina, organización social y política, y en su relación con lo que se considera sagrado, expresiones que reflejan autonomía y libre determinación.<sup>10</sup>

La lengua es para los pueblos indígenas parte fundamental de la vida comunitaria y patrimonio lingüístico cultural de nuestro país. En México existen 11 familias lingüísticas, en las cuales se identifican 68 agrupaciones y 364 variantes dialectales.<sup>11</sup> En Oaxaca, se encuentran cinco de esas familias, lo que la convierte en la entidad más rica en términos lingüísticos y culturales de la nación mexicana.

Mapa 6.4.1 Municipios con presencia indígena



Fuente: Gobierno del Estado de Oaxaca, Secretaría de Asuntos Indígenas.

Oaxaca cuenta con la presencia de 15 pueblos indígenas. De acuerdo con los resultados del Censo Nacional de Población y Vivienda 2010, el 31.6% de la población oaxaqueña mayor de 3 años es hablante de una lengua indígena. Las lenguas más habladas son el zapoteco (33.3%), ñuu savi-mixteco (22.1%), mazateco (14.5%) y ayuuk-mixe (9.8%). La población afroamericana<sup>12</sup> y mestiza son mayoritariamente monolingües y hablan español.

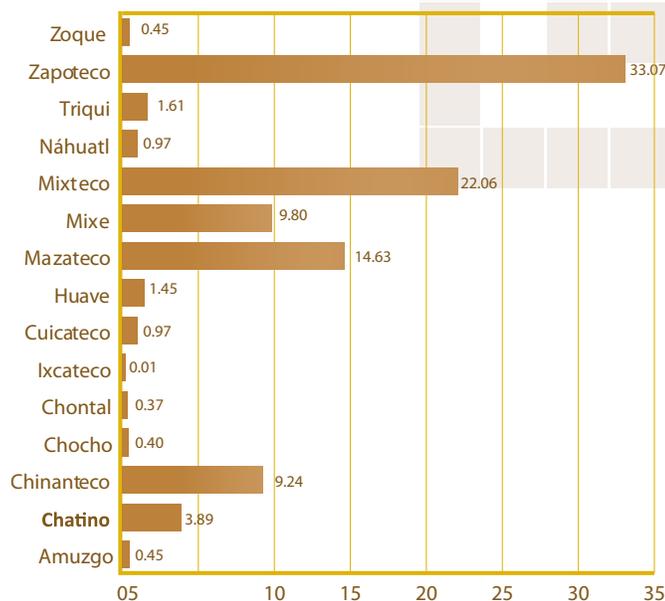
9 Cultura es el modo de vivir, sentir, pensar, resolver problemas, emocionarse y divertirse; la cultura es inseparable de la lengua. Collen Walsh. (2003). La muerte de las lenguas indígenas, en Gaceta Hispánica de Madrid. ISSN 1886-1741. Puede ser consultado en: [www.gacetahispánica.com](http://www.gacetahispánica.com)

10 Autonomía es la expresión de la libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas como partes integrantes del Estado de Oaxaca, en consonancia con el orden jurídico vigente, para adoptar por sí mismos decisiones e instituir prácticas propias relacionadas con su cosmovisión, territorio indígena, tierra, recursos naturales, organización sociopolítica, administración de justicia, educación, lenguaje, salud, medicina y cultura. Art. 3, frac. IV, Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca. También puede ser consultada en: <http://www.inforural.com.mx/IMG/pdf/leyderechosindigenas.pdf>

11 Catálogo de las Lenguas Indígenas Nacionales: variantes Lingüísticas de México con sus autodenominaciones. Diario Oficial, 14 de enero 2008. Instituto Nacional de Lenguas Indígenas.

12 No existe un dato preciso sobre el tamaño poblacional de los afroamericanos en Oaxaca y en el país en general, porque no han sido incluidos en los censos con las categorías de afroamericanos.

Gráfico 6.4.1 Distribución de la población de 3 años y más, hablantes de lengua indígena



Fuente: INEGI, Censo de Población y Vivienda 2010.

Actualmente, el tema de las lenguas reviste especial relevancia porque algunas de ellas, como el ixcateco, zoque y chocho, se encuentran en alto riesgo de desaparecer, en gran parte debido a la asimilación cultural,<sup>13</sup> que ha inducido la degradación de las culturas de los pueblos indígenas. Cuando una comunidad decide que una lengua es un impedimento social o económico, la deja de usar, olvida sus raíces y su patrimonio cultural con todo lo que ello implica.<sup>14</sup>

El conocimiento de una lengua es el medio más eficaz para comprender mejor la cultura a la cual está asociada, pues es la vía de expresión más fiel y exacta de ésta; de algún modo, es contar con el recurso más importante para acceder al pensamiento de los miembros de esa cultura, a través de la cual se manifiesta su visión del mundo y el orden lógico de su pensamiento,<sup>15</sup> por lo que constituye el elemento cultural más importante.

Cada cultura indígena cuenta con un conjunto de símbolos: personajes, explicación de origen, cerro sagrado, rituales, calendario, vestimenta, música, entre otros, en

torno de los cuales se construye una identidad que los distingue. Una manera de ver, concebir e interpretar el mundo, tal como lo reconoce la Declaración de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) sobre Derechos de los Pueblos Indígenas. Sin embargo, estos símbolos están perdiendo significado al menguar su práctica y reproducción, así como por la desvinculación con la cotidianidad de los habitantes. Lo anterior es producto también de la asimilación e integración homogeneizadora que se impulsó desde la religión, la educación y actualmente los medios de comunicación.

En Oaxaca, hoy en día, las instituciones que realizan actividades de salvaguarda de los símbolos de identidad son las autoridades tradicionales comunitarias, los médicos tradicionales, grupos de danza, escuelas de música, artesanos, comités de cultura, iniciativas comunitarias de comunicación y educación, entre otros. Estas instituciones son impulsadas por las propias comunidades; sin embargo, se requiere de políticas, programas, acciones así como leyes acordes, que les permitan fortalecer y salvaguardar su patrimonio cultural.<sup>16</sup>

13 La asimilación cultural consiste en que una cultura dominante influye sobre otra, haciendo que la segunda pierda su carácter, debido en primer lugar al cambio de conducta de los miembros de la comunidad y, en segundo lugar, a la adopción de nuevas costumbres. Crystal David. (2001). *La Muerte de las Lenguas*. Madrid, Cambridge University Press.

14 UNESCO, (2009). *Atlas de las lenguas en peligro de extinción*.

15 Reyes Gómez, Juan Carlos. (28 de febrero de 2011). *Lengua, cultura e identidad*. Ponencia presentada en el Foro Pueblos Indígenas, como parte de los Foros Regionales Temáticos para la Formulación del Plan Estatal de Desarrollo de Oaxaca 2011-2016, celebrado en Guelatao de Juárez, Ixtlán, Oaxaca.

16 Patrimonio cultural: son todos los procesos y prácticas -junto con el conocimiento, las habilidades, los instrumentos y los espacios involucrados- que son considerados esenciales para la identidad de estos grupos y para el mantenimiento de la cohesión social entre ellos. En este sentido, las comunidades y los individuos en el mundo contemporáneo, deciden la manera de reconocer los elementos de su patrimonio cultural inmaterial y continuar recreándolo en constante respuesta a su desarrollo y condiciones históricas. UNESCO, (julio 2002). *Definición del patrimonio cultural inmaterial*. (Comisión Nacional Holandesa para la UNESCO).



Cabe destacar que las creaciones artísticas y culturales de los pueblos indígenas tienen el potencial de contribuir de manera importante al desarrollo económico de Oaxaca.

Las mujeres indígenas han tenido el papel más importante en la reproducción de la cultura, mediante la transmisión de la cosmovisión, práctica de la lengua, la gastronomía, las fiestas, las artesanías, la medicina y los valores culturales identitarios de una comunidad. Sin embargo, es necesario que ellas sean consideradas, para que así amplíen su participación en las intervenciones políticas, de desarrollo y cultura, para el pleno desarrollo de las comunidades indígenas.

#### 6.4.2 Comunicación indígena intercultural

Los pueblos indígenas y afromexicanos tienen cada vez mayor necesidad e interés por acceder al uso y disfrute pleno de los avances científicos y tecnológicos que ha

producido la humanidad, en particular para establecer y administrar sus propios medios de comunicación,<sup>17</sup> como son las radios comunitarias,<sup>18</sup> videoproducciones, internet e impresos. La comunicación con enfoque indígena intercultural basa su labor en la sabiduría de los pueblos originarios y promueve el reconocimiento de su derecho a la administración y ejercicio de los medios de comunicación para el fortalecimiento y desarrollo de la cultura propia y con los demás pueblos.

En Oaxaca existen numerosas iniciativas de comunicación por parte de los pueblos indígenas, cada una con su historia, sus logros y sus retos. Estos medios de información representan y fortalecen la cultura, defienden los derechos, informan con responsabilidad y cimientan el sentido de comunidad. Estos medios llenan el vacío que dejan los medios de comunicación convencionales que no reflejan la riqueza cultural de los pueblos.

17 El derecho los pueblos indígenas a establecer sus propios medios de información en sus lenguas y a acceder a todos los demás medios de información no indígenas sin discriminación, está consagrado en el artículo 16 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

18 Se entiende por radios comunitarias, aquellas emisoras que surgen de la comunidad para servir a la comunidad y que cuentan con la participación de la comunidad tanto en la propiedad del medio como en la programación, administración, operación, financiamiento y evaluación del mismo. Se trata de medios independientes sin fines de lucro, no gubernamentales, que no realizan proselitismo religioso y no son de propiedad de partidos políticos o empresas comerciales, ni están ni controlados por éstos, y que además tienen como trabajo central apoyar los procesos de desarrollo social local y la defensa de los derechos humanos.

De las casi dos mil estaciones de radio con licencia que hay repartidas en el territorio nacional, el 90% son concesionadas<sup>19</sup> y el 10% permisionadas.<sup>20</sup> La Ley de Radio y Televisión no contempla aquellas que puedan ser manejadas por los pueblos indígenas, como es el caso de las radios comunitarias. Las demandas por la democratización de los medios de comunicación y el uso de las nuevas tecnologías adquieren un significado especial cuando están ligadas al ámbito indígena y rural.

Tabla 6.4.1 Radios con licencia

Radios con licencia en territorio mexicano		Radios en Oaxaca con y sin licencia	
Total:2500	100%	Total:751	100.00%
Concesionadas	90%	Concesionadas	46.66%
Permisionadas	10%	Permisionadas	14.66%
		Radio libres	38.68%

Fuente: Secretaría de Asuntos Indígenas de Oaxaca.

### 6.4.3 Población afroamericana

En el mosaico cultural del estado de Oaxaca es importante reconocer a la población afroamericana. Ésta se concentra en la región de la Costa Chica y en específico en el Distrito de Jamiltepec, en los municipios de San José Estancia Grande, Santa María Cortijo, San Juan Bautista Lo de Soto, Santiago Tapextla, Santo Domingo Armenta, Mártires de Tacubaya, Santiago Llano Grande, Santiago Tetepec, San Andrés Huaxpaltepec, Santa María Huazolotitlán, Santiago Jamiltepec y Santiago Pinotepa Nacional. Dicha población constituye un valioso aporte a la diversidad cultural del estado, sin embargo, no han logrado el reconocimiento como pueblo en la legislación.

Mapa 6.4.2 Ubicación de la población afroamericana en Oaxaca



Fuente: Secretaría de Asuntos Indígenas de Oaxaca

19 Se otorgan a las estaciones comerciales, con la leyenda de autorización "con fines de lucro".

20 Se otorgan a las estaciones oficiales, culturales, de experimentación, escuelas radiofónicas o las que establezcan las entidades y organismos públicos para el cumplimiento de sus fines y servicios. Con la leyenda de "sin fines de lucro", lo que quiere decir que no se pueden comercializar.

Este grupo de población se ha organizado para demandar el reconocimiento de su diferencia cultural. Es por eso que desde hace 15 años, se realizan en la Costa Chica de Oaxaca y Guerrero encuentros de pueblos negros. Este proceso ha dado como resultado un aporte fundamental de las propias organizaciones costeñas para impulsar iniciativas en que participan indígenas, mestizos y afromexicanos. Su participación ha jugado un papel importante como parte de un proceso de construcción de sujeto social incluyente, aunque aún no se les reconozcan características propias como pueblo.

Trabajar en un proceso identitario con la población de afromexicanos es un paso para ubicar a esta población con sus características específicas y hacerlos visibles en los procesos de desarrollo. Es impostergable atender la situación de marginación, exclusión y discriminación en la que viven, reconociendo que cada cultura es un universo que alberga la experiencia y percepción del mundo a partir de las cuales surge la comprensión de uno mismo y su realidad actual.

#### 6.4.4 Objetivos, estrategias y líneas de acción

##### Objetivo 1

Promover la revitalización y el desarrollo de las diversas manifestaciones culturales indígenas y afromexicanas, a través de la investigación, planeación, coordinación e instrumentación de políticas y acciones que fortalezcan la identidad cultural y diálogo intercultural entre los diversos actores de la sociedad.

**Estrategia 1.1** Impulso a la investigación de las culturas indígenas y afromexicanas.

##### Líneas de acción 1

- Diagnósticos de la situación actual de las lenguas y culturas indígenas y de los afromexicanos en Oaxaca elaborados por grupos de investigación especializados.
- Saberes y conocimientos tradicionales documentados en torno a los orígenes de los pueblos indígenas y afromexicanos, para reforzar el conocimiento interno y su difusión con las otras culturas.
- Diagnóstico sociodemográfico elaborado de la población indígena y afromexicana, para su mejor identificación y atención.

**Estrategia 1.2** Promoción de las manifestaciones culturales y artísticas de los pueblos Indígenas y afroamericanos

#### Líneas de acción 2

- Expresiones culturales—danza, música, cocina, técnicas artesanales, espirituales—identificadas y promovidas para fortalecer la reconstitución e identidad de los pueblos indígenas y afroamericanos de Oaxaca.
- Actividades organizadas para conmemorar el Día Internacional de las Poblaciones Indígenas y de las Lenguas Maternas<sup>21</sup> para su mayor difusión y conocimiento.
- Campañas efectuadas en el marco de 2011, declarado por la ONU como año internacional de los afrodescendientes, para fortalecer su identidad y difusión con las otras culturas.
- Materiales audiovisuales e impresos producidos para la revitalización y fomento de las culturas indígenas y afroamericanos de Oaxaca.
- Espacios geográficos simbólicos y sagrados<sup>22</sup> revitalizados, a través de su reconocimiento, sistematización y difusión de saberes asociados para el reforzamiento de las manifestaciones culturales de los pueblos indígenas y afroamericanos.

**Estrategia 1.3** Revitalización, desarrollo y fortalecimiento de las lenguas indígenas.

#### Líneas de acción 3

Lenguas indígenas en bajo, alto y muy alto riesgo de extinción—tanto oral como escrita—normalizadas y documentadas, coordinado por instancias competentes.

- Libros, folletos y materiales audiovisuales producidos en lenguas indígenas y bilingües para el fomento de la oralidad, escritura y sistematización de los conocimientos locales.
- Campañas realizadas en medios de comunicación para sensibilizar a comunicadores y a la sociedad oaxaqueña en general sobre la cultura indígena y afroamericana.
- Espacios participativos en los medios de comunicación que establezcan mecanismos de representación a la población indígena.

**Estrategia 1.4** Impulso a la creación y operación de medios de información comunitarios de los pueblos indígenas y afroamericanos.

#### Líneas de acción 4

- Investigación realizada en torno al marco normativo para la operación de los medios de comunicación y elaboración de una propuesta normativa que permita la creación de medios de información comunitarios de los pueblos indígenas y afroamericanos.
- Programas de formación de comunicadores y técnicos operadores indígenas y afroamericanos impulsados, para la consolidación de los medios comunitarios de información.

<sup>21</sup> Se entiende por lengua materna, la que todo niño en condiciones normales aprende en el seno de su familia. Martín, José Miguel. (2000). La lengua Materna en el Aprendizaje de una Segunda Lengua. España, Universidad de Sevilla.

<sup>22</sup> "Son sagrados todos los lugares donde habita o se manifiesta alguna potencia sobrenatural. Pueden ser lugares naturales (cuevas, manantiales, cerros, cruces verdes, terrenos dentro y fuera de la población) o construidos (templos y capillas, altar doméstico, cruces, panteón) pertenecientes a la religiosidad tradicional o al catolicismo" Barabas Alicia 2003. La Ética del Don en Oaxaca. Los sistemas indígenas de Reciprocidad. En: La Comunidad Sin Límites, S. Millán y J. Valle (COORDS) INAH, México.

## 6.5 Oaxaca Saludable

### 6.5.1 Diagnóstico

La salud y nutrición son esenciales para el desarrollo social y humano de cualquier país; de ahí la importancia de la armonización de las políticas redistributivas para la satisfacción de las necesidades de todos. El artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos garantiza que “toda persona tiene derecho a la protección de la salud”; también “que los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral”. Sin embargo, a pesar de que la salud se presenta como

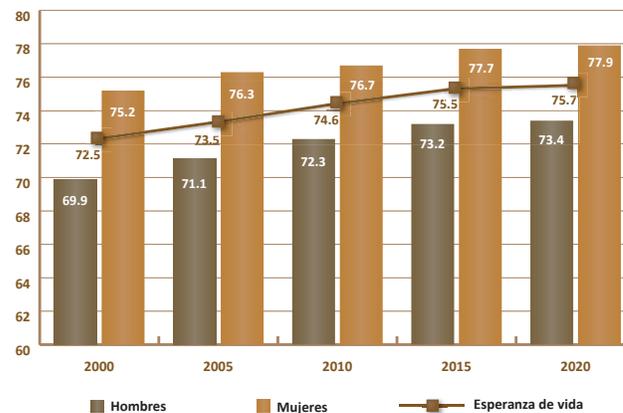
un derecho fundamental de los individuos, el acceso es aún limitado para las personas de escasos recursos y para las que se ubican distantes de los centros urbanos.

La atención en materia de salud pública y nutrición es prioridad de todo gobierno comprometido con la equidad, el desarrollo social y humano, así como del bienestar de la población. Conocer la situación de salud y nutrición de la población oaxaqueña, es fundamental para diseñar programas y políticas públicas encaminadas para la prevención y erradicación de las enfermedades.

#### 6.5.1.1 Esperanza de vida

La esperanza de vida al nacer indica la cantidad de años que vivirá un recién nacido si los patrones de mortalidad vigentes, al momento de su nacimiento, no cambian a lo largo de la vida del infante (Banco de México). Según el Consejo Nacional de Población, para 2010, en Oaxaca, la esperanza de vida al nacer se estima en 74.6 años; mayor en 1.1 años a la observada en 2005, menor en 0.1 años a la de la población indígena de 74.7 años y, menor en 0.8 años a la media nacional de 75.4 años. Esto significa que una persona nacida en 2010 en Oaxaca, podría esperar vivir 0.8 años menos a la media nacional, si las condiciones de mortalidad se mantuvieran constantes a lo largo de su vida.

Gráfico 6.5.1 Esperanza de vida según sexo en el estado de Oaxaca



Fuente: Consejo Nacional de Población 2000-2020.

La mortalidad infantil y la fecundidad, son los eventos que inciden directamente en el aumento de la esperanza de vida, conjuntamente con el grado de desarrollo humano y el grado de marginación, particularmente de los pueblos indígenas en el caso de Oaxaca.

**Tabla 6.5.1 Esperanza de vida (comparativo estatal y nacional)**

Sexo	Esperanza de vida 2010			Esperanza de vida de la población indígena 2010		
	Oaxaca	Nacional	Diferencia en años	Oaxaca	Nacional	Diferencia en años
<b>Total</b>	74.6	75.4	0.8	74.7	75.1	0.4
Mujeres	77	77.8	0.8	77.4	77.7	0.3
Hombres	72.3	73.1	0.8	72	72.5	0.5

Fuente: Consejo Nacional de Población (CONAPO), Proyecciones de Población 2005-2050; Proyecciones de la Población Indígena 2000-2010.

**Tabla 6.5.2 Esperanza de vida (comparativo estatal 2005-2010)**

Sexo	Esperanza de vida Oaxaca			Esperanza de vida de la población indígena Oaxaca		
	2005	2010	Diferencia en años	2005	2010	Diferencia en años
<b>Total</b>	73.5	74.6	1.1	73.3	74.7	1.4
Mujeres	76	77	1	76	77.4	1.4
Hombres	71.1	72.3	1.2	70.6	72	1.4

Fuente: Proyecciones de Población 2005-2050 y Proyecciones de la Población Indígena 2000-2010 CONAPO.

En este mismo sentido, es importante señalar que existen mejoras en la tendencia de esperanza de vida en el año 2010; a nivel estatal el incremento es de aproximadamente un año, inclusive la población indígena ha incrementado en 1.4 años.

### 6.5.1.2 Mortalidad

De acuerdo con el Sistema Nacional de Información en Salud (SINAIS), la mortalidad es el aspecto que, paradójicamente, mejor describe la situación de la salud de la población. El estudio de la mortalidad por causas, constituye un elemento fundamental para la planeación y evaluación de los servicios y programas de salud; identifica los principales problemas de salud de una población, mediante la magnitud y los efectos sobre las condiciones de vida de ésta. (CONAPO, 2010)

Las principales causas de la mortalidad en el país son las afecciones del periodo perinatal, malformaciones congénitas, causas infecciosas, accidentes y desnutrición, responsables del 80% de las defunciones. Es importante subrayar que existe un impacto importante en la disminución de la mortalidad debido a la implementación del Programa Vacunación Universal y la Prevención de Enfermedades Diarreicas y Respiratorias.

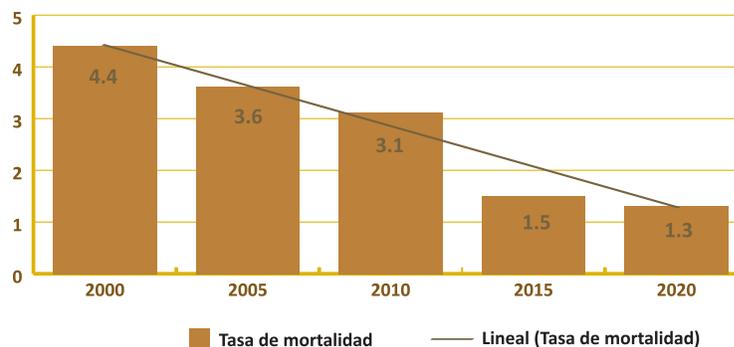
**Tabla 6.5.3 Mortalidad por cada mil personas a nivel estatal y nacional**

Concepto	Oaxaca	Nacional	Causas principales
<b>General</b>	5.53	4.97	Enfermedades del corazón, la diabetes mellitus y tumores malignos.
Infantil (menores a 1 año)	19.2	13.9	Afecciones en el periodo perinatal, las malformaciones congénitas, deformidades y anomalías cromosómicas; influenza y neumonía.
Preescolar (de 1 a 4 años)	0.9	0.64	Los accidentes, las malformaciones congénitas, deformidades y anomalías cromosómicas, así como, las enfermedades infecciosas intestinales.
Escolar (5 a 14 años)	0.49	0.45	Los accidentes, tumores malignos y malformaciones congénitas, deformidades y anomalías cromosómicas.
Edad reproductiva (20 a 59 años)	3	2.76	Diabetes mellitus, enfermedades del hígado, tumores malignos del estómago y cuello del útero.
Muerte materna	0.88	0.63	Falta de atención médica oportuna.
Edad post productiva (65 y más años)	37.08	32.61	Las enfermedades crónico-degenerativas: las enfermedades del corazón, la diabetes mellitus y tumores malignos del hígado, próstata y estómago

Fuente: Proyecciones de Población 2005-2050 y Proyecciones de la Población Indígena 2000-2010 CONAPO.

A nivel nacional, la tasa de mortalidad guarda un promedio de 4.97%; en Oaxaca es de 5.53%. Es necesario subrayar que la entidad ocupa el tercer lugar en mortalidad infantil; mientras que el promedio nacional es de 13.9% por cada millar de nacimientos, el estado presenta una tasa observada en el 2010 de 11.7% por cada mil nacidos vivos estimados, lo que significa que casi 12 niños mueren por cada mil niños nacidos vivos menores de un año.

Gráfico 6.5.2 Perspectiva de la tasa de mortalidad en menores de 5 años del estado de Oaxaca (2000-2010)



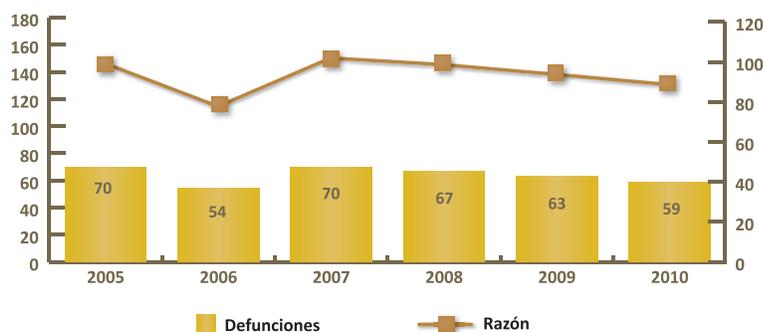
Fuente: Proyecciones de Población 2005-2050 y Proyecciones de la Población Indígena 2000-2010 CONAPO.

Actualmente, Oaxaca es uno de los cinco estados que presentan las más altas tasas de mortalidad en menores de 5 años, con cifras de hasta un 40% más alta que la media nacional. El 35% de las defunciones infantiles se presentan en 53 de los 58 municipios con menor Índice de Desarrollo Humano. En la edad reproductiva, la tasa de mortalidad fue de 3 por cada mil habitantes en la misma edad, siendo a nivel nacional 2.76.

Respecto a la mortalidad materna, Oaxaca se ha mantenido en los primeros lugares a nivel nacional presentando 59 defunciones con una razón de 88.64 por cada 100 mil nacidos estimados, posicionándose por encima de la razón de muerte materna nacional que es de 6.3.

El hecho de que el tema de la mortalidad materna continúe en la agenda mundial, denota que el fallecimiento de las mujeres durante el embarazo, parto y puerperio es un problema no resuelto. Sin embargo, en los últimos años, las recomendaciones de la OMS apuntan a demostrar que la problemática se presenta por una combinación de factores en donde no siempre la atención prenatal es una garantía para evitar el riesgo, no es cierto que las complicaciones obstétricas que implican un riesgo puedan prevenirse; sino más bien, que el problema está en la atención de urgencia al momento del parto. Se reconoce además que el retraso en la decisión de buscar atención, en llegar al centro de salud y en recibir la adecuada atención, son las causas principales de los fallecimientos.

Gráfico 6.5.3 Mortalidad materna en el estado de Oaxaca (2005-2010)



Fuente: Sistema de Vigilancia Epidemiológica de la Mortalidad Materna, Cierres 2005 – 2010.

En cuanto a la mortalidad en edad posreproductiva la tasa es de 37.08; es decir que, de cada 1,000 habitantes fallecen 37 y a nivel nacional 32.61. Se resalta que Oaxaca tiene el segundo mayor porcentaje de hijos fallecidos de las mujeres de 12 años y más, por arriba de la media que es 8.1. De tal forma que en 2010, mientras las mujeres de 15 a 19 años reportan 1.5% de hijos fallecidos, en las de 75 años y más, se eleva a 26.6 por ciento.

### 6.5.1.3 Cáncer cérvico uterino

Cuando una mujer se infecta con ciertos tipos de virus del papiloma humano (VPH) y no elimina la infección, pueden desarrollarse células anormales en el revestimiento del cuello de la matriz; si no se descubren y tratan en una etapa temprana, estas células anormales pueden convertirse en células cervicales precancerosas que a su vez se convierten en cáncer. Este proceso puede tardar varios años, aunque en algunos casos puede suceder en un año.

Para la prevención y disminución de la mortalidad por cáncer cérvico uterino en la entidad, se han empleado diferentes estrategias, como la toma de papanicolaou y la aplicación de vacunas de VPH, a niñas de 9 a 16 años. Este trabajo se enfocó en 92 municipios, focalizando principalmente a los 58 municipios de más bajo Índice de Desarrollo Humano. Por lo tanto, en el 2010 se aplicaron un total de 6,419 vacunas a igual número de niñas y se tomaron 40, 518 detecciones, de las cuales el 9.67% salió positivo para VPH.

### 6.5.1.4 Morbilidad

En relación a las enfermedades, tomando en cuenta que son procesos repetitivos, en el grupo de menos de 1 año de edad, la tasa de morbilidad es de 1,731 por cada 1000 habitantes; en el grupo de edad de 1 a 4 años esta cifra es de 1,177; en la edad escolar de 5 a 19 años de 384 y en la edad reproductiva, de 325. En edad posproductiva la tasa es de 386 lo que nos indica que por cada 1000 habitantes se enferman 386.

Tabla 6.5.4 Morbilidad por cada mil personas a nivel estatal y nacional

Rango de edad	Estatad	Nacional	Causas principales
Menores de 1 año	1,731	159.59	Las infecciones respiratorias agudas, la infección de vías urinarias y las infecciones intestinales.
1 a 4 años	1,177	22.99	Las infecciones respiratorias agudas, las infecciones intestinales y la conjuntivitis.
Escolar	384	13.1	Las infecciones respiratorias agudas, las infecciones intestinales, y la otitis media aguda.
Edad reproductiva	325	52.38	Las infecciones respiratorias agudas, las infecciones de vías urinarias y las enfermedades intestinales.
Edad post productiva	386	100.54	Infección respiratoria aguda, enfermedades intestinales y infección de vías urinarias.

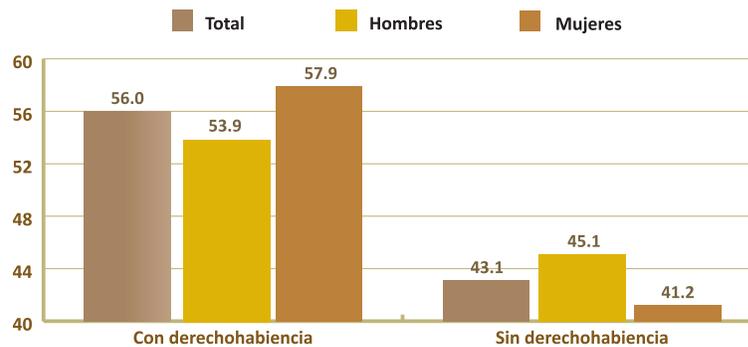
Fuente: Elaboración propia de la Secretaría de Salud del Estado de Oaxaca, 2010.

### 6.5.1.5 Cobertura del sistema de salud en Oaxaca

En Oaxaca existe un total de 52 hospitales, en las diferentes instituciones de salud; Servicios de Salud de Oaxaca (SSO), cuenta con 16 hospitales de la comunidad, 13 hospitales generales y 3 hospitales de especialidad; por parte del IMSS-OPORTUNIDADES son 9 hospitales; el IMSS-ordinario cuenta con 4 hospitales; el ISSSTE con 5 hospitales; PEMEX 1 hospital; la Secretaría de Marina con 1 hospital. Estas 4 últimas instituciones sólo atienden a población derechohabiente, distribuidos en las diferentes regiones del estado para atender a la población demandante del servicio.

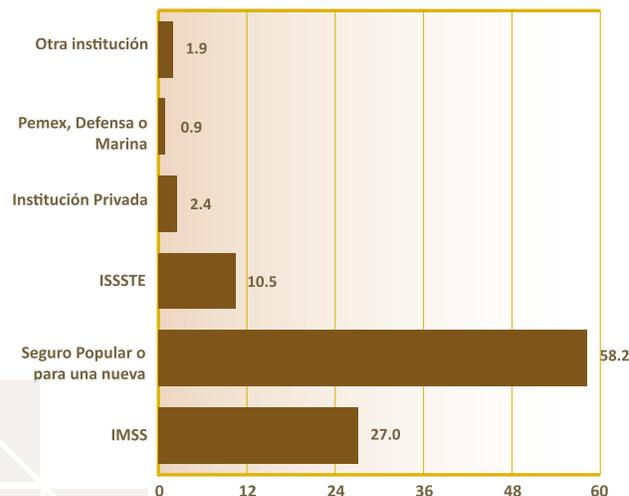
La población abierta del estado (INEGI, 2010) corresponde a 2,911,962 habitantes (incluyendo derechohabientes del seguro popular). Son atendidos en los hospitales de los SSO y del IMSS-OPORTUNIDADES. En especial los SSO, registraron en el año 2010 más de 85 mil egresos hospitalarios, de los cuales el 49% corresponden a gineco-obstetricia y el resto distribuido en los demás servicios; cabe destacar que fueron atendidos más de 30 mil nacimientos, entre partos y cesáreas.

**Grafico 6.5.4 Distribución porcentual de la población según condición de derechohabencia a servicios de salud por sexo, 2010**



Nota: La distribución porcentual no suma 100%, porque no se gráfica el valor del no especificado.  
Fuente: INEGI, Censo de Población y Vivienda, 2010.

**Gráfico 6.5.5 Distribución porcentual de la población derechohabiente según tipo de institución de salud**



Nota: La suma de los porcentajes puede ser mayor a 100%, debido a la población que tiene derecho a este servicio en más de una institución de salud.  
Fuente: INEGI, Censo de Población y Vivienda, 2010.

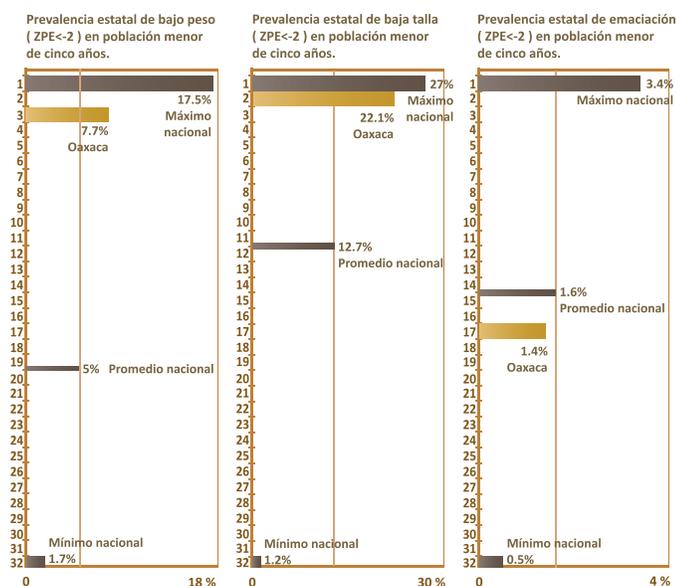
### 6.5.1.6 Nutrición

En México la talla baja, deficiencias de micronutrientes, el sobrepeso y la obesidad son actualmente los principales problemas de la mala nutrición (Rivera-Dommarco, 2001). En un estudio realizado en 7 comunidades urbanas y rurales para evaluar el estado nutricional de los niños oaxaqueños en edad escolar, se encontró que el consumo de energía, hierro, la educación de la madre y el índice de marginación son las variables que definen significativamente el estado nutricional en los niños (Martínez, 2006).

De acuerdo a la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (ENSALUD 2006), los resultados más relevantes para el estado de Oaxaca señalan que, el 5% de los niños menores de 5 años se clasificaron con bajo peso; 12.7% con baja talla para su edad o desmedro y, 1.6% tienen bajo peso para la estatura. En contraste, 5.3% de estos niños presentaron sobrepeso.

La prevalencia de baja talla y bajo peso de los niños y niñas de Oaxaca se ubica por arriba del promedio nacional. En contraste, la prevalencia de sobrepeso es mayor en los niños de localidades urbanas (4.3%) en comparación con los niños de las localidades rurales (1.2%). La prevalencia estatal de sobrepeso se ubicó en 2.8%.

Gráfico 6.5.6 Estado de nutrición según peso, talla y emaciación.



Fuente: México ENSANUT 2006.



A pesar de los esfuerzos gubernamentales para contrarrestar el problema de desnutrición y la persistencia de infecciones gastrointestinales, aunados a otros problemas sociales, estos todavía son una causa importante de marginación en el ámbito nacional. Por estas condiciones al presentar casos de desnutrición, los niños son más vulnerables a adquirir infecciones formándose así un círculo vicioso.

### 6.5.1.7 Medicina tradicional

Los pueblos indígenas entienden a la salud como un estado de equilibrio en función del buen o mal comportamiento, así como del respeto a la madre tierra, a las deidades ancestrales y cristianas en una noción sincrética. Para las comunidades indígenas, la salud del cuerpo se asocia además, con cierto equilibrio entre el frío y el calor, que se replica en otras dualidades como la noche y el día, lo femenino y lo masculino, etc.

La medicina tradicional se relaciona directamente con la forma en que los pueblos indígenas comprenden e interactúan con el mundo; entre otras prácticas, utilizan los conocimientos de la herbolaria, así como técnicas empleadas por curanderos, parteras, hueseros-sobadores, adivinos y rezadores. También colaboran personas con experiencia reconocida y acumulada en el tema de la curación.

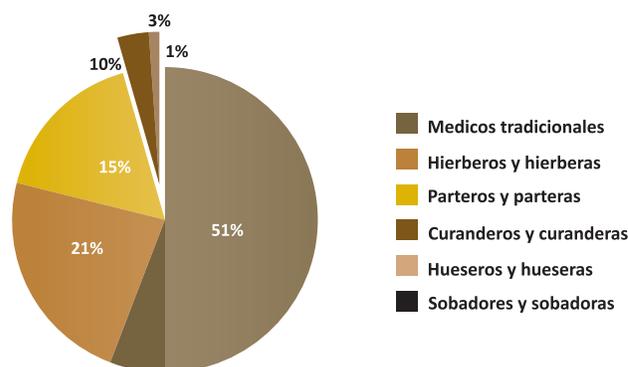
Las principales causas de la demanda de atención de la medicina tradicional son el mal de ojo, el empacho, el susto o espanto, la caída de mollera y la disentería -enfermedad infecciosa asociada a dolor abdominal, fiebre, diarrea, inflamación y ulceración de la boca. Por otra parte, la medicina tradicional clasifica a las enfermedades en cuatro grupos: i) origen natural, ejemplo de ello serían el empacho y el estreñimiento; ii) origen sobrenatural -enfermedades que significan un desequilibrio del hombre con la naturaleza y la sociedad; iii) enfermedades adquiridas a través del sueño y iv) enfermedades que no tienen un origen causal bien definido como el alcoholismo, tabaquismo, drogadicción, entre otros.

Los médicos tradicionales no cuentan con reconocimiento de sus saberes en el campo de la medicina tradicional; tampoco cuentan con legalización, inclusión en las acciones de salud, infraestructura digna para el ejercicio de su profesión y sin apoyos en el área de capacitación e investigación. Por otra parte, es importante señalar que el bajo presupuesto asignado a la medicina tradicional, ha provocado que los saberes y conocimientos se pierdan, ya que no existe la sistematización de la información, faltando, inclusive, la actualización del padrón de médicos tradicionales.

Es importante señalar que los médicos tradicionales del país constituyeron un Consejo Nacional de Médicos Indígenas Tradicionales en 1992, integrado por 52 organizaciones. Además, en 1994 se constituyó, el Consejo Estatal de Médicos Tradicionales del Estado de Oaxaca (CEMITO); aunado a lo anterior, el Estado cuenta con otras asociaciones para atender y promover la salud de los pueblos y comunidades indígenas, desde su cosmovisión. El trabajo que realizan no cuenta con apoyo para la capacitación e investigación, lo cual limita su alcance dejando a la medicina tradicional con pocas posibilidades de llegar a la población en general.

Los médicos tradicionales han perpetuado el conocimiento a través de la transmisión oral de los saberes ancestrales para servir a las poblaciones a las que pertenecen, siendo en muchos casos los únicos actores de la atención a la salud en comunidades de muy alta marginación y extrema pobreza. En la actualidad, la cobertura de la medicina tradicional contempla 20 organizaciones regionales, que abarcan 809 médicos indígenas tradicionales, de los cuales 315 son hombres y 494 mujeres; 332 hierberas y hierberos; 234 parteras y parteros; 165 curanderos y curanderas; 44 hueseros y hueseras y, 9 sobadoras y sobadores (CEMITO, 2011).

Gráfico 6.5.7 Medicina tradicional



Fuente: Elaboración propia de la Secretaría Asuntos Indígenas del Estado de Oaxaca, 2010.

La medicina tradicional cuenta con tres centros de medicina tradicional en Capulalpam de Méndez, Tlaxiaco y Nochixtlán; ocho casas de medicina tradicional en Cuicatlán, Huautla, Jamiltepec, Miahuatlán, Soyaltepec, Guienagati, Guichicovi y Tlacolula; además, una casa de atención a la mujer en San Mateo del Mar. Así mismo, existen cuatro jardines etnobotánicos y una farmacia. Lo anterior refleja el contraste con las 936 unidades médicas de los servicios de salud de Oaxaca. Cabe señalar que el área de influencia en donde se concentran la mayoría de los médicos tradicionales son las zonas de extrema pobreza.

## 6.5.2 Objetivos, estrategias y líneas de acción

### Objetivo 1

Mejorar las condiciones de salud de la población oaxaqueña, disminuyendo la morbilidad y mortalidad a través de la sistematización de la información, acciones oportunas de los programas preventivos de salud y la revisión médico-curativa de calidad en las unidades aplicativas, con la finalidad de obtener un incremento en la esperanza de vida al nacer en el estado de Oaxaca.

**Estrategia 1.1** Garantizar la salud y asistencia social en forma sustentable a través de un ejercicio presupuestal transparente y razonado, privilegiando la optimización de los recursos, para hacer llegar más y mejores servicios y medicinas.

#### Líneas de acción 1

- Diagnóstico de las enfermedades más reincidentes en el estado de Oaxaca elaborado.
- Sistema de información estadístico de las enfermedades, de la cobertura hospitalaria, el abasto de medicamentos y la atención médica en las ocho regiones de Oaxaca consolidado, para el desarrollo de una mejor estrategia de atención.
- Servicios médicos de calidad y medicinas otorgados, con una distribución equitativa, para todos los oaxaqueños.
- Servicio de salud de las diferentes instituciones homologados, para otorgar un trato igualitario.
- Personal sensibilizado en la interculturalidad para atención de la población, para la reorientación de las capacidades del personal hacia las necesidades del sector salud en Oaxaca.

- Padecimientos relacionados a un inadecuado saneamiento básico familiar y comunitario transmitidos por vectores (paludismo, dengue, etc.) reducidos.
- Incidencia de VIH-SIDA reducida.
- Estrategia Patio Limpio en las comunidades implementada.

**Estrategia 1.2** Disminución de la mortalidad infantil y materna

#### Líneas de acción 2

- Pacientes con alto riesgo de desarrollar complicaciones atendidos con vigilancia prenatal temprana, sistemática e intencionada que permita la identificación y el diagnóstico temprano.
- Asistencia obstétrica hospitalaria de calidad fortalecida para el manejo de complicaciones graves.
- Incidencia de cáncer de mama disminuida, a través de la integración de un sistema de prevención y detección oportuna.
- Embarazos detectados en forma oportuna para su control, así como el incremento de la planificación familiar.

**Estrategia 1.3** Disminución de la incidencia y mortalidad por el Virus de Papiloma Humano (VPH) en mujeres mayores de 25 años.

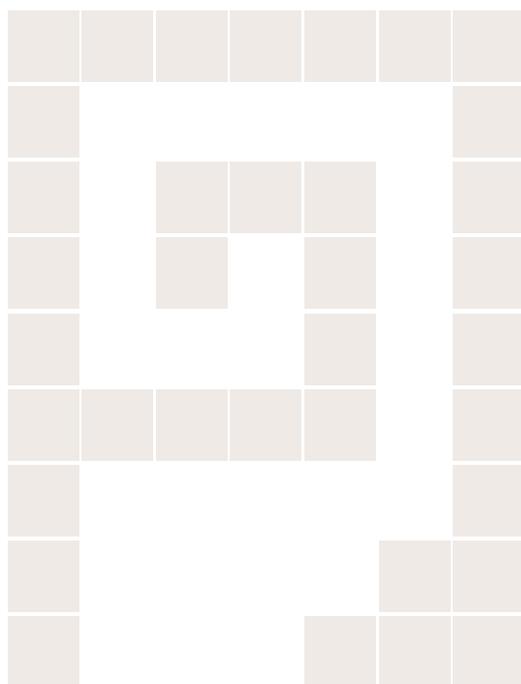
#### Líneas de acción 3

- Prevención aplicada, a través de la cobertura del esquema completo de vacunación, de la primera y segunda dosis de la vacuna contra el VPH y cursos de prevención.
- Atención médica oportuna realizada, para la detección del VPH y cáncer cérvico uterino.

**Estrategia 1.4** Disminución de la desnutrición y obesidad, para incrementar la calidad de vida de la población oaxaqueña.

#### Líneas de acción 4

- Estadísticas básicas generadas acerca de los problemas de nutrición.
- Orientación alimentaria, nutrición comunitaria y fomento a la producción de alimentos (huertos y hortalizas) realizada.
- Sistema de prevención y detección oportuna de la desnutrición y obesidad implementado.



## Objetivo 2

Revitalizar la medicina tradicional indígena, a través de la incorporación de un modelo de atención médica intercultural, que permita ampliar la cobertura a los pueblos y comunidades indígenas y rurales del estado.

**Estrategia 2.1** Impulso a la investigación, enseñanza y difusión de la medicina tradicional de las culturas indígenas.

#### Líneas de acción 1

- Medicina tradicional sistematizada (registro, especificación, protocolos de efectividad y seguridad) y difundida.
- Escuela de medicina tradicional indígena fundada, para la formación de cuadros de jóvenes médicos, capacitación de médicos tradicionales y la revitalización de los saberes de la medicina tradicional.
- Premio estatal "María Sabina" al mejor trabajo de investigación sobre medicina tradicional indígena y al médico de medicina tradicional que destaque durante el año implementado.
- Materiales audiovisuales e impresos producidos y difundidos, para la revitalización y fomento de la medicina tradicional indígena en Oaxaca.

**Estrategia 2.2** Desarrollo de una estrategia para la implementación eficiente de la medicina tradicional indígena.

#### Líneas de acción 2

- Consejo Estatal de Médicos Tradicionales del Estado de Oaxaca consolidado, para el fortalecimiento organizativo y de gestión interinstitucional de los médicos de medicina tradicional.
- Modelo de atención médica intercultural creado, que permita ampliar la cobertura a los pueblos y comunidades indígenas y rurales del estado.

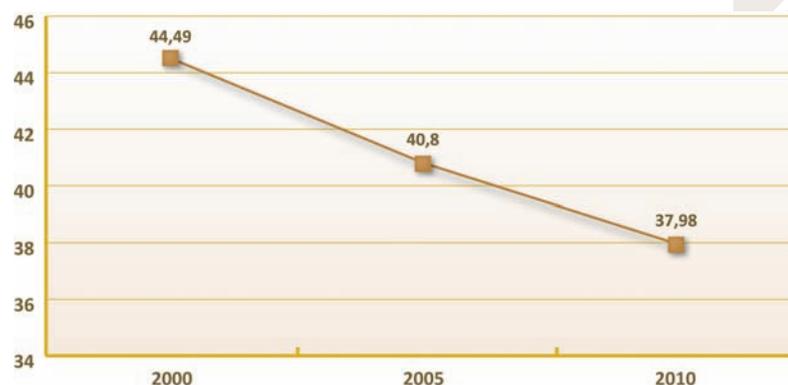
## 6.6 Nuevas realidades y necesidades sociales: niños, jóvenes, adultos mayores y familias

### 6.6.1 Diagnóstico

#### 6.6.1.1 Infancia

De acuerdo a la Convención de Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño (1990), en su artículo 1º menciona que se entiende por niño a todo ser humano menor de dieciocho años. En Oaxaca existe un decrecimiento poblacional de este grupo de edad; según datos del INEGI en diez años (2000-2010), se puede identificar una tasa -5.6%, lo cual indica una disminución considerable respecto a la población total del estado. En diez años la proporción de población infantil respecto al total disminuyó el 6.51%, pasando de 1,529,921 infantes a 1,444,039 respectivamente.

Gráfico 6.6.1 Porcentaje de la población infantil respecto a la población total.



Fuente: INEGI, Censo de Población y Vivienda 2000 y 2010

A pesar de la disminución de población infantil, en la actualidad, sigue siendo más de la tercera parte de los habitantes en el estado que demanda acciones públicas para su desarrollo orientadas a la protección integral de sus derechos.

Es importante señalar que las niñas y los niños son un grupo poblacional de alto riesgo debido al periodo de formación y desarrollo en el que se encuentran y al grado de dependencia que guardan hacia otras personas; ello implica necesidades en materia de educación, salud, esparcimiento y seguridad. El gobierno mexicano está comprometido ante la Convención de los Derechos de los Niños a realizar una serie de acciones en el campo de la legislación, la educación y la salud, para cumplir las disposiciones en materia infantil. En este mismo sentido, Oaxaca cuenta con la Ley de Protección de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes. Sin embargo, existe falta de información y sensibilización sobre este tema en particular a nivel municipal y por región, lo que hace más difícil el conocimiento y resolución de los mismos.

Entre los principales problemas que enfrenta la niñez oaxaqueña están la desnutrición, niñas y niños en situación de calle y el trabajo infantil.

### 6.6.1.2 Desnutrición infantil

La desnutrición inhibe el desarrollo cognitivo y afecta el estado de salud de por vida. La Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2006, elaborada por el Instituto Nacional de Salud Pública (INSP), señala que a nivel nacional el 11.5% del total de los menores de 5 años presentan talla baja. Oaxaca es el segundo estado con el porcentaje más alto de niños de este grupo de edad que presentan talla baja, con un total del 22.1% de la población de menores de 5 años en la entidad.

Por otra parte, Oaxaca se ubica en el tercer lugar nacional de prevalencia de bajo peso para niños menores de 5 años, con un 7.7% del total de este grupo poblacional, siendo la media nacional el 4.7%.

**Tabla 6.6.1 Prevalencia de talla baja y peso para la edad en menores de 5 años, 2006**

Baja talla para la edad		Bajo peso para la edad	
Entidad	Porcentaje	Entidad	Porcentaje
Colima	16.2	Nuevo León	1.7
Tamaulipas	4.4	Baja California	2.1
Nuevo León	4.6	Jalisco	2.7
Baja California	5.4	Quintana Roo	2.7
Nayarit	5.6	Sinaloa	2.9
Nacional	11.6	Nacional	4.7
Hidalgo	16.7	Yucatán	7.5
Yucatán	20.3	Guerrero	7.6
Guerrero	21.6	Oaxaca	7.7
Oaxaca	22.1	Hidalgo	8.3
Chiapas	27	Chiapas	10.3

Fuente: Instituto Nacional de Salud Pública (INSP). Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2006.

Es importante resaltar que el grupo poblacional de niños mayores de 5 a 11 años presentan una situación aún más desfavorable que la de 5 años y menos; Oaxaca tiene el tercer lugar con mayor prevalencia de talla baja con un 24.3% del total de este grupo poblacional, sólo superado por Guerrero y Chiapas, siendo la media nacional de 9.8%. Esto ubica a la entidad en un 14.5% superior a la media nacional, con una diferencia de 21.4% respecto al estado con menor prevalencia que es Nayarit 2.9%.

La prevalencia de talla baja de las niñas de 5 a 11 años a nivel nacional es de 8.3%; Oaxaca es el tercer estado en prevalencia de este grupo poblacional con el 20.5%, solamente Yucatán y Chiapas tienen una prevalencia mayor con el 24.8% y 26% respectivamente. Las cifras indican que Oaxaca está 12.2% por encima de la media nacional y 19% más que el estado que presenta la menor prevalencia.

**Tabla 6.6.2 Prevalencia de talla baja para la edad en niñez de 5 a 11 años (2006)**

Niños		Niñas	
Entidad	Porcentaje	Porcentaje	Entidad
Nayarit	2.9	Coahuila	1.5
Nuevo León	3.6	Baja California Sur	1.7
Distrito Federal	4.4	Nuevo León	2
Guanajuato	5.3	Nayarit	2.7
Durango	5.5	Durango	2.8
Nacional	9.8	Nacional	8.3
Quintana Roo	17.5	Campeche	14.4
Yucatán	22.5	Guerrero	21.1
Oaxaca	24.3	Oaxaca	20.5
Guerrero	24.7	Yucatán	24.8
Chiapas	24.8	Chiapas	26

Fuente: Instituto Nacional de Salud Pública (INSP). Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2006.

Una infancia desnutrida impide el desarrollo pleno de las personas, lo que se traduce en un estado de mayor vulnerabilidad para alcanzar la esperanza de vida promedio, teniendo un mayor impacto en morbilidad -desarrollo de patologías crónicas como enfermedades coronarias, hipertensión, tuberculosis entre otras en la edad adulta- rezago educativo y baja productividad, tan sólo por citar algunas de las repercusiones más evidentes. De hecho, es un factor de transmisión y reproducción intergeneracional de la pobreza y la desigualdad social.

De acuerdo a la Comisión Económica para América Latina (CEPAL, 2006), la desnutrición infantil es uno de los factores más importantes para la mortalidad infantil en edad preescolar (50-60%), para la diarrea es de 61%, para la neumonía del 53% y 45% para el sarampión.

A pesar de la existencia de diferentes programas alimentarios en el país, no existen datos precisos, dada la persistencia del bajo peso y talla. De acuerdo a la ENSALUD 2006, el programa de mayor cobertura en ayuda y apoyo alimentario en Oaxaca es el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, que cubre al 55.8% de hogares del estado. Por otra parte, el Programa de Desayunos Escolares del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia en el Estado de Oaxaca, cubre tan sólo al 7.5% de hogares; este organismo cuenta también con el Programa de Despensas, que cubre aproximadamente al 3.9 de los hogares oaxaqueños. El Programa de Apoyo Alimentario entregó apoyos al 0.1% de los hogares y el Programa de Suplementos, Vitaminas y Minerales (SVM) al 6.1%.

### 6.6.1.3 Infancia en situación de calle

Cuando se habla de infancia en situación de calle se hace referencia a dos grandes grupos; el primero se refiere a niñas y niños que trabajan en la calle pero mantienen relaciones cercanas con sus familias. El segundo grupo se integra por las niñas y niños de la calle que están sin hogar y no tienen vínculos con su familia; en algunos casos han sido abandonados y en otros ellos mismos decidieron irse: comen, duermen, trabajan, hacen amistades y juegan en la calle (Forselledo, 2001).

Esta situación implica una condición de discriminación y desventaja social en la que puede vivir la niñez por el abandono de su familia y de la sociedad; su situación de alta vulnerabilidad los expone a la violencia, explotación sexual, drogadicción, explotación laboral, entre otros. Es importante señalar que no se cuenta con un registro oficial, ni investigaciones precisas que refieran al número de niñas y niños en cada una de las condiciones descritas. Algunos datos que ofrece la asociación civil Centro de Apoyo al Niño de la Calle (CANICA) mencionan que la mayor parte de la niñez en situación de calle presenta niveles altos de desnutrición y que son hijas e hijos de migrantes indígenas.

### 6.6.1.4 Adopción

Se entiende por adopción o filiación adoptiva al acto jurídico mediante el cual se crea un vínculo de parentesco entre dos personas, de forma tal que establece entre ellas relaciones análogas o muy similares a las que resultan jurídicamente de la paternidad.

El Código Civil del Estado de Oaxaca, en su artículo 403 del capítulo II, define a la adopción como el acto por el cual una persona mayor de veinticinco años en pleno ejercicio de



sus derechos, acepta a uno o más menores o incapacitados como hijos, adquiriendo respecto de él o ellos, todos los derechos que los padres tienen, además de contraer todas las responsabilidades que el mismo reporta respecto de la persona de un hijo.

La legislación civil federal mexicana contempla dos tipos de adopción: la simple y la plena. La adopción simple es aquella en la que la relación de parentesco sólo se establece entre el adoptante y el adoptado; esta puede ser revocada en los casos que marca la ley. Por su parte, la adopción plena permite terminar definitivamente con el parentesco de origen del menor de edad, es irrevocable y establece un vínculo que no sólo une al adoptado con el adoptante sino que también lo une con los parientes de este último, asimilándolo a un hijo o hija natural del adoptante.

Uno de los principales problemas no sólo en Oaxaca sino en todo el país, es la escasa cultura que existe sobre el proceso de adopción, lo cual repercute en el índice tan bajo de niños adoptados. La adopción se visualiza socialmente como un proceso largo y complejo; la creencia de que los trámites son excesivos y tardados, las posibles patologías y genética que el niño pueda traer, el perfil del niño y un mal manejo del tema, contribuyen a desincentivar a los posibles interesados en esta opción para tener un hijo.

La agilización del proceso de adopción depende de los padres adoptivos; es decir, que el proceso depende del tiempo en que los solicitantes cumplan con todos los requisitos. Sin embargo, la agilización de la situación jurídica de los niños para que puedan ser candidatos de adopción, depende única y exclusivamente de las instituciones responsables. Lo anterior implica la necesidad de un minucioso control y seguimiento de manera individual de cada niño bajo la custodia del gobierno, además de la investigación exhaustiva de la situación de orfandad en que se encuentran los niños.

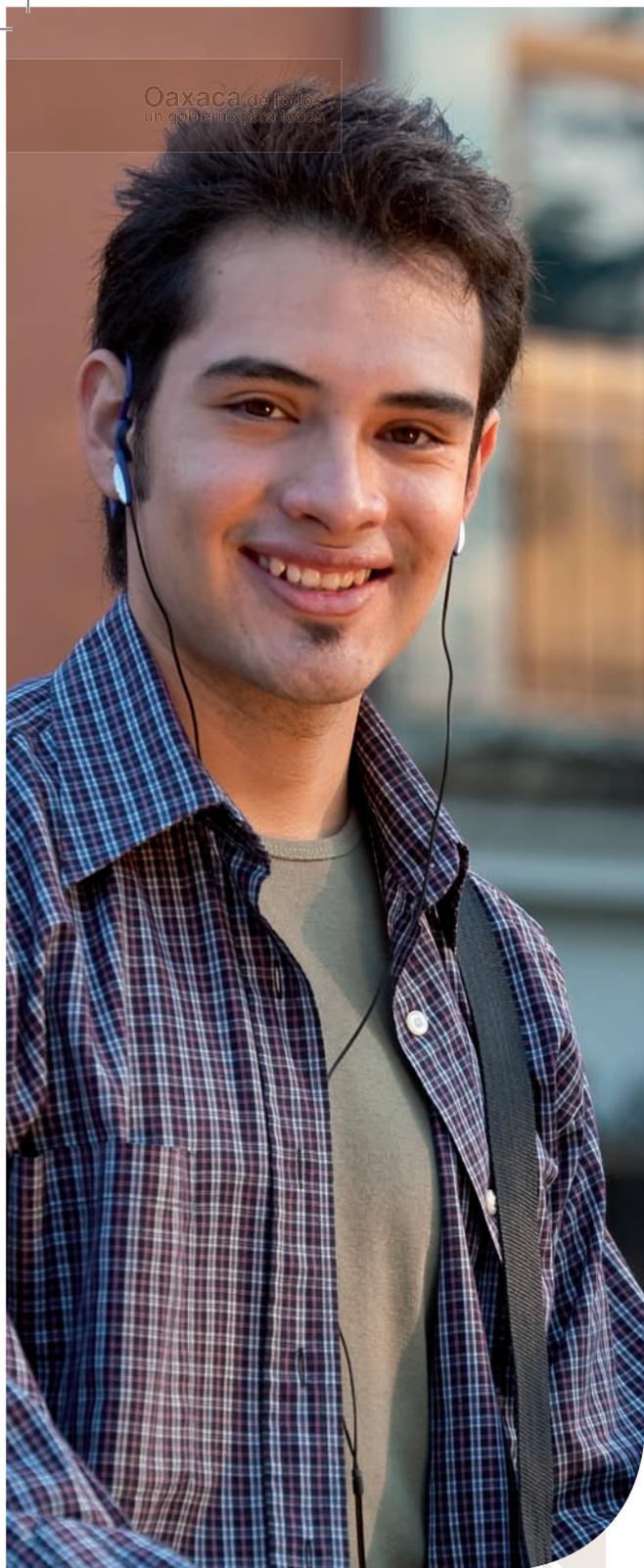
Otra problemática fundamental es que los padres adoptivos buscan a niños muy pequeños de entre 1 y 3 años, para vivir la experiencia de tener un bebé en casa. Por lo tanto, cuando los niños son mayores a los 3 años y aún no han sido adoptados, sus posibilidades se reducen considerablemente. En el caso de los niños con discapacidad resulta aún más complicada, porque existe un rechazo a la idea de hacerse cargo de un niño con capacidades diferentes.

En México, las autoridades federales no cuentan con información actualizada de cuántos niños se tienen en los albergues, casas de asistencia públicas y privadas, ni en los albergues estatales y municipales del DIF, ni cuántos de éstos pudieran darse en adopción. Hasta el primer semestre del año pasado, tan sólo 13 estados habían enviado información pertinente al DIF Nacional y las cifras son dispares: Chiapas indicaba que sólo tenían 400 niños, mientras Tijuana dice contar con tres mil.

De acuerdo con un estudio elaborado por el Centro de Estudios de Adopción (CdEA) en 2010 se incrementó 23% el número de adopciones en México con respecto al 2009. El informe de la organización reveló que a nivel nacional se registraron 989 trámites de adopción. El Estado de México es la entidad con mayor número de solicitudes (189) seguido por Jalisco con 135 y Chihuahua con 85. Oaxaca registró sólo 36 solicitudes de adopción en 2010.

#### 6.6.1.5 Trabajo infantil

Se entiende como trabajo infantil aquel que priva a la niñez de su desarrollo, de su potencial y de su dignidad y que es perjudicial para el desarrollo físico y psicológico, que interfiere con su escolarización pues les impide ir a la escuela, o que en su caso les exige combinar trabajo y escuela (OIT). De acuerdo al Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), en su informe del Estado Mundial de la Infancia 2011, existen 150 millones de niños y niñas de 5 a 14 años en el mundo, que actualmente trabajan.



De acuerdo al INEGI (2007), en México existen 3.6 millones de niños y niñas menores de 17 años que trabajan, de los cuales 1.1 millones tienen menos de 14 años. La actividad laboral que realizan las niñas y niños repercute directamente en la baja probabilidad de completar su educación básica, lo que forma un círculo vicioso que incide además en la reducción de las probabilidades de salir de la pobreza.

En Oaxaca, el 21% del total de la población de niños de 5 a 17 años están ocupados en una actividad laboral, mientras que en el caso de las niñas asciende a un 9%.

**Tabla 6.6.3 Población infantil de 5 a 17 años según tipo de actividad, Oaxaca, 2009.**

	Tipo de actividades							
	Ocupados		Solo estudian		Quehaceres domésticos y/o estudian		Otras actividades	
		%		%		%		%
Niñas	48046	9	110861	21	372029	69	5412	1
Niños	110294	21	147489	28	267373	50	6732	1
Total	158340		258350		639402		12144	

Fuente: INEGI, 2009

#### 6.6.1.6 Jóvenes

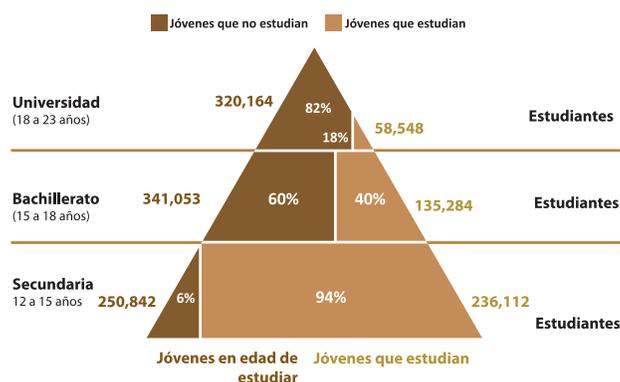
En torno a la juventud se tejen diversas problemáticas que inciden en el desarrollo integral de una sociedad; por lo cual, resulta importante conocer y atender las necesidades e intereses de este grupo poblacional que, hoy en día, representa la tercera parte del total de personas que habitan en Oaxaca.

De acuerdo al Censo Nacional de Población y Vivienda INEGI 2010, los jóvenes entre 12 y 29 años de edad constituyen el grupo poblacional más grande en el estado. Con 1,240,207 hombres y mujeres, la juventud integra al 33% del total de los oaxaqueños. Esta realidad representa un espacio de oportunidad social conocido como "bono demográfico", lo que significa que invirtiendo en este sector, se potencializa el desarrollo de la sociedad y Oaxaca en su conjunto.

### 6.6.1.7 Educación

La juventud oaxaqueña enfrenta serias dificultades para acceder y permanecer en el sistema de educación, generándose un déficit preocupante conforme avanza el nivel educativo. Al llegar al nivel superior, sólo 18% de los jóvenes que tienen la edad para estudiar lo hacen (a diferencia del promedio nacional que es de 29%), es decir, 10 puntos porcentuales más.

Gráfico 6.6.2 Jóvenes que estudian por nivel académico



En este mismo sentido, de acuerdo a la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) y del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), del total de las personas jóvenes que tienen entre 15 y 24 años de edad (720,396), las personas con origen indígena representan 24% (172,895). Sin embargo, el 68% no asiste a la escuela.

La principal causa para que los jóvenes abandonen sus estudios es la falta de recursos económicos, lo que muestra claramente la importancia de generar programas amplios de becas que garanticen su permanencia en las instituciones educativas y permitan incrementar el nivel de escolaridad promedio en el estado.

### 6.6.1.8 Economía

El INEGI (2010) señala que sólo 47% de la juventud oaxaqueña (507,789 personas) participa activamente en los diferentes sectores económicos, lo que implica que más de la mitad de las y los jóvenes no son económicamente activos. Asimismo, 472,035 personas jóvenes (40% de la juventud oaxaqueña) está en busca o espera obtener alguna oportunidad de empleo.

23 La problemática de mujeres adolescentes embarazadas, está desarrollada en el tema de grupos en condición de vulnerabilidad.

Según la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo 2010, del total de vendedores ambulantes en el estado, 23% (13,109) son jóvenes, lo que significa que un número importante de este grupo de edad se encuentra en el sector informal ante la falta de empleo.

### 6.6.1.9 Salud

En el ámbito de la salud, la juventud se enfrenta a problemáticas graves que impiden su desarrollo integral y afectan seriamente su calidad de vida. Específicamente, las jóvenes viven dos problemáticas que ponen en riesgo su vida: embarazo adolescente y violencia de género.<sup>23</sup>

En cuanto al fenómeno del suicidio, en 2009, Oaxaca registró 40 casos de suicidios en jóvenes de 15 a 29 años, de los cuales el mayor porcentaje corresponde a varones, con 75%. En este sentido, es necesario atender la salud emocional de la población joven como un elemento fundamental que incide directamente en su bienestar individual y colectivo.

### 6.6.1.10 Justicia

El tema de justicia resulta sumamente relevante en la juventud, ya que es una de las mayores situaciones de riesgo que afecta la vida de una persona. Aunque no se cuenta con información amplia al respecto, de acuerdo con datos del INEGI, hasta 2009 había 4,214 personas reclusas en alguno de los Centros de Readaptación Social de Oaxaca; de este total, 17% son jóvenes entre 18 y 29 años de edad. Al mismo tiempo, del total de personas que se encuentran procesadas por la comisión de un delito, 45% corresponden al rango de juventud (18-29 años).

En cuanto a los menores de edad que han cometido algún delito, actualmente 82 jóvenes entre 12 y 17 años de edad se encuentran reclusos en la Dirección de Ejecución y Medidas para Adolescentes (antes Consejo de Tutela), lo que igualmente nos plantea la urgencia de implementar programas de prevención del delito y conductas violentas.



Es importante mencionar que no existen datos específicos y actualizados para el estado de Oaxaca sobre estas problemáticas juveniles, por lo que es evidente la necesidad de realizar una amplia y profunda investigación que permita tener datos directos y confiables sobre la situación de la juventud oaxaqueña.

#### 6.6.1.11 Personas adultas mayores

Las personas adultas mayores son aquellas que cuentan con sesenta años o más y que se encuentran domiciliadas o en tránsito dentro del territorio nacional (Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores, 2002). La transformación demográfica en el mundo es un proceso irreversible; en la actualidad, hay aproximadamente 600 millones de personas de 60 años y más; para el año 2025 se espera que la cifra se duplique.

De acuerdo a las estimaciones del Plan de Acción Internacional Madrid sobre el Envejecimiento 2002, se prevé que en los países en desarrollo la población de 60 años y más se cuadruplica en los próximos cincuenta años. Dicha evolución demográfica tendrá consecuencias en la vida individual, comunitaria, nacional e internacional. Todas las dimensiones de la vida humana -sociales, económicas, políticas, culturales, psicológicas y espirituales- experimentarán una transformación.

A nivel nacional, en el periodo 2000-2010, la tasa de crecimiento de personas de 60 años y más ha sido de 44%, pasando de 6,948,457 a 10,055,379 adultos mayores. Oaxaca no está exenta de ese cambio demográfico; en el mismo periodo para el año 2000 había en el estado 290,315 personas de 60 años y más y, para el año 2010 el número se incrementó a 406,169 personas, presentándose un aumento en la tasa de crecimiento poblacional del 39.9% en el periodo.

En Oaxaca la proporción de mujeres respecto al total se incrementa de acuerdo a la edad. En términos relativos el censo 2010 permite identificar que, del total de la población, las mujeres son el 52.1% de la población; en relación a la edad de 60 años y más las mujeres son el 53.7% del total de ese grupo de edad. Estas diferencias pueden ser explicadas a partir de la sobremortalidad masculina, debido a enfermedades infecciosas, predominio de enfermedades degenerativas y la extensión de modos de vida y hábitos nocivos como el estrés, alcoholismo y los riesgos innecesarios.

En las personas adultas mayores, según el Consejo Nacional de Población y Vivienda (2004) las principales causas de muerte en hombres son las cardiovasculares (28.6%), las de tipo crónico degenerativas (15.5%) y la diabetes mellitus (11.6%). Entre las mujeres, las enfermedades cardiovasculares ocupan el primer lugar (28.6%), seguidas de las crónico-degenerativas (16.5%) y la diabetes mellitus (15.7%).

Tabla 6.6.4 Población de 60 años y más Nacional y Oaxaca, 2010

Indicador demográfico	Nacional			Oaxaca		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
Población total	112,336,538	54,855,231	57,481,307	3,801,962	1,819,008	1,982,954
Población de 60 años y más	10,055,379	4,679,538	5,375,841	406,169	187,765	218,404
Porcentaje de adultos mayores respecto al total	8.9%	4.1%	4.8%	10.6%	4.9%	5.7%

Fuente: INEGI, Censo de Población y Vivienda 2010.



La combinación de tasas de fecundidad bajas, con una mortalidad en descenso, ha provocado un envejecimiento general de las sociedades; el fenómeno del envejecimiento cada vez tendrá mayor impacto en la vida económica, social y cultural, a partir de las necesidades de seguridad social, salud, vivienda, empleo, esparcimiento, derecho a la información, entre otras. Asimismo generará problemáticas relacionadas con los malos tratos: negligencia, abandono, situaciones de enfermedad terminal, ageísmo, violencia. Sin embargo, no hay mecanismos que atiendan la problemática de las personas mayores. Es necesario generar y sistematizar la información sobre las condiciones en las que viven y sobre las necesidades específicas que deben ser atendidas.

El envejecimiento pasará a ser cuestión primordial pues cada vez la población tendrá mayor edad. Es necesario poner atención a la relación envejecimiento, desempleo y sostenibilidad de los sistemas sociales. Resulta vital atender el fenómeno del incremento poblacional de personas adultas mayores, a partir de los cambios económicos, políticos y sociales derivados de la propia dinámica demográfica del grupo poblacional en cuestión. Temas como gastos sanitarios, discapacidad, exclusión social, pensiones de jubilación deberán ser puntos nodales para la generación de acciones públicas orientadas a satisfacer las necesidades de las personas mayores.

La información disponible permite identificar que el tema de seguridad social cada vez irá en aumento a partir del propio crecimiento demográfico de la población mayor, según el Censo Nacional de Población y Vivienda (INEGI, 2010), del total de población de 60 años y más, sólo el 55% tiene acceso a seguridad social. En la medida del incremento demográfico, cada año habrá más personas mayores sin acceso.

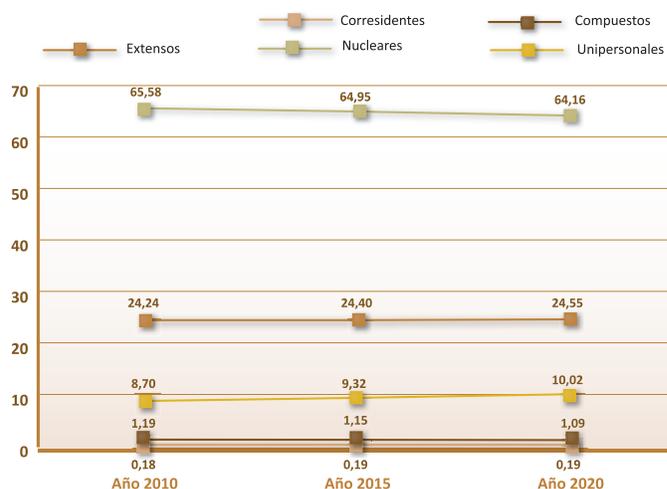
El estado de Oaxaca no cuenta con legislación específica que proteja los derechos de las personas mayores; tampoco existe un programa de atención integral que atienda las necesidades de las personas de este grupo de edad.

### 6.6.1.12 Familias

La Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó y proclamó la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948); en su artículo 16 menciona que “la familia es el elemento natural y fundamental de la sociedad y tiene derecho a la protección de la sociedad y del Estado”.

En la actualidad, la dinámica demográfica permite ubicar distintas composiciones de los hogares en Oaxaca; eso indica ya la diferenciación en formas de organizarse, por parte de las familias. Según proyecciones del Consejo Nacional de Población (CONAPO, 2008), se distinguen diferentes tipos de hogares: nucleares, extensos, unipersonales, compuestos y corresidentes. Los datos indican una ligera disminución en el tiempo de la composición de hogares nucleares y un ligero aumento de hogares extensos y unipersonales.

Gráfico 6.6.3 Proyección de tipos de hogares en Oaxaca



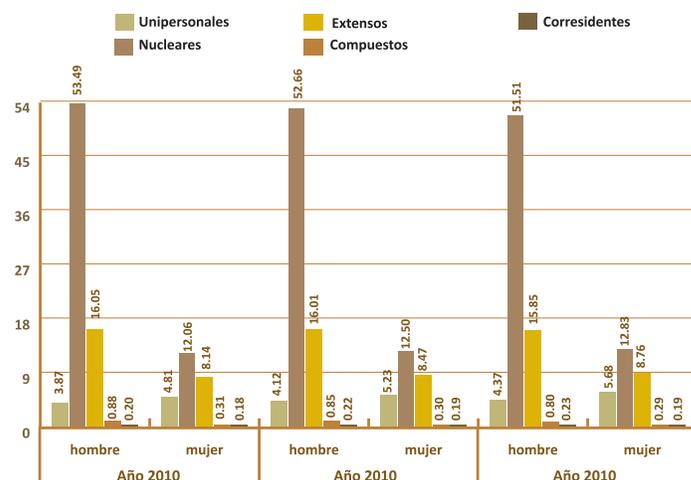
Fuente: Proyecciones del Consejo Nacional de Población y Vivienda (CONAPO), 2008.

Factores como el nivel de escolaridad y acceso a fuentes de información han provocado cambios en las estructuras de los hogares y la definición de la jefatura; según estimaciones de 2008, cada vez habrá más familias con jefatura femenina en los diferentes tipos de hogar en Oaxaca.

De acuerdo a la información, en 2010 había una razón de 44 hogares nucleares con jefatura masculina, por cada 10 con femenina; para el 2020 la razón será de 40 hogares con jefatura masculina por cada 10 con femenina. Esto indica una disminución de hogares con manutención masculina y, por tanto, el aumento de habitaciones con jefatura femenina. Lo anterior señala una disminución de la razón con respecto a los hogares extensos; en el 2010 habían 20 con jefatura masculina, por cada 10 con jefatura femenina y se estima que para el 2020 la razón será de 18 hogares donde un hombre sea el principal sustento, por cada 10 donde lo sea una mujer.

Particular atención merecen los hogares unipersonales, donde la razón indica que en 2010 había 8 hogares con jefatura masculina por cada 10 con femenina; para el 2020, la estimación muestra que por cada 10 moradas con jefatura femenina habrá 7 con masculina. Esto implica que cada vez más mujeres que hombres vivirán solas.

Gráfico 6.6.4 Proyección de tipo de hogares en Oaxaca, de acuerdo a la jefatura



Fuente: Consejo Nacional de Población y Vivienda (CONAPO), 2008.

El hecho de que cada vez más hogares tengan una jefatura femenina, tiene consecuencias en la vida social, a partir de la menor participación de las mujeres en la vida económica con el 27.03%, donde los hombres tienen una del 70.11% (INEGI, 2010). Además de la menor participación de las mujeres en la vida económica, cabe agregar el menor salario que perciben; en promedio, según la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (INEGI, 2007 y 2010), las mujeres obtienen un 4.6% menos de salario que los hombres, con relación a la jornada laboral realizada.

La dinámica de transformación de las familias ha provocado necesidades y relaciones en su interior; resaltan los requerimientos de orden económico, educativo y de seguridad personal. Algunos de los efectos que genera esta recomposición de las familias es la obligada ausencia de la jefa de familia al buscar una fuente de ingreso para la manutención de ésta, niñas y niños que dejan de asistir a la escuela, trabajo mal remunerado, carencia de prestaciones y atención médica, por mencionar algunos.



### 6.6.1.13 Violencia familiar

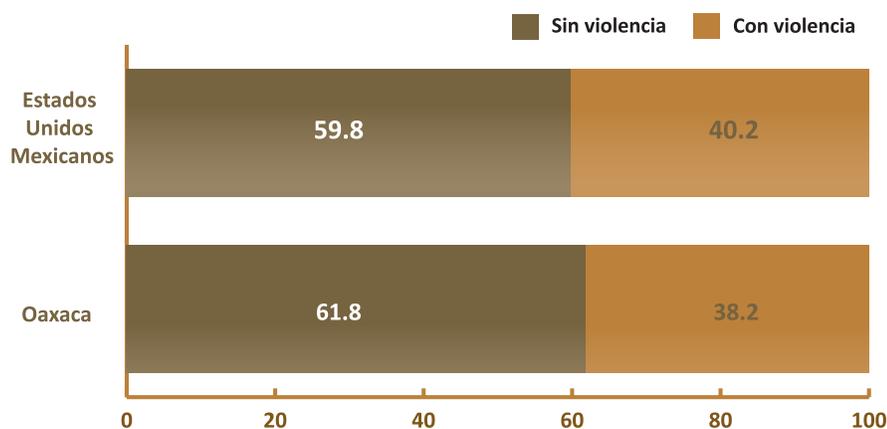
Según la Ley Estatal de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de Género (2009), la violencia familiar es definida como el acto abusivo de poder u omisión intencional, dirigido a dominar, someter, controlar o agredir de manera física, verbal, psicológica, patrimonial, económica o sexual a las mujeres, dentro o fuera del domicilio familiar, cuyo agresor tenga o haya tenido relación de parentesco por consanguinidad o afinidad, de matrimonio, concubinato, noviazgo o mantenga o haya mantenido una relación análoga con la víctima.

En el caso particular de la Ley de Asistencia y Prevención de la Violencia Intrafamiliar para el Estado de Oaxaca (2001), se entiende por violencia intrafamiliar

al uso de la fuerza física o moral, así como las omisiones graves que ejerza un miembro de la familia en contra de otro integrante de ésta, de un cónyuge a otro o de un concubino a concubinaria, que atente contra su integridad física, psíquica, o ambas, independientemente de que pueda producir o no lesiones.”

Los datos de la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (INEGI, 2006) permiten distinguir que en Oaxaca hay un 38.2% de mujeres casadas o unidas que fueron objeto de algún tipo de violencia por su pareja; el dato es 2% menor que el promedio nacional. Sin embargo el dato refiere que casi 4 mujeres casadas o unidas por cada 10 han sido objeto de violencia familiar.

Gráfico 6.6.5 Distribución porcentual de las mujeres casadas o unidas, según condición de violencia por parte de su pareja en los últimos 12 meses, 2006



Fuente: Consejo Nacional de Población y Vivienda (CONAPO), 2008.

Aun cuando existe una legislación para la prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia en el ámbito doméstico, se requiere el desarrollo de un programa integral de atención al fenómeno.

Frente a la violencia hacia las mujeres en los espacios familiares, es necesaria la construcción colectiva de actitudes que estimulen relaciones basadas en la democracia en el seno familiar, promoviendo alternativas sustentadas en el diálogo, la equidad y los derechos humanos.

## 6.6.2 Objetivos, estrategias y líneas de acción

### Objetivo 1

Salvaguardar los derechos humanos de la infancia oaxaqueña, mediante el diseño e implementación de una política de atención integral, para garantizar su pleno desarrollo y la plena vigencia sus derechos.

**Estrategia 1.1** Impulso a la seguridad alimentaria de la infancia oaxaqueña.

#### Líneas de acción 1

- Diagnóstico de la situación alimentaria de los niños oaxaqueños y de la sinergia de los programas alimentarios que actualmente son aplicados en la entidad.
- Programa de cocinas y comedores comunitarias implementado, para atender a los niños en situación de riesgo nutricional.

**Estrategia 1.2** Apoyo a la infancia en situación de riesgo

#### Líneas de acción 2

- Diagnóstico de la situación de riesgo en la población infantil oaxaqueña elaborado.
- Becas infantiles otorgadas para desalentar el trabajo infantil y la situación en calle que fortalezcan los derechos de niñas y niños.
- Albergues infantiles establecidos para atender integralmente a niñas y niños en situación de calle que garantice su pleno desarrollo.
- Centros de atención infantil creados para atender integralmente a niñas y niños en desventaja social que promueva su desarrollo cognitivo-afectivo y físico.

- Campaña de difusión desarrollada para promover el conocimiento y respecto de los derechos de niñas y niños.
- Colaboración con organizaciones civiles enfocadas al apoyo de la población infantil.
- Apego a las políticas y líneas de acción establecidas por el Consejo Estatal de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes de Oaxaca.

**Estrategia 1.4** Fortalecer y vigilar el proceso de adopción a priori y posteriori mediante un organismo institucional consolidado, para garantizar la protección de los derechos humanos de la infancia en materia de adopción.

#### Líneas de acción 4

- Legislación y trámites en materia de adopciones revisados y adecuados, para agilizar y dar certidumbre jurídica en procesos de adopción.
- Apoyo psicológico calificado otorgado a las parejas en proceso de adopción para guiarlos y evaluar su desempeño como futuros padres.
- Asesoría a los posibles padres otorgada en el proceso administrativo de la adopción por personal especializado.
- Seguimiento psicológico otorgado a los menores adoptados para asegurar la estabilidad y seguridad de los niños.
- Campañas de divulgación sobre el tema de la adopción en el estado de Oaxaca.

## Objetivo 2

Salvaguardar los derechos humanos de la juventud oaxaqueña, mediante una atención integral, para mejorar su calidad de vida.

**Estrategia 2.1** Aseguramiento del derecho a la educación de la juventud oaxaqueña que se encuentra en edad de estudiar.

### Líneas de acción 1

- Diagnóstico de las principales causas de deserción educativa de los jóvenes oaxaqueños, para la detección de sus principales necesidades.
- Diseño e implementación de una política de fomento educativo, mediante becas estudiantiles para los jóvenes de nivel medio superior y superior, con la finalidad de incrementar la eficiencia terminal y absorción de la población a los niveles subsecuentes de manera eficiente.
- Establecimiento de mecanismos para mejorar el rendimiento escolar de la población estudiantil.

**Estrategia 2.2** Generación de fuentes de empleo para la población joven del estado de Oaxaca, para mejorar sus condiciones de vida y contribuir a evitar situaciones de riesgo.

### Líneas de acción 2

- Coordinación eficiente y oportuna con los sectores productivos de la entidad, para la generación de empleos, para los jóvenes egresados de los diferentes niveles educativos.
- Coordinación eficiente y oportuna con los tres niveles de gobierno, para la capacitación teórica-metodológica de incubadoras empresariales a la juventud, que les permitan iniciar proyectos de autoempleo.
- Sistematización de bolsas de trabajo del sector público y privado.
- Creación de instancias municipales de la juventud, para atender adecuadamente a la gente joven en sus comunidades.

**Estrategia 2.3** Atención a la salud física, mental y emocional de los jóvenes oaxaqueños, para asegurar su desarrollo y mejorar sus condiciones de vida.

### Líneas de acción 3

- Capacitación teórica y práctica a la juventud oaxaqueña en materia de promoción de la salud, para mejorar su calidad de vida.
- Capacitación para jóvenes sobre cuidado y manejo sustentable de los recursos naturales, para fortalecer el compromiso social y responsable de la comunidad joven en el cuidado y protección del medio ambiente.
- Campañas de prevención y difusión sobre adicciones, salud sexual y reproductiva y situaciones de riesgo, para mejorar el desarrollo integral de la juventud.
- Establecer canales institucionales de comunicación para orientar a los jóvenes en temas específicos que ponen en riesgo su salud física, mental y emocional.

**Estrategia 2.4** Acceso de los jóvenes oaxaqueños al sistema de justicia en condiciones adecuadas, tomando en cuenta sus necesidades específicas.

### Líneas de acción 4

- Diagnóstico y sistematización de la información en materia de justicia dirigida a la juventud.
- Generación de acuerdos y coordinación interinstitucional con las entidades en materia de justicia, para la adecuada atención y respeto de los derechos humanos de la juventud oaxaqueña.
- Apoyo y asesoría jurídica a adolescentes y jóvenes que se encuentran privados de su libertad por la efectación de un delito.
- Mecanismos de prevención del delito establecidos, a través de medios de comunicación y de la infraestructura educativa existente.

**Objetivo 3**

Salvaguardar los derechos humanos de los adultos mayores oaxaqueños, mediante una atención integral, a fin de garantizarles una calidad de vida digna.

**Estrategia 3.1** Impulso al bienestar integral de los adultos mayores.

**Líneas de acción 1**

- Desarrollo e implementación de la Ley para la Protección de los Derechos Humanos de los Adultos Mayores.
- Apoyos otorgados a personas adultas mayores, para apoyar su economía y calidad de vida.
- Asistencia médica y quirúrgica gratuita establecida, para cuidar la salud que garantice mejor calidad de vida.
- Estrategias laborales instauradas, para promover la contratación de personas adultas mayores.
- Ofertas para el uso del tiempo implementadas, con el fin de realizar actividades deportivas, recreativas y culturales que promuevan su bienestar.
- Casas de día creadas para atender integralmente a la población de adultos mayores.
- Asistencia gratuita otorgada para adultos mayores en condiciones de maltrato para elevar su calidad de vida.

**Objetivo 4**

Salvaguardar los derechos humanos de las familias oaxaqueñas, mediante el diseño e implementación de una política de atención integral, para garantizar su desarrollo y la plena vigencia sus derechos.

**Estrategia 4.1** Apoyo al bienestar de las familias con jefatura femenina.

**Líneas de acción 1**

- Estancias infantiles creadas para que las madres jefas de familia puedan trabajar y/o estudiar.
- Transferencias monetarias otorgadas a las jefas de familia desempleadas.
- Atención integral brindada para apoyar a las familias que viven en situación de violencia.
- Consejos de Atención y Prevención a víctimas de violencia instalados.
- Fortalecimiento y descentralización de la Fiscalía Especial de Delitos contra la Mujer.
- Campaña de prevención ejecutada para concientizar a la población sobre el problema de la violencia familiar y sus consecuencias.

## 6.7 Atención a grupos en condición de vulnerabilidad

### 6.7.1 Diagnóstico

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos en México (CNDH) define a los grupos vulnerables como aquellos grupos o comunidades que, por circunstancias de pobreza, origen étnico, estado de salud, edad, género o discapacidad, se encuentran en una situación de mayor vulnerabilidad para hacer frente a los problemas que plantea la vida y no cuentan con los recursos necesarios para satisfacer sus necesidades básicas.<sup>24</sup>

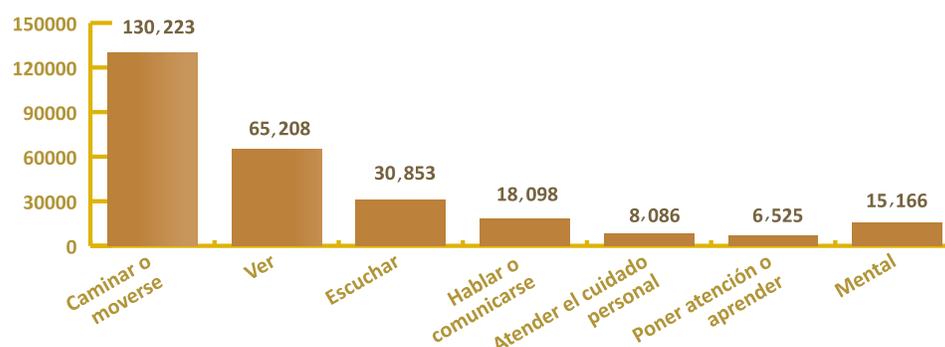
La protección a los derechos fundamentales de los grupos vulnerables, tiene su origen en la no discriminación entre los seres humanos por motivos de raza, sexo, idioma, religión, condición social o económica entre otras; la Declaración Universal de los Derechos Humanos fue adoptada en 1948, al igual que el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales establecidos en 1966, acuerdos a los que México está adherido.

#### 6.7.1.1 Personas con discapacidad

Las personas con discapacidad (PCD), según el artículo I de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CRPD, por su sigla en inglés)<sup>25</sup>, incluyen a aquellas que tengan deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales a largo plazo que, al interactuar con diversas barreras, puedan impedir su participación plena y efectiva en la sociedad en igualdad de condiciones con las demás.

De acuerdo a la Organización Mundial de la Salud (OMS), aproximadamente el 10% de la población del planeta tiene alguna discapacidad. En México, el Programa Nacional para el Desarrollo de las Personas con Discapacidad considera un porcentaje entre el 1.8% y 2.3%. Según el Censo Nacional de Población y Vivienda 2010, en Oaxaca existen 227,262 personas con discapacidad, que representa el 6% del total de la población en el estado; de esta población, 107,950 son hombres (47%) y 119,313 (52.2%) son mujeres. De acuerdo a los datos, casi la mitad de las personas con discapacidad no pueden caminar o moverse, una cuarta parte no puede ver y una décima parte no puede escuchar.

Gráfico 6.7.1 Población con limitación en la actividad en Oaxaca, 2010



FUENTE: INEGI Censo de Población y Vivienda 2010. Tabulados Básicos.

<sup>24</sup> Tomado de <http://www.cndh.org.mx/principal/document>

<sup>25</sup> Instrumento internacional de derechos humanos de las Naciones Unidas o derecho internacional de derechos humanos destinadas a proteger los derechos y la dignidad de las personas con discapacidad.

Aunque los datos censales proporcionan información estadística, no reflejan las condiciones en que viven las personas con discapacidad. La inexistencia de información actualizada sobre el acceso de las PCD a los servicios de habilitación, rehabilitación, prevención, a la educación, empleo, procuración de justicia, seguridad social, actividades culturales, al arte, la recreación, el deporte y participación ciudadana, implica realizar estudios integrales sobre las PCD y sus familias; el diagnóstico deberá estar orientado desde una perspectiva humanista, que permita la elaboración de políticas públicas inclusivas y de atención integral a las PCD, a sus familias y organizaciones en el estado de Oaxaca, con pleno respeto a las formas tradicionales de organización social.

Es necesario poner atención en la infraestructura existente, inicialmente concebida para dar atención a las

PCD. Por ejemplo, la renovación de la infraestructura de las unidades de rehabilitación y otras instalaciones concebidas para dar atención a las PCD. De igual manera, es imperioso dotar con personal profesional y altamente capacitado para dar atención de calidad a las PCD.

Resulta fundamental que todo esfuerzo realizado para la inclusión, el bienestar y el respeto a los derechos humanos de los grupos vulnerables, se lleve a cabo a través de agendas de trabajo especializadas e interinstitucionales. Ello con el fin de dar cumplimiento al compromiso establecido por el Gobierno Mexicano con la Comunidad Internacional, como impulsor y firmante de la Convención de los Derechos de las Personas con discapacidad en 2008.



#### 6.7.1.2 Diversidad sexual

El 18 de diciembre de 2008, 66 países (incluido México) en la Asamblea General de las Naciones Unidas, apoyaron una declaración confirmando que los Derechos Humanos Internacionales incluyen a la orientación sexual y a la identidad de género. El alcance del respeto de estos derechos de igualdad y una vida libre de discriminación para todas las personas que no cumplen con los estereotipos de género y la orientación sexual esperados, es un compromiso social del Estado y de todas las dependencias e instituciones de gobierno.

En México se reconoce como garantía constitucional el derecho a no ser discriminado. En 2001 fue modificado el Artículo 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual prohíbe la discriminación, entre otros motivos por preferencias. En 2003 se publica la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación. Actualmente, tres estados y el Distrito Federal han declarado el 17 de mayo como el día internacional contra la homofobia; entre ellos se encuentra Oaxaca, que con base en el acuerdo 143, la Sexagésima Legislatura Constitucional del Estado Libre y Soberano de Oaxaca declara el 17 de mayo como Día Estatal de la Lucha contra la Homofobia.

En este contexto, y apegado a lo que por ley manda la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es importante seguir construyendo en el ámbito de los derechos humanos desde la diversidad sexual, impulsando en el estado de Oaxaca leyes que puedan tener carácter de obligatoriedad, y que permitan la erradicación de la discriminación, hacia las personas de la diversidad sexual en todas sus manifestaciones, a fin de lograr condiciones de igualdad de oportunidades.

En la Primera Encuesta Nacional sobre Discriminación en México (2005) desarrollada de manera conjunta por el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED) y la Secretaría de Desarrollo Social (SEDE-

SOL), el 71% de personas homosexuales refieren que el mayor sufrimiento es la discriminación; también dos de cada tres encuestados respondieron que sienten que sus derechos no son respetados.

A nivel local no se cuentan con datos sobre el tema de discriminación sexual como tal; sólo se cuenta con el estudio realizado por la Universidad José Vasconcelos (2010), donde se preguntó a los encuestados si estarían dispuestos a trabajar con alguien de preferencias homosexuales; sólo el 54% respondió afirmativamente. El dato indica la persistencia de la condición de rechazo y prejuicio que existe hacia este grupo poblacional.

Las personas discriminadas por su preferencia sexual viven cotidianamente en la escuela, el trabajo o en el propio hogar, con exclusión educativa, negación de servicios, insultos, abandono, despidos laborales injustificados y, en casos extremos, violencia y muerte.

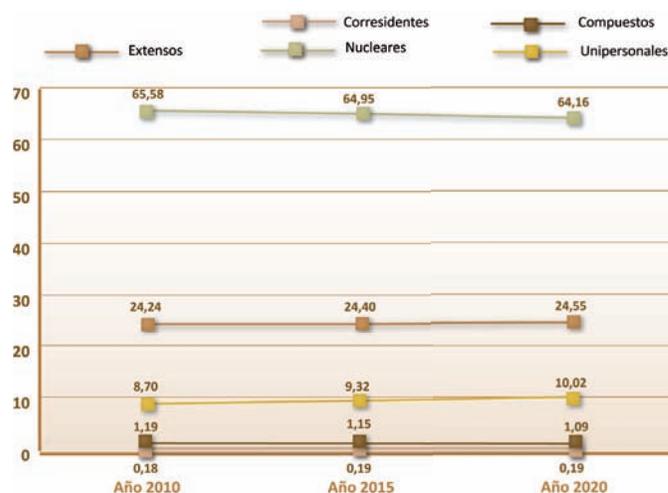
En Oaxaca no se cuenta con una ley específica para la prevención y eliminación de la discriminación, que incidiría en el respeto de los derechos humanos, desde la expresión de la sexualidad, de manera libre en todos los espacios públicos; es necesario legislar en materia del reconocimiento a la nueva clasificación de familias que existen actualmente. Es importante contar con una actualización de las leyes que respondan a la realidad que se vive en Oaxaca.

#### 6.7.1.3 Embarazo adolescente

La Organización Mundial de la Salud (OMS) define a la adolescencia como el período de la vida en el cual el individuo adquiere la capacidad reproductiva, transita los patrones psicológicos de la niñez a la adultez y consolida la independencia socioeconómica; fija además un rango de edad que oscila entre los 10 a los 20 años.

El embarazo en las adolescentes se ha constituido como un problema relevante, porque significa un riesgo elevado para la salud, tanto de la madre como la de la persona recién nacida. Los datos para el estado de Oaxaca revelan un incremento en la tasa de fecundidad en las adolescentes del 2000 al 2010; el aumento más significativo lo representa el grupo de edad de 15 a 19 años, que del periodo 2000-2010 muestra una alza del 4.56%.

Gráfico 6.7.2 Proyección de tipos de hogares en Oaxaca



Fuente: INEGI, Censo de Población y Vivienda 2000 y 2010

La enorme problemática de un embarazo adolescente tiene diferentes dimensiones. Desde el punto de vista médico, las adolescentes están en riesgo de no recibir atención médica, porque ocultan el embarazo el mayor tiempo posible; las mujeres de 16 años o menos están en riesgo de sufrir preclampsia y eclampsia. Además existe un alto riesgo de bajo peso al nacer del recién nacido y también el riesgo de muerte materna.

Uno de los problemas que ponen en riesgo la vida de la adolescente embarazada es el aborto clandestino, ya que se carece de atención especializada debido al carácter encubierto del procedimiento. Por otra parte, en el ámbito psicosocial, algunas adolescentes deciden ser madres solteras, enfrentándose a carencias de orden económico, debido a su corta edad y falta de profesionalización para la vida laboral. La ausencia del padre implica falta de reconocimiento, lo que significa una dependencia económica exclusiva de las madres adolescentes.

Una de las causas del embarazo en una corta edad es la falta de información en materia reproductiva y la dificultad de acceder a métodos anticonceptivos; esto plantea una sociedad con una importante desventaja para preparar adecuadamente a sus jóvenes y educarlos en materia de sexualidad y la persistente desigualdad entre géneros.

## 6.7.2 Objetivos, estrategias y líneas de acción

### Objetivo 1

Incluir socialmente y empoderar a las personas con discapacidad en todos los ámbitos de la vida familiar, social y comunitaria desde una perspectiva social, de género y de respeto a los derechos humanos.

**Estrategia 1.1** Diagnóstico y fortalecimiento de las unidades de rehabilitación, con infraestructura adecuada y personal capacitado, para la atención integral de las PCD y sus familias.

#### Líneas de acción 1

- Diagnóstico elaborado e información sistematizada acerca de la infraestructura, servicios, medicamentos, médicos, rehabilitadores, capacidad de cobertura, entre otros de las unidades de rehabilitación para las PCD.
- Atención en las unidades de rehabilitación con infraestructura adecuada y personal capacitado, especializados en cuidados médicos integrales y rehabilitación, además del apoyo a las familias de las PCD.
- Apoyos directos entregados a las personas con discapacidad y sus familias, especialmente las que viven en condición de pobreza.
- Desarrollo de estrategia educativa para la adecuada atención de las PCD.
- Vinculación estrecha con las organizaciones de la sociedad civil que trabajan con PCD en los municipios y agencias, recuperando experiencias y esfuerzos en materia de atención a PCD.

**Estrategia 1.2** Coordinación interinstitucional y apoyo para los organismos de la sociedad civil, para la adecuada atención de las PCD y sus familias.

#### Líneas de acción 2

- Leyes estatales y municipales armonizadas con la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.
- Tema de discapacidad transversalizado en los programas estatales y municipales.
- Organizaciones que trabajan con personas con discapacidad apoyadas.
- Campañas de sensibilización difundidas y capacitación otorgada a todos los sectores de la población sobre los derechos de las PCD organizadas, para promover el enfoque social y la cultura del respeto a la diversidad en toda la sociedad.
- Infraestructura para la accesibilidad a banquetas, calles, edificios, espacios y transporte públicos creada.
- Acción afirmativa implementada en el ámbito laboral y crediticio para las PCD.
- Órganos especializados de procuración e impartición de justicia sensibilizados y capacitados, que atiendan a las PCD en condiciones de igualdad y equidad.

**Objetivo 2**

Garantizar el pleno derecho y contribuir a una vida libre de violencia de las personas con preferencias sexuales diferentes, así como la visibilización, mediante el desarrollo de políticas sociales incluyentes e igualitarias que impulsen su participación en la vida comunitaria.

**Estrategia 2.1** Integración y empoderamiento de las personas con diferente orientación sexual.

**Líneas de acción 1**

- Diagnóstico integral elaborado e información sistematizada, sobre la situación de las personas con orientación sexual diferente.
- Tipificar como delito el crimen por homofobia.
- Comisión dentro de la Comisión Estatal de Derechos Humanos creada para registrar y dar seguimiento a las agresiones y crímenes por homofobia.
- Organizaciones civiles que representan a los grupos en situación de vulnerabilidad por motivos de diversidad sexual apoyadas.
- Campañas y talleres de sensibilización a nivel estatal realizados acerca del impacto negativo que causa la discriminación hacia las personas de la diversidad sexual y de cualquier tipo de violencia en contra de la comunidad de la diversidad sexual.

**Objetivo 3**

Salvaguardar los derechos de las adolescentes mediante una política integral que las excluya de embarazos no deseados, para posibilitar su pleno desarrollo.

**Estrategia 3.1** Atención integral de las adolescentes embarazadas.

**Líneas de acción 1**

- Diagnóstico integral elaborado e información sistematizada acerca de los embarazos adolescentes en Oaxaca.
- Necesidades biológicas, psicológicas y sociales de las adolescentes embarazadas atendidas para fortalecer su autonomía.
- Programas interculturales de salud reproductiva implementados con la participación de las parteras indígenas tradicionales, así como de nutrición infantil considerando la existencia de alimentos y comidas tradicionales propias de cada región.
- Campañas de prevención y orientación básica implementadas para educar en salud sexual y reproductiva a la población adolescente, para prevenir embarazos no deseados.
- Ley de interrupción del embarazo en caso de violación difundida.
- Atención especializada implementada para ofrecer servicios jurídicos y psicológicos a las adolescentes embarazadas.

## 6.8 Apoyo a migrantes

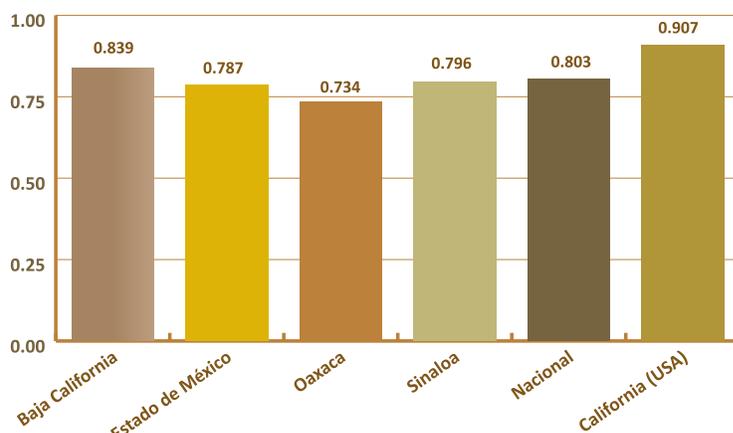
### 6.8.1 Diagnóstico

La migración es un proceso natural de movimiento de poblaciones humanas, que tiene como resultado el cambio de residencia de un lugar de origen a otro. El desarrollo desigual entre unidades administrativas, geográficas, regiones y países ha promovido el desplazamiento poblacional a escala mundial. Los procesos migratorios son complejos y dinámicos ya que dependen de factores económicos, políticos, sociales y culturales.

En el caso de Oaxaca, un elemento característico de los lugares de origen expulsores de migrantes son localidades con niveles altos y muy altos de marginación y pobreza. En este sentido, se puede afirmar que un factor que explica en buena medida el fenómeno migratorio es la búsqueda de oportunidades de desarrollo.

La diferencia de otras regiones en relación al estado de Oaxaca en sus condiciones de desarrollo, oportunidades de ingreso, empleo, educación, salud y alimentación son los factores que incentivan a los migrantes oaxaqueños a trasladarse a otros lugares del país y otras naciones, ya que consideran encontrar mejores opciones para el desarrollo personal y el de sus familias.

Gráfico 6.8.1 Índice de Desarrollo Humano, 2005



Fuente: PNUD, Informe sobre Desarrollo Humano (IDH): cálculos basados en datos de ONU-DAES (2009d), Barro y Lee (2010), Instituto de Estadística de la UNESCO (2010 a), Banco Mundial (2010g) y FMI (2010 a).

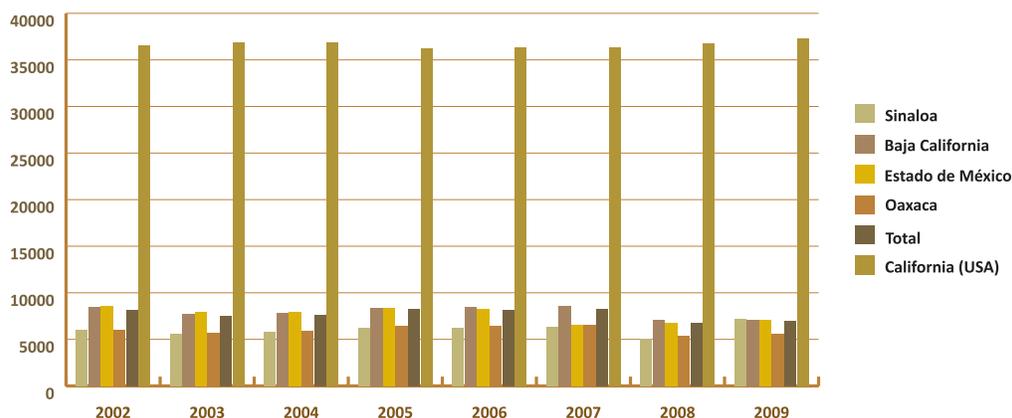
Es importante subrayar que para el fenómeno de los migrantes, los ingresos son determinantes para la movilidad de los mismos; uno de los elementos que determina el ingreso esperado es el comportamiento de los salarios. En este caso, la migración nacional e internacional de Oaxaca a otras entidades federativas y a Estados Unidos de América se puede explicar por la brecha de salarios.

La diferencia de salarios entre Oaxaca y el estado de California -principal receptor de migrantes oaxaqueños- es casi de 7 veces más, lo cual explica la migración de Oaxaca a los Estados Unidos. En el caso de los estados de Baja California y México -principales receptores na-

cionales de oaxaqueños- el salario en estos estados es aproximadamente 30% más alto que en Oaxaca, lo cual explica la migración rural-urbana entre entidades federativas. Además de los ingresos, uno de los factores que incentiva la migración es la posibilidad de acceder a mejores oportunidades de desarrollo.

En el caso de Sinaloa -receptor de jornaleros agrícolas oaxaqueños- si bien el diferencial de salario entre sector no explica la migración intersectorial (rural-rural), la diferencias de desarrollo y acceso a servicios de salud y educación es otra variable que explica el fenómeno.

Gráfico 6.8.2 Salario promedio anual, 2002-2009 (Dólares, 2001=100)

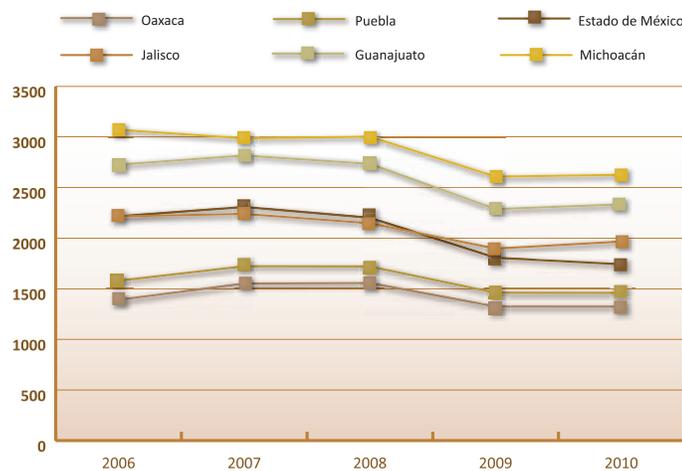


Fuente: INEGI. Banco de Información Económica, 2002-2009. USDL. Bureau of Labor Statistics. National Occupational Employment and Wage Estimates United States, 2002-2009.

Las remesas son un factor determinante que explica la relevancia de contar con una política migratoria de atención integral. Oaxaca es la sexta entidad federativa con mayor recepción de remesas. Constituyen una parte significativa del ingreso de muchas localidades dependientes y expulsoras de migrantes que se dirigen a Estados Unidos de América. Su importancia radica en que constituye una fuente de ingreso para las zonas más pobres del país; sin embargo, tales transferencias también generan volatilidad del ingreso por su dependencia al mercado norteamericano, lo que se traduce en vulnerabilidad del núcleo familiar que depende del migrante.

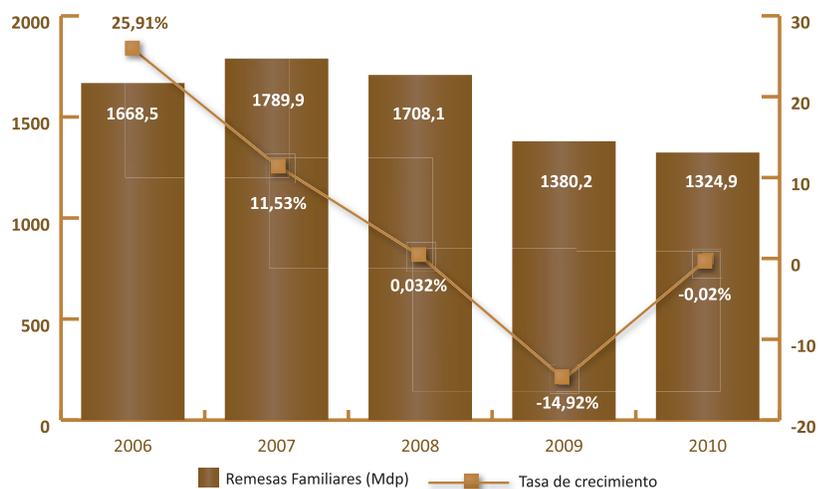
El volumen de remesas anual que recibe el estado de Oaxaca asciende aproximadamente a 1,200 millones de dólares, lo que representa el tercer ingreso económico del estado después del turismo y el café; esta aportación económica se distribuye entre miles de familias oaxaqueñas que reciben un promedio de 300 dólares mensuales. Este recurso proveniente del salario devengado por el trabajo remunerado en los Estados Unidos es importante para el sostenimiento de las familias, el mejoramiento de la vivienda, la educación y la salud, para pequeños negocios, generando así una dinámica económica local y regional.

Gráfico 6.8.3 Principales estados receptores de remesas, 2006-2010 (millones de dólares, 2011=100)



Fuente: Banxico, Balanza de Pagos, Ingresos por remesas familiares, 2006-2010.

Gráfico 6.8.4 Ingresos por remesas familiares en Oaxaca, 2006-2010  
(millones de dolares, 2011=100)



Fuente: Banxico, Balanza de Pagos, Ingresos por remesas familiares, 2006-2010.

Debido a la complejidad del fenómeno migratorio, los problemas que enfrenta la población migrante dependen del patrón de movilidad que sigan; en Oaxaca existen 5 tipos de migrantes: la intraestatal, la definitiva, hacia Estados Unidos, la jornalera agrícola temporal y la migración de tránsito.

La migración intraestatal es el flujo temporal de familias rurales oaxaqueñas hacia zonas de producción de caña de azúcar, café, mango y limón al interior del estado; especialmente a las regiones del Papaloapan, Istmo y Costa. Según INEGI (2010), se estima que hay cerca de 125,000 trabajadores eventuales en el sector agrícola, ganadero, silvicultura y pesca. La gran mayoría proviene de comunidades rurales en donde no cuentan con tierra ni con un trabajo remunerado constante. Esta población se encuentra relativamente cercana a los centros de trabajo.

Uno de los efectos negativos de la migración intraestatal es la integración laboral de la población infantil y el consecuente abandono escolar; esta situación repercute directamente en la salud de las personas, condenando a generaciones de niños migrantes al subdesarrollo, la marginación y la pobreza.

La migración definitiva, es aquella que ocurre cuando la población presenta cambio de residencia en el interior del país. De acuerdo al Censo Nacional de Población y Vivienda, en el año 2010, la población emigrante de Oaxaca hacia otras entidades del país ascendió al rededor de un millón de personas; por otra parte, aquellos que residían en la entidad en calidad de inmigrantes ascendieron a un cuarto de millón de habitantes.

Una parte de esta población migrante de origen oaxaqueño que reside en otros estados del país se encuentra integrada a la dinámica social de las sociedades en las que reside; sin embargo, sufre actitudes de discriminación y racismo por su origen estatal y/o étnico. En esta dinámica discriminatoria destaca la población que pertenece a las etnias indígenas del estado; es importante señalar la carencia de identidad ciudadana de grupos de oaxaqueños especialmente en Baja California, Sinaloa y Baja California Sur.

La migración de oaxaqueños a los Estados Unidos corresponde a una población estimada de alrededor 500 mil personas que residen en dicho país y que incluye a los nacidos en Oaxaca y aquellos nacidos en Estados Unidos pero que se consideran de origen oaxaqueño.

Esta modalidad de migración incide directamente en la desintegración familiar, la pérdida de vidas humanas, la disminución de la población joven y adulta en las comunidades, el abandono escolar y el incremento del uso de estupefacientes entre los jóvenes, entre otros problemas. Debido al cambio en la composición demográfica de las comunidades, se han generado dificultades para integrar y cumplir con los cargos públicos municipales, ha disminuido la presencia de fuerza de trabajo joven e inclusive se ha complicado el contar con suficientes alumnos para sostener el servicio educativo. Asimismo, existe un deterioro de la identidad de las comunidades indígenas expulsoras.

Los migrantes residentes en los Estados Unidos han realizado un gran esfuerzo social por mantener la relación con los pueblos de origen. Estas comunidades de migrantes, que incluye a la localidad de origen y todos los grupos residentes fuera, pero reconocidos por las autoridades de las comunidades originarias, se basan en la construcción de sistemas de gobierno extendidos, el reconocimiento de la ciudadanía, la pertenencia comunitaria y, en la recreación de la identidad cultural.

Esta iniciativa social ha logrado importantes avances en su propósito de disminuir el costo social, económico y cultural de la migración internacional; también se ha convertido en una oportunidad de desarrollo comunitario tanto en las comunidades de origen como en los lugares de destino ya que los bienes sociales, económicos y culturales se han integrado a la dinámica social, fortaleciendo los esfuerzos de los migrantes.

La migración jornalera agrícola temporal es la que se realiza a otros estados del país, como Sinaloa, Baja California y Sonora especialmente; según la SEDESOL (2001) se aproxima a las 200 mil personas. Es una migración de tipo familiar, provenientes de comunidades con altos niveles de marginación y pobreza. Se desarrolla cíclicamente en periodos de seis meses, aunque en

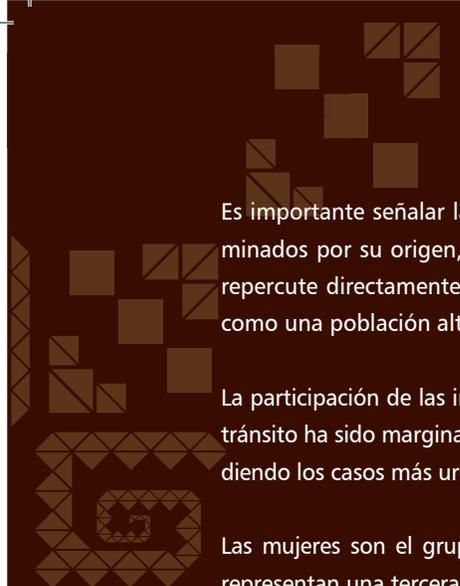
ocasiones la integración laboral incluye su movilidad a otros estados del país, siendo el proceso de Sinaloa a Baja California uno de los más importantes.

En el caso de la migración jornalera, el trabajo femenino es extenuante e incluye el agrícola, el cuidado de los niños, la preparación de alimentos y otras actividades más que generan una condición de salud y desgaste físico y mental importantes. Esta enorme participación de las mujeres no se ha reflejado en un mayor empoderamiento y participación en la toma de decisiones en las comunidades y lugares de destino laboral.

Los esfuerzos que se han realizado por parte de las autoridades municipales, instituciones federales y estatales, empresas y productores por coordinar las acciones orientadas a mejorar las condiciones de vida y trabajo de los jornaleros agrícolas intraestatales, han sido hasta el momento ineficaces y discontinuos.

Poco se ha avanzado para apoyar a estos grupos de población de origen oaxaqueño y de las distintas etnias indígenas, para contar con los medios para promover la identidad ciudadana y para el fortalecimiento de su cultura y la diversidad cultural. Sin embargo, existen niveles de coordinación que han logrado solucionar las necesidades más apremiantes, pero aún existe un gran rezago en la infraestructura y los servicios domésticos.

La migración de tránsito son aquellos migrantes que se trasladan por la entidad con destino a los Estados Unidos. El Instituto Oaxaqueño de Atención al Migrante (2011) estima que se trata de una población de 20 mil migrantes; la gran mayoría son de origen centroamericano. Los migrantes en tránsito realizan su proceso en un ambiente de inseguridad, lo que ha generado la violación de sus derechos y una situación de vulnerabilidad y riesgo, especialmente de mujeres y población infantil.



Es importante señalar la complicada situación de los migrantes en tránsito, quienes son criminalizados y discriminados por su origen, creando de esta forma un alto grado de incertidumbre por su situación jurídica, lo que repercute directamente en su seguridad y en el respeto a sus derechos humanos. Este rechazo social los coloca como una población altamente vulnerable.

La participación de las instituciones federales, estatales y municipales en el control y protección de la migración de tránsito ha sido marginal y sin una visión regional, continua y de largo alcance. La sociedad civil ha participado atendiendo los casos más urgentes, aislados de la oferta institucional.

Las mujeres son el grupo de población con mayor grado de vulnerabilidad en el proceso migratorio, las cuales representan una tercera parte del total de la población migrante; también de las mujeres que permanecen en la comunidad como jefas de familia. Ello las hace dependientes del ingreso proveniente de las remesas del jefe del hogar, además de afectar en el corto y mediano plazo la capacidad productiva de las comunidades, al privar de fuerza de trabajo a las actividades económicas de la región.

Es necesario subrayar que, aunado a los diversos fenómenos migratorios, persisten en el estado problemas de política pública que dificultan la atención adecuada e integral a este grupo. Las instituciones directamente orientadas a participar en la resolución de la problemática de los migrantes adolecen de presencia y del apoyo necesario y suficiente en la toma de las decisiones relacionada con los diversos programas, proyectos y acciones que realizan las diversas instituciones.

## 6.8.2 Objetivos, estrategias y líneas de acción

### Objetivo 1

Salvaguardar los derechos humanos, políticos, económicos y sociales de la población migrante —migración intraestatal, definitiva, hacia Estados Unidos y jornaleros agrícolas temporales—procedente del estado de Oaxaca, además de los migrantes en tránsito, a través del fortalecimiento y coordinación interinstitucional, capacitación y apoyos financieros, con el fin de mejorar la calidad de vida de los migrantes y sus hogares.

**Estrategia 1.1** Promoción y acceso a los servicios de salud, educación y nutrición de los jornaleros agrícolas intraestatales, mediante el diseño e implementación de una política integral de desarrollo social focalizada.

### Líneas de acción 1

- Estrategia de protección a migrantes en tránsito implementada con el gobierno federal.
- Infraestructura habitacional construida, para mejorar las condiciones de vivienda y servicios domésticos que asegure un adecuado ambiente familiar.
- Programa Integral de Atención a los Jornaleros Agrícolas Intraestatales creado, para el mejoramiento de las condiciones de vida y bienestar que garantice el desarrollo adecuado de las familias.
- Derechos laborales de jornaleros agrícolas vigilados y protegidos, en coordinación con el gobierno federal, con el fin de eliminar el trabajo infantil.

**Estrategia 1.2** Protección de los derechos humanos de la población oaxaqueña residente en otros estados del país, mediante la coordinación entre niveles de gobierno, para garantizar el pleno respeto a sus derechos.

### Líneas de acción 2

- Comisión para el Desarrollo de los Oaxaqueños Residentes en el estado de Sinaloa, Baja California y el Estado de México instalada, para coordinar las acciones interinstitucionales que aseguren el respeto y fortalecimiento de sus derechos.
- Comisión para la Defensa de los Derechos de los Jornaleros Agrícolas Migrantes en los estados de Sinaloa y Baja California instalada.
- Procuraduría establecida para la defensa de los derechos de los migrantes en Oaxaca.
- Programa Estatal de Atención a los Migrantes.
- Capacitación en materia legal otorgada, para aumentar las capacidades de los migrantes y sus organizaciones para la defensa de sus derechos.
- Programa de traductores indígenas establecido, para la defensa de los derechos de los migrantes.

**Estrategia 1.3** Protección y apoyo a los migrantes oaxaqueños en los Estados Unidos y a sus comunidades de origen, a través de la participación de los tres niveles de gobierno, de los migrantes y sus organizaciones, para garantizar el respeto a sus derechos.

### Líneas de acción 3

- Esquema de bancarización de las remesas, para la reducción del costo por el envío de las remesas.
- Instancia establecida con la finalidad de defender los derechos de los migrantes en el extranjero.
- Casa Oaxaca en Los Ángeles California impulsada, para el acceso de programas y proyectos para los migrantes.

- Acciones para fortalecer derechos políticos de los migrantes ejerciendo el voto en el exterior implementadas, para otorgar el derecho a votar y ser votados para cargos de elección popular.

**Estrategia 1.4** Generación de empleo y producción en las comunidades y municipios con altos índices de migración mediante la instrumentación de una política de desarrollo económico para promover el arraigo de la población.

### Líneas de acción 4

- Invernaderos tecnificados implementados para impulsar la producción de alimentos y excedentes productivos que garanticen la autosuficiencia alimentaria e ingresos económicos.
- Microempresas individuales, familiares, grupales, comunitarias y binacionales establecidas con el fin de generar empleo y producción.





Crecimie



mento fue 5.1%



**7**

# Gobierno

honesto y de resultados

2005 2006 2007 2008 2009 2010

# 7.

## Gobierno honesto y de resultados



### 7.1 Transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción

#### 7.1.1 Transparencia

La transparencia consiste en poner la información que deriva del quehacer gubernamental al escrutinio de la sociedad. Ésta no debe traducirse como el rendir cuentas a una persona en particular, sino como la práctica democrática de facilitar el acceso a la información a la ciudadanía, con el propósito de que pueda revisarla, analizarla y, en su caso, utilizarla para que entre otras acciones, pueda hacer valer los mecanismos de sanción.

En México, la Ley de Transparencia Federal fue publicada en el Diario Oficial de la Federación en junio de 2002. Posteriormente en junio de 2006, las reformas al artículo sexto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos elevaron al rango de derecho el acceso a la información pública, replicándose en las Constituciones locales y leyes estatales de transparencia y acceso a la información pública. Este derecho también está previsto en los artículos 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de la Organización de las Naciones Unidas, y 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. En el estado de Oaxaca, la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública fue publicada en septiembre de 2006 y fue reformada en marzo de 2008.

De acuerdo con la Métrica de la Transparencia formulada por el CIDE, cuyo objetivo es elaborar un diagnóstico sobre el grado de apertura y acceso a la información de los entes públicos en todos los niveles y ramas de gobierno; en 2007, Oaxaca ocupaba el último sitio entre todas las entidades federativas y para 2010 había logrado remontar a la posición 26. Como se muestra en la tabla de Evaluación de la Transparencia, Oaxaca 2010, actualmente los mayores rezagos se presentan en la calidad de los portales de internet y en las capacidades institucionales de los órganos garantes.

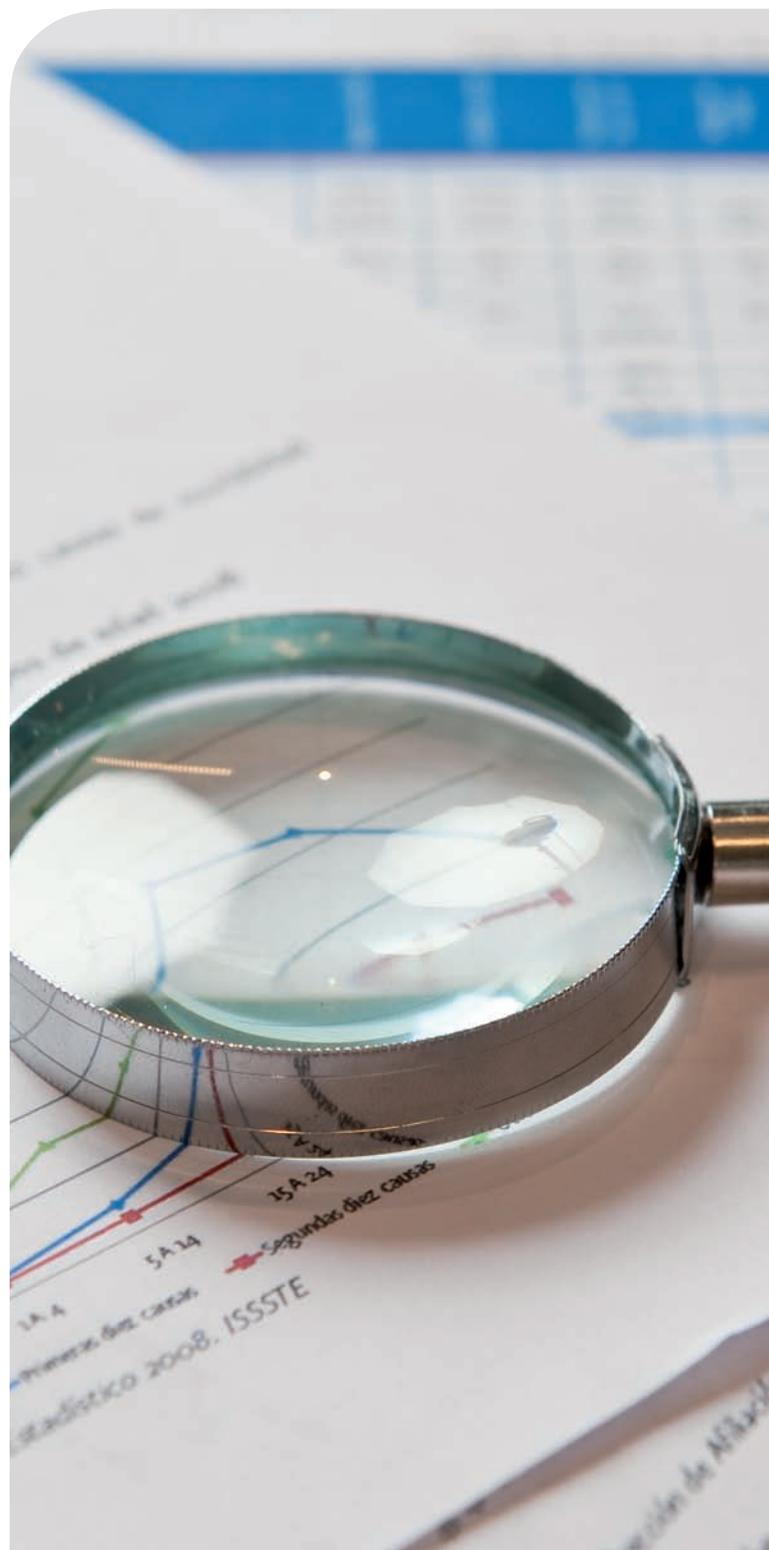


Tabla 7. 1. 1 Evaluación de Transparencia,Oaxaca 2010

Criterio	Promedio Estatal 2010	Promedio Nacional 2010
a) Normatividad de los órganos garantes	0.80	0.76
b) Calidad de los portales de Internet	0.58	0.78
c) Respuesta a solicitudes de información a través de usuarios simulados	0.80	0.82
d) Capacidades institucionales de los órganos garantes	0.68	0.52

Fuente: Métrica de la Transparencia, CIDE 2010

Por su parte, el Índice de Transparencia y Disponibilidad de la Información Fiscal 2010 (ITDIF) elaborado por Aregional, y cuyo propósito es evaluar los avances de las entidades federativas para facilitar el acceso a la información fiscal, estadística, documental y legal a toda aquella persona interesada, ubicó a Oaxaca en la posición 18 a nivel nacional, al registrar una calificación de 71.6 puntos sobre una base de 100, mostrando un avance con respecto a 2009 de 16.7 puntos. Dicho avance lo colocó en un nivel medio de transparencia de acuerdo a los bloques de información evaluados por la consultora.

Tabla 7. 1. 2 Evaluación de Transparencia,Oaxaca 2010

Entidad Federativa	BLOQUE I. Marco Regulatorio	BLOQUE II. Costos Operativos	BLOQUE III. Marco Programático-Presupuestal	BLOQUE IV. Rendición de Cuentas	BLOQUE V. Estadísticas Fiscales	BLOQUE VI. Evaluación de Resultados	Total	Lugar
Calificación Máxima Posible	10	20	20	20	10	20	100	
Promedio	9.1	15	15.6	16.6	6.8	14.3	77.5	
Querétaro	9.7	11.3	18.8	16.5	3.8	12.2	72.2	16
Distrito Federal	10	16	13.5	17.3	7.7	7.6	72.1	17
Oaxaca	8.4	14.3	15.6	16.4	4.7	12.2	71.6	18
San Luis Potosí	8.5	12.7	12.4	16.8	8.4	11.9	70.8	19
Campeche	9.4	10.1	14.8	17.1	5.3	13.7	70.4	20

Fuente: Aregional.com, con base a la información del ITDIF 2010

Como se puede apreciar, en materia de transparencia fiscal, Oaxaca registró un nivel de casi seis puntos por debajo del promedio nacional, superada por entidades como Querétaro y el Distrito Federal, y en una mejor posición que San Luis Potosí y Campeche.

Los indicadores antes referidos dan cuenta de importantes áreas de oportunidad en materia de transparencia y acceso a la información pública gubernamental, las cuales deben ser atendidas mediante el impulso a una cultura de transparencia tanto en las instituciones públicas como en la ciudadanía; el desarrollo de plataformas tecnológicas que transparenten

la información de manera clara, oportuna y expedita; el desarrollo de una política de transparencia focalizada en los temas presupuestales y de desempeño, en donde se muestren los indicadores de gestión y resultados más relevantes para cada institución pública; el diseño de mecanismos de respuesta y atención a las solicitudes de información, así como la modernización y fortalecimiento del órgano autónomo de acceso a la información pública. Lo anterior, para mover al Gobierno del Estado de Oaxaca hacia una transparencia de segunda y tercera generación, es decir, dar bidireccionalidad a la información.

### 7.1.2 Rendición de cuentas

La rendición de cuentas se relaciona básicamente con dos acciones asociadas al quehacer público: la decisión de los políticos y funcionarios de informar sobre sus decisiones y justificarlas ante la ciudadanía y la posibilidad de sancionarlos en caso de que hayan incumplido sus obligaciones y atribuciones.<sup>1</sup> En el ámbito federal, la acción de rendir cuentas se regula, de forma general, en la Constitución federal y, específicamente, en la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

En el estado de Oaxaca, la rendición de cuentas está normada por las fracciones V, VII y VIII del artículo 80 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, en las que se señalan las obligaciones del gobernador de presentar al Congreso la cuenta pública y la memoria sobre el estado que guarden los asuntos públicos al término de cada ejercicio fiscal, además de informar a la Legislatura sobre asuntos específicos de la administración pública estatal cuando aquella lo solicite.

De manera específica, el artículo 2 de la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Oaxaca señala que mediante la cuenta pública, los Poderes del Estado y los entes públicos informarán sobre la recaudación, administración, manejo, custodia y aplicación de los ingresos y egresos estatales a efecto de comprobar que éstos se ejercieron en los términos de las disposiciones legales y administrativas aplicables.

Para vigilar el cumplimiento de tales disposiciones y garantizar la aplicación del esquema de rendición de cuentas, la Secretaría de la Contraloría y Transparencia Gubernamental (SCTG) tiene a su cargo la supervisión y vigilancia del desempeño de las instituciones de la administración pública estatal; la Secretaría de Finanzas (SEFIN) tiene el mandato de elaborar los estados financieros e integrar la cuenta pública; la Auditoría Superior del Estado (ASE) es el organismo encargado de revisar y fiscalizar la cuenta pública; y el Instituto Estatal de Acceso a la Información Pública de Oaxaca (IEAIP) encargado de promover, difundir y garantizar el ejercicio del derecho de acceso a la información. Si bien este conjunto de instituciones y estructuras debería contribuir a la aplicación eficaz del esquema de rendición de

cuentas, existen debilidades en su diseño normativo, lo cual ha retrasado su consolidación y la incorporación de medidas sancionatorias efectivas que garanticen el correcto desempeño de la función pública.

A pesar de lo anterior, al mes de abril de 2011, la Dirección de Procedimientos Jurídicos de la SCTG tiene registrados 480 expedientes de responsabilidad administrativa, de los cuales 360 se encuentran activos. No se reportan expedientes con vista al Ministerio Público Estatal en este año, no así en 2010, aunque sólo se reportan 3 expedientes.

Lo anterior da cuenta de que en el estado de Oaxaca no se ha logrado consolidar un sistema de rendición de cuentas mediante el cual los funcionarios no sólo informen sino que además justifiquen sus decisiones y sean aplicadas sanciones en caso de incumplimiento, disminuyendo así actos discrecionales en el manejo y aplicación de los recursos públicos. Lo anterior deriva de las limitantes a las que estaba sujeta la actuación de la Secretaría de la Contraloría y Transparencia Gubernamental para actuar de manera objetiva, adecuada y expedita en la determinación de sanciones ante la detección de omisiones o conductas irregulares en el desempeño de los servidores públicos.

Por lo que respecta al IEAIP y a la ASE, el alcance de sus funciones se sujetó a los intereses y decisiones del ejecutivo estatal limitando así su autonomía, situación que debe subsanarse de manera inmediata con el propósito de fortalecerlos.

En síntesis, se requiere establecer mecanismos suficientes para conocer y evaluar el desempeño de las autoridades mediante el uso de técnicas innovadoras, así como el apoyo de tecnologías de información como puentes efectivos que comuniquen y generen una retroalimentación entre el gobierno y los ciudadanos. Para ello se deben fortalecer las instituciones encargadas de supervisar, vigilar y garantizar la efectiva aplicación del esquema de rendición de cuentas en el estado de Oaxaca, así como impulsar las reformas a su marco normativo.

El reto es transitar hacia un sistema de gobierno honesto y eficiente, donde la rendición de cuentas fortalezca la efectividad de sus acciones.

<sup>1</sup>Schedler, Andreas. ¿Qué es la rendición de cuentas? Cuadernos de Transparencia No. 3. IFAI. México, 2004, p.12.

### 7.1.3. Fiscalización

La fiscalización está asociada con la revisión y evaluación de la información contenida en la cuenta pública. Dicha revisión comprende el análisis de los ingresos, los egresos, el manejo, la custodia y la aplicación de recursos públicos. Asimismo la demás información financiera, contable, patrimonial, presupuestaria y programática que las entidades fiscalizadas deban incluir en dicho documento, con el propósito de comprobar si se observaron las disposiciones legales vigentes.

Al respecto, la fracción II del artículo 116 de la Constitución Federal establece que las legislaturas locales deberán contar con entidades estatales de fiscalización con el propósito de garantizar el análisis adecuado y objetivo con respecto al manejo de los recursos públicos. En el caso específico del estado de Oaxaca, esta función se regula a través de la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Oaxaca, vigente desde abril de 2008.

El diseño tardío e inadecuado del esquema de rendición de cuentas, transparencia y fiscalización en el estado de Oaxa-

ca provocó que las instituciones encargadas de su aplicación y, por consiguiente, el desarrollo de sus funciones haya sido contrario a lo establecido en la norma y distante de las exigencias sociales. Ejemplo de ello, fue la designación del titular de la entidad de fiscalización la cual se vinculó directamente con el ejecutivo, primando sus intereses por encima del interés público al aprobar las cuentas públicas sin identificar y difundir graves desfases financieros ni evaluar el cumplimiento de las disposiciones legales y tampoco el logro de los objetivos establecidos previamente.

Por considerar algunas cifras, del análisis comparativo entre el gasto programado contra el ejercido en el periodo 2005-2009, reportado en las cuentas públicas estatales y el Presupuesto de Egresos del Estado de Oaxaca, ambos correspondientes a los años de 2005 a 2009, se detectó un sobreejercicio presupuestal acumulado de 13,333 millones de pesos. No se reportaron justificaciones o autorizaciones a las variaciones en el gasto observado en cada año de ese periodo.

Tabla 7.1.3 Variación entre el gasto programado vs. el ejercido 2005-2009 ( millones de pesos)

Concepto	Cuenta Pública					
	2005	2006	2007	2008	2009	Total
Servicios personales	-144.2	-227.8	-241.5	-290.7	-226.7	-1,130.9
Materiales y suministros	-63.7	-29.0	-57.2	-63.2	15.0	-198.1
Servicios generales	-193.0	-420.7	-836.2	-540.6	-470.0	-2,460.5
Obra pública, proyectos productivos y de fomento	-571.4	-1,286.3	-1,605.5	-2,409.3	-3,671.0	-9,543.5
Variación presupuestal total	-972.3	-1,963.8	-2,740.4	-3,303.8	-4,352.7	-13,333.0

Fuente: Elaboración propia con datos de las Cuentas Pública del Estado Libre y Soberano de Oaxaca: 2005, 2006,2007,2008 y 2009.

Al respecto, la ASE no reporta en su página web el informe de resultados derivado de la revisión y fiscalización de las cuentas públicas estatales de los ejercicios 2005-2007; el correspondiente al ejercicio 2008 no se despliega en la página web de la ASE y el informe del ejercicio 2009 dictaminó "razonablemente limpia" a la Cuenta Pública de ese año.

Tabla 7.1.4 Comparativo ingreso-gasto real 2010 (millones de pesos)

Concepto	ene-jun	jul-ago	sep-oct	Total
Ingreso 2010	22,085.7	6,915.3	8,569.2	37,570.2
Gasto 2010	23,165.7	7,034.9	9,088.6	39,288.7
Déficit presupuestario real total	- 1,079.4	- 119.6	- 519.4	- 1,718.5

Fuente: Elaboración propia con datos de las Cuentas Públicas del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, ene-jul, jul-ago y sep-oct 2010.

Ahora bien, en el periodo enero-octubre de 2010, se detectó un déficit del orden de 1,718.5 millones de pesos. La información anterior no considera la deuda pública revelada en los estados financieros del 1 de enero al 31 de octubre de 2010. Ahora bien, si al sobreejercicio financiero se le suman los compromisos de corto y largo plazo a cubrirse a 5 años como máximo y la deuda pública revelada, resulta la cifra de 9,939.1 millones de pesos en pasivos. Adicional a lo anterior, en los estados financieros de la Cuenta Pública Estatal no se revelan los pasivos correspondientes a los Contratos de Prestación de Servicios a Largo Plazo (PPS) de Ciudad Administrativa y Ciudad Judicial por 626.0 y 1,200.0 millones de pesos respectivamente, cuya suma resulta en 1,826 millones de pesos adicionales a los 9,939.1, resultando un total de 11 mil 765.1 millones.

Cabe destacar que para subsanar dicho sobreejercicio, en los estados financieros de la cuenta pública enero-junio 2010 se autorizó refrendar 1,756.6 millones de pesos para aplicarlos a gasto de inversión en ese mismo año, justificando que la cifra correspondía a presupuesto no ejercido por las entidades ejecutoras al cierre de 2009. Sin embargo, ésta cifra no fue revelada en los estados financieros de la cuenta pública 2009 como lo establece la legislación aplicable, a efecto de poder autorizar su refrendo en el ejercicio posterior.

Al respecto, la Auditoría Superior del Estado, en sus informes de resultados de la revisión y fiscalización de la Cuenta Pública, dictaminó que el Gobierno del Estado de Oaxaca cumplió razonablemente y con eficiencia sobre el ejercicio de los recursos respecto a los programas ejecutados por los entes fiscalizados; que en materia de deuda pública se cumplieron los compromisos adquiridos; y que la gestión financiera cumplió en materia de administración, manejo, aplicación y ejercicio de recursos públicos.

Oaxaca requiere órganos de vigilancia, fiscalización y control modernos con un alto estatus de credibilidad social, basada en la contundencia de sus actos y resultados, en el reconocimiento de sus acciones y en la voluntad política del resto de los actores para apoyar su labor, sobre todo al momento de ejercer sus funciones sancionatorias.

La Unidad de Evaluación y Control de la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados, informó que la Auditoría Superior de la Federación (ASF) practicó 57 auditorías en el estado de Oaxaca durante el periodo 2000-2007, ocupando el cuarto sitio a nivel nacional entre los estados más auditados por debajo de Jalisco, Nuevo León y el Estado de México. En el mismo periodo, fueron determinadas 750 observaciones, lo cual coloca a la entidad en el quinto sitio, por debajo del Distrito Federal, el Estado de México y Nayarit.

Por lo que respecta a la rendición de cuentas en el ámbito municipal, la ASE ha observado reiteradamente que los Informes de Avance de Gestión Financiera que deben ser generados y presentados trimestralmente por los municipios, no siempre son entregados, a pesar de que la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Oaxaca establece su cumplimiento obligatorio, sin que la omisión genere consecuencias. Además, la información recopilada carece de utilidad debido a la parcialidad y bajo nivel de análisis, ejemplo de ello, es que no existe evidencia que permita conocer y evaluar el funcionamiento de los fondos públicos, así como tampoco los criterios utilizados para asignar el gasto, además de que son documentos poco accesibles a la población.

Las principales limitantes para una efectiva rendición de cuentas en el ámbito municipal se centran en tres factores: marco jurídico ambiguo, falta de capacidad administrativa y responsabilidad política limitada. Debido a lo anterior, en este ámbito de gobierno es necesario crear condiciones institucionales y normativas que contribuyan a la rendición de cuentas, que sean fiscalmente responsables, meritocráticas en la selección de sus cuadros administrativos, y receptivas hacia la voz de los ciudadanos.

#### 7.1.4 Hacia un gobierno honesto y confiable

Las prácticas gubernamentales ventajosas e ilegítimas se asocian directamente con el uso de los cargos públicos para el beneficio privado o particular, ya sea mediante el

enriquecimiento ilícito, la canalización irregular de los servicios públicos o la captura de rentas. Por tal motivo, el combate a la corrupción es para la sociedad oaxaqueña, uno de sus mayores reclamos y pieza clave para lograr el cambio democrático. La promoción al gobierno honesto constituye en sí mismo un requisito indispensable para un crecimiento económico exitoso.

Una de las mediciones más importantes en la materia es el Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno (INCBG) elaborado por Transparencia Mexicana desde 2001, el cual permite identificar el nivel de corrupción a nivel estatal mediante la observación de 35 servicios públicos ofrecidos por los tres niveles de gobierno y por particulares, registrando el número de trámites necesarios para la obtención de un servicio público. Su valoración se asocia con las percepciones sociales acerca del grado de corrupción desde el punto de vista de empresarios, académicos y analistas de riesgo. La medición se extiende entre 10 (altamente limpio de corrupción) y 0 (altamente corrupto).

En 2007, la medición del INCBG ubicó al estado de Oaxaca en décimo lugar. El Estado de México, Distrito Federal y Tlaxcala ocuparon los últimos lugares en dicho índice; en tanto que, Colima, Aguascalientes y Guanajuato, respectivamente, obtuvieron las mejores posiciones a nivel nacional. Como se observa en la siguiente tabla, Oaxaca presentó un retroceso importante al pasar de una calificación de 7.4 puntos en 2001 a 6.4 puntos en 2007.

Tabla 7.1.5 Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno, Oaxaca.

Entidad/Año	2001	2003	2005	2007	Posición
Nuevo León	7.1	9.9	9.3	6.0	8
Sonora	5.5	4.5	5.2	6.0	8
Oaxaca	7.4	6.8	8.1	6.4	10
Durango	8.9	12.6	11.1	6.5	11
San Luis Potosí	5.7	10.2	6.6	6.8	12

Fuente: Transparencia Mexicana.

Si bien el índice evalúa entre otros trámites los servicios de tránsito, el acceso telefónico y el sistema recaudatorio, no considera la corrupción de agentes de gobierno en el ejercicio de los recursos públicos aplicados en programas sociales y obras públicas. Este es el rubro donde el gobierno del estado de Oaxaca presenta áreas de oportunidad de mayor relevancia, sobre todo en aquellas dependencias que son mayormente favorecidas en términos presupuestarios.

El fortalecimiento del esquema de rendición de cuentas contribuirá a la instauración de un gobierno honesto y transparente a partir de la atención de tres dimensiones fundamentales: la mejora del diseño institucional, el fortalecimiento de los mecanismos, el esquema de rendición de cuentas, transparencia y fiscalización y la promoción del cambio de cultura a través del impulso a los principios democráticos de legalidad, honestidad y responsabilidad que involucren a la sociedad.

#### 7.1.5 Objetivos, estrategias y líneas de acción

##### Objetivo 1

Garantizar la rendición de cuentas de los servidores públicos del Gobierno del Estado de Oaxaca, mediante la creación de un sistema integral de información sobre la gestión y el gasto público, con mecanismos que faciliten el acceso y eleven la calidad de la misma, así como del fortalecimiento y consolidación del marco jurídico e institucional en materia de transparencia, para asegurar que las autoridades cumplan cabalmente sus atribuciones y ejerzan los recursos con eficiencia y apego a legalidad.

**Estrategia 1.1** Consolidación de mecanismos efectivos en materia de transparencia y acceso a la información pública.

##### Líneas de acción 1

- Prácticas mejores incorporadas en materia de transparencia en el estado de Oaxaca, teniendo como referencia experiencias nacionales e internacionales.
- Atribuciones de los órganos responsables de la transparencia y acceso a la información pública fortalecidas mediante la propuesta y promoción de modificaciones a su marco normativo en apego al respeto del principio de máxima publicidad.

- Comisión Intersecretarial para la Transparencia en el Gobierno del Estado de Oaxaca instalada para el impulso transversal al interior de la Administración Pública Estatal de los programas y mecanismos en materia de transparencia y rendición de cuentas, así como para la atención de los principales índices a nivel nacional que miden la transparencia y la prevención de la corrupción.
- Quehacer gubernamental transparentado mediante la publicación de los resultados de la evaluación de su gestión y desempeño, así como su información presupuestaria en un lenguaje sencillo y ciudadano.
- Beneficios promovidos y difundidos respecto al derecho de acceso a la información, para impulsar una cultura de transparencia y rendición de cuentas.
- Criterios propuestos en el gobierno de Oaxaca para establecer requisitos de calidad de la información reportada por los sujetos obligados; pero que además ésta se traduzca a un lenguaje ciudadano.

**Estrategia 1.2** Fomento de la participación ciudadana en la transparencia y la rendición de cuentas.

##### Líneas de acción 2

- Mejores prácticas incorporadas en materia de participación ciudadana en el estado de Oaxaca, teniendo como referencia experiencias nacionales e internacionales.
- Observatorios ciudadanos, así como una política de contraloría social como figuras relevantes del ejercicio de seguimiento, supervisión y vigilancia de los programas presupuestarios con alto impacto social, además de la evaluación de la gestión y desempeño gubernamental.
- Figura de “testigos sociales especializados” fortalecida, como mecanismo para vigilar la transparencia en los procesos licitatorios celebrados por el gobierno estatal.
- Cultura de la participación ciudadana en la transparencia y rendición de cuentas promovida entre la sociedad y los servidores públicos.

- Organizaciones de la sociedad civil capacitadas para promover la rendición de cuentas pública como elemento indispensable para legitimar el quehacer gubernamental.
- Mecanismos diseñados para mejorar la calidad en la atención a las demandas ciudadanas.
- Herramientas tecnológicas aplicadas para facilitar la transparencia y fomentar la rendición de cuentas públicas.

## Objetivo 2

Abatir la incidencia de conductas ilícitas y faltas administrativas graves de los servidores públicos, a través de la fiscalización preventiva y correctiva eficaz así como del fomento a la cultura de la legalidad y del buen gobierno, combatiendo frontalmente la corrupción para recuperar la confianza ciudadana.

**Estrategia 2.1** Consolidación del esquema de fiscalización, inspección y vigilancia.

### Líneas de acción 1

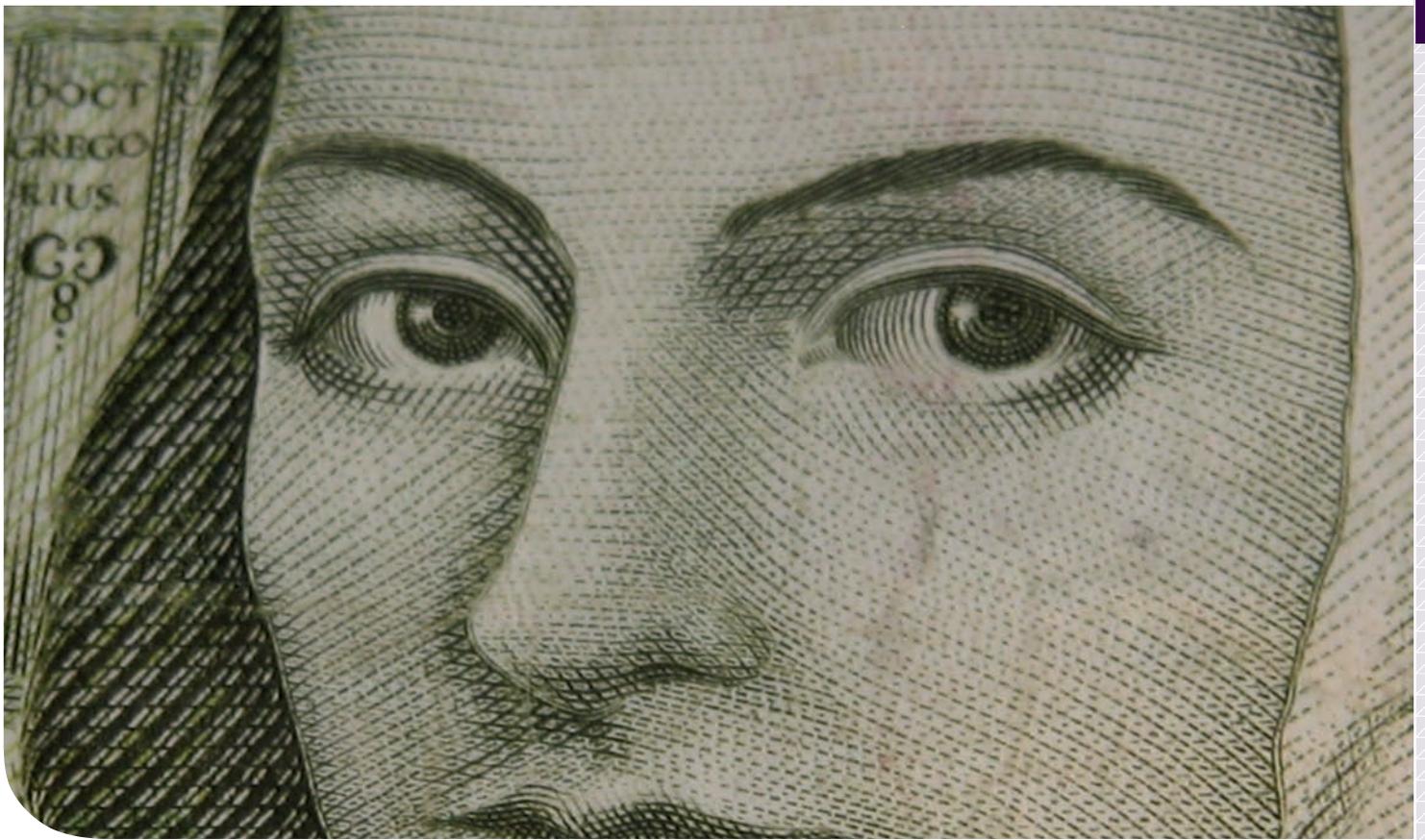
- Sistemas para el seguimiento y aplicación de los recursos públicos diseñados e instrumentados para el monitoreo eficiente y efectivo de su aplicación.
- Mecanismos de evaluación del desempeño de los servidores e instituciones públicas diseñados e instrumentados en coordinación con otras dependencias para mejorar la calidad y efectividad de su función.
- Herramientas de comunicación estratégica implementadas, que permitan la denuncia social de aquellos servidores públicos que, en el ejercicio de sus funciones cometan actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales del Estado o de su buen despacho, así como la investigación y sanción de lo denunciado.

- Sistemas de georeferenciación instrumentados y aplicados en el monitoreo del quehacer gubernamental, tanto en la administración de los recursos públicos, como en la ejecución de la obra pública.
- Enfoques de auditoría mejorados para asegurar la fiscalización de impacto, maximizando la eficiencia y eficacia de la función con enfoque estratégico.
- Sistemas y tecnologías de la información fortalecidos para el mejor desempeño de la función de auditoría.
- Especialización técnica del personal impulsada a través de programas de capacitación y certificación de la función de auditoría.
- Seguimiento, supervisión y vigilancia de los programas presupuestarios con alto impacto social mediante la figura del contralor social.

**Estrategia 2.2** Fortalecimiento de los mecanismos de control interno, detección de irregularidades y aplicación de sanciones

### Líneas de acción 2

- Programas implementados para la prevención de la corrupción (usuario simulado).
- Esquemas de control interno propuestos e instrumentados en la administración pública estatal con el propósito de prevenir la materialización de riesgos asociados a la corrupción.
- Sanciones administrativas ejemplares aplicadas y denuncias penales realizadas conforme a la ley, particularmente tratándose de actos dolosos y conductas graves asociadas a la corrupción.
- Verificación fortalecida de las declaraciones de situación patrimonial.
- Código de Ética institucionalizado aplicable a todos los servidores públicos.



## 7.2 Fortalecimiento de las finanzas y eficiencia del gasto público

### 7.2.1 Diagnóstico general

Para el estado de Oaxaca es de suma importancia contar con finanzas públicas sanas y fuertes. Las carencias en materia de infraestructura física y social, que a su vez inciden en altos niveles de marginación y pobreza a lo largo y ancho de nuestro estado, requieren que la hacienda pública local genere los recursos suficientes para financiar obras y proyectos que coadyuven al abatimiento de su rezago.

De igual forma, es fundamental que la Hacienda Pública del Estado de Oaxaca cuente con recursos para promover y llevar a cabo inversión pública en obras de infraestructura como carreteras, puertos, electrificación y, en general, de infraestructura física, que impulse el desarrollo de las actividades productivas generando las condiciones para un posicionamiento mejor de nuestro Estado en materia de competitividad.

Por ello, es importante destacar que una de las características más apremiantes de la hacienda pública del estado de Oaxaca, es su baja capacidad recaudatoria y su elevada dependencia de los recursos federales. Esto último ha impuesto una elevada rigidez al gasto público estatal, pues motiva a que la mayor parte del gasto esté predefinido a rubros específicos que determina la federación.

Por otra parte, en materia presupuestaria, el Estado tiene una debilidad en los mecanismos institucionales de planeación, programación y ejercicio del gasto público. Actualmente, no existe una plataforma de sistemas integral que permita un control adecuado del ejercicio del gasto a nivel de unidades responsables y por destino del mismo. Así, el actual esquema de gestión del gasto público no permite la realización de evaluaciones por resultados y por el contrario, incentivó en los años recientes la generación de subejercicios presupuestales en el gasto. Además, Oaxaca adolece de una metodología e instrumentos institucionales para el registro de la inversión pública y privada que se genera en la entidad. Más aún, el Estado no cuenta con un sistema de administración financiera que permita una oportuna y eficiente utilización de las disponibilidades financieras del Estado.

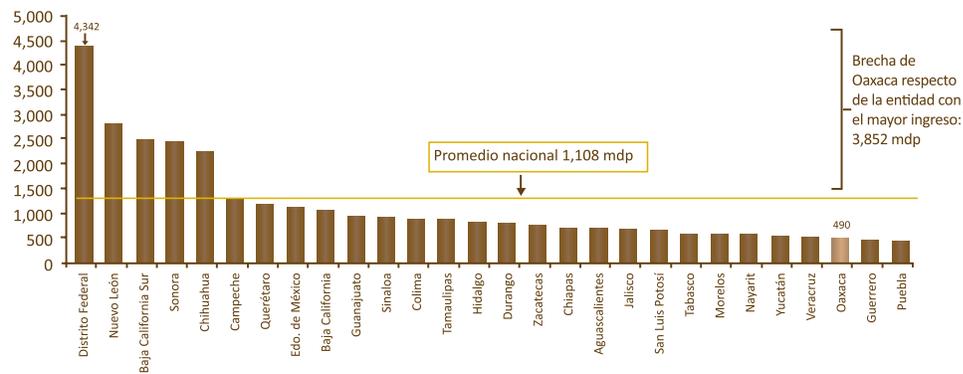
Finalmente, es importante destacar que la falta del control del gasto público y la debilidad recaudatoria del Estado condujeron a un manejo poco responsable de la deuda pública. Así, en el último lustro las finanzas públicas estatales no se condujeron bajo principios de disciplina y responsabilidad fiscal.

### 7.2.2 Los ingresos del Estado

Una de las características de la hacienda pública del estado de Oaxaca ha sido su baja capacidad recaudatoria. En los últimos años, los ingresos propios de la entidad no han sido suficientes para complementar los ingresos de origen federal y financiar el desarrollo económico del Estado.

El nivel de los ingresos totales se ubica, en términos absolutos, dentro de los diez más altos a nivel nacional, situación que se explica básicamente por el monto de recursos federales que anualmente se transfieren por la vía de las participaciones y aportaciones y no por la capacidad recaudatoria de la entidad.

**Gráfico 7.2.1 Ingresos totales de las entidades federativas, 2009\***  
Cifras en millones de pesos (mdp)



\*Cifras preliminares para 28 entidades para las cuales existen información disponible.  
Fuente: Elaboración propia con base en datos del (INDETEC). Finanzas públicas de las entidades federativas, 2009.

Durante 2010, los ingresos propios de Oaxaca ascendieron a 1,641 millones de pesos, lo cual representa apenas el 3.7% de los ingresos totales, mientras que los ingresos de origen federal se ubicaron en 42,098 millones de pesos, es decir, el 95.2% del total de ingresos de la entidad; sólo el 1.1% correspondió a los ingresos provenientes de deuda pública y el 0.3% restante a los correspondientes a las entidades del sector paraestatal.

Tabla 7.2.1 Evolución de los ingresos del estado de Oaxaca, 2004-2010 (miles de pesos constantes de 2010)

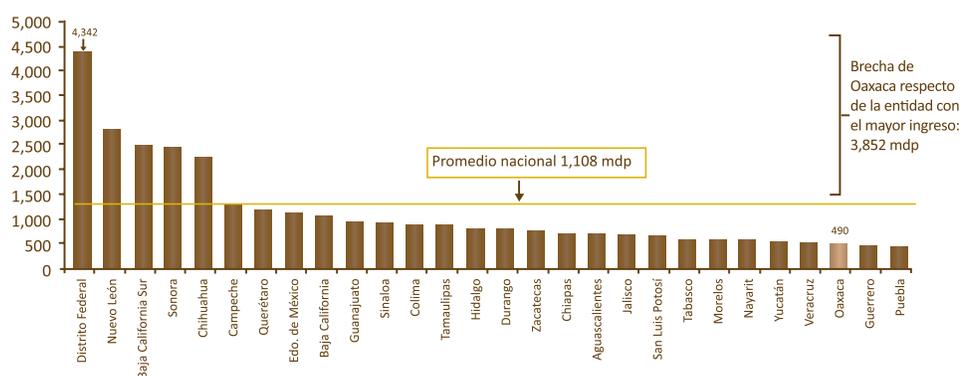
Concepto	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
1. Ingresos propios	1,289.3	1,246.0	1,339.1	4,666.6	1,745.4	1,838.3	1,641.1
2. Ingresos de origen federal	31,322.1	30,547.6	35,289.8	37,351.1	43,494.0	41,931.0	42,098.9
3. Ingresos de entidades del Sector Paraestatal	639.7	817.2	1,346.7	144.5	95.1	9.9	0.3
4. Deuda pública	270.0	202.1	1,212.9	578.5	-	-	500.0
Ingresos totales	33,521.1	32,812.9	39,188.5	42,740.7	45,334.5	43,779.2	44,240.3

Fuente: Para el periodo 2004-2009 son cifras de cuenta pública, 2010 son cifras preliminares de cierre de la Secretaría de Finanzas

La débil capacidad fiscal sitúa a Oaxaca entre los últimos lugares a nivel nacional en términos de la recaudación per cápita en el país, sólo por arriba de los estados de Guerrero y Puebla. La endeble capacidad recaudatoria del Estado no corresponde con su estructura fiscal, pues existe un conjunto de contribuciones locales con elevado potencial recaudatorio que no ha sido explotado adecuadamente; esta situación se explica por la ausencia de una cultura fiscal, la inexistencia de una figura de procuración de justicia fiscal a nivel estatal y la débil fiscalización por parte de la hacienda pública local.

Por otra parte, también se tiene un rezago importante en materia de recaudación a nivel municipal, especialmente en el tema del impuesto predial y de los derechos por el suministro de agua potable.

Gráfico 7.2.2 Ingresos propios per cápita de las entidades federativas, 2009\*  
Cifras en millones de pesos (mdp)

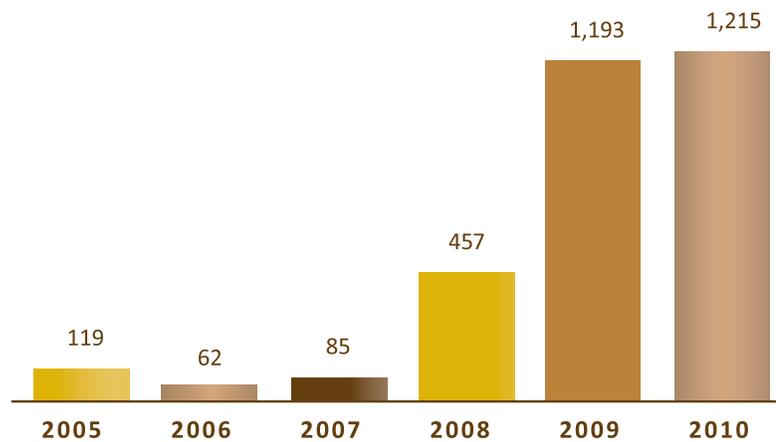


\*Cifras preliminares para 25 entidades para las cuales existe información disponible.  
Fuente: Elaboración propia con base en datos del (INDETEC). Finanzas públicas de las entidades federativas, 2009.

Aunado a lo anterior, el Sistema de Administración Tributaria en la entidad no facilita el pago de impuestos por parte de los contribuyentes ni ofrece asesorías en materia fiscal con el propósito de orientar a los ciudadanos en el cumplimiento de sus obligaciones fiscales. Si bien se ha registrado un crecimiento en el pago de impuestos a través de operaciones bancarias, esta opción sólo está disponible para los conceptos más importantes de las contribuciones locales como la tenencia, nóminas, hospedaje, entre otros.

Al mes de diciembre de 2010, el 48.5% de la recaudación se recibía todavía a través de las oficinas recaudadoras del Estado. Cabe señalar que a diferencia de otras entidades del país, la red de pagos de Oaxaca no incluye a supermercados o tiendas departamentales mientras que los pagos a través de internet no representan una parte significativa de la recaudación.

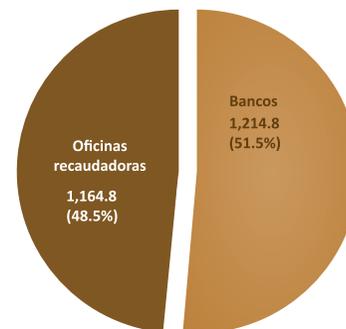
**Gráfico 7.2.3 Estado de Oaxaca: Evolución de la recaudación en bancos, 2004-2010\***  
Millones de pesos constantes (base 2010=100)



Fuente: Para el periodo 2004-2009 las cifras son de cuenta pública, 2010 son cifras preliminares de cierre. Secretaría de Finanzas

**Gráfico 7. 2. 4 Distribución de la recaudación según punto de pago, 2010**

Cifras en millones de pesos



Fuente: Secretaría de Finanzas

Por otra parte, las oficinas recaudadoras presentan serios deterioros en infraestructura física y tecnológica, lo que aunado a la existencia de trámites complejos, así como a una mala calidad en el servicio y atención de ciudadanos, genera incentivos para la práctica de actos de corrupción y de abuso de autoridad.

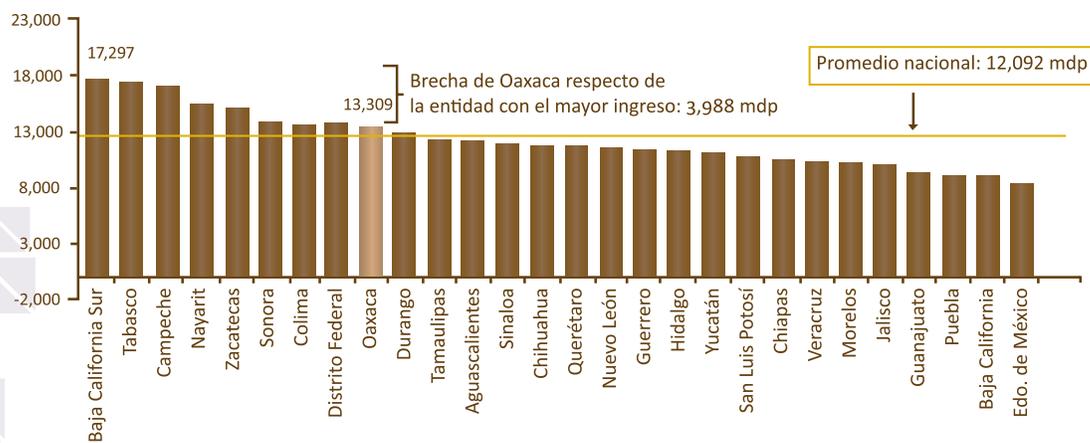
### 7.2.3 Gasto eficiente y transparente

Como sucede con otras entidades del país, el estado de Oaxaca enfrenta limitaciones en cuanto a la libre aplicación del gasto público. La mayor parte de los recursos del Estado están etiquetados, es decir, el destino de dicho gasto está determinado por las disposiciones del Presupuesto de Egresos de la Federación. Esto último, junto con la baja capacidad de generar ingresos propios y la deficiente planeación, ha provocado que el estado de Oaxaca no haya

alcanzado un avance sustancial en términos de crecimiento y desarrollo económico durante los últimos años.

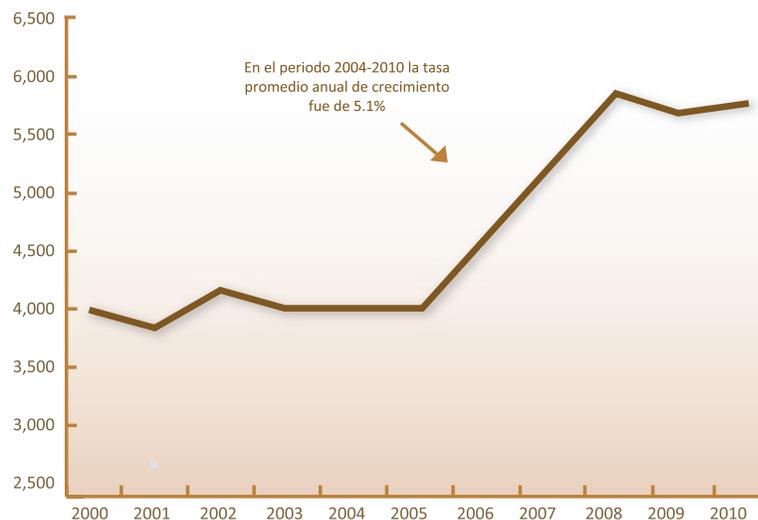
Como podemos observar en la siguiente gráfica, el gasto total per cápita del Estado, se ubica por encima de la media nacional, pero con una brecha considerable respecto de entidades como Baja California Sur, Tabasco y Campeche.

**Gráfico 7.2.5 Gasto total per cápita de las entidades federativas, 2009\***  
Cifras en millones de pesos (mdp)



\*Cifras preliminares para 28 entidades para las cuales existe información disponible.  
Fuente: Elaboración propia con base en datos del Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC).  
Finanzas públicas de las entidades federativas, 2009.

**Gráfico 7.2.6 Estado de Oaxaca: Evolución del gasto corriente 2000-2010\***  
Cifras en millones de pesos constantes (base 2010=100)



Para el periodo 2000-2009 las cifras son de cuenta pública, 2010 son cifras preliminares de cierre.  
Fuente: Secretaría de Finanzas.

En los últimos años se registró un fuerte crecimiento del gasto corriente. En el periodo 2004-2010 la tasa promedio anual real de crecimiento del gasto corriente fue de 5.1%. Con este comportamiento, el gasto corriente pasó de 2,954 millones de pesos, en el año 2004, a 5,713 millones de pesos; es decir, en la administración anterior el gasto corriente creció 43.3% en términos reales, superando de manera significativa al crecimiento de 27% que observaron los ingresos propios en el mismo periodo.

En lo que corresponde al gasto de capital, se tiene que éste no resultó de un proceso integral de planeación. Por ejemplo, en los últimos años Oaxaca observó un notorio crecimiento en infraestructura hospitalaria, sin embargo no se aprovisionaron los recursos suficientes para su operación y mantenimiento futuro, fundamentalmente en lo referente al equipamiento y personal médico. Lo anterior pone en riesgo la viabilidad de los proyectos de inversión realizados en el pasado e imponiendo serias presiones fiscales a las próximas administraciones.

Por otra parte, una de las características de la política presupuestaria del estado de Oaxaca es la deficiencia en los mecanismos institucionales de planeación, así como la inadecuada focalización e ineficiente aplicación del gasto público. En los últimos años los procesos de autorización, liberación y evaluación del gasto de inversión para dependencias y municipios han estado sujetos a procedimientos complejos y poco transparentes. No existe una plataforma integral de sistemas de informa-

ción que contribuya al control adecuado del ejercicio del gasto a nivel de unidades responsables y por destino del mismo, de tal forma que el actual esquema de gestión del gasto público no permite la realización de evaluaciones por resultados.

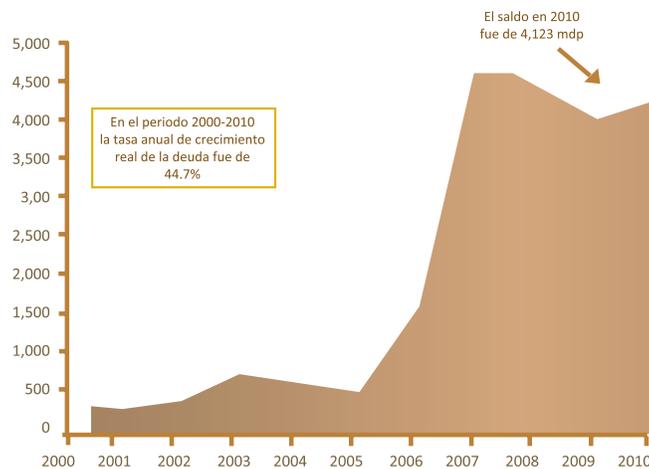
Hasta el año 2010 se tenía una dispersión del gasto en los programas sociales del gobierno, lo que limitaba su efecto potencial para abatir los graves rezagos sociales que enfrenta nuestro estado. Mención especial es la falta de reconocimiento y mecanismos compensatorios a las aportaciones en especie de las comunidades indígenas, como el tequio, el sistema de cargos, o el trabajo no remunerado que realizan los topiles para mantener el orden en las comunidades.

Asimismo, los mecanismos de colaboración institucional con las dependencias federales no han sido utilizados eficientemente, afectando con ello directamente a la población. Un ejemplo de ello es la instrumentación de esquemas innovadores de financiamiento para el desarrollo de infraestructura social básica como el diseñado por el Banco Nacional de Obras (BANOBRAS) con el propósito de potenciar los recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) a fin de realizar inversiones en materia de agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas, urbanización municipal, electrificación rural y de colonias pobres en beneficio de sectores de la población que se encuentren en condiciones de vulnerabilidad, rezago social y pobreza extrema.



**Gráfico 7.2.7 Evolución de la deuda pública del estado de Oaxaca, 2000-2010**

\* Saldo a fin del periodo en millones de pesos constantes (base 2010-100)



Considera la suma de la deuda y de los créditos derivados de la bursatilización.  
Fuente: Para el periodo 2000-2009 las cifras son de cuenta pública, 2010 son cifras preliminares de cierre.  
Secretaría de Finanzas

Finalmente, una de las debilidades más importantes de las finanzas públicas locales es la ausencia de una tesorería encargada de la administración financiera del Estado. Por tal motivo, existe un débil e ineficiente manejo de las disponibilidades financieras de la Administración Pública Estatal. Así también, existe un complejo mecanismo de pago a los proveedores del gobierno, con dispersión de las cuentas y los puntos de liquidación de las obligaciones financieras.

#### 7.2.4 Alternativas de financiamiento público y privado

En cualquier nivel de gobierno, el manejo de la deuda pública debe realizarse bajo un principio de disciplina y responsabilidad fiscal. En el pasado reciente, el estado de Oaxaca no se ajustó a dicho principio. En el último lustro, la deuda pública del Estado pasó de 425 millones de pesos en 2005, a 4,123 millones de pesos, lo que significó una tasa de crecimiento promedio anual real de 61.1% en dicho periodo.

Al cierre de 2010 el saldo de la deuda directa registró un nivel de 1,433.6 millones de pesos, que representó el 34.8% del total de la deuda del Estado. Por su parte, el saldo de la deuda derivada del proceso de bursatilización ascendió a 2,689.7 millones de pesos (65.2%).<sup>2</sup> Cabe recordar, que esta bursatilización fue realizada por el gobierno estatal en el mes de diciembre de 2007, estableciéndose la restricción de no poder realizar prepagos en un periodo de 10 años.

Es importante resaltar que la mayor parte de la deuda directa fue contratada con una tasa de interés relativamen-

te elevada y con plazos de vencimiento demasiado cortos, comprometiendo como garantía de pago, el 20.09% de las participaciones federales, situación que reduce los recursos libres de disposición para la entidad.

Aunado al problema de sobreendeudamiento, el actual marco jurídico en la materia no permite la consolidación y el manejo transparente de los esquemas de contratación de créditos del Estado, pues el registro de la deuda pública no considera los esquemas de los proyectos para prestación de servicios (PPS) a largo plazo y los esquemas de contratación de créditos a través de los procesos de bursatilización.

Integrar y consolidar todos los pasivos derivados de alguna modalidad de financiamiento, es de suma importancia para una adecuada planeación de las finanzas públicas estatales. Tan sólo para el ejercicio fiscal del 2011, el monto total estimado de los pagos que tendrá que hacer el Estado por concepto de los financiamientos recibidos asciende a 1,097 mi-

<sup>2</sup> La bursatilización se refiere al proceso de contratación de créditos, a través de la emisión de certificados bursátiles en el mercado de capital.

lones de pesos, integrados por 503.4 millones de pesos por concepto de los dos PPS (Ciudad Administrativa y Ciudad Judicial), 457.6 por la bursatilización y 136.8 por concepto del costo financiero de la deuda directa. Esta suma representa el 67% de total de los ingresos propios recaudados por el Estado durante el año 2010.

En el mercado de deuda los emisores de títulos crediticios se sujetan a un proceso de evaluación financiera, económica y legal, por parte de una institución calificadora de valores, la cual expide una evaluación sobre la calidad crediticia del emisor, así como de los valores que emite.

En 2010, la agencias calificadoras Fitch Ratings y Standard & Poor's otorgaron la calificación de riesgo crediticio del estado de Oaxaca de A-(mex) y de mxA, respectivamente. El significado de dichas calificaciones corresponde al de "Alta Calidad Crediticia". En el caso de Fitch Ratings la calificación más alta es la AAA, mientras que para Standard & Poor's es mxAAA. En la medida en la que el Estado obtenga mejores calificaciones crediticias, se podrán obtener mejores condiciones, en términos de tasas de interés y plazos, en la celebración de contratos de créditos en el mercado de deuda.

### 7.2.5 Objetivos, estrategias y líneas de acción

#### Objetivo 1

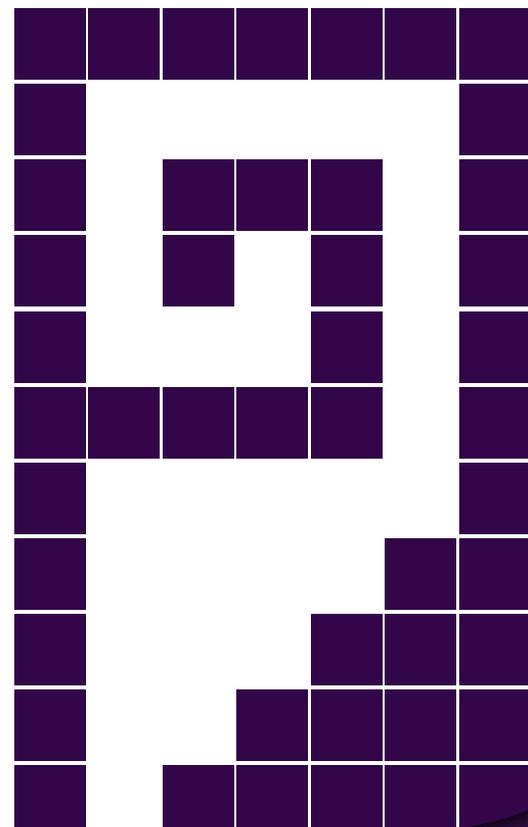
Incrementar los ingresos totales del Estado mediante la implementación de una política de fortalecimiento de la hacienda pública local, que permita garantizar el financiamiento del desarrollo y crecimiento económico del Estado.

**Estrategia 1.1** Gestión eficiente y defensa de los ingresos a que tiene derecho el estado de Oaxaca en el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

#### Líneas de acción 1

- Participación activa en el seno del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal para un seguimiento oportuno de los mecanismos de distribución de los recursos federales asignados al estado de Oaxaca.
- Convenios de colaboración celebrados con dependencias federales para la obtención de mayores recursos para el financiamiento del desarrollo del Estado.

- Convenios de colaboración celebrados con dependencias federales y locales para el intercambio informativo para fortalecer los procesos de fiscalización de las contribuciones.
- Convenios de colaboración celebrados con dependencias federales para la ampliación y modernización de los recintos fiscales en el Estado y, en su caso, creación de recintos fiscalizados para elevar la eficiencia aduanera.



## Estrategia 1.2 Fortalecimiento de los ingresos propios del Estado.

### Líneas de acción 2

- Reforma fiscal con criterios de equidad y de eficiencia tributaria para eliminar privilegios y distorsiones en el cobro de las contribuciones locales e incremente la recaudación del Estado.
- Precios y tarifas actualizadas de los bienes y servicios ofrecidos por dependencias, organismos y entidades de la administración pública estatal, incorporando criterios de equidad en términos de la capacidad de pago de la población.
- Base tributaria ampliada para los conceptos que integran los ingresos propios de la entidad.
- Mecanismos establecidos para el fortalecimiento financiero de los organismos y entidades de la administración pública estatal.
- Oficinas recaudadoras modernizadas con sistemas de control de la calidad en el servicio de asistencia y asesoría fiscal.
- Desarrollos tecnológicos incorporados al cobro de las contribuciones en el Estado.
- Opciones de pago ampliadas en beneficio de los contribuyentes.
- Cultura fiscal basada en campañas de concientización de la importancia del pago de los impuestos.
- Procuraduría Fiscal creada para la defensa de los intereses de la hacienda pública local.
- Acciones de fiscalización fortalecidas en materia de impuestos locales y federales.
- Equipo de trabajo especializado, para dar seguimiento al segmento de grandes contribuyentes en el Estado.
- Consejo asesor organizado por la Secretaría de Finanzas, para conocer y considerar las necesidades y exigen-

cias de modificación o adecuación de la legislación fiscal por parte de colegios de profesionistas, cámaras empresariales y académicos.

- Convenios de colaboración con los municipios de la entidad para el fortalecimiento de su capacidad recaudatoria, promoviendo de manera activa el incremento de la recaudación de los municipios del Estado.

### Objetivo 2

- Promover una política de gasto eficiente mediante el diseño e implementación de mecanismos de planeación adecuados. Programación y control del gasto que garanticen una correcta administración y asignación de los recursos públicos.

## Estrategia 2.1 Mejoramiento de los procesos de planeación y programación del gasto público.

### Líneas de acción 1

- Criterios de marginación, desarrollo humano y rezago social incorporados en los procesos de toma de decisiones de los proyectos de inversión pública.
- Criterios técnicos de costo beneficio incorporados en la evaluación de proyectos de inversión.
- Mecanismos de planeación incluidos en el diseño e instrumentación de políticas públicas por microrregión para una correcta asignación regional del gasto público en el Estado.
- Adicionar como criterio para la distribución de los recursos, la aportación en especie al gasto público por parte de los municipios indígenas.
- Esquema de capacitación permanente otorgado a los municipios del Estado para la mejora en la administración de recursos públicos.
- Procesos para la autorización, liberación, control y evaluación presupuestal del gasto de inversión simplificados.
- Instancia administrativa creada para la correcta identificación, selección y registro de la inversión pública estatal.

- Lineamientos para proyectos de inversión pública establecidos con criterios acordes al Plan Estatal de Desarrollo, Planes Municipales de Desarrollo y programas regionales, enfocados al abatimiento del rezago social.

**Estrategia 2.2** Mejoramiento de los procesos de programación y evaluación del gasto público.

#### Líneas de acción 2

- Plataforma integral de sistemas desarrollada, para facilitar la programación y evaluación del ejercicio del gasto a nivel de unidades responsables y por destino del mismo.
- Sistema para la evaluación del desempeño y la modernización presupuestaria desarrollado, con la finalidad de impulsar el presupuesto por resultados.
- Definición y aplicación de criterios de transparencia, austeridad, racionalidad y ahorro en el ejercicio del gasto público incluidos en la normatividad correspondiente.
- Autonomía y descentralización presupuestal fortalecida.
- Consejo Estatal de Armonización Contable fortalecido para la difusión y aplicación de las normas contables, lineamientos y acuerdos emitidos por el Consejo Nacional de Armonización Contable.

#### Objetivo 3

Mejorar la posición financiera del Estado a través de una política de administración de los recursos, que permita un adecuado manejo de los flujos y disponibilidades de ingresos públicos del gobierno estatal.

**Estrategia 3.1** Establecimiento de una política de control y administración de los fondos del gobierno estatal y del ejercicio financiero del gasto.

#### Líneas de acción 1

- Tesorería del Estado creada con el fin de manejar eficientemente las disponibilidades financieras de la administración pública estatal.

- Controles establecidos para la concentración y depuración de las cuentas bancarias de la administración pública del Estado.

- Mecanismos fortalecidos para el seguimiento y control del pago de las cuentas por liquidar del gobierno central.

#### Objetivo 4

Implementar una política responsable de deuda pública a través del establecimiento de medidas de disciplina y responsabilidad fiscal que garanticen la estabilidad financiera del gobierno.

**Estrategia 4.1** Establecimiento y aplicación de criterios de disciplina y responsabilidad fiscal en la política de deuda pública.

#### Líneas de acción 1

- Criterios técnicos elaborados para el establecimiento de techos de endeudamiento, basados en análisis de solvencia de las finanzas locales.
- Deuda reestructurada para disminuir el costo de su servicio, ampliar los plazos de vencimiento y aminorar el porcentaje de las garantías de pago que actualmente se tienen de las participaciones federales.
- Mejoramiento del marco institucional que regula la deuda pública en el Estado.

**Estrategia 4.2** Complementación de la inversión pública y privada.

#### Líneas de acción 2

- Programa Estatal de Financiamiento implementado para el crecimiento y desarrollo económico de Oaxaca.
- Estímulos fiscales creados para incentivar la inversión privada en el Estado.
- Iniciativa de Ley Estatal para la promoción y creación de las asociaciones público-privadas, en un marco de transparencia, privilegio al interés común de Estado y protección del erario público.



## 7.3 Gobierno eficaz y eficiente

### 7.3.1 Simplificación administrativa

La simplificación administrativa equivale a llevar a cabo un proceso que consiste, por un lado, en eliminar y compactar fases del proceso administrativo y por otro lado, en disminuir los requisitos y número de trámites a fin de mejorar en calidad y en oportunidad la prestación de servicios públicos y trámites administrativos. Constituye un principio de conducta que orienta las decisiones de los servidores públicos e imprime dinamismo a los procesos de gobierno. Esto implica responsabilidad ante los compromisos sociales, adquiriendo una característica preventiva de observancia permanente.

El proceso de simplificación administrativa inicia con la determinación de mecanismos de planeación que permitan definir objetivos y acciones a mediano plazo, la cual requiere tanto de condiciones de coordinación entre las dependencias y entidades de Gobierno del Estado como del diseño y aplicación de una normatividad moderna y enfocada a garantizar prácticas de comunicación y confianza entre los ciudadanos y el sector gubernamental.

Para contribuir con resultados en el proceso de transición del estado de Oaxaca y admitiendo que la simplificación ad-

ministrativa implica responsabilidades con orientación a cambios, es necesario mejorar la función gubernamental y consecuentemente incrementar la calidad y la accesibilidad a los servicios públicos. Cada bien y servicio debe ser distribuido eficientemente, optimizando los recursos públicos, para garantizar oportunidad y equidad durante el proceso.

Para mejorar la función gubernamental se requiere operar una gestión simplificada que permita la oportuna respuesta a las demandas ciudadanas y la búsqueda permanente del bienestar social mediante el uso de instrumentos técnico normativos que agreguen valor a la relación gobierno-ciudadano.

Es importante destacar que para apoyar los procesos de simplificación se deben incorporar las ventajas de la tecnología informativa y de comunicación, los cuales contribuirán a incorporar procedimientos sencillos, tecnificados y automatizados en la distribución, acceso y calidad de los bienes, trámites y servicios, además de que su uso permanente reduce los costos gubernamentales significativamente.



Simultáneamente, la operación de una administración simplificada requiere desarrollar un conjunto de capacidades gubernamentales, sensibilización y profesionalización de los servidores públicos. En principio el propósito es elevar el sentido de identidad institucional, sensibilizar a los servidores públicos sobre las ventajas de la simplificación y generar cambios en la percepción ciudadana respecto a los servidores públicos. Una vez desarrollado y sensibilizado, el recurso humano deberá diseñar y ejecutar procesos simplificados aplicados tanto a trámites, bienes y servicios gubernamentales.

Hasta hace poco tiempo, en los procesos de la administración pública estatal no se había fomentado el desarrollo de un sistema de profesionalización adecuado a las necesidades tanto gubernamentales como sociales. Entre las principales causas se encuentran los años de estudio promedio y el nivel educativo de los servidores públicos por relación laboral, la incompleta definición de perfiles-puesto, las condiciones desiguales de capacitación entre el personal de

base y de confianza, las disposiciones ambiguas establecidas en los contratos laborales sindicales en cuanto a la determinación de temas de capacitación y la ausencia de un sistema de evaluación que incorpore incentivos al buen desempeño.

Esto ha contribuido conjuntamente a que el estado de Oaxaca, en materia de desarrollo gubernamental, sea percibido como uno de los estados con mayores dificultades de acceso a los bienes y servicios ofertados, así como con una atención ciudadana deficiente, inoportuna y de baja calidad.

Prueba de la mala percepción fue evidenciada por el análisis del Índice de Competitividad 2010 realizado por el Instituto Mexicano para la Competitividad, el cual, entre otros datos, registra que durante el período 2006-2008, los empresarios tuvieron mayores dificultades para establecer negocios; de modo que su nivel de satisfacción se redujo en quince puntos porcentuales y consecuentemente, la percepción sobre la efectividad del gobierno disminuyó en seis puntos porcentuales.

Asumiendo condiciones de trámites simplificados, el modelo de gobierno favorecerá la producción estatal, motivando la participación de los empresarios oaxaqueños, situándolos como proveedores prioritarios en procesos de selección y/o licitación. Para que lo anterior se lleve a cabo hay que simplificar los procedimientos y normatividades hasta ahora establecidos para la apertura de negocios. Asimismo, es necesario formalizar la participación de proveedores de gobierno y las consecuentes modificaciones en el sistema de adquisiciones.

Simultáneamente se deben incorporar sistemas de simplificación administrativa que incluyan las necesidades de grupos en situación de vulnerabilidad, particularmente los indígenas quienes por causas culturales, de autonomía, usos y costumbres, padecen mayores dificultades de acceso a trámites y servicios públicos, regularmente asociados a beneficios de tipo financiero. No obstante, se debe sensibilizar y capacitar a los servidores públicos para que faciliten el acceso a bienes, trámites y servicios públicos.

También se requiere la capacitación y sensibilización de estos servidores públicos para que apoyen, informen y se diversifiquen las opciones de atención incluyendo aquellas relacionadas con el uso de las tecnologías de información y comunicativas, principalmente en aquellas de naturaleza financiera, derechos humanos, desarrollo de la persona y de la familia.

Ante las condiciones descritas, el gobierno actual requiere generar una nueva cultura del servicio público que incorpore valores enfocados a la calidad en la atención ciudadana, reconociendo el buen desempeño individual y la responsabilidad con el desarrollo institucional.

### 7.3.2 Desregulación normativa

Las desregulaciones normativas corrigen eventuales prácticas que limitan la productividad de algún sector. En la administración pública, la desregulación normativa es un mecanismo por medio del cual se pueden mantener y controlar las prácticas de gobierno, cumpliendo la función social de otorgar bienes, servicios y mejorar los trámites. Sin embargo la desregulación normativa no siempre es el mecanismo adecuado para promover el desarrollo de un gobierno, se requiere garantizar el Estado de Derecho, pero también coordinación interinstitucional y voluntad política, para diseñar y hacer cumplir normatividades claras a través de organismos especializados de la vigilancia.

Un gobierno de transición y coalición (como el que se inicia en el estado de Oaxaca) requiere actualizar los marcos normativos de cada dependencia y organismo, analizando detalladamente los documentos que rigen las estructuras, atribuciones y operaciones. Lo anterior con el propósito de garantizar su vigencia y aplicabilidad ante los vertiginosos y complejos cambios sociales, las restricciones financieras y los requerimientos de coordinación interinstitucional y con los sectores sociales.

El análisis permitirá identificar cuatro elementos: duplicidades en las acciones al interior de una o más dependencias, complementariedades en el trámite de algún bien y servicio, emisiones normativas necesarias para la regulación de recientes demandas e integración por eventuales omisiones no previstas en la normatividad.

Para el desarrollo de la gestión pública estatal, se deben observar las funciones, atribuciones y operaciones de administración sobreabundante u obsoleta, desregulándolas



para que posteriormente se garantice su cumplimiento; por ejemplo: la observación irrestricta de las disposiciones enmarcadas en los contratos laborales, desde el reclutamiento y la selección del personal hasta la jubilación, pasando por la capacitación y la evaluación del servidor público.

Al inicio de la presente administración, los procedimientos administrativos y de servicios al público con que operan las dependencias y entidades, se mantienen sin cambio. En la mayoría son observables requisitos excesivos o de compleja tramitación, que requieren de simplificación debido a los altos costos tanto para los usuarios como para el erario público.

Adicionalmente, se deben actualizar las normas que regulan las actividades relacionadas con la adecuada provisión de los recursos, garantizando que a través de una eficaz operatividad de la administración, se otorguen con oportunidad los bienes y servicios necesarios. De igual manera se requiere establecer normas que dirijan, complementen y homogenicen los procedimientos de contratación de bienes, servicios y arrendamientos, entre ellos la licitación, para que en su conjunto, se realicen con honestidad y transparencia.

### 7.3.3 Gobierno digital

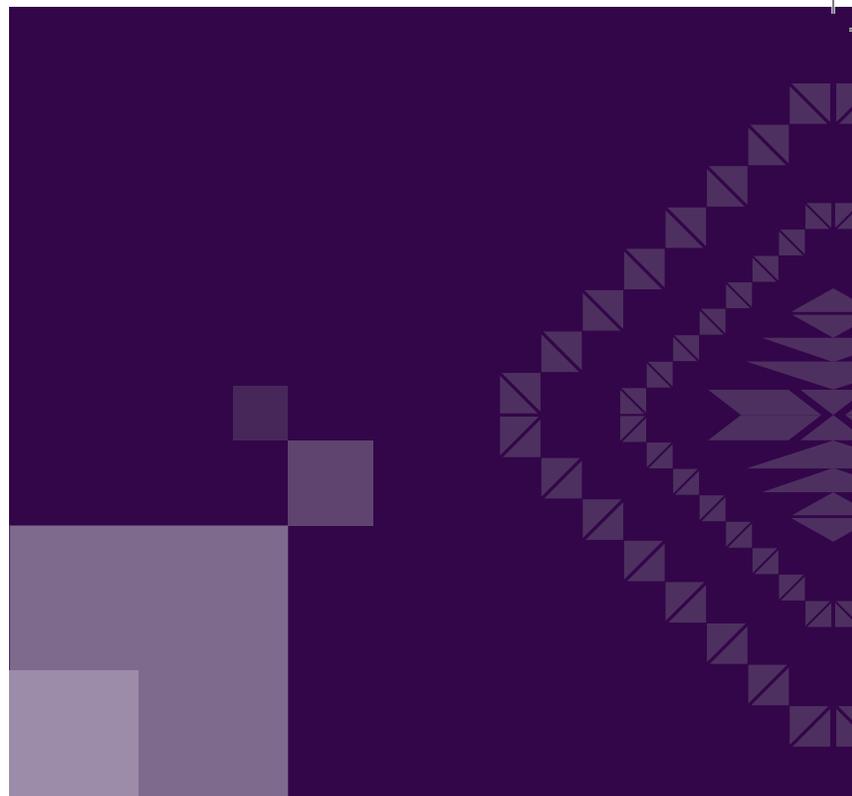
En materia de gobierno digital los tiempos demandan trabajar en dos vertientes, la primera tiene que ver con el uso de Tecnologías de la Información y Comunicaciones (TIC) que acompañadas de las mejores prácticas, tendrán que aplicarse necesariamente hacia el interior de la estructura de gobierno, buscando con ello mejorar la gestión reflejada en servicios más ágiles, eficientes y oportunos hacia la ciudadanía. La segunda vertiente se relaciona con la obligación gubernamental de acercar los beneficios de las TIC a la mayoría de la población, es decir, contribuir a disminuir la brecha digital existente en el estado de Oaxaca.

En la primera vertiente debe destacarse que de acuerdo con el Índice de Gobierno Electrónico Estatal 2010 (IGEE), cuyo objetivo es medir los portales de gobierno con enfoque evolutivo: "Información, Interacción, Transacción, Integración y Participación", el estado de Oaxaca fue ubicado en el lugar número 29, con un promedio general de 26.38, mientras que el promedio nacional es de 35.92. En el IGEE se supera únicamente a los estados de San Luis Potosí, Baja California Sur y Chihuahua. Los componentes donde las calificaciones son más bajas son: transacción con 5.19 y participación con 1.19, lo que evidencia áreas de oportunidad en el desarrollo del gobierno digital, pocos servicios en línea y pocas posibilidades para la participación de la sociedad en los portales actuales.

En cuanto a la segunda vertiente, la brecha digital en Oaxaca, de acuerdo con datos del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) de 2010, extraídos del Módulo sobre Disponibilidad y Uso de las Tecnologías de la Información en los Hogares, el promedio nacional de hogares con computadora es de 29.8%, mientras que en Oaxaca es del 15.1% lo que ubica al estado en el antepenúltimo lugar sólo por arriba de los estados de Guerrero y Chiapas.

En el mismo sentido los hogares con acceso a internet a nivel nacional promedian un 22.2%, mientras que el estado de Oaxaca reporta un promedio del 8.4%, ubicándose en el penúltimo lugar superando únicamente a Chiapas. Finalmente en hogares con servicio de telefonía se ocupa el último lugar con un 44.6%, contra un promedio nacional de 80.6%.

En relación con los objetivos de desarrollo de los últimos



años, uno que se refiere al promedio de líneas telefónicas señala que por cada 100 habitantes en México 17.9% cuentan con este servicio mientras que en Oaxaca es de 7.6%. De igual forma, el indicador relacionado con teléfonos celulares por cada 100 habitantes, indica para Oaxaca un 46.9% contra un promedio nacional de 80.2%.

El diagnóstico indica que en Oaxaca se debe incorporar y operar un modelo de gobierno digital a partir del apropiamiento y uso estratégico de las TIC, para por un lado simplificar la gestión administrativa y por otro lado, diversificar el acceso a los servicios y trámites de gobierno.

Conociendo las ventajas que proporcionan el uso de las TIC para automatizar y sistematizar la información, se deben incorporar mecanismos que apoyen en la difusión de padrones únicos de beneficiarios de los programas u otras intervenciones de gobierno. También es posible implementar sistemas de información de usuarios, distinguiendo variables relevantes de políticas pública, tales como sexo, etnicidad, capacidades diferentes, grupos etarios, entre otros. Además, es preciso desarrollar estadísticas que mejoren la atención a los ciudadanos, contribuyan a elevar la calidad de los diseños de programas públicos y generen los datos necesarios para evaluar su impacto.

materiales y humanos, incorporando las tecnologías de la información y comunicación.

- Provisión de los principales bienes y servicios públicos revisada y valorada, mediante un diagnóstico que identifique la adecuación y relevancia de los procesos y procedimientos requeridos.
- Reglamentos y disposiciones que rigen los procesos administrativos en las dependencias y entidades del sector público revisados y actualizados.
- Estudios elaborados por expertos para verificar el nivel de cumplimiento del proceso de modernización y simplificación administrativa y, así, medir el impacto de las acciones instrumentadas con respecto al desempeño de la función pública diseñados e instrumentados.

### 7.3.4 Objetivos, estrategias y líneas de acción

#### Objetivo 1

Elevar la eficiencia y calidad de la operación de toda la administración pública estatal, mediante el desarrollo de un programa especial que incorpore los criterios, mecanismos y acciones de la simplificación administrativa, para modernizar y disminuir los costos de los procesos básicos de las dependencias y entidades.

**Estrategia 1.1** Desarrollo de un programa de simplificación y modernización administrativa.

#### Líneas de acción 1

- Grupo de trabajo entre dependencias normativas y ejecutoras integrado para el análisis, implantación, desarrollo y mejora del programa de simplificación y modernización administrativa.
- Programa de simplificación y modernización administrativa integral difundido para hacer más sencilla la operación, el manejo y distribución de los servicios requeridos por las dependencias y entidades.
- Manual sencillo de trámites y servicios implementado para permitir ahorros y un uso eficiente de los recursos

**Estrategia 1.2** Homologar criterios metodológicos e institucionales para integrar manuales de organización y procedimientos.

#### Líneas de acción 2

- Lineamientos para la elaboración de los documentos normativos de divulgación administrativa y de atención al público establecidos para facilitar el entendimiento y colaboración interinstitucional, enfocados a elevar la calidad de la función pública.
- Documentos normativos de divulgación administrativa revisados, autorizados y emitidos para facilitar la función pública.
- Lineamientos para la ejecución de obra pública estatal y municipal establecidos.
- Manuales de simplificación administrativa difundidos a través de medios impresos o digitalizados para facilitar la consulta y uso por parte de la ciudadanía.
- Reportes periódicos solicitados a cada una de las dependencias y entidades para dar seguimiento a la implantación y difusión de los manuales.

## Objetivo 2

Racionalizar la regulación interna de las dependencias y entidades del Gobierno del Estado de Oaxaca, por medio del análisis, valoración, homologación y reducción de las normas, lineamientos y disposiciones de observancia general y específica, para mejorar la eficacia y eficiencia del aparato público.

**Estrategia 2.1** Impulso a la desregulación normativa en las dependencias y entidades del ejecutivo estatal.

### Líneas de acción 1

- Diagnóstico documental aplicado a leyes, decretos, reglamentos, acuerdos y manuales, para identificar las cargas normativas en las dependencias y entidades con base en criterios técnico-jurídicos.
- Disposiciones jurídicas obsoletas derogadas para hacer más ágiles los procesos administrativos, trámites y servicios públicos.
- Leyes, decretos, reglamentos, acuerdos y manuales obsoletos abrogados para hacer más eficiente la administración pública, eliminando procesos, trámites y requisitos, ociosos.
- Coordinación interinstitucional fortalecida para el proceso de análisis, concertación y aprobación de normas del sector público y, de esta manera, evitar la emisión de nuevas normas que no estuvieran plenamente justificadas.

## Objetivo 3

Modernizar la operación de los trámites y procesos del aparato gubernamental mediante la aplicación de un conjunto de acciones basadas en TIC, con el propósito de mejorar eficiencia y calidad de los servicios.

**Estrategia 3.1** Impulso al uso de TIC en procesos de administración, gestión y atención ciudadana.

## Líneas de acción 1

- Normatividad en materia de administración, adquisición y uso de las TIC elaborada, difundida y aplicada que incorpore la obligatoriedad de difundir datos desagregados por variables relevantes de política pública, tales como sexo, etnicidad, grupos etarios, entre otros.
- Servidores públicos capacitados y asesorados en materia de TIC.
- Expedientes electrónicos impulsados.
- Firma digital establecida.
- Kioscos informáticos establecidos en cada entidad y dependencia.
- Informes y diagnósticos de las acciones de gobierno con enfoque de género difundidos en los sitios electrónicos controlados.
- Procesos sistematizados y automatizados a través de sistemas en línea.
- Trámites en línea existentes automatizados.
- Centro de datos gubernamentales implantados.
- Red estatal de servicios desarrollada en los sectores de educación, salud, seguridad y gobierno.

**Estrategia 3.2** Impulso de la sociedad de la información.

### Líneas de acción 2

- Participación y colaboración de la ciudadanía por medio de los portales de gobierno promovidos.
- Industria de TIC impulsada desde el sector público, mediante la incorporación de servicios en línea.

## 7.4 Profesionalización y desempeño de los servidores públicos

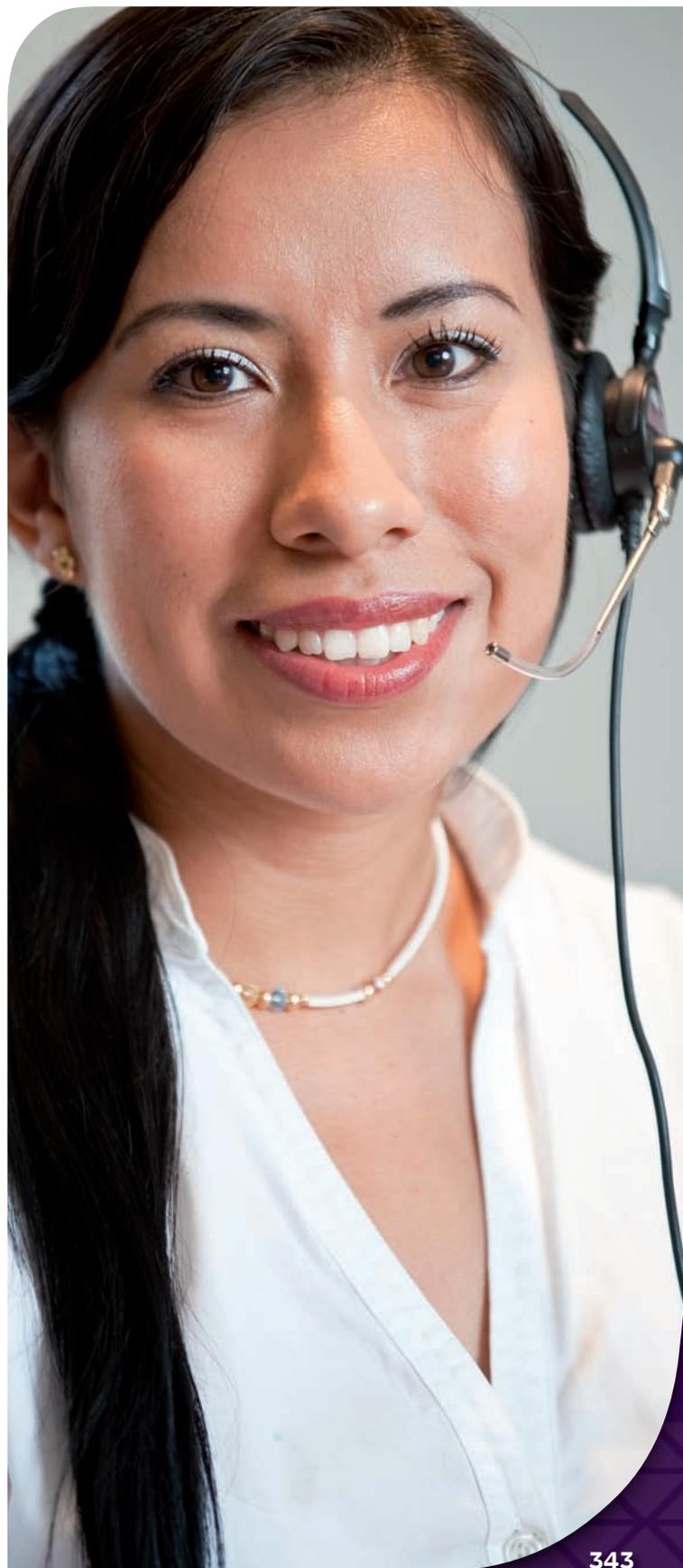
### 7.4.1 Diagnóstico

La profesionalización del servicio público se debe entender como un sistema integral, ordenado, meritocrático y competitivo para el desarrollo del personal de las instituciones públicas, que comprende el reclutamiento, selección, capacitación, actualización, remuneración, promoción y evaluación del mismo, entre otras actividades. Entre los principales argumentos a favor de la profesionalización del servicio público destacan: el establecimiento de reglas claras y transparentes para el reclutamiento, provisión de servidores públicos acorde a los perfiles requeridos por el puesto y las funciones, eliminación de prácticas como el nepotismo y el compadrazgo y el establecimiento de una nueva cultura laboral con filosofía de servicio.<sup>3</sup> Al mismo tiempo, impulsa la neutralidad política de la burocracia, que es un elemento estratégico para mantener y mejorar la capacidad del gobierno para ejercer sus funciones.

En México, el Servicio Profesional de Carrera del Gobierno Federal es el referente más importante en la materia. Este sistema tiene el propósito de impulsar el desarrollo de la función pública y promover la especialización del personal, con base en principios de preparación académica, mérito, equidad, igualdad de oportunidades y productividad. Si el servicio civil de carrera en México ha generado retenciones y cuestionamientos, ningún país ha desaparecido sus sistemas de servicio civil, sino que han procurado adecuarlos a sus necesidades.

Como explica el Comité de Expertos en Administración Pública de la Organización de las Naciones Unidas, "las reformas a los servicios civiles contemporáneos están particularmente relacionadas con las reformas administrativas centradas en la acción estratégica, el fortalecimiento de las instituciones de gobierno y los procesos de toma de decisiones, coordinación y eficiencia del sector público".<sup>4</sup>

3 Cázares Alvarado, Angélica. "La profesionalización del servidor público a través del servicio civil de carrera, un asunto pendiente en México." Sincronía, Invierno 2005.  
4 ONU, Comité de Expertos en Administración Pública, "MDGD Civil Service Reform Paper, United Nations Online Network in Public Administration and Finance (UNPAN).



Siendo el Gobierno del Estado un actor político, económico y social de primer orden, es fundamental que el desempeño de los servidores públicos oaxaqueños esté a la altura de las aspiraciones de la sociedad.

En el caso de la administración pública estatal, los incipientes mecanismos de profesionalización no aplican para todos los servidores públicos. Lo avanzado en este campo se ha visto circunscrito al tipo de relación laboral que el personal tiene con el gobierno: si se trata de trabajadores de base, se tienen ciertas garantías de permanencia y derechos a la capacitación, a diferencia de lo que ocurre con los trabajadores públicos en otros tipos de relación contractual.

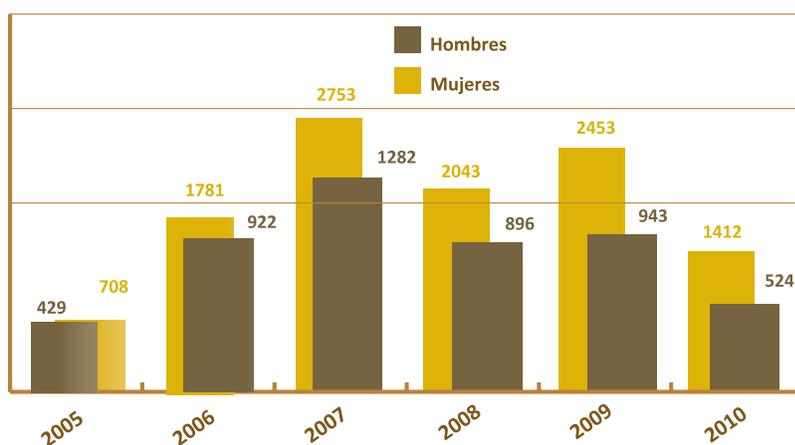
Los datos registrados por la Unidad de Capacitación Institucional, dependiente del Instituto de Innovación y Calidad Gubernamental (INNOVACG), indican que entre 2005 y 2010 se capacitó a 16,146 servidores públicos, de un total aproximado de 19,000. De los capacitados, el 58% eran trabajadores de base y 42% por confianza, siendo 11,150 mujeres y 4,996 hombres.

A pesar de los notables esfuerzos no se realizaron ejercicios de evaluación del desempeño o medición de cambios en las actitudes de los funcionarios atribuibles a la capacitación y, debido a su débil difusión, ésta no influyó para mejorar la imagen del servidor público; consecuentemente, tampoco influyó al desarrollo de un servicio civil de carrera.

Si bien existieron órganos especializados como el INCAP y posteriormente el INNOVACG, a partir de 2009 desaparecieron formalmente en la estructura gubernamental las áreas dedicadas a la capacitación y profesionalización del servidor público, dejando un vacío institucional. A partir de entonces todo esfuerzo en la materia dependió de iniciativas aisladas o de las áreas, grupos o direcciones.

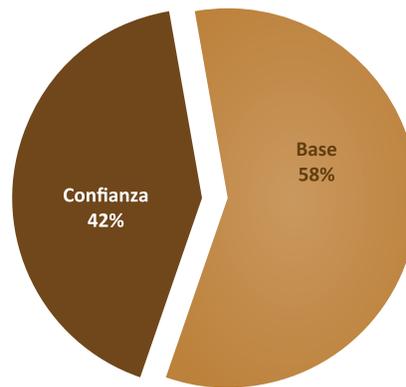
En la administración pública estatal, no se ha fomentado un sistema de profesionalización debido a las condiciones establecidas por un tipo de relación laboral, la incompleta definición de perfiles-puesto, las condiciones desiguales de capacitación entre el personal de base y personal de confianza, las disposiciones generales establecidas en los contratos laborales sindicales, así como la ausencia de un sistema de evaluación que incorpore incentivos al buen desempeño.

Gráfico 7.4.1 Personal calificado por género



Fuente: Información interna de la Secretaría de Administración.

Gráfico 7.4.2 Relación laboral



Fuente: Información interna de la Secretaría de Administración.

En síntesis, se requiere mejorar las prácticas y contenidos de la capacitación para impulsar el desarrollo profesional en el servidor público, a través de la detección de necesidades y problemáticas específicas en cada dependencia y entidad, avocados a generar información confiable que conduzcan a una imagen positiva del servidor público e incremente la capacidad gubernamental.

Adicionalmente se requiere diseñar y aplicar mecanismos de evaluación del desempeño del servidor público, que permitan medir su nivel de mejora y el impacto de la capacitación que recibe. Su aplicación motivará permanentemente su desarrollo profesional e incrementará las capacidades de los servidores tanto en la calidad de atención como en el área laboral.

Considerando los resultados de un diagnóstico elaborado por miembros del Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE), en 2009, relacionado con los sistemas de evaluación del desempeño en los gobiernos de las entidades federativas, en el estado de Oaxaca persisten criterios normativos y metodológicos débiles. Esto se sabe al considerar las siguientes variables:

- a. Cultura de evaluación del desempeño poco desarrollada debido, principalmente, a la información escasa y de difícil acceso. La evaluación del desempeño de los servidores públicos se ha realizado atendiendo criterios normativos y suele utilizarse como un instrumento de gestión interna, que controla la operación de las dependencias y, en menor medida, el desempeño de los individuos. En este sentido, la evaluación no se valora como un instrumento de aprendizaje, corrección y mejora de la capacidad gubernamental a través del desarrollo de sus servidores públicos.
- b. Los instrumentos de evaluación han sido informáticos, es decir, generadores de estadísticas, que registran el gasto, el cumplimiento de la normatividad y las estructuras orgánicas. No contribuyen a la evaluación de los servidores públicos, tampoco representan esfuerzos que sean difundidos públicamente, por lo que tampoco tienen impacto en la rendición de cuentas.

- c. El marco normativo con el cual se rige la evaluación del desempeño está incompleto. La Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Oaxaca, vigente desde 1996, prevé los procedimientos y sanciones de tipo administrativo ante prácticas inadecuadas de los servidores públicos, así como una serie de principios y conductas a observar en el ejercicio de la función, relacionados con principios de honestidad y diligencia. Sin embargo, no establece normas ni criterios que dejen claros las conductas inadecuadas, los tipos de sanción y las entidades con atribuciones sancionatorias. Por su parte, el Decreto del Código de Ética de la Función Pública, en vigor desde 2010, establece un conjunto de principios y valores a seguir en el ejercicio de la función pública, pero no contempla criterios de evaluación y por lo tanto tampoco sanciones ante incumplimiento.
- d. Los criterios de evaluación de los servidores se basan en factores como la antigüedad, puntualidad y lealtad. Los anteriores resultan poco útiles para obtener información relevante para la toma de decisiones, así como para aplicar un sistema de incentivos ante el nivel y sentido del desempeño desarrollado por los servidores.

Los débiles ejercicios de evaluación del desempeño de los servidores públicos y su eventual publicación no han contribuido a valorar la función pública, tampoco con el desarrollo de capacidades gubernamentales y a mejorar la relación entre los servidores y la ciudadanía.

Para el otorgamiento de ascensos, estímulos o recompensas en beneficio del personal de base y confianza, cuatrimestralmente se aplica un instrumento de medición a través de un cálculo cuantitativo de las siguientes variables: conocimiento, calidad y dominio de las labores asignadas. Lo anterior carece de una metodología rigurosa y clara, por lo que requiere del análisis de su contenido y su aplicación, así como de integrar criterios diferenciados en tanto al tipo de relación contractual de la que se trate.

La importancia de medir el desempeño radica, por un lado, en conocer oportunamente la existencia de problemas u obstáculos que limiten la función pública y por otro, contribuir a fortalecer y desarrollar capacidades gubernamentales a través de su recurso humano.



## 7.4.2 Objetivos, estrategias y líneas de acción

### Objetivo 1

Mejorar el desempeño del personal gubernamental a través de la profesionalización del servicio público en el Estado, mediante la revisión y adecuación de los mecanismos de reclutamiento, selección, capacitación, actualización, remuneración, promoción y evaluación, bajo principios de mérito, equidad y legalidad, para mejorar la eficacia del gobierno y servir mejor a la ciudadanía.

**Estrategia 1.1** Impulso a la profesionalización de los servidores públicos.

#### Líneas de acción 1

- Iniciativa de ley avocada a establecer el servicio civil de carrera.
- Diagnóstico integrado de necesidades de capacitación en la administración pública estatal.
- Programa de Desarrollo Profesional para los servidores públicos diseñado e instrumentado.
- Plataforma para el registro, difusión y contenido de los cursos de capacitación diseñado para facilitar el acceso a los servidores públicos inscritos al programa.
- Registro de seguimiento aplicado a los conocimientos, habilidades y actitudes adquiridos por los servidores públicos capacitados.
- Nuevas prácticas para la capacitación de los servidores públicos de base convenidas con el sindicato, e instrumentadas por instituciones académicas especializadas.
- Sistema de incentivos y recompensas diseñado, dirigido a fomentar la innovación, la capacitación y mejores prácticas administrativas.

### Objetivo 2

Alcanzar un desempeño competitivo del trabajo de los servidores públicos mediante la evaluación permanente de su desempeño y de las mejores prácticas, el reconocimiento público, ofrecimiento de estímulos y recompensas al desempeño laboral destacado, el cumplimiento de los objetivos y metas del área para contribuir a la transformación de una gestión gubernamental responsable, con resultados al atraer y retener a los mejores funcionarios.

**Estrategia 2.1** Desarrollo del Sistema de Evaluación del Desempeño de los servidores públicos de nivel medio y superior.

#### Líneas de acción 2

- Formulación de metodología operada para el establecimiento de componentes del desempeño a evaluar, definición de tareas y metas de cada puesto y diseño de indicadores de desempeño laboral de los servidores públicos de mandos medios y superiores.
- Responsables de evaluación del desempeño establecidos en las dependencias y organismos de gobierno.
- Capacitación a servidores y responsables sobre los criterios metodológicos, instrumentos de operación, de seguimiento y de impacto a aplicar en la evaluación del desempeño desarrollada.
- Aplicación de la metodología de evaluación del desempeño monitoreada permanentemente.

**Estrategia 2.2** Desarrollo del Sistema de Evaluación del Desempeño de los servidores públicos sindicalizados.

#### Líneas de acción 3

- Metodología de evaluación del desempeño de los servidores públicos definida en acuerdo con el sindicato.
- Capacitación a servidores y responsables sobre los criterios metodológicos, instrumentos de operación, de seguimiento y de impacto a aplicar en la evaluación del desempeño desarrollada.
- Criterios de calificación claramente definidos para el otorgamiento de incentivos y recompensas a servidores públicos.

## 7.5 Dignificación y nueva cultura del servicio público

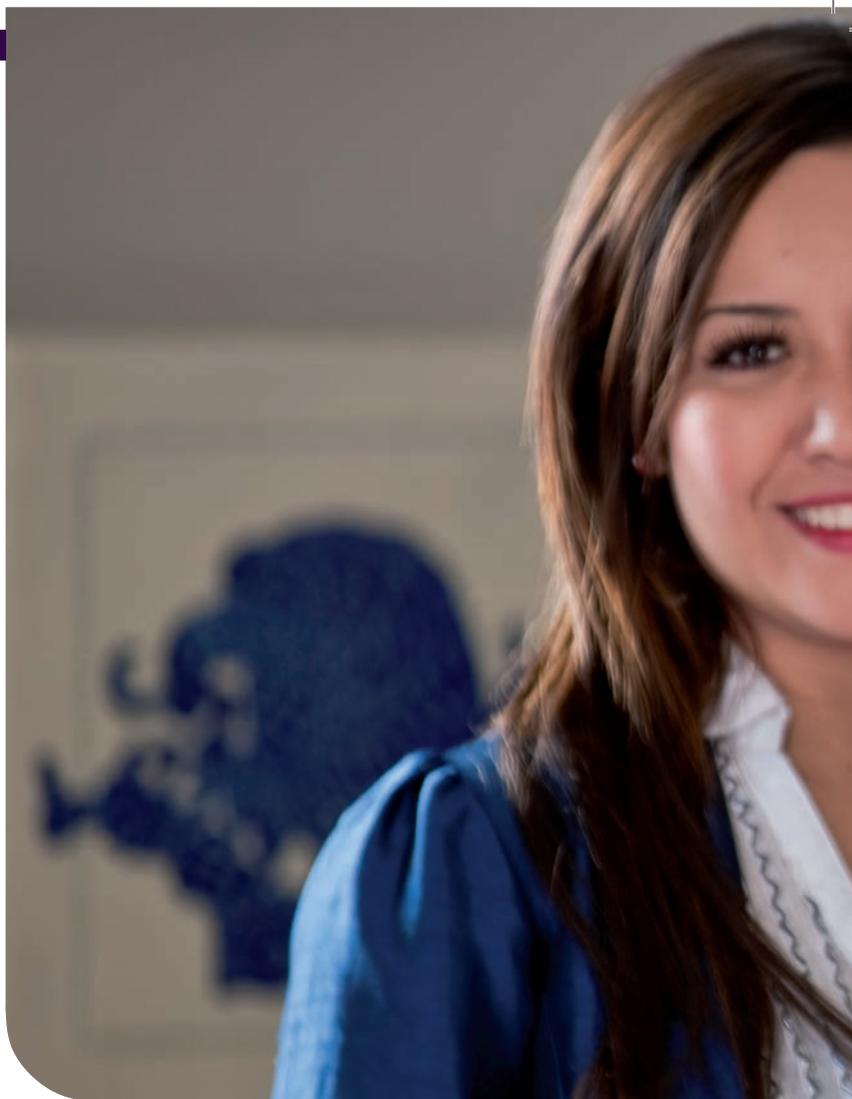
### 7.5.1 Diagnóstico

La alternancia en el gobierno conlleva la oportunidad de establecer una nueva visión en la que el servidor público sea un agente de cambio dentro y fuera de la organización, con sensibilidad y mayores niveles de satisfacción personal y laboral. En todo proyecto de desarrollo, que busca la innovación y la creatividad, el recurso esencial que hará la diferencia a largo plazo es el ser humano.

En Oaxaca, una visión limitada ha permeado la administración pública y sus posibilidades de desarrollo al interior y exterior. Hasta ahora, la estructura burocrática ha sido concebida como un medio de control con niveles organizacionales rigurosos y verticales, donde las decisiones frecuentemente se han relacionado con el abuso de autoridad y la concentración del poder; con una identidad poco clara de quien presta el servicio, lo que provoca desmotivación, inercias y resistencias al cambio; y con valores y creencias ampliamente extendidas, algunas de las cuales no reconocen la importancia social que reviste la función pública, cuyo fin es el bien común. Todos estos factores inciden directamente en el bajo desempeño gubernamental, reforzando el desprestigio institucional y la baja calidad de los servicios públicos.

El desempeño de la función pública en Oaxaca, así como en otros estados, se ha visto afectada por dos visiones y actitudes negativas ampliamente extendidas. Por un lado, muchos trabajadores del gobierno tradicionalmente se han limitado a cumplir de forma mecánica con los requerimientos formales de su empleo, sin ocuparse de la calidad y eficiencia con la que desempeñan sus funciones. Por otro lado, el enfoque puramente monetario y rentista de algunos servidores públicos considera al trabajo gubernamental, en el mejor de los casos, sólo como un empleo estable que garantiza un salario regular, y en peor de los casos, como una oportunidad de acceder a beneficios particulares o de grupo.

Aunque existe un cuerpo normativo para regular el servicio público y un código de ética, los integrantes del aparato gubernamental en general manifiestan una débil apropiación de los mismos. Esta situación es muy relevante, pues dichos estatutos y valores establecen el marco que debe definir y fijar límites y expectativas a la actuación de los servidores públicos.



Bajo condiciones históricas de transición y coalición, el cambio en la cultura del servicio público debe estar precedida por condiciones como la voluntad de los funcionarios de alto nivel para observar un código de ética y someterse a un conjunto de normas; así como la disposición del resto de funcionarios y los ciudadanos, para adoptar los cambios de actitud y dar paso a un proceso de mejoras continuas en el servicio público, especialmente en aquellos procesos que sirven de ejemplo y refuerzan los valores, creencias y principios como en el caso de los trámites directos y los actos públicos de los mandos medios y superiores, cuyas responsabilidades revisten un mayor interés social.

Con el propósito de fomentar una nueva cultura del servicio público, una de las prioridades del actual gobierno es constituir una base amplia de servidores públicos que respondan con eficacia, eficiencia, flexibilidad y oportunidad a las demandas ciudadanas, mediante la potenciación de su capacidad productiva y creativa así como de su espíritu de cuerpo. En este reside el mayor potencial para promover el cambio y el sentido del mismo, el cual se puede mejorar al fomentar principios de responsabilidad, honradez y servicio, que oriente a los traba-



jadores gubernamentales de todos los niveles a rechazar las prácticas relacionadas con la inercia, la denigración, el abuso de autoridad y la corrupción.

El trabajo de los servidores públicos también se ha deteriorado por la existencia de estructuras administrativas obsoletas así como por situaciones conflictivas de orden político y social, que han dado pauta a la deficiente formación y desarrollo de los servidores públicos pero además al surgimiento de conductas inadecuadas e indignas de algunos de ellos. Otros tropiezos administrativos se reflejan en esquemas laborales carentes de mecanismos de reconocimientos e incentivos al buen desempeño, la honestidad, lealtad, esfuerzo y creatividad.

Ante esta problemática es necesario impulsar valores éticos como los ya mencionados, pero además mejorar la percepción social respecto a la dignidad de los servidores públicos. Para ello, es necesario adecuar las estrategias y acciones de formación e integración de los servidores públicos, así como sensibilizarlos ante las necesidades particulares del servicio que deben prestar en consideración de variables tales como

el género, la identidad cultural y las diferentes capacidades de las personas.

Es importante destacar que para mejorar el nivel y calidad de atención ciudadana se deben conocer, aplicar y garantizar el cumplimiento de los marcos normativos, con particular cuidado en aquellos que tienen como principio garantizar los derechos humanos, los derechos los pueblos y comunidades indígenas y los derechos de las mujeres. En adición, se deben establecer con claridad los recursos reglamentarios necesarios para que los servidores públicos estatales establezcan una relación de respeto, entendimiento y colaboración con las autoridades indígenas.

Para que en la actuación de los servidores públicos prevalezca invariablemente una conducta digna que oriente su desempeño y propicie una plena vocación de servicio público en beneficio de la sociedad, es necesario implementar un cambio en las personas y en las instituciones de las que forman parte. Asimismo, resulta necesario establecer mecanismos de vigilancia y participación ciudadana, pues su ausencia

propicia la desinformación, el desdén y las actitudes negativas sobre la dignidad y el trabajo de los servidores públicos.

Es evidente que el aparato burocrático oaxaqueño no ha sido lo suficientemente eficaz para dar una atención integral a los requerimientos y demandas de la sociedad. La nueva cultura del servicio público implica estar cerca del ciudadano, demanda disposición no sólo a escuchar, sino a obtener mejores resultados, que sean sensibilizados para que mejoren la forma de llevar a cabo sus acciones, apoyándose de entre otros recursos, en la modernización administrativa y en las tecnologías de información y comunicación. Las omisiones en este campo han influido para que la relación entre el gobierno y la sociedad se haya erosionado, además de haber generado desconfianza, animadversión y rechazo ante muchos proyectos oficiales.

Asimismo, basado en el ejercicio de los valores, el Gobierno del Estado de Oaxaca requiere articular de forma efectiva los recursos y fortalezas de los actores sociales, contribuyendo a mejorar el bienestar y la calidad de vida de los ciudadanos. En esta configuración, la comunicación, tanto al interior como hacia el exterior de la administración pública, desempeña un papel fundamental. La transmisión de valores o la implantación de mejores prácticas, es un elemento clave para el cambio cultural.

En síntesis, con el propósito de elevar el desempeño eficaz y efectivo en las acciones de atención ciudadana, el gobierno a través de sus funcionarios debe actuar con sensibilidad y calidad humana, basado en el ejercicio y promoción principios y valores, tanto democráticos como humanistas. Además de buenos profesionistas, los funcionarios deben garantizar el respeto de la legalidad, ser efectivos y realizar sus labores honestamente.

## 7.5.2 Objetivos, estrategias y líneas de acción

### Objetivo 1

Desarrollar una nueva cultura del servicio público orientada a la dignificación y revaloración del trabajo gubernamental, mediante la formación de las capacidades humanas y profesionales, el apego a la legalidad, la práctica de los valores y la consolidación del espíritu de cuerpo de los servidores públicos estatales de todos los ámbitos y niveles, para mejorar la atención de las demandas sociales, recuperar la confianza ciudadana e incrementar la satisfacción de los servidores públicos respecto de su propio trabajo y el deber cumplido.

**Estrategia 1.1** Programa de capacitación y sensibilización orientado a desarrollar una nueva cultura del servicio público.

### Líneas de acción 1

- Coordinación interinstitucional establecida para el diseño de un programa de capacitación dirigido a desarrollar una nueva cultura del servicio público.
- Responsables del fomento de la nueva cultura del servicio público establecidos en cada dependencia y organismo de la administración pública estatal.
- Necesidades de capacitación en términos de atención ciudadana detectadas por dependencia y tipo de trámite o servicio.
- Derechos Humanos, Derechos Indígenas y Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia en el Estado de Oaxaca difundidos para el conocimiento y cumplimiento de los servidores públicos.
- Lineamientos de capacitación y sensibilización orientados a desarrollar una nueva cultura del servicio público, establecidos y difundidos en cada dependencia y entidad de la administración pública.
- Programa de capacitación y sensibilización de la nueva cultura del servicio público apoyado por tecnologías de la información y comunicación.

**Estrategia 1.2** Ampliación de la capacidad de respuesta al ciudadano en todas las dependencias y entidades de la administración pública estatal.

#### Líneas de acción 2

- Colaboración interinstitucional estrecha orientada a generar acuerdos y sinergias operativas, entre las directivas, personal y dependencias para ofrecer un servicio sensible y de calidad al ciudadano.
- Capacidad de respuesta a demandas ciudadanas mejoradas mediante la operación de una disciplina del servicio público clara y orientada a la atención con calidad y oportunidad.
- Trámites, provisión y distribución de bienes y servicios públicos simplificados.
- Trámites, provisión y distribución de bienes y servicios públicos apoyados por tecnologías de la información y la comunicación.
- Derechos Humanos, Derechos Indígenas y Ley de Acceso de las Mujeres a una vida Libre de Violencia garantizados y acatados por los servidores públicos.
- Atención ciudadana mejorada atendiendo las necesidades particulares de la población indígena u otro grupo en situación de vulnerabilidad.
- Marco legal y ético respetado y garantizado en el marco de una nueva cultura laboral que mejore la relación ciudadano-servidor público.

- Dignidad de la función pública mejorada como consecuencia de acciones efectivas de atención desarrolladas por los servidores de gobierno.
- Percepción ciudadana respecto a la dignidad del funcionario público mejorada.
- Mecanismos de atención a quejas, recepción de comentarios y canalización de denuncias respecto al servicio público establecidos.
- Lineamientos evaluativos aplicados a la creación de modelos participativos con el fin de dar seguimiento, obtener datos y reorientar las acciones de mejora de servicios y atención del servidor público de cara al ciudadano.

**Estrategia 1.3** Rescate de la vocación de servicio en la administración pública estatal.

#### Líneas de acción 3

- Plan de cultura y comunicación organizacional externo e interno diseñado e implementado para mejorar la integración, elevar la imagen y percepción del funcionario público frente al ciudadano.
- Programas de comunicación participativa permanentes orientados a la apropiación de una nueva identidad institucional con valores, en un gobierno de transición.
- Código ético difundido entre la base sindical, mandos medios y superiores para fomentar el rescate de la honorabilidad y prestigio del servidor público como un todo unificado.

## 7.6 Coordinación institucional

### 7.6.1 Mecanismos para promover la coordinación institucional

La coordinación institucional es entendida como “un acuerdo mediante el cual las actividades de los diferentes niveles de gobierno, organizaciones públicas, privadas y/o sociales son planeadas y ejecutadas de forma estructurada para alcanzar un objetivo en común, mejorando la eficiencia en el uso de los recursos disponibles al reducir duplicidades, promover complementariedades y compartir gastos”.<sup>5</sup>

Para lo cual, se requiere de mecanismos adecuados que incentiven y aseguren la coordinación institucional en cualquiera de sus acepciones: i) horizontal (entre los poderes del Estado y las dependencias y entidades de la administración pública estatal); ii) vertical (entre la federación, el Estado y los municipios); iii) público-privada/social (entre las instituciones públicas y actores privados o sociales) o iv) público-internacional (entre las instituciones públicas y organismos internacionales).

<sup>5</sup> SEDESOL (2004), pp. 71.

Los acuerdos de coordinación institucional, adquieren mayor relevancia en el contexto socioeconómico del estado de Oaxaca, donde los altos niveles de dispersión poblacional, conflicto social, pobreza y rezago económico en las zonas rurales requieren una adecuada y efectiva planeación y articulación de las políticas públicas, privadas y sociales que permitan maximizar y optimizar el uso de los recursos disponibles.

De igual forma, la coordinación institucional es valorada como una condición necesaria para resolver o mitigar los problemas y dilemas que se derivan del desarrollo urbano, sobre todo si se considera la elevada interacción que existe entre los diversos actores y organizaciones que influyen en el progreso de las ciudades.



En Oaxaca, la falta de alineación entre los programas y proyectos de los tres órdenes de gobierno ha sido una práctica constante que se explica básicamente por la carencia de mecanismos adecuados que promuevan la coordinación entre las entidades y organismos de la administración pública estatal, quienes diseñan sus programas de manera aislada sin colaborar o participar con los órdenes de gobierno federal y municipal generando ineficiencias en el gasto como duplicidades o no acceder a recursos de programas federal por desconocimiento. Esta misma situación se replica en la coordinación del Estado con los municipios.

La inexistencia de esquemas efectivos de coordinación y participación en la planeación, implementación, evaluación y seguimiento de políticas públicas que contribuyan efectivamente al desarrollo integral de la entidad es otro de los

grandes pendientes para el actual gobierno. En numerosas ocasiones, la poca o nula participación de la ciudadanía es consecuencia de la desconfianza, prejuicios y precauciones derivados de una relación ventajosa asumida para el provecho del Ejecutivo local, que durante muchos años fue regida por intereses políticos y territoriales.

En este sentido, la inclusión de mecanismos de participación y colaboración entre los diferentes actores (públicos, sociales, privados e internacionales), en los procesos de planeación, diseño, presupuestación, instrumentación y evaluación de las políticas públicas es un tema de total relevancia para el actual gobierno, ya que sólo así es posible elevar el nivel de confianza de los ciudadanos hacia las instituciones públicas y con ello, facilitar la apropiación y legitimación de los programas y proyectos públicos. Así, sin la concreción de



grandes acuerdos y una adecuada y efectiva coordinación, difícilmente logrará modificarse de forma estructural la trayectoria económica y social del Estado.

Muestra de lo anterior, es el hecho de que la actual administración ha firmado un total de 160 convenios de coordinación con distintas instituciones y dependencias gubernamentales, en temas como vivienda, migración, fomento del empleo, desarrollo sustentable, medio ambiente y educación, sólo por mencionar algunos. Estos avances en materia de coordinación son representativos si se considera la crisis de credibilidad y confianza que padecían las instituciones del gobierno desde los movimientos sociales acontecidos en 2006.

La coordinación con el sector social es una condición fundamental para la construcción y mantenimiento de la gobernabilidad democrática. Esta participación no se agota con garantizar el derecho de los ciudadanos a exigir ser informados y consultados sobre las decisiones y resultados del gobierno, sino se extiende a la posibilidad institucional de asociarse cooperativamente con éste, para la identificación y solución focalizada de determinados problemas de interés común, así como beneficiarse de su facultad para atenderlos por ellos mismos con respaldo gubernamental.

Los mecanismos de participación utilizados para la formulación del Programa Preliminar de Gobierno y el Plan Estatal de Desarrollo 2011-2016, reúnen las propuestas de tomadores de decisiones de los tres órdenes de gobierno y de los tres Poderes del Estado, de especialistas y de miembros de todos los sectores de la sociedad, lo que contribuye en la construcción de un escenario propicio para formalizar la coordinación institucional.

Finalmente, es importante señalar que en el diseño del presente Plan se considera la atención de políticas transversales en materia de pueblos indígenas, equidad de género, desarrollo sustentable y derechos humanos, con lo cual se deja atrás la perspectiva sectorial que ha permeado la formulación de políticas públicas, para transitar hacia un enfoque sistémico que reconoce que los problemas del Estado de Oaxaca tienen causas multifactoriales por lo que se requiere de la acción conjunta de todos los sectores y órganos de gobierno para su adecuada identificación y atención.

## 7.6.2 Objetivos, estrategias y líneas de acción

### Objetivo 1

Ampliar y fortalecer la coordinación entre las dependencias y entidades estatales, los diferentes órdenes de gobierno, los organismos internacionales y los actores sociales, con el propósito de mejorar el diseño e instrumentación de los programas y proyectos públicos, elevar la calidad del gasto y legitimar la acción pública.

**Estrategia 1.1** Establecimiento y consolidación de mecanismos e instancias que favorezcan la participación y colaboración vertical entre los gobiernos y las instancias de nivel municipal, estatal y federal, así como con los organismos internacionales.

### Líneas de acción 1

- Marco jurídico en materia de coordinación institucional revisado y mejorado, para especificar los mecanismos de colaboración y participación entre los distintos niveles de gobierno y los organismos internacionales.
- Instancia especial creada y facultada para coordinar la interlocución del Gobierno del Estado con los Municipios, la Federación y los organismos internacionales, para promover una colaboración más efectiva.
- Oferta de fondos internacionales y programas federales aprovechada al máximo, a partir de la identificación, análisis y aprovechamiento de los apoyos, subsidios y financiamientos disponibles.
- Convenios de colaboración y coordinación con el gobierno federal, municipios y organismos internacionales firmados y aplicados por la administración pública estatal.
- Concurrencia presupuestal establecida en el diseño e instrumentación de los programas y proyectos públicos para comprometer recursos de forma simultánea.

- Sistema de supervisión y seguimiento de los programas y obras ejecutadas en los municipios con participación del gobierno estatal y federal.
- Instancias regionales creadas y consolidadas para una mejor planeación y coordinación de esfuerzos a nivel intermunicipal.
- Casos exitosos de diseño e instrumentación de programas y proyectos públicos entre municipios y entre niveles de gobierno difundidos y replicados.
- Autoridades en municipios con mayores desventajas, capacitadas y asistidas, para diversificar y mejorar sus instrumentos de gestión de recursos, administración interna y ejecución de programas de desarrollo económico y social.

**Estrategia 1.2** Establecimiento y consolidación de mecanismos que favorezcan la participación coordinación horizontal entre las dependencias y entidades de la administración pública estatal, los poderes del Estado y los sectores privado y social de Oaxaca.

#### Líneas de acción 2

- Instancia especial creada y facultada para promover la coordinación entre las dependencias y entidades del Gobierno del Estado y la participación de los organismos empresariales, las organizaciones sociales y las instituciones académicas del estado, en torno de políticas, programas y proyectos específicos.
- Convenios de colaboración firmados y aplicados entre las instituciones gubernamentales, los organismos empresariales, las organizaciones sociales y las instituciones académicas del Estado, para el diseño de programas y proyectos conjuntos.
- Órganos consultivos y espacios de participación social institucionalizados para revisar, opinar y proponer mejoras a las políticas, programas, proyectos públicos, a efecto de mejorar la rendición de cuentas y la aplicación de los recursos públicos.
- Enfoque territorial secto-regional incorporado al proceso de planeación, programación, presupuestación, ejecución y evaluación de las dependencias y entidades del Gobierno del Estado de Oaxaca.
- Concurrencia presupuestal establecida en el diseño e instrumentación de los programas públicos y proyectos de inversión, para comprometer recursos de forma simultánea y coordinada.
- Indicadores y metas de gestión y resultados compartidas y comprometidas entre distintas dependencias y entidades gubernamentales, para el seguimiento y evaluación de programas y proyectos concurrentes.



8

**Desarrollo**

**regional equilibrado**



# 8.

## Desarrollo regional equilibrado

### 8.1 La regionalización como enfoque de planeación en Oaxaca

#### 8.1.1 Los antecedentes de la regionalización

La regionalización es una herramienta de apoyo a la planeación para resolver problemáticas comunes de territorios que comparten características similares y lograr así una mejor integración del espacio, fundamentalmente en los campos administrativo, económico, político y social. Una adecuada regionalización contribuye a una más efectiva y eficiente acción gubernamental, mejora la interacción entre las partes sectorial y territorial de las políticas públicas y promueve un mayor equilibrio entre la disposición y explotación de los recursos naturales y los requerimientos del propio desarrollo económico.

Así, la regionalización contribuye a un mejor aprovechamiento de recursos y acciones de los diferentes actores -públicos, privados y sociales- que influyen en el territorio y permiten mejorar la articulación de esfuerzos en torno a objetivos comunes. De esta forma, una adecuada regionalización es fundamental para mejorar la planificación de los proyectos y acciones, elevar el nivel y calidad de vida de los habitantes y aumentar la competitividad del territorio mediante la articulación de redes de empresas, instituciones y actores locales.

“El desarrollo de México no puede lograrse sin el progreso de cada una de sus regiones. Hoy en día, las desigualdades regionales de México hacen evidente que no todas las entidades y localidades se han beneficiado de la misma forma del proceso de inserción en los mercados internacionales ni de los profundos cambios que se han emprendido en México durante las últimas dos décadas. Por ello, se requiere de una estrategia regional que permita afrontar los retos de empleo y bienestar de su población a todo lo largo del territorio nacional”.<sup>1</sup>



En el estado de Oaxaca se han elaborado diversas regionalizaciones a partir de las prioridades identificadas en distintas fases de la historia de la planeación de la entidad.<sup>2</sup> Dentro de los ejercicios más conocidos se puede ubicar el de Ángel Bassols Batalla, quien ubica al estado dentro de dos grandes regiones de México: Pacífico Sur y Oriente. Su división se basa en los recursos naturales (clima, agua, suelos) y considera como elementos complementarios las vías de comunicación y la urbanización, con una escala que va de zonas pobres a ricas y de zonas subdesarrolladas a desarrolladas. Estos elementos describen la separación entre la zona del alto Papaloapan y el resto del estado.

Otra regionalización la propone Claude Bataillon, mediante la cual se determinan tres zonas para el territorio oaxaqueño, clasificándolo en las regiones: México Central, México Oriental, y la Vertiente Huasteca y Veracruzana. Para él, existe una relación entre los recursos naturales y el poblamiento histórico; sitúa a casi todo el estado en el México Central, y al Istmo dentro de la Vertiente del Pacífico, del México Oriental. Cabe destacar que en lo que concierne al norte del estado, Bassols y Batai-

<sup>1</sup> Plan Nacional de Desarrollo, Eje 2, Economía competitiva y Generadora de empleos, apartado 2.9 Desarrollo regional integral.

<sup>2</sup> Ver “Las Regionalizaciones para el Estado de Oaxaca, un Análisis Comparativo”, Reyna Moguel, Centro de Sociología, Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca, año 1979, y “Movilidad y Desarrollo Regional en Oaxaca”, Instituto Mexicano del Transporte, y Secretaría de Comunicaciones y Transportes, Publicación Técnica 305, año 2006.



Ilon coinciden en diferenciarlo del resto, aunque en el caso de este último le da el nombre de Vertiente Huasteca y Veracruzana.

Una tercera regionalización es la de Claudio Stern, quien utiliza una metodología estadística donde se destaca el nivel de urbanización dentro de un índice compuesto, llegando así a establecer dos regiones para Oaxaca: una zona de bajo nivel de desarrollo que ocupa el quinto lugar (en una escala de siete), en la que se encuentra el Istmo y el resto del estado ocupa el sexto lugar con un muy bajo nivel de desarrollo, aunque también se ubica a una pequeña tercer zona situada al norte del estado que pertenece a un nivel de desarrollo medio-superior.

Una regionalización más es aquella publicada en 1950 por Jorge L. Tamayo, la cual según el propio autor se manejaba convencionalmente y donde el estado se dividía en siete regiones a partir de sus características físicas, culturales y económicas: Valles Centrales, Mixteca, Cañada, Istmo, Costa, Papaloapan y Sierra.

Otra regionalización fue la elaborada por el Banco de México, quien a petición del Gobierno del Estado y del Plan Oaxaca, elaboró en 1968 una Matriz de Insumo Producto para la entidad. El criterio de agrupamiento estriba en la relación entre una región y otra, atendiendo a dos indicadores: vías de comunicación y la orientación del comercio a través de las primeras, así como la población y las actividades que desarrolla cada región, definiendo siete: Centro, Cañada-Sierra Juárez, Istmo, Mixteca Alta, Pochutla-Miahuatlán, Pinotepa y Tuxtepec.

Finalmente, se encuentra la división regional que se mantiene a la fecha, la cual fue realizada a propósito del Plan Oaxaca (1964-1968) y divide al estado en ocho regiones: Istmo, Papaloapan –también denominada Golfo por su cercanía con el Golfo de México-, Cañada, Sierra Norte, Valles Centrales, Sierra Sur, Mixteca y Costa. Esta división resultó más convencional que geográfica, dado que se realizó principalmente sobre un ajuste de los límites municipales a los distritales.

De esta revisión, se identifican algunas virtudes y limitaciones. Las regionalizaciones de Bassols y Bataillon tienen la cualidad de considerar diferenciaciones sub-regionales, en tanto que la de Stern tiende a contemplar al estado en forma homogénea debido a la ponderación de indicadores, donde destacan el de urbanización, mientras que la del Banco de México considera en forma significativa aspectos económicos.

Por su parte, las de Tamayo y del Plan Oaxaca enfrentan el inconveniente de haberse basado principalmente en las regiones como fueron consideradas histórica o tradicionalmente, tomando límites preestablecidos como fue el caso de los distritos, que carecieron de precisión y buscaron principalmente facilitar los estudios a realizar regionalmente. Sin embargo, estos estudios derivan comúnmente en referencias e interpretaciones demasiado generales para la aplicación de políticas y programas de gobierno, por lo que es recomendable llevarlos a niveles más específicos.

## 8.1.2 El nuevo marco de análisis para el desarrollo regional

El desarrollo regional desigual es una característica prácticamente de cualquier nación, independientemente de su nivel de desarrollo. Nuestro país, Oaxaca y sus municipios no son la excepción, pues al interior del estado existen importantes disparidades atribuibles a factores históricos, culturales y estructurales.

Esta situación es reconocida en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, al señalarse que las desigualdades regionales de México hacen evidente que no todas las entidades y localidades se han beneficiado de la misma forma del proceso de inserción en los mercados internacionales ni de los profundos cambios que se han experimentado en México.<sup>3</sup>

El nivel de pobreza y marginación del estado tiene una importante dimensión territorial, que se expresa en las 10,496 localidades que lo integran, según el Censo de Población y Vivienda 2010. En buena medida, esa elevada dispersión de la población implica un muy alto costo de llevar servicios e infraestructura social básica a cada localidad, así como limitaciones para generar oportunidades de negocio ante la baja conectividad entre los mercados locales y regionales, asimismo por la incapacidad de generar una masa crítica mínima de oferta y demanda para las actividades económicas.

Por ejemplo, de acuerdo a los datos de marginación generados por CONAPO, 90% de las localidades son de muy alta y alta marginación, lo cual guarda una estrecha relación con la dispersión poblacional antes señalada, ya que conforme a los datos INEGI 2010, el 76.7% de las localidades del estado son menores a 250 habitantes.

En el caso de los municipios esta situación tiene una expresión similar, si se considera que 463 municipios (81%) registraban en 2005 grados muy alto y alto de marginación. En otra perspectiva, 301 municipios (53% del total) presentaban alto y muy alto rezago social, de acuerdo con información del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL).

Los datos anteriores no son sino la manifestación de un conjunto de factores estructurales que inciden en grupos de municipios similares que enfrentan déficit en diversos activos -territoriales y personales- fun-

damentales, lo que obliga a definir una estrategia con enfoque regional y microrregional para resolver la problemática de manera integral. Conforme a las investigaciones en la materia realizadas por el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM)<sup>4</sup> la marginación rural tiene tres efectos directos principales:

- Déficit de capacidades, el cual mantiene a la población en pobreza debido a la desnutrición, bajos niveles de salud y educación.
- Déficit de oportunidades, por la escasa generación de empleos, subempleo e ingresos insuficientes, explicada por la escasez de alternativas productivas, acceso limitado a insumos y productos, cuya expresión extrema es la migración de la población con mayores capacidades para la producción.
- Inequidad territorial -entre regiones, municipios y localidades- debido a las características propias de las zonas rurales, que ante su incapacidad de insertarse en la dinámica del desarrollo estatal y nacional, provocan que las brechas se amplíen respecto a aquéllas con mayores ventajas. La manifestación más aguda de esto es la dispersión de la población, que se ha llegado a considerar en un elemento retroalimentador de la marginación, particularmente cuando éstas presentan dificultades para articularse al sistema de asentamientos poblacionales de mayor tamaño o mejor dotados de servicios públicos y de mercado.

<sup>3</sup> Plan Nacional de Desarrollo, Eje 2, Economía competitiva y Generadora de empleos, apartado 2.9 Desarrollo regional integral.

<sup>4</sup> Soto Romero, JM, Coord. Evaluación de la Estrategia de Microrregiones, Fondo Sectorial SEDESOL-CONACYT, Centro de Estudios Estratégicos del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, Campus Ciudad de México. México. DF, 2006.

Por otro lado, en cuanto a las causas estructurales de la marginación que limitan las oportunidades de desarrollo de la población rural, el ITESM destaca las siguientes:



- El aislamiento e inaccesibilidad de las localidades, particularmente las pequeñas, en buena medida debido a la accidentada orografía estatal y a la existencia de caminos poco transitables y desarticulados, aunado a una baja cobertura de telefonía e internet. Todo ello hace que la accesibilidad hacia y entre las localidades sea muy compleja.
- El escaso desarrollo de capital humano, principalmente debido a la insuficiente provisión de servicios educativos y de salud de calidad, así como por el desabasto de productos básicos.
- Las condiciones de las viviendas, con reducida cobertura y calidad de servicios como drenaje, agua y electricidad, así como la utilización de materiales de construcción inadecuados, altos niveles de hacinamiento y la localización de viviendas en zonas de riesgo.
- El estancamiento económico general, ya que en el ámbito productivo, las localidades marginadas presentan bajas tasas de ahorro, inversión y fuentes de financiamiento; actividades no rentables; técnicas de producción obsoletas; y acceso limitado a mercados, entre otros.
- La degradación del medio ambiente y los recursos naturales, causada por la estructura de los derechos de propiedad de la tierra; conflictos agrarios; el manejo inadecuado de recursos agrícolas y residuos; y el crecimiento desordenado de las zonas urbanas.

Aunadas a estas causas estructurales, el ITESM suma aquéllas relacionadas con una participación y coordinación poco eficaz y eficiente de los tres órdenes de gobierno, donde frecuentemente se pueden encontrar los siguientes problemas:

- Visión limitada del desarrollo rural, la cual considera que los proyectos rurales sólo pueden estar relacionados con actividades agropecuarias y se ha perdido de vista el desarrollo de encadenamientos productivos desaprovechando los recursos, vocaciones y potencialidades territoriales, como es el caso del turismo dados los espacios naturales existentes, o la explotación sustentable de recursos de mayor valor agregado presentes en los ecosistemas de las microrregiones.
- Dispersión geográfica de proyectos y acciones, siendo el caso que las dependencias federales y estatales generalmente han intervenido a través de programas aislados, en los que la insuficiencia de recursos o el uso poco eficiente y transparente en el caso de los municipios, provoca que el gasto se realice para paliar sólo algunas necesidades. A esto se puede sumar la contradicción entre las reglas de operación y el tipo de localidades a atender, donde las de mayor marginación pueden quedar fuera de los programas.
- Falta de cooperación entre los diferentes órdenes de gobierno y entre las distintas dependencias de un mismo orden de gobierno, que ha derivado en la carencia de una adecuada planificación conjunta y priorización de las intervenciones, incluso ha provocado duplicidades o desarticulación de las acciones y conflictos al llevar a cabo los proyectos.
- Intervenciones desde el gobierno estatal o municipal que han excluido a las comunidades en la toma de decisiones y en la ejecución de los proyectos y acciones, lo que ha generado sentimiento de rechazo de parte de los ciudadanos.

“A partir de este conjunto de elementos, se debe plantear un nuevo enfoque regional en tres niveles, a partir de una visión integral y sistémica, la cual se exprese en acciones locales”<sup>5</sup>

- **Regional:** El primer nivel debe partir de las regiones utilizadas en la actualidad, donde se agrupan a los distritos rentísticos y a los municipios, al considerar diferentes centros económicos y de servicios históricos o de desarrollo reciente, y que presentan distintos grados de desarrollo en los municipios que las conforman. Estas regiones son fundamentales para la planeación de proyectos de crecimiento económico o de desarrollo social que presenten importantes economías de escala o de alcance, como pueden ser las autopistas, los clusters, las unidades médicas de segundo nivel (hospitales), o las instituciones de educación superior, entre otras.
- **Microrregional:** El segundo nivel debe considerar como unidad básica a la microrregión, que adquiere un papel fundamental para fines de planeación del desarrollo económico y social, ya que puede agrupar a varios municipios que comparten características similares en términos de problemáticas y carencias, recursos naturales, actividades económicas, esquemas de organización y patrones culturales, entre otras relevantes. La microrregión es una referencia especialmente útil para proyectos y acciones tales como carreteras secundarias, unidades médicas de primer nivel con todos los servicios, instituciones educativas de bachillerato, así como proyectos productivos de mediana escala.<sup>6</sup>

5. Esta propuesta resulta congruente con la Estrategia 13.6, del Eje 2, Economía competitiva y Generadora de Empleos, del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, la cual señala la necesidad de “considerar la dimensión espacial y las características particulares de cada región en el diseño de programas y políticas públicas”.

6 La estrategia microrregional para Oaxaca se plantea recuperar las experiencias desarrolladas en el pasado a nivel federal, particularmente las de la Coordinación General del COPLADE y la Secretaría de Desarrollo Social, así como aquellas que la sociedad y diferentes organismos públicos y privados están instrumentando en el estado, como son los casos del Comité de Recursos Naturales de la Chinantla Alta, A.C. y el Proyecto Mixteca promovido por la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (Conanp) y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), con el apoyo de la Comisión Nacional Forestal (Conafor) y el Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF).

En este marco, con el fin de avanzar en la equidad territorial basada en aspectos económicos y sociales, resulta esencial partir de la base de la definición de microrregiones prioritarias; esto es, de la identificación de agrupaciones de municipios con los más altos índices de marginación, rezago social y desarrollo humano, que contemple la incorporación de aquéllos que le posibiliten una mejor articulación territorial, particularmente de los que se constituyen en centros naturales de confluencia social, productiva, comercial y de servicios.

- Municipal: el tercer nivel debe enfocar su atención hacia los municipios, considerando las diferencias existentes en-

tre ellos, y dar atención prioritaria hacia los que presentan mayores desventajas en términos de marginación, desarrollo humano y rezago social, impulsando la articulación interna de sus localidades y la conectividad con otros centros de población de mayor tamaño y mejor dotados de servicios públicos básicos. En el nivel municipal son particularmente relevantes los programas sociales focalizados en los individuos y las familias, como es el caso del Programa Oportunidades; los de infraestructura básica, tanto de redes como a partir de tecnologías alternativas; los medios de transporte intermedios y los proyectos productivos comunitarios, entre otros.

## 8.2 Caracterización de las regiones

En una visión general, los desequilibrios regionales se pueden apreciar a partir de los grados de marginación de los municipios. En las posiciones extremas, sólo 34 de ellos mostraban en 2005 muy baja y baja marginación, con una población estimada de 874,054, aproximadamente el 25% del estado; en sentido opuesto, 173 municipios, con 857,793 habitantes, presentaban una muy alta marginación. Es de hacer notar aquí la semejanza en los datos de población y el contraste en cuanto al número de municipios, lo que denota de antemano, una mayor dispersión poblacional en el segundo grupo.

Si se consideran las regiones en el primer grupo, los Valles Centrales, el Istmo y el Papaloapan presentan los mejores niveles de desarrollo; por su parte, las regiones del segundo grupo, con la Sierra Sur, la Cañada y la Costa, muestran una mayor marginación; en cuanto a las regiones de Sierra Norte y Mixteca, estas presentan niveles de marginación medios o moderados.

Finalmente, en este marco es importante señalar que en la categoría de alta marginación se agrupan el mayor número de municipios y población con casi el 30% de esta última, donde destacan la Costa, la Mixteca y los Valles Centrales.

Con estos datos como referencia resulta conveniente apreciar la situación de cada región en sus aspectos socioeconómicos más generales.



Tabla 8.1 Municipios y grado de marginación por región (2005)

	Total	Muy Alta	Alta	Medio	Baja	Muy Baja
Estado/Región	Mpios.	Mpios.	Mpios.	Mpios.	Mpios.	Mpios.
Estado/Región	570	173	290	73	24	10
Región Cañada	45	29	13	3		
Región Costa	50	24	24	2		
Región Istmo	41	6	18	11	4	2
Región Mixteca	155	28	105	20	2	
Región Papaloapan	20	10	7	2	1	
Región Sierra Norte	68	14	41	11	1	1
Región Sierra Sur	70	39	29	2		
Región Valles Centrales	121	23	53	22	16	7

	Total	Muy Alta	Alta	Medio	Baja	Muy Baja
Estado/Región	Población	Población	Población	Población	Población	Población
Estado/Región	3,506,821	3,506,821	1,199,789	575,181	423,089	450,969
Región Cañada	196,258	196,258	35,865	11,614		
Región Costa	479,263	479,263	248,626	66,876		
Región Istmo	562,155	562,155	114,965	232,984	54,461	84,438
Región Mixteca	426,977	426,977	212,548	72,920	64,446	
Región Papaloapan	437,941	437,941	135,683	53,471	144,555	
Región Sierra Norte	162,799	162,799	86,296	8,733	1,313	476
Región Sierra Sur	297,782	297,782	145,965	1,335		
Región Valles Centrales	943,646	943,646	219,841	127,248	158,314	366,055

Fuente: Elaborado con datos de CONAPO, Índices y Grados de Marginación, 2005

Para el año 2010 contaba con 910 localidades, de las que 905 eran de menos de 2,500 habitantes y con el 86.24% de la población total de la región, ubicándose así como la segunda con el porcentaje más alto en el estado. Cabe señalar que el 90% de las localidades son de menos de 500 habitantes lo que expresa su dispersión. También es la segunda región más importante en población mayor de cinco años hablante una lengua indígena, con un 74% de su población, donde sobresalen los ixcatecos, mazatecos y cuicatecos.

Por su parte el 93% de sus municipios son considerados de muy alta y alta marginación, lo que la convierte en la tercera región con mayor porcentaje y con cuatro municipios dentro de los 10 con mayor índice de marginación en el estado, destacándose San José Tenango y Eloxochitlán de Flores Magón. El 97% de sus localidades se encuentran también entre los de muy alta y alta marginación, siendo la región con mayor porcentaje en el 2005.

Esta región se caracteriza además por tener la mayor tasa de analfabetismo en todo el estado con un 31.7%, así como también con el mayor porcentaje

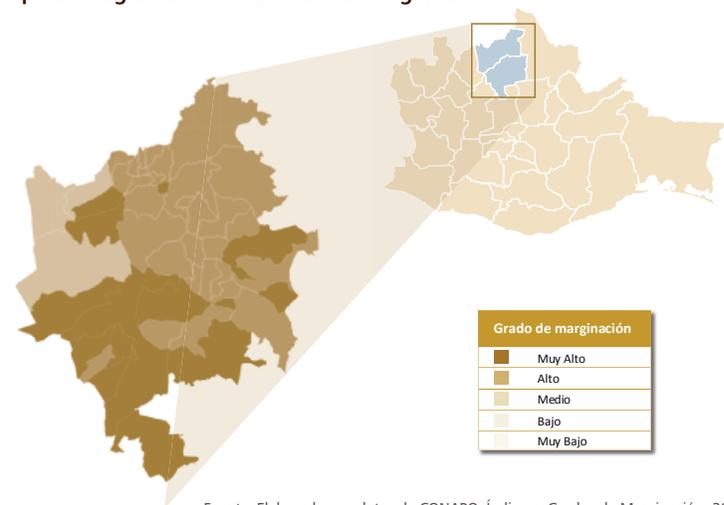
### 8.2.1 Región de la Cañada

La región de la Cañada está conformada por 45 municipios, con una población de 200,140 habitantes, equivalente al 5.3% del estado, siendo los municipios con mayor población Huautla de Jiménez, Santa María Chilchotla, San José Tenango y Mazatlán Villa de Flores respectivamente y que en conjunto concentran al 41% de la población. En los últimos 10 años, ha sido la única región con una tasa de crecimiento poblacional negativa del 0.1%.

con población sin primaria completa, con un 27.6%, muy por encima de los promedios estatales.

En materia de cobertura de servicios, es la región más atrasada en comparación con el resto, ya que ocupa el primer lugar en viviendas que no disponen de energía eléctrica y de agua entubada, la segunda en viviendas sin drenaje y la tercera en viviendas con piso de tierra, en todos los casos muy por arriba de los promedios estatales. En acceso a la salud, el 43.5% de su población no es derechohabiente a algún sistema de salud.

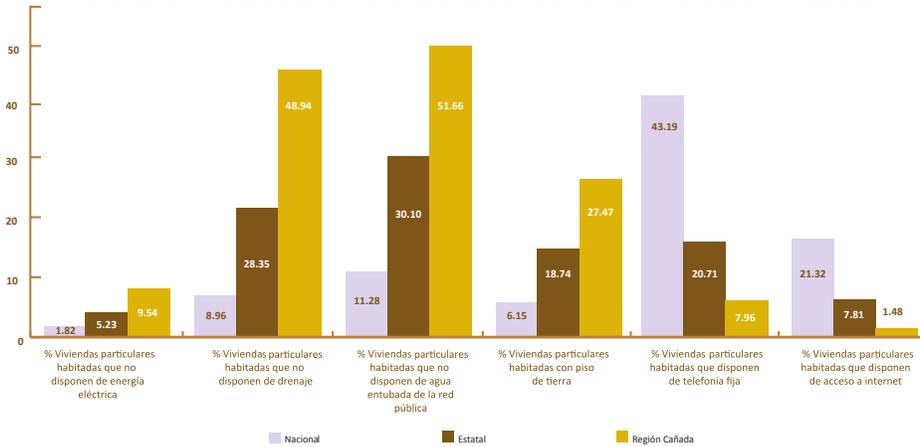
Mapa 8.1 Región Cañada: Grados de marginación



Fuente: Elaborado con datos de CONAPO, Índices y Grados de Marginación, 2005

La región se comunica principalmente por la carretera federal 131 Tehuacán-Oaxaca y la 182 Teotitlán-Tuxtepec. En telefonía fija, es la región con el menor porcentaje de viviendas con este servicio, lo que se refleja en el acceso a Internet, ya que sólo el 1.5% de las viviendas cuentan con acceso, el segundo porcentaje más bajo en todo el estado.

Gráfico 8.1 Indicadores de cobertura de servicios en las viviendas 2010: Cañada



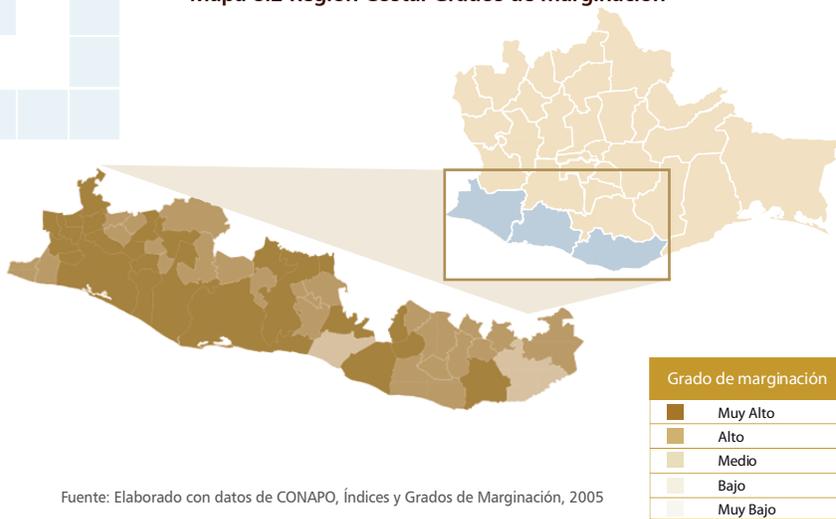
Fuente: INEGI, Censo de Población y Vivienda 2010

En materia económica, la región de la Cañada es la que presenta la menor tasa de participación económica<sup>7</sup> con un 40.07% de la población económicamente activa. Por sector económico, la región se dedica predominantemente a las actividades agropecuarias, destacándose la producción de maíz, café, caña y mango, con explotación forestal y en pequeña escala cría de ganado porcino y vacuno, seguido de las del sector servicios. En cuanto a la minería se encuentran yacimientos de plata, mica, yeso y asbesto.

### 8.2.2 Región de la Costa

La región de la Costa está conformada por 50 municipios, con una población superior a los 530,000 habitantes, lo que equivale al 14.1% del total en el estado, lo

Mapa 8.2 Región Costa: Grados de marginación



Fuente: Elaborado con datos de CONAPO, Índices y Grados de Marginación, 2005

7 La tasa de participación económica es el resultado de dividir la población económicamente activa entre la población de 12 años y más.

que la coloca como la tercera región más poblada. Los municipios con mayor población son Santiago Pinotepa Nacional, Villa de Tututepec, San Pedro Pochutla, San Pedro Mixtepec y Santa María Huatulco, los cuales concentran el 41% de la población. Entre el periodo 2000 y 2010 la región tuvo la segunda tasa de crecimiento más alta, con un 1.08, mayor a la registrada por el estado.

Por lo que se refiere al fenómeno de la dispersión, la Costa es la segunda región con el mayor número de localidades, con un total de 1,607, de éstas el 87% son de menos de 500 habitantes y el 98% son de menos de 2,500 habitantes las cuales concentran al 59.56% de la población.

De su población mayor a cinco años sólo el 32.1% habla alguna lengua indígena, como el mixteco, zapoteco, amuzgo, chatino o chontal, por lo que esta región se coloca dentro de las tres regiones con menor población con esta característica.

El 96% de los municipios y el 95% de las localidades que integran esta región son de muy alta y alta marginación, por lo que ocupa el segundo lugar con municipios en este rango; sin embargo, sólo dos municipios se encuentran por debajo de los primeros 20 más marginados, ocupando las posiciones 15 y 18 a nivel estatal, San Agustín Loxicha y Santiago Ixtayutla respectivamente.



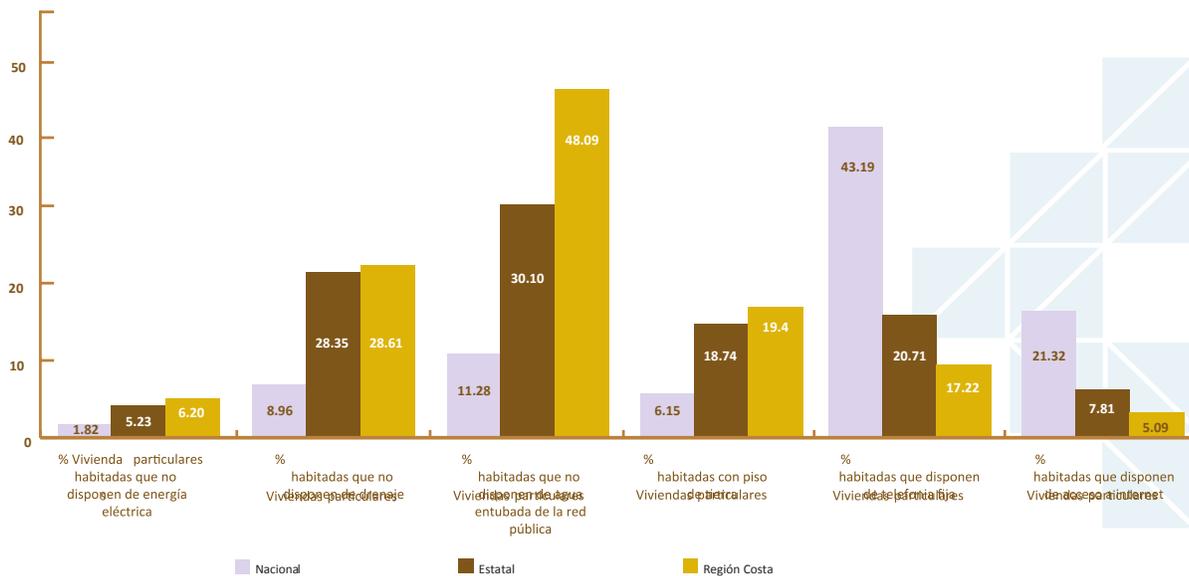
En indicadores educativos, la región es la cuarta en población analfabeta, con un 20% aproximadamente y la sexta en porcentaje de la población sin primaria completa, el 20.61%. En ambos casos estos porcentajes son mayores a los promedios estatales.

En cobertura de servicios básicos, la región de la Costa se encuentra en una situación intermedia, aunque todavía por encima de los promedios estatales, ya que en viviendas sin energía eléctrica ocupa el cuarto lugar, mientras que en viviendas que no disponen de drenaje y aquéllas con piso de tierra se encuentra en el quinto sitio. Sólo en el caso de viviendas sin agua entubada, la región tiene su mayor desequilibrio, ocupando el segundo lugar a nivel estatal. En el acceso a los servicios de salud, el 44.7% de su población no es derechohabiente a algún sistema de salud.

En el tema de las comunicaciones, la región se intercomunica principalmente por medio de la carretera federal 200 Pinotepa Nacional-Salina Cruz. En comunicaciones el 17.2% de las viviendas cuentan con telefonía fija y el 5.1% con acceso a internet. Ambos porcentajes menores al promedio estatal.

La tasa de participación de la población económicamente activa es la tercera mejor del estado con un 46.9%, aunque menor a la estatal. Sus principales actividades son las agropecuarias, destacando la producción del maíz, café, cacahuete, sandía, melón y la ganadería y la pesca ribereña, aunque cuenta con un amplio sector de servicios, apoyado en el turismo en Puerto Escondido y las Bahías de Huatulco, que cuentan con servicios de aeropuertos.

Gráfico 8.2 Indicadores de cobertura de servicios en las viviendas 2010: Costa



Fuente: INEGI, Censo de Población y Vivienda 2010

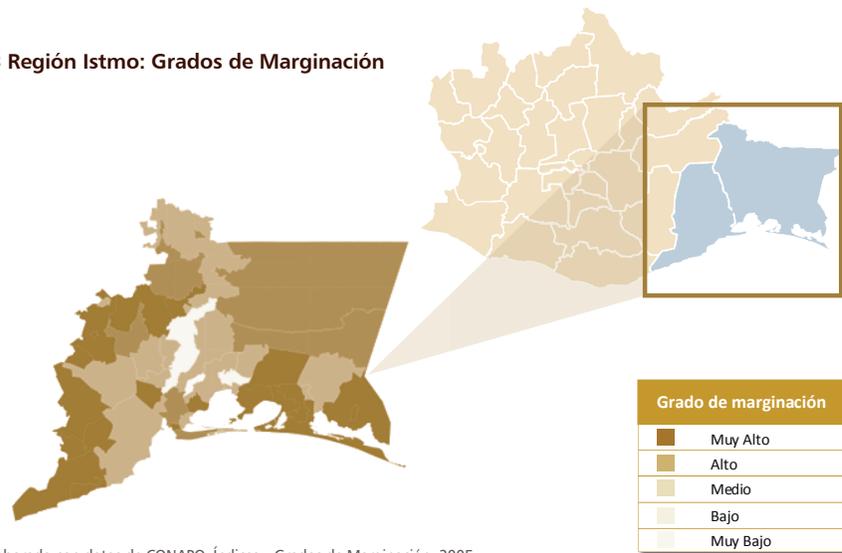
### 8.2.3 Región del Istmo

Con 41 municipios, la región del Istmo es la segunda más poblada con 595,433 habitantes, representando el 15.7% del total de la población en el estado, tan sólo cuatro municipios concentran casi al 40% de la población de la región, Juchitán de Zaragoza, Salina Cruz, Tehuantepec y Matías Romero. Durante la última década, la tasa de crecimiento de la población fue de 0.93%, valor menor a la estatal.

A pesar de ser la segunda región con el menor número de municipios, el Istmo cuenta con un total de 1,352 localidades, de las cuales el 89.5% es de menos de 500 habitantes y el 97% de menos de 2,500 habitantes; sin embargo, en estas últimas sólo se concentra el 32.2% de la población de la región, lo que la convierte en la segunda más importante en el estado en población que habita en localidades mayores a 2,500 habitantes. Por lo que respecta a la población mayor de 5 años hablante de lengua indígena, es la segunda región con el menor porcentaje con un 31.8%, sobresaliendo los zapotecos.

La región del Istmo es la que tiene el menor porcentaje de municipios en situación de muy alta y alta marginación con 58%, donde sólo dos están dentro de los primeros 100 con mayor índice de marginación, San Mateo del Mar y Santa María Chimalapa, a pesar de esto, 599 de sus localidades están consideradas como de muy alta y alta marginación.

Mapa 8.3 Región Istmo: Grados de Marginación

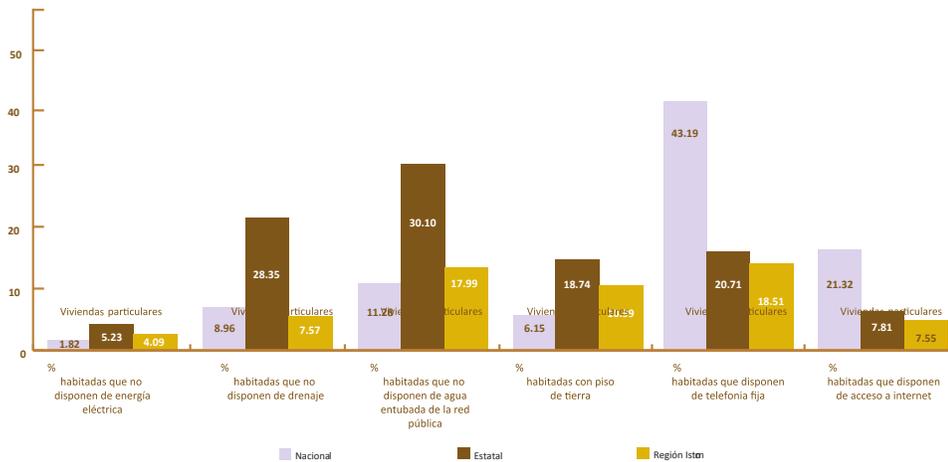


Fuente: Elaborado con datos de CONAPO, Índices y Grados de Marginación, 2005

El Istmo es la segunda región con la menor tasa de analfabetismo en el estado, con un 15.0% de su población, de igual manera en el porcentaje de población sin primaria completa. Es de destacar que en estos dos indicadores se ubica por debajo de los promedios estatales.

En materia de cobertura de servicios básicos, la región del Istmo es la que se encuentra en la mejor condición de todo el estado, ya que es la de menor porcentaje de viviendas que no disponen de drenaje, agua entubada, piso de tierra y la segunda con el menor porcentaje de viviendas sin energía eléctrica y, en todos los casos, con valores menores a los estatales. En acceso a los servicios de salud, es la región con el menor porcentaje de población sin derechohabencia con un 39.5% de la población.

Gráfico 8.3 Indicadores de cobertura de servicios en las viviendas 2010: Istmo



Fuente: INEGI, Censo de Población y Vivienda 2010

Por sus características y ubicación geográfica, esta región es una de las más comunicadas del estado; por su territorio pasa la carretera federal 190 en sus tramos Oaxaca-Tehuantepec y La Ventosa-Tapanatepec, la 200 Pinotepa Nacional-Salina Cruz y la 185 Coatzacoalcos-Salina Cruz. A éstas se suma la autopista Tehuantepec- La Ventosa. Por esta situación los municipios de Tehuantepec, Salina Cruz y Juchitán de Zaragoza se constituyen en centros de actividad económica y servicios de gran importancia en el estado.

En telefonía fija, el 18.5% de las viviendas cuentan con este servicio y el 7.6% tiene acceso a internet, lo que coloca a la región como la

tercera y segunda respectivamente en cobertura de estos servicios en el estado.

La región del Istmo es la segunda con la mayor tasa de participación económica, con el 47.9% de su población económicamente activa, sobresaliendo las actividades del sector servicios, impulsado principalmente por el comercio de la región, seguido de las agropecuarias, como la producción de maíz, mango, café, sorgo, naranja, melón y sandía, y la ganadería y pesca. Existen fábricas de cemento y cal, aunque destaca la importancia de la Refinería Antonio Dovalí Jaime. Cuenta además con el puerto de Salina Cruz y la generación de energía eólica en la Ventosa.

### 8.2.4 Región de la Mixteca

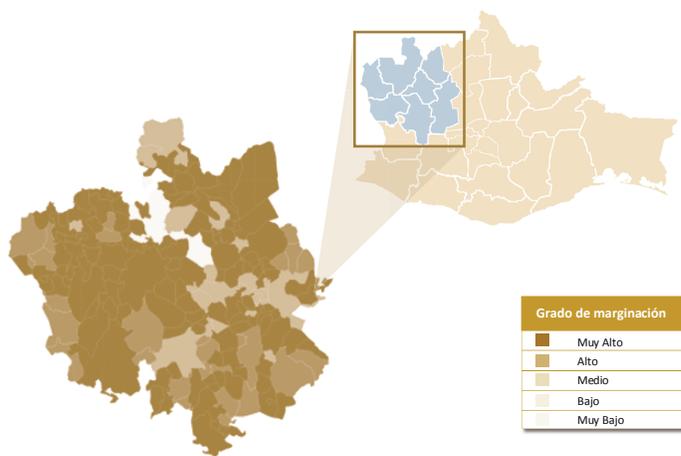
La región de la Mixteca es la que cuenta con el mayor número de municipios, con un total de 155 y una población de 465,991 habitantes, equivalente al 12.3% del total estatal. Sin embargo, solamente seis municipios concentran casi el 40% de la población, Huajuapán de León, Tlaxiaco, Santiago Juxtlahuaca, Asunción Nochixtlán, San Martín Peras y Tezoatlán de Segura y Luna. La tasa de crecimiento poblacional de los últimos 10 años, fue de apenas 0.8%, la cuarta más baja del estado ubicándose así debajo del promedio estatal.

La Mixteca cuenta de igual manera, con el mayor número de localidades, ya que en su territorio se encuentra casi el 20% de todo el estado. De este total, casi el 92% es de menos de 500 habitantes y el 99.67% son localidades con menos de 2,500 habitantes, donde habita el 77.4% de la población de toda la región. Es de destacar, que

en la región se encuentran los municipios con menor población en el estado y que 60 de éstos no llegan a los 1,000 habitantes, lo que manifiesta la fuerte dispersión poblacional a la que se enfrenta esta región. De la población mayor de cinco años, el 37.2% habla alguna lengua indígena como el mixteco y el triqui.

De los municipios que conforman la región, el 85.9% se encuentran en una situación de muy alta y alta marginación, destacando que en esta región se encuentra el municipio con mayor marginación de todo el estado, y el cuarto a nivel nacional, Coicoyán de las Flores. A nivel de las localidades, aproximadamente el 91% también es de muy alta y alta marginación.

Mapa 8.4 Región Mixteca: Grados de Marginación

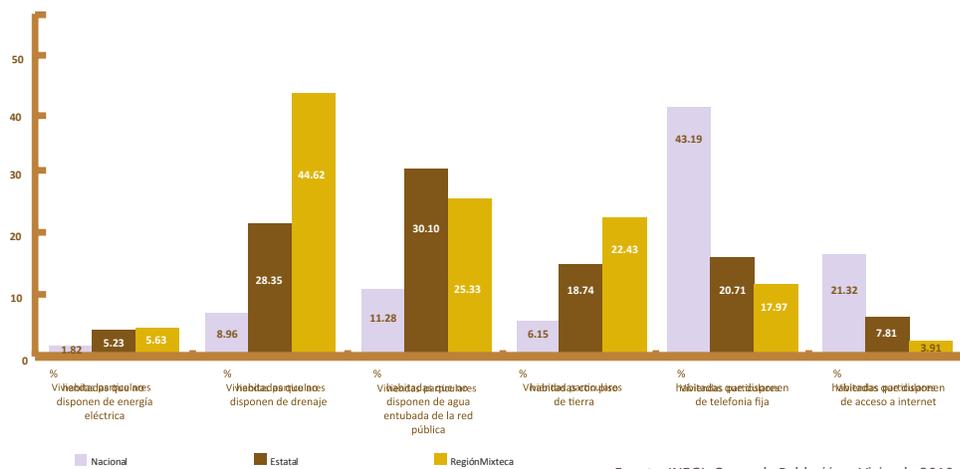


Fuente: Elaborado con datos de CONAPO, índices y Grados de Marginación, 2005

En materia de educación, el porcentaje de población analfabeta es del 18.9%, mientras que el de la población sin primaria concluida es del 20.7%, en ambos casos la región ocupa el quinto lugar en el estado, con porcentajes por arriba del promedio estatal.

En cobertura de servicios, la región de la Mixteca es la tercera con el mayor porcentaje de viviendas que no disponen de drenaje, la cuarta en viviendas con piso de tierra, la quinta en viviendas sin energía eléctrica, al igual que las que no disponen de agua entubada. Sólo en el caso de estas últimas, la región está en mejor situación que el promedio estatal. En cobertura de servicios de salud, la Mixteca es la segunda región con el mayor porcentaje de población sin derechohabencia a estos servicios, con un 45.5% de la población.

Gráfico 8.4 Indicadores de cobertura de servicios en las viviendas 2010: Mixteca



Los principales tramos carreteros que cruzan la región son la carretera federal 125 Tehuacan-Huajuapán de León y Huajuapán de León-Pinotepa Nacional y la 190 Puebla-Huajuapán de León y Huajuapán de León-Oaxaca. De vital importancia para la región es la autopista Cuacnopalan-Oaxaca, inaugurada en el año de 1994.

Por lo que respecta a telefonía fija, el 17.9% de las viviendas dispone de este servicio y el 3.9% con acceso a internet, lo que sitúa a la región en la posición número 5 y 4 respectivamente en el estado.

La tasa de participación económica de la región Mixteca es del 43.2% de la población económicamente activa, valor menor al estatal y el cuarto más bajo entre las regiones. Las principales actividades económicas son las agropecuarias, con la producción de maíz, frijol y trigo principalmente, seguido de las actividades del sector servicios.

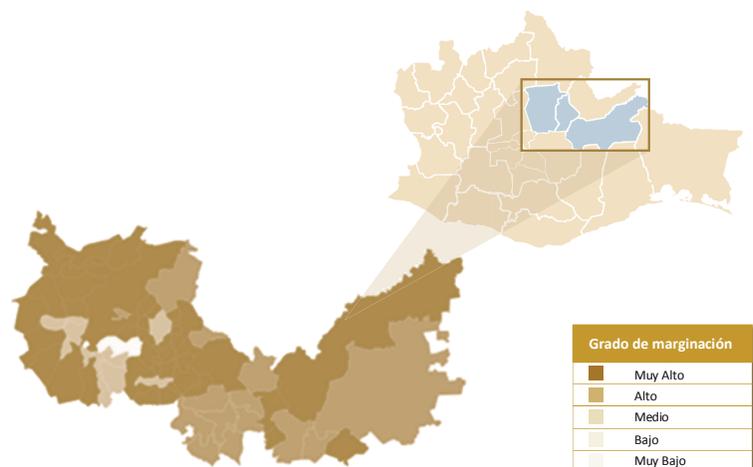
### 8.2.5 Región de la Sierra Norte

Esta región se conforma por 68 municipios, con una población de 176,489 habitantes, 4.6% de la población estatal, lo que la coloca como la región menos poblada y con una tasa de crecimiento de los últimos 10 años de 0.3%, muy por debajo de la tasa estatal. Del total de municipios, sólo dos de ellos superan los 10,000 habitantes, San Juan Cotzocón y San Juan Mazatlán, que en conjunto concentran al 22% de la población de la región.

De igual manera, es la región con la menor cantidad de localidades, apenas 635, de éstas el 81% son localidades de menos de 500 habitantes y 628 (el 98.9 %) son de menos de 2,500 habitantes. La Sierra Norte es la región con el mayor porcentaje de habitantes en localidades de menos de 2,500 habitantes con 86.85, cuando a nivel estatal es del 52%. También ocupa el primer lugar de población mayor de cinco años hablante de lengua indígena con el 77.7%, principalmente mixe, zapoteco y chinanteco.

El 80.9% de los municipios de la región y el 89.4% de sus localidades están en el rango de muy alta y alta marginación, con ocho municipios dentro de los primeros 100 de mayor marginación en el estado, destacando Santo Domingo Tepuxtepec en el número 13 y Santo Domingo Roayaga en el 37.

Mapa 8.5 Región Sierra Norte: Grados de Marginación

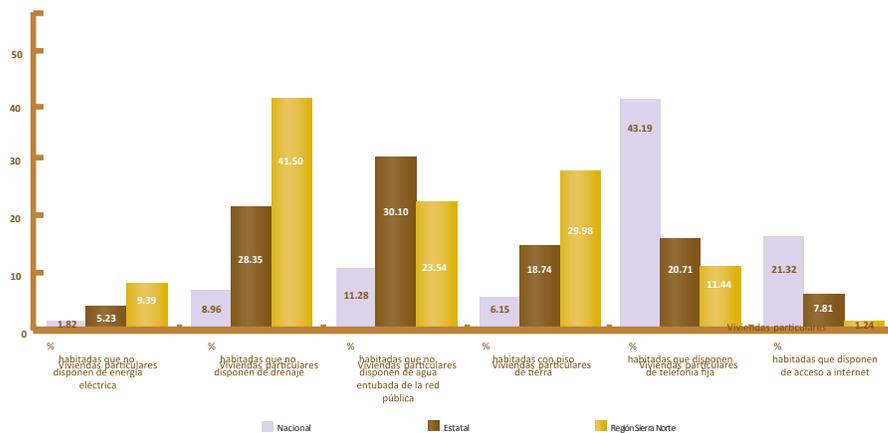


Fuente: Elaborado con datos de CONAPO, Índices y Grados de Marginación, 2005

En materia educativa, es la segunda región con la tasa de analfabetismo más alta del estado, con un 22.4% y la tercera con el porcentaje más alto de población sin primaria completa, en ambos casos, porcentajes mayores a los que presenta el estado en estos mismos indicadores.

En cobertura de servicios, ocupa el segundo lugar en porcentaje de viviendas sin energía eléctrica, el cuarto lugar en viviendas que no disponen de drenaje y el primer lugar en viviendas con piso de tierra, todos estos indicadores con porcentajes por arriba de los estatales. Sin embargo, esta misma región ocupa el segundo lugar en porcentaje de viviendas que disponen de agua entubada, por arriba de los valores estatales. En servicios de salud, es la región con el mayor porcentaje de población sin derechohabencia con un 55.3% de la población.

**Gráfico 8.5 Indicadores de cobertura de servicios en las viviendas 2010: Sierra Norte**



Fuente: INEGI, Censo de Población y Vivienda 2010

La Sierra Norte sólo cuenta con dos principales vías de acceso, por medio de la carretera federal 175 Tuxtepec-Oaxaca y la 179 Mitla-Playa Vicente; sin embargo, por su orografía, el acceso a muchos de estos municipios se dificulta. En telefonía fija, el 11.4% de las viviendas cuenta con este servicio y apenas el 1.2% cuenta con acceso a internet, el porcentaje más bajo de todo el estado.

La tasa de participación económica de la región es la tercera más baja del estado con el 42.4% de la población económicamente activa. Su población se ocupa principalmente a las actividades agropecuarias como la producción de maíz, café, gladiolas, así como también a las forestales.

### 8.2.6 Región de la Sierra Sur

La Sierra Sur está conformada por 70 municipios con una población total de 330,823 habitantes, que equivalen al 8.7% de la de todo el estado, por lo que es la tercera región menos poblada. Del total de municipios, cuatro concentran el 32% de la población de toda la región, y que en orden de importancia son Miahuatlán de Porfirio Díaz, Putla Villa de Guerrero, Santa Cruz Zenzontepec y Santa María Zacatepec. La tasa anual de crecimiento poblacional de los últimos 10 años es la tercera más alta con un 0.1%, ligeramente menor a la estatal.

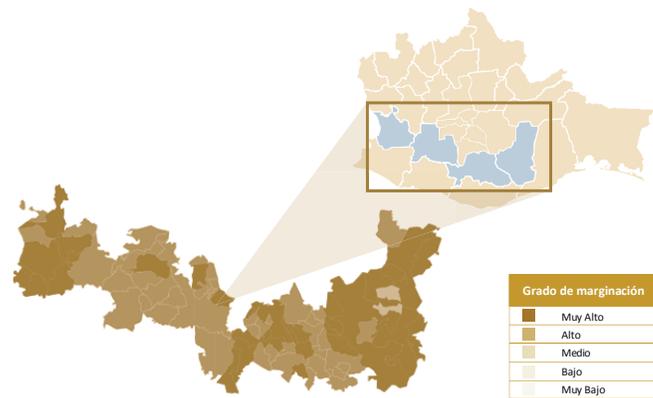
Con 1,381 localidades, la Sierra Sur es la tercera más importante, de éstas el 87% son localidades menores a 500 habitantes y 1,375 (el 99.6%) son de menos de 2,500 habitantes y en estas últimas se encuentra el 84% de la población de la región. Del total de la población mayor de 5 años el 35.1% son hablantes de lengua indígena, principalmente zapotecos, mixtecos, chatinos, chontales, amuzgos y triquis.

El 97% de los municipios de la región y el 96% de las localidades se encuentran en condiciones de muy alta y alta marginación, cinco de estos municipios están dentro de los 20 más marginados del estado, sobresaliendo Santiago Amoltepec en la tercera posición, Santa Cruz Zenzontepec en la cuarta y Santa Lucía Miahuatlán en la sexta.

En educación, la región presenta valores por encima de los estatales, por lo que ocupa el tercer lugar en porcentaje de analfabetas con el 21.8% y el segundo lugar en porcentaje de población sin primaria concluida con el 25.9%.

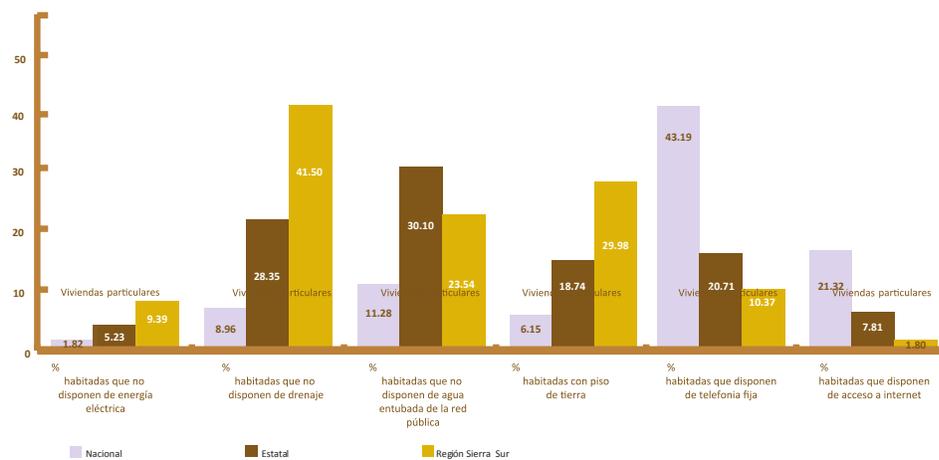
En el tema de cobertura de servicios básicos, es la región con el mayor porcentaje de viviendas que no disponen de drenaje, la segunda en viviendas con piso de tierra, la tercera en viviendas sin energía eléctrica y sin disponibilidad de agua entubada. En todos estos indicadores con valores mayores a los estatales. En cobertura de salud, el 43.7% no es derechohabiente a algún sistema de salud, con un porcentaje similar al que registra el estado.

Mapa 8.6 Región Sierra Sur: Grados de Marginación



Fuente: Elaborado con datos de CONAPO, índices y Grados de Marginación, 2005

Gráfico 8.6 Indicadores de cobertura de servicios en las viviendas 2010: Sierra Sur



Fuente: INEGI, Censo de Población y Vivienda 2010

Sólo existen dos tramos carreteros principales para toda la región, la carretera federal 125 Huajuapán de León-Pinotepa Nacional y la 175 Oaxaca-Puerto Ángel, lo que dificulta las comunicaciones entre los municipios y localidades más alejadas de la región. En servicio de telefonía fija, sólo el 10.37% de las viviendas cuenta con este importante servicio, por lo que únicamente el 1.8% tiene acceso a internet en ellas, valores que en ambos casos están muy por debajo de la media estatal.

La Sierra Sur tiene la segunda tasa más baja de participación económica con un 41.16% de la población económicamente activa, porcentaje por debajo del estatal. La población se dedica primordialmente al sector agropecuario, a actividades como la producción de maíz, frijol, café, así como también el ganado de traspatio y las actividades forestales, a nivel artesanal se produce aguardiente y mezcal.

### 8.2.7 Región del Papaloapan

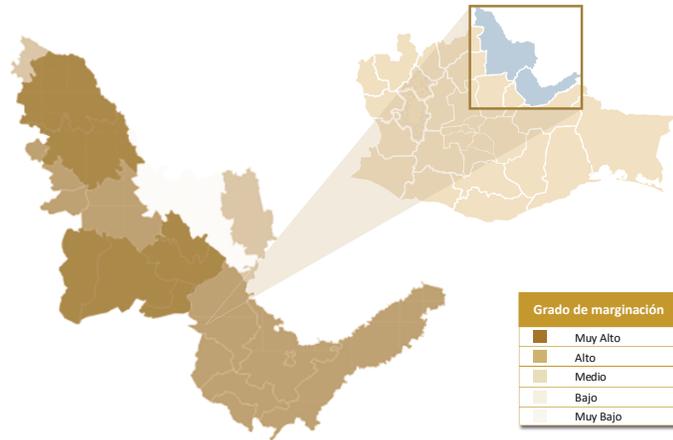
La región del Papaloapan cuenta con sólo 20 municipios, el menor número en el estado, donde habitan 465,192 habitantes, que representan el 12.2% del estado. Los municipios de San Juan Bautista Tuxtepec, Acatlán de Pérez Figueroa y Loma Bonita concentran más del 50% de la población de la región. En la última década, la tasa de crecimiento poblacional es la tercera más baja, 0.7%, valor menor al que se presenta en el estado.

A pesar de tener el menor número de municipios, contaba en el 2010 con 1,233 localidades. De éstas, aproximadamente el 85% son de menos de 500 habitantes y 1,217 de menos de 2,500 habitantes, donde se concentra el 56% de la población total. Cabe mencionar, que en la región se ubica la segunda localidad con mayor población de todo el estado, San Juan Bautista Tuxtepec.

El 39.5% de su población mayor de cinco años habla alguna lengua indígena, principalmente chinanteco y mazateco, por lo que es la tercera región más importante en el estado con esta característica.

El 85% de los municipios de la región y el 87% de sus localidades están en una situación de muy alta y alta marginación, con dos municipios dentro de los 20 más marginados, destacando San Juan Petlapa, considerado el segundo más marginado de todo el estado y San Juan Comaltepec quien ocupa el lugar 17.

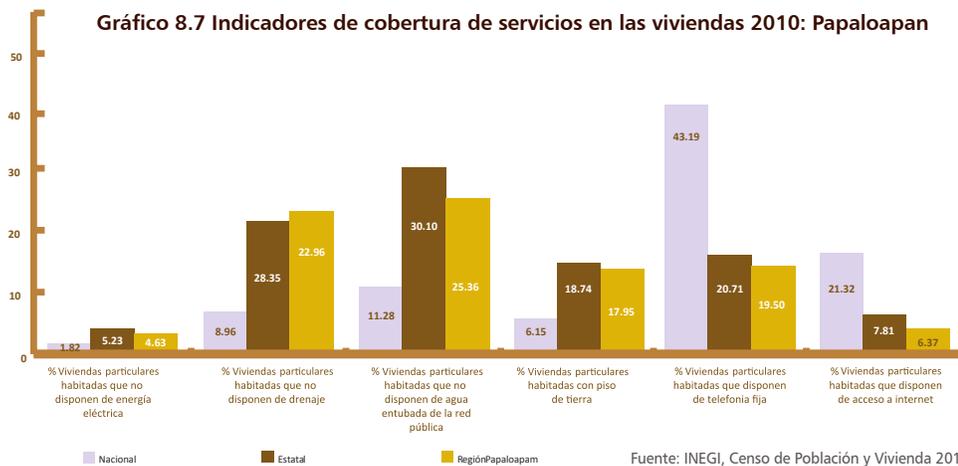
Mapa 8.7 Región Papaloapan : Grados de Marginación



Fuente: Elaborado con datos de CONAPO, Índices y Grados de Marginación, 2005

En el tema de educación, el Papaloapan es la tercera región con el porcentaje de analfabetismo más bajo, 16.3%, sin embargo es la cuarta región con el porcentaje más alto de población sin primaria concluida 22.5%. En ambos casos se tienen porcentajes mayores a los estatales.

En la cobertura de servicios básicos, la región es la tercera en mejor posición en porcentaje de viviendas con energía eléctrica, disponibilidad de drenaje, agua entubada y viviendas sin piso de tierra. En todos estos indicadores, el Papaloapan está en una mejor situación que el porcentaje del estado en su conjunto. En servicios de salud, también es la tercera en porcentaje de población no derechohabiente con un 41.7% de la población.



Por sus características geográficas, la región cuenta con una importante red de carreteras, sobresaliendo la carretera federal 175 Tuxtepec-Oaxaca, la 147 Tuxtepec-Matías Romero, la 182 Teotitlán-Tuxtepec, así como también la 145 La Tinaja-Sayula. En comunicaciones de telefonía fija es la segunda en cobertura con un 19.5% de viviendas con disponibilidad de este servicio y la tercera mejor con acceso a internet, con un 6.5%, en ambos casos aún por debajo de los promedios estatales.

La tasa de participación económica de la región es la cuarta más importante, con un 46.5% de la población económicamente activa, pero todavía por debajo de la tasa estatal. Las principales actividades económicas son las agropecuarias, destacando la ganadería y la producción de caña, piña y maíz. En segundo lugar se encuentran los servicios, impulsados en particular por las actividades comerciales y de transporte que se realizan en esta región. En el sector industrial destaca el funcionamiento de ingenios azucareros y la Cervecería del Trópico.

### 8.2.8 Región de los Valles Centrales

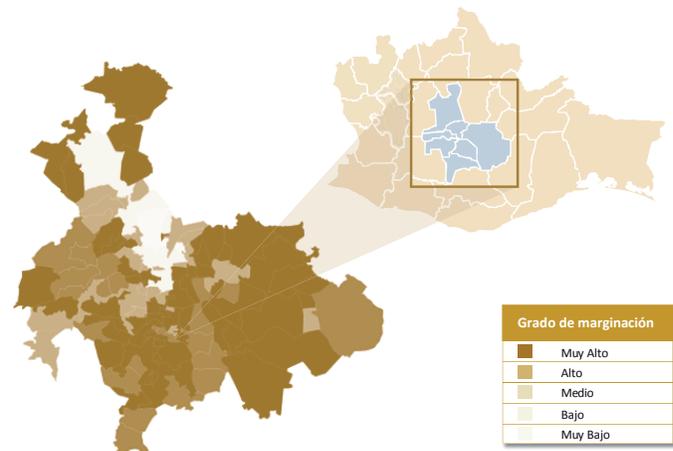
La región de los Valles Centrales es la segunda con el mayor número de municipios (121); además, es la más poblada con 1,033,884 habitantes, el 27.19% de todo el estado. Sin embargo, sólo cuatro municipios, Oaxaca de Juárez, Santa Cruz Xoxocotlán, Santa Lucía del Camino y Villa de Zaachila, concentran el 40% de la población de la región. El primero de éstos, es la capital del estado y el más poblado de los 570 municipios. Durante la década pasada, esta región presentó la tasa de crecimiento poblacional más alta 1.7%, incluso mayor a la tasa del estado.

En los Valles Centrales se encuentran 1,280 localidades, lo que hace a esta región la cuarta más importante. El 82.5% de estas localidades son de menos de 500 habitantes, y 1,212 (el 94.7%) de menos de 2,500; sin embargo, en estas localidades sólo se encuentra el 25.87% de la población de la región.

Por lo que corresponde a la población mayor de cinco años hablante de lengua indígena, la región de los Valles Centrales es la que tiene la menor tasa con un 17.5%, valor muy por debajo del estatal, con presencia de zapotecos, mixtecos, chinantecos y mazatecos principalmente.

Esta región presenta el menor porcentaje de municipios (62.8%) y localidades (77.3%) dentro de los de muy alta y alta marginación. Aun así, cuatro municipios están dentro de los 40 con mayor marginación en el estado: Santa María Peñoles en el lugar 16 y Coatecas Altas en el 19. Cabe señalar que en el otro extremo están los municipios menos marginados del estado como San Sebastián Tutla, Santa María el Tule, San Jacinto Amilpas y Oaxaca de Juárez.

Mapa 8.8 Región Valles Centrales: Grados de Marginación

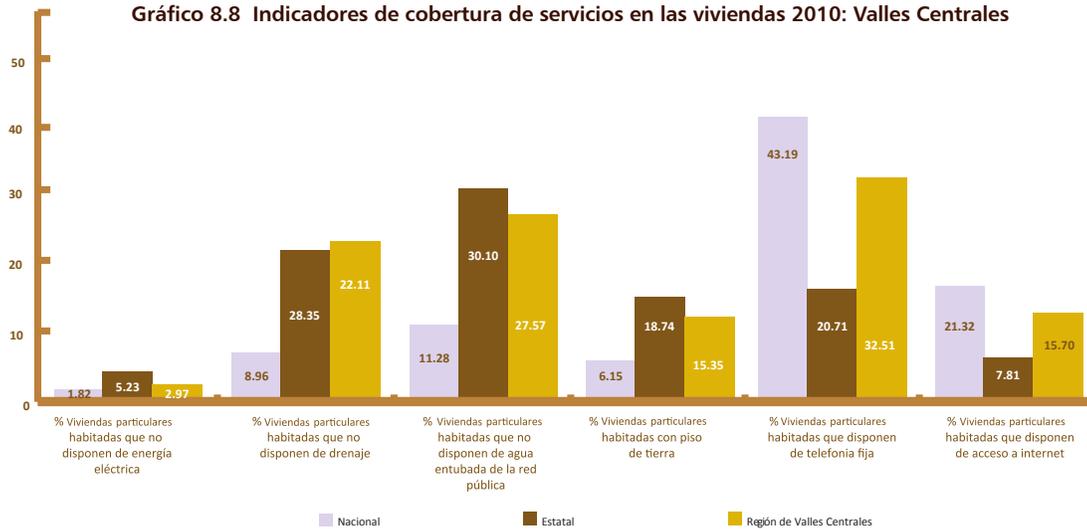


Fuente: Elaborado con datos de CONAPO, Índices y Grados de Marginación, 2005

Esta región es la que presenta las menores tasas de analfabetismo y porcentaje de población sin primaria concluida, 8.7% y 14.3% respectivamente, pero a pesar de esto, los valores están todavía por arriba de los promedios nacionales.

En el tema de cobertura de servicios, los Valles Centrales son la región con el menor porcentaje de viviendas sin energía eléctrica, la segunda menor en porcentaje de viviendas que no disponen de drenaje, así como también en viviendas con piso de tierra. Sin embargo, es la cuarta en viviendas que no disponen de agua entubada. En todos los casos, se está en una mejor condición que el promedio del estado. En materia de salud el 41.5% de la población no es derechohabiente a algún sistema de salud.

Gráfico 8.8 Indicadores de cobertura de servicios en las viviendas 2010: Valles Centrales



Fuente: INEGI, Censo de Población y Vivienda 2010

Por encontrarse en ella la capital del estado, la mayoría de los ejes carreteros convergen en esta región; tales como la carretera 131 Tehuacán-Oaxaca-Puerto Escondido, la 175 Tlaxiaco-Oaxaca-Puerto Ángel y la 190 Huajuapam de León-Oaxaca-Tehuantepec, así como también un tramo de la Autopista Cuacnopalan-Oaxaca. Con relación a la comunicación el 32.5% de las viviendas cuenta con servicio telefónico fijo y el 15.70% tiene acceso a internet, sin embargo a pesar de estar me-

jor posicionado que el mismo estado, todavía se mantiene por debajo del promedio nacional.

La región presenta la mayor tasa de participación económica con el 50% de la población económicamente activa, incluso mayor a la tasa nacional. La principal actividad económica de la región son los servicios, originado esto por el comercio, el turismo, los servicios gubernamentales y financieros. En segundo lugar está la industria, como las artesanías y la elaboración de mezcal.

### 8.3 El perfil de la nueva estrategia de desarrollo regional para Oaxaca

Dado que la problemática de subdesarrollo que enfrentan las regiones de Oaxaca tiene causas estructurales y multidimensionales, la nueva estrategia para el desarrollo regional forzosamente deberá partir de una amplia coordinación y colaboración interinstitucional –tanto entre las dependencias del gobierno estatal, como con la federación y los municipios–, así como de una amplia participación de los actores involucrados en el territorio. Ello deberá sustentarse en propuestas específicas en materia social y económica, así como en un efectivo andamiaje institucional para hacerlas operativas.<sup>8</sup>

#### 8.3.1 Propuestas en lo social

Dentro del perfil de la nueva estrategia de desarrollo regional, la propuesta en lo social tiene como objetivo elevar los niveles de bienestar de la población, particularmente de aquella con mayores rezagos y carencias, a través del impulso a procesos sustentables de desarrollo microrregional, articulando esfuerzos, estimulando la concurrencia y favoreciendo la conciliación agraria.

El propósito central es lograr un círculo virtuoso de desarrollo sostenible, a través de:

- La generación de capacidades humanas a través de una mayor y mejor nutrición, así como de un incremento de los niveles de salud y educativos de la población.
- La generación de oportunidades que se traduzca en más y mejores empleos dignos y bien remunerados.
- La equidad territorial, a través de la reducción de las brechas de rezago entre las localidades, los municipios y las regiones.

Los objetivos específicos que permitirían alcanzar el desarrollo en forma integral en las regiones y microrregiones serían los siguientes:

- Favorecer la conectividad y accesibilidad en las regiones, microrregiones, municipios y localidades, a través de la ampliación de la telefonía e internet, mejores caminos, medios de transpor-

<sup>8</sup> El perfil de la nueva estrategia de desarrollo regional para Oaxaca coincide con lo señalado en el Plan Nacional de Desarrollo, 2007-2012, específicamente en su Eje 2, Economía competitiva y Generadora de empleos, apartado 2.9 Desarrollo regional integral, "Objetivo 13. Superar los desequilibrios regionales aprovechando las ventajas competitivas de cada región, en coordinación y colaboración con actores políticos, económicos y sociales al interior de cada región, entre regiones y a nivel nacional".

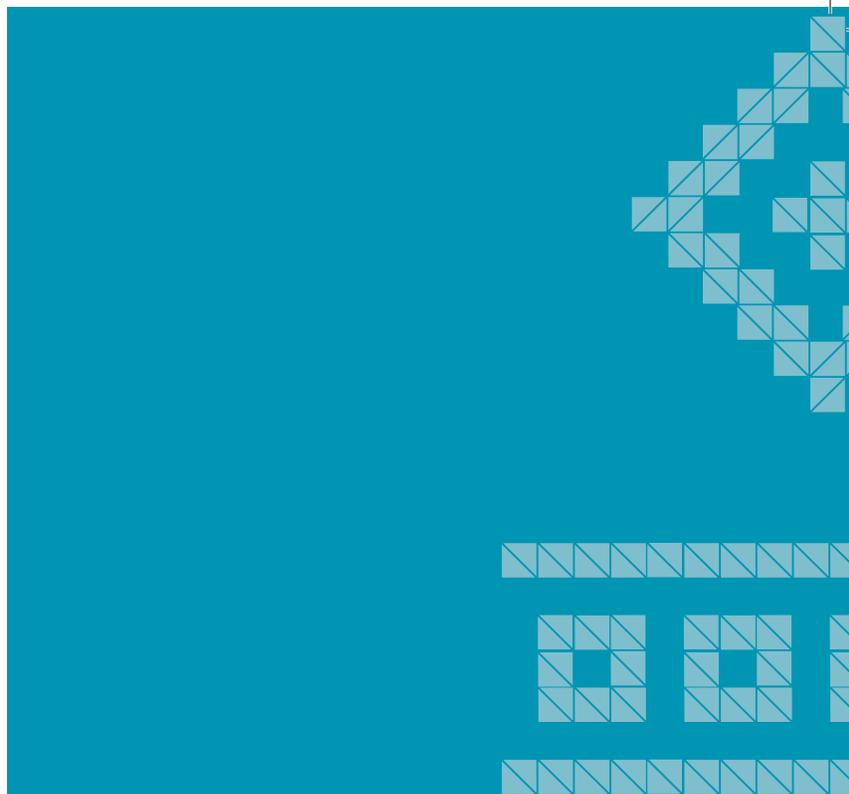


te adecuados y la creación o consolidación de una base mínima de infraestructura y servicios en localidades ubicados estratégicamente; que cree las condiciones generales para permitir y facilitar el surgimiento de las iniciativas económicas, todo lo cual incida directa e indirectamente en la reducción de los procesos migratorios y la concentración espacial de la población<sup>9</sup>.

- Generar y desarrollar capital humano, por medio de una cobertura suficiente en servicios de salud, así como buenos servicios y calidad en materia educativa, que contemple el uso de sistemas a distancia, así como medidas de acompañamiento relacionadas con formación de los recursos humanos adecuados a las demandas del mercado de trabajo.
- Mejorar y alentar la construcción de viviendas con servicios suficientes y de calidad sobre bases sustentables, particularmente en agua, saneamiento, servicio eléctrico, utilizando tecnologías alternativas; así como el uso de materiales adecuados y propios de las regiones, con mejores espacios y ubicación en zonas con bajo riesgo a situaciones de contingencia; por ejemplo, en lugares donde llueve mucho se pueden plantear además obras de contención, desviación, captura de agua excedente e infiltración remota programada.

En este contexto, requieren atención prioritaria las viviendas en las localidades de menor tamaño donde se pueden utilizar, por señalar sólo algunas tecnologías alternativas: cosechadores de aguas pluviales; estufas ahorradoras de leña; letrinas secas con biodigestores para crear composta para los cultivos de traspatio y disminuir las enfermedades gastrointestinales; o sistemas de microdrenaje. Incluso en las viviendas de adobe se pueden utilizar técnicas de reforzamiento, que incrementan su vida útil.

<sup>9</sup> En este último caso debe tomarse en cuenta que la dispersión poblacional se explica en gran medida porque la tierra, junto con su fuerza de trabajo, constituyen los únicos activos de los pobres, por lo que una política de concentración de población aunque pudiera tener mayores razones en zonas de riesgo, en ciertas localidades tendrá que considerar aspectos económicos, culturales, patrimoniales y de participación convencida de los habitantes en cuestión.



- Promover el crecimiento económico sustentado en el estímulo al ahorro e inversión, basado en la ampliación de intermediarios financieros locales formales, el impulso a capacidades productivas rentables basadas en cadenas productivas, apoyadas en la generación de una cultura empresarial, acceso adecuado a mercados, infraestructura de servicios, capacitación de mano de obra, apoyo al desarrollo de microempresas en el sector agroalimentario a través de la organización de los productores.
- En este contexto resulta conveniente contar con un manejo integral y sustentable del territorio que considere: la seguridad alimentaria, los sistemas de producción, de financiamiento y de mercado, de manejo de ecosistemas y privilegiando mercados diferenciados de la producción territorial. Es importante impulsar el desarrollo rural sustentable en corredores biológicos, así como promover proyectos exitosos como el de riego en laderas que se practica en la Sierra Norte desde los años ochenta, enfocado al desarrollo comunitario, o el de milpa intercalada con árboles frutales, combinado con el riego por aspersión para cultivos básicos. En el sector pesquero, orientar sus actividades para

este proceso. En este contexto, será de gran importancia el reconocimiento de la gobernanza comunitaria y los espacios de participación social existentes, ya que se pueden constituir en la base para una política pública coherente hacia el logro de un desarrollo sustentable. En este mismo sentido resultan imprescindibles la transparencia y la rendición de cuentas que estimulen la participación ciudadana.

Es necesario también, en este marco, una intervención eficaz, eficiente e incluyente, de los distintos niveles de gobierno, basada en:

- lograr un control en calidad y cantidad de las capturas que repercuta en mejores ingresos de la población que depende de este sector.
- Fortalecer el desarrollo sustentable que considere: la certidumbre en los derechos de propiedad y la conciliación agraria en el medio rural que den certeza y legalidad a las actividades que se realizan; el uso de prácticas y tecnologías sustentables en los hogares y las unidades productivas; el manejo y disposición adecuados del agua y la basura, y un crecimiento ordenado de las localidades, el cual incluso atienda a la prevención por desastres naturales. En tal sentido, la conservación y aprovechamiento de los recursos naturales debe tener en cuenta el bienestar presente y futuro de las familias, basado en el manejo sostenible de los ecosistemas y su biodiversidad.
  - Impulsar la inclusión y cohesión social de las comunidades, que elimine prácticas clientelares y paternalistas, ampliando la capacidad de acción, que tenga una visión de equidad de género, étnica y que promueva la participación colectiva de la ciudadanía y cree los medios que involucren a todos los agentes económicos en
  - Una visión territorial planificada del desarrollo rural, sustentada en el manejo de cuencas que permita el aprovechamiento de los recursos y vocaciones territoriales, así como intervenciones integrales e integradas acordes a las particularidades de cada territorio, que posibiliten el manejo sostenible de los ecosistemas y su biodiversidad. Un aspecto esencial en este marco será el reconocimiento de los ordenamientos territoriales comunitarios, que permita refuncionalizar los sistemas de producción tanto en términos económicos como ambientales y sociales.
  - La concentración geográfica de proyectos y acciones a través de una estrategia de focalización territorial, la cual contribuya al acceso adecuado a los servicios existentes, la provisión de infraestructuras y servicios que favorezcan economías de escala y bajos costos, además de permitir y facilitar el surgimiento de las iniciativas económicas de la población. En este marco resulta conveniente fortalecer los servicios en localidades ubicadas estratégicamente para satisfacer la demanda de ciertas necesidades de aquellas que se encuentran dispersas.
  - La coordinación de las acciones institucionales, con estructuras tanto a nivel central como en cada región, que permita desarrollar ejercicios de planificación con determinación de objetivos estratégicos y priorización armónicos y articu-

lados de programas que posibilitem su complementariedad y generen sinergias en proyectos y acciones de desarrollo social.

- Intervenciones centradas en la comunidad que permitan la participación de la sociedad en cada una de las fases de las políticas públicas en particular en la planeación del desarrollo sustentable, la selección, im-

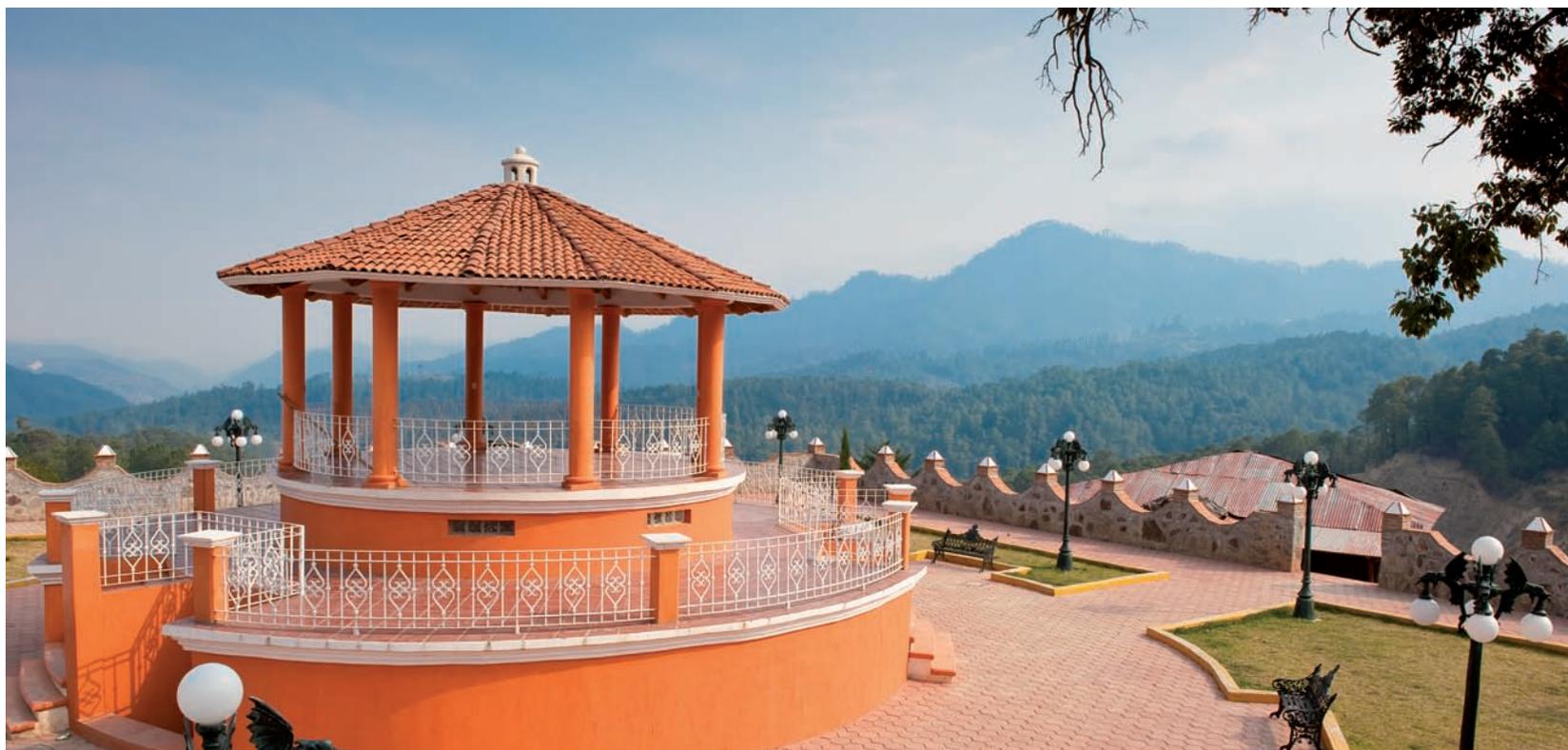
plementación y mantenimiento adecuado de los proyectos y acciones, con el fin de lograr la apropiación de las comunidades de los proyectos y acciones. Resultará aquí esencial el reconstituir, constituir o fortalecer el capital social<sup>10</sup> existente en las comunidades, ya que la organización social a nivel local será elemento esencial para el desarrollo, desde las localidades hasta las grandes regiones del estado.

### 8.3.1.1 Municipios y microrregiones prioritarias

Dada la necesidad de impulsar el crecimiento y bienestar de la población que habitan en las zonas de mayores niveles de pobreza y rezago, se tomó en cuenta la experiencia de la Estrategia 100 x 100 de la Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno Federal, donde se considera la atención prioritaria de 126 municipios en el estado.

Sobre esta base y a partir de la utilización del Índice de Marginación Municipal 2005 elaborado por el Consejo Nacional de Población (CONAPO), el Índice de Rezago Social Municipal 2005 propuesto por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) y el Índice de Desarrollo Humano Municipal 2004, elaborado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), se llegó a definir una lista de 172 municipios de atención prioritaria. Este conjunto de municipios se caracterizan por concentrar el 22.6 % de la población total del estado, según los datos de Censo de Población y Vivienda de 2010, que corresponde a 858,441 habitantes, quienes habitaban en 3,621 localidades, 34.5 % del estado.

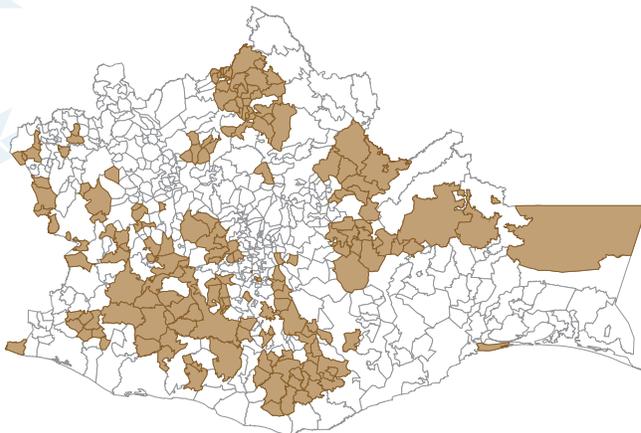
10 El capital social debe ser entendido como las relaciones de confianza, ayuda mutua, reciprocidad, formas de organizarse, capacidades de toma de decisiones y trabajo colectivo (Tequio). Al respecto, pueden verse las Conclusiones de la Mesa "Participación social en el manejo y uso sustentable de los recursos naturales a nivel local", del Foro Desarrollo Social Sustentable, como parte de los trabajos para integrar el Plan Estatal de Desarrollo 2011-2016.



Dentro de las principales características de los 172 municipios de atención prioritaria destaca que:

- De sus 3,621 localidades, el 76.9 % eran de menos de 250 habitantes, donde vivía el 23.3% de su población. Mientras los promedios en el estado eran de 76.7% y 12.5 % respectivamente.
- Agrupaban 1,995 localidades de muy alta marginación, equivalentes al 68% de las 2,955 localidades de ese tipo en el estado. En esas localidades habitaban 352,323 personas, que representaban 78.8% de las 447,209 que vivían en esa condición a nivel estatal.
- El 75% de su población mayor de 5 años hablaba una lengua indígena. Es importante señalar que esta población equivale a su vez al 48.9% de todos los habitantes en el estado con esta característica.
- El 85% de los municipios (147) se rige por el sistema de usos y costumbres.

**Mapa 8.9 Ubicación geográfica de los 172 municipios de atención prioritaria en 24 microrregiones**



Fuente: Elaborada con INEGI, CONAPO, CONEVAL y PNUD

Los 172 municipios se agruparon e integraron en 24 Microrregiones de Atención Prioritaria. Con el propósito de contar con una integración regional más consolidada, las microrregiones prioritarias considerarán también aquellos municipios que, a pesar de no mostrar los mismos rezagos sociales, sea conveniente incluir en función de su ubicación territorial, identificación étnica o cultural, lazos comerciales o potencialidades productivas compartidas. Esto implica que todos los municipios que funcionen como centros o polos de desarrollo microrregionales, serán considerados en el análisis, la planeación y la ejecución de los proyectos y acciones, en función de su relación con el resto de los municipios.

### 8.3.2 Propuestas en lo económico

- Desarrollo empresarial-comunitario.
- Impulso y fortalecimiento a las acciones de vinculación laboral en todas las regiones del estado, para incrementar la colocación de los buscadores de empleo en puestos de trabajo formales.
- Planes de desarrollo comunitarios, municipales y regionales con la participación directa de pueblos y comunidades indígenas.
- Desarrollo empresarial del sector agropecuario, forestal y pesquero.
- Proyectos estratégicos secto-regionales.
- Fortalecimiento y desarrollo de las economías locales y regionales a partir de sus ventajas comparativas y competitivas.
- Clusters, desarrollo de cadenas productivas regionales y productos-sello, a partir de las ventajas comparativas y competitivas secto-regionales.
- Impulso a las industrias regionales y comunitarias.
- Ampliación de la escala y el alcance de la actividad productiva en las regiones del estado.
- Circuitos de mercado local.
- Establecimiento de tianguis locales y regionales y otros posibles centros de distribución de productos básicos a precios competitivos.
- Producción rural sustentable en pequeña escala.
- Infraestructura para el desarrollo económico con orientación integral y sustentable.
- Modernización y restauración de las redes carretera, ferroviaria, portuaria y aeroportuaria, así como de los sistemas de transporte en el estado, para mejorar el acceso a las regiones, comunidades indígenas, ciudades y puertos del estado.
- Proyectos turísticos en regiones con potencial y ventajas no explotadas, especialmente en municipios rurales e indígenas, para extender geográficamente la oferta de servicios y actividades complementarias.

### 8.3.3 Propuestas institucionales:

- Instancia central y mecanismos de coordinación y concurrencia presupuestal entre dependencias y entidades estatales, así como con otros niveles de gobierno.

En el estado de Oaxaca la planeación quedó sujeta a visiones divergentes entre la federación, el estado y los municipios, tanto en la atención de los grandes proyectos de índole nacional, como en los rezagos sociales de su población, donde las visiones locales atendían a proyectos con alto impacto mediático más que a las necesidades reales de desarrollo estratégico o de rompimiento con las causas estructurales de la pobreza.

En este sentido, con el fin de fortalecer en el ámbito territorial la coordinación de esfuerzos y la concurrencia presupuestal entre las instituciones federales, estatales y municipales, resultará de gran importancia la creación de una instancia que fortalezca las actividades de coordinación entre las dependencias estatales, así como con el gobierno federal y los municipios, para promover y favorecer el bienestar social y económico, y corregir las disparidades de desarrollo regional, a través de la atención diferenciada a las regiones de mayor rezago, contribuir a la soberanía y seguridad alimentaria, fomentar la conservación de la biodiversidad, el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y la conciliación agraria.

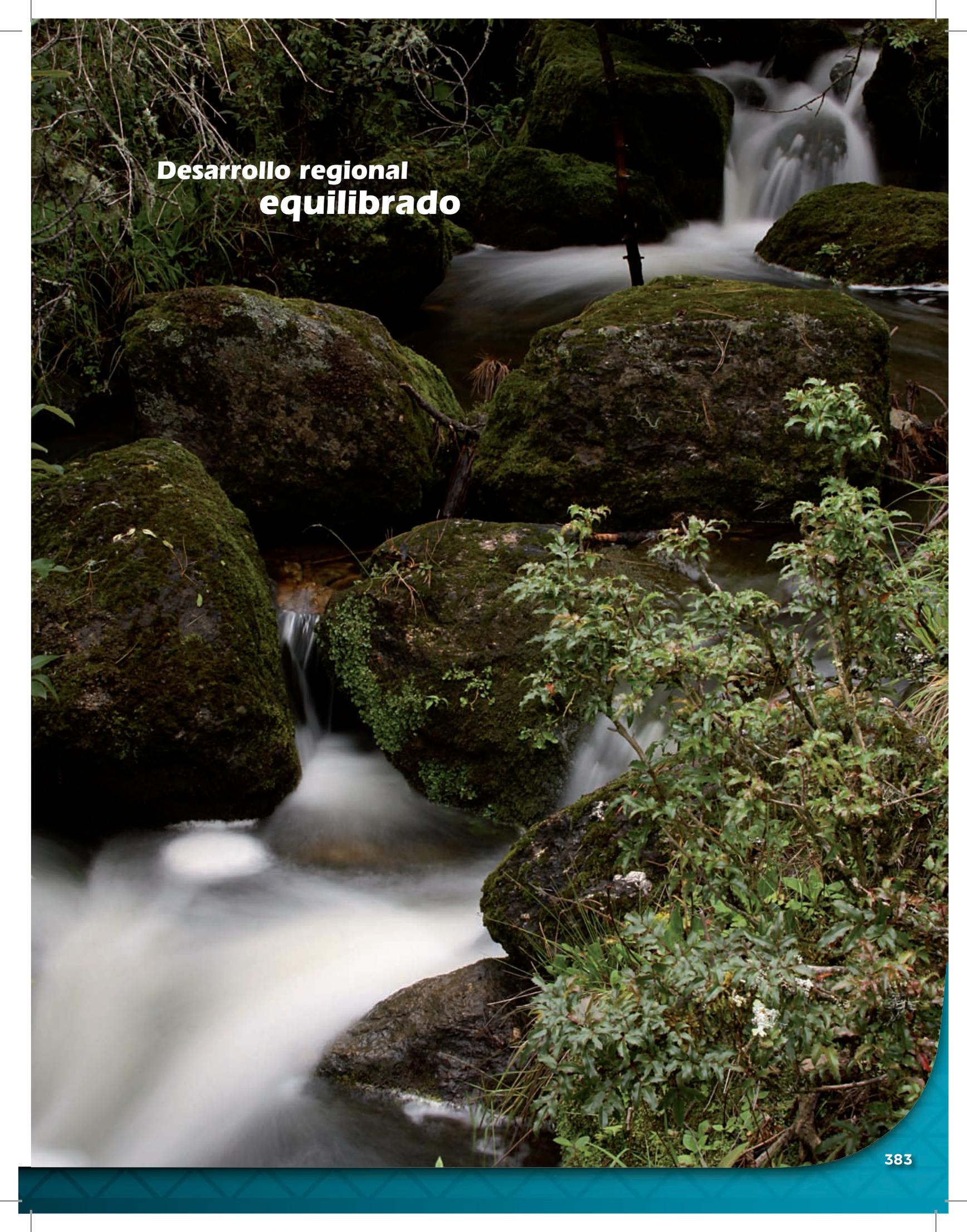
- Instancias de planeación y coordinación regionales.

Se plantea la necesidad de impulsar la creación o el facultamiento de instancias dotadas de estructura y capacidades de gestión, que coadyuven en las tareas de planeación y coordinación en cada región, principalmente en cuanto a diagnósticos y propuestas en materia económica y social. Es ahí donde se valorará y, en su caso, tomará en consideración para la definición de estrategias y acciones en el desarrollo integral de la región.

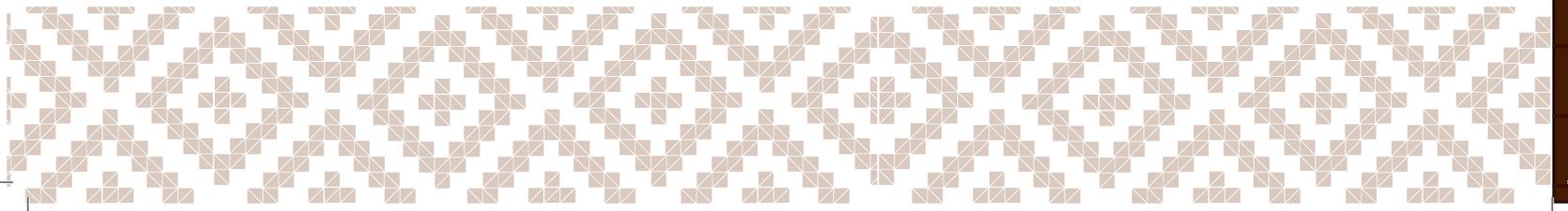
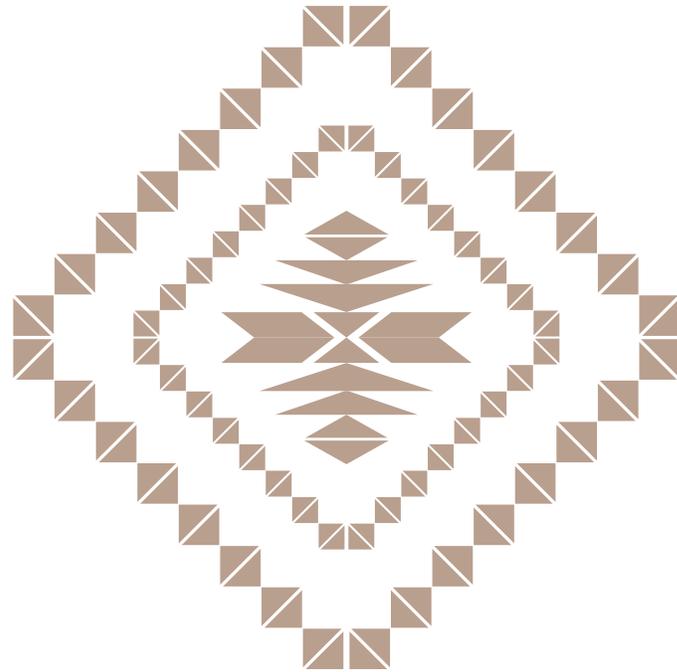
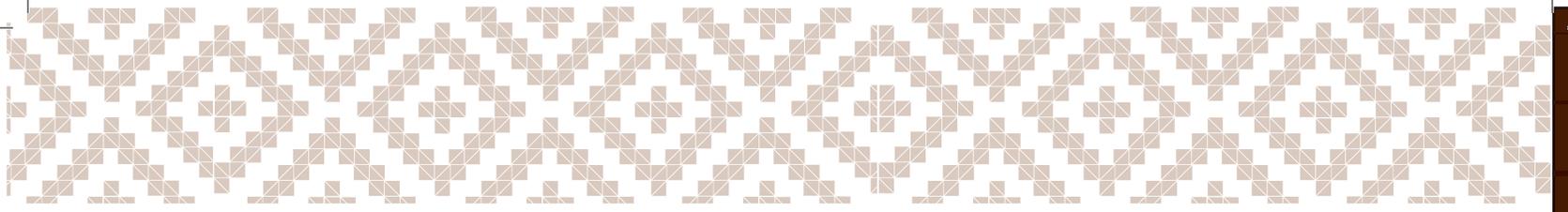
- Instancias de planeación microrregionales.

En el marco de la estrategia de microrregiones, es necesario constituir los espacios de interlocución y diálogo en los que se expresen los diferentes actores sociales de los municipios contenidos en las mismas, para la construcción de visiones y objetivos comunes de desarrollo en el ámbito microrregional, coadyuvando a la paz, el progreso y la gobernabilidad, sobre criterios de sustentabilidad, pluralidad, democracia, inclusión y participación.

En este contexto es recomendable crear consejos o instancias para la planeación y el desarrollo microrregional, que además de propiciar la participación de los sectores social y privado a nivel local, a través de éstos se coordinen los municipios aledaños y con características y problemáticas comunes en la búsqueda de las mejores opciones para impulsar el desarrollo microrregional, a través de una mejor articulación de los programas, proyectos e iniciativas, con el propósito de disminuir las desigualdades, aprovechar las ventajas competitivas de las microrregiones y hacer más eficiente el ejercicio de recursos.



**Desarrollo regional  
equilibrado**



## **Anexo 1. Seguimiento y evaluación del Plan Estatal de Desarrollo de Oaxaca 2011-2016**

El seguimiento y la evaluación permiten conocer los resultados de las estrategias y acciones asociadas a los objetivos establecidos en el Plan, en términos de sus efectos e impactos sobre las personas, comunidades, actividades, sectores y regiones que se pretende beneficiar. Asimismo, en un nivel más apegado a la gestión, ayudan a valorar el desempeño de las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal que son responsables de diseñar e implementar dichas estrategias y acciones, para determinar si éstas se realizan conforme a lo planeado y, en su caso, saber cuáles son los problemas y limitaciones para poder atenderlos adecuada y oportunamente. Lo que no se mide no se puede mejorar.

En Oaxaca, el actual gobierno ha expresado su especial interés por promover un ejercicio eficaz, eficiente, transparente y honesto de la administración pública. En congruencia, reconoce la necesidad e importancia de diseñar e implementar el Sistema de Seguimiento y Evaluación del Plan Estatal de Desarrollo de Oaxaca 2011-2016 (SSE-PED). El SSE-PED se plantea como un instrumento de apoyo para informar la toma de decisiones y el control de la gestión pública, basado en la pertinencia y eficacia de las políticas, así como para informar a la sociedad oaxaqueña sobre las acciones del gobierno y el ejercicio de los recursos, a efecto de impulsar la participación y generar una mayor confianza ciudadana.

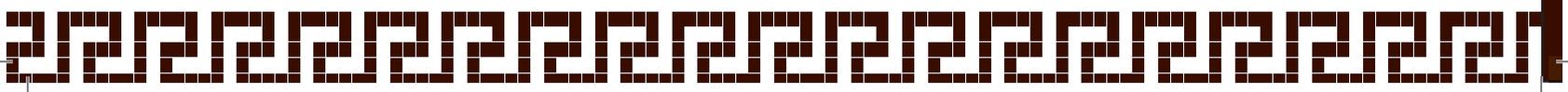
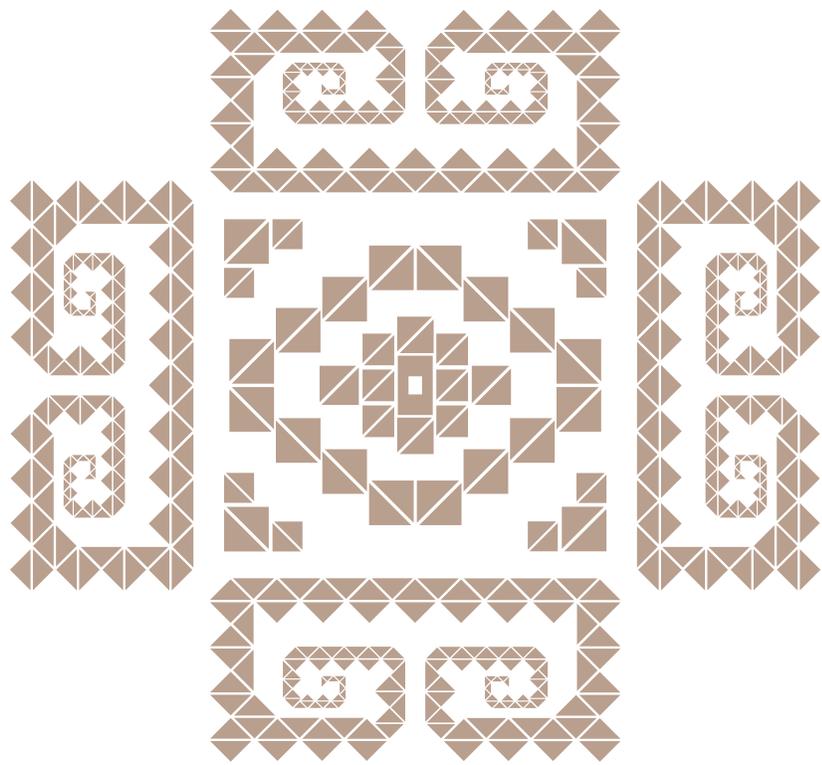
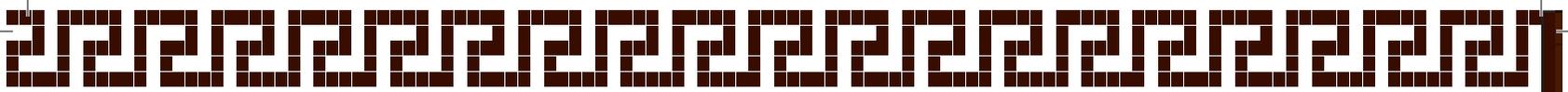
Con el diseño e implementación del SSE-PED, se atenderá la necesidad de contar con un mecanismo de información sistemático e integral acerca del avance en las metas de gestión y de resultados de las instituciones públicas. Con prioridades y metas claramente definidas, indicadores adecuados y mediciones periódicas ajustadas a lo que se quiere reportar, el seguimiento y la eva-

luación contribuirán a incrementar la eficacia de los proyectos, la eficiencia de las acciones, la calidad de los servicios, la satisfacción de los beneficiarios de los programas y la transparencia de gasto, entre otros aspectos relevantes del trabajo gubernamental para dar resultados y generar bienestar.

Así mismo, el SSE-PED consistirá fundamentalmente de una serie de indicadores a nivel de gestión y de resultados verticalmente alineados y transversalmente relacionados, con metas específicas para los principales objetivos que se pretende lograr y sus variables asociadas. Así, el seguimiento y la evaluación comprenderán las materias de gobernabilidad y justicia, crecimiento económico y competitividad, desarrollo social y humano, eficacia y rendición de cuentas gubernamentales, derechos humanos, equidad de género, pueblos indígenas, sustentabilidad y desarrollo regional, que constituyen los cuatro ejes temáticos, las políticas transversales y en enfoque territorial del Plan.

Para la definición de los indicadores de gestión y resultados del SSE-PED, se deberán considerar las estadísticas y reportes de organismos especializados e instituciones académicas de reconocido prestigio, la información interna de las dependencias y entidades, así como los estudios de evaluación externa que se encarguen de manera expresa.

Una vez que el Congreso del Estado de Oaxaca autorice el *Plan Estatal de Desarrollo de Oaxaca 2011-2016*, el titular del Poder Ejecutivo dará a conocer los indicadores directamente asociados al seguimiento y evaluación del mismo, en un plazo no mayor a cuatro meses contados a partir de la fecha de la autorización respectiva.



## Anexo 2. Planes y programas para instrumentar el Plan Estatal de Desarrollo de Oaxaca 2011-2016

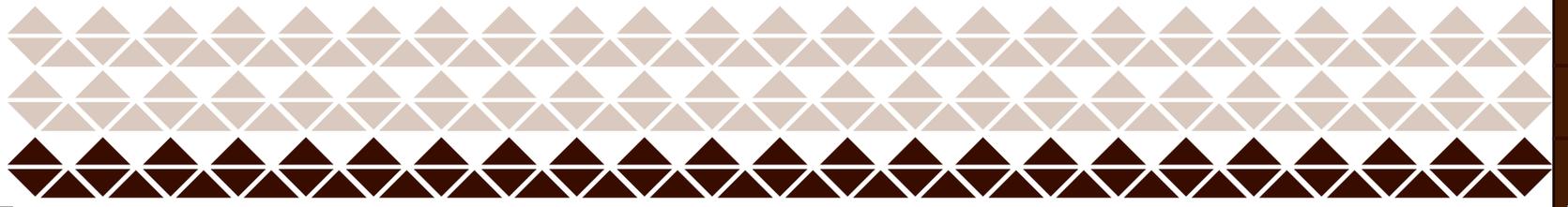
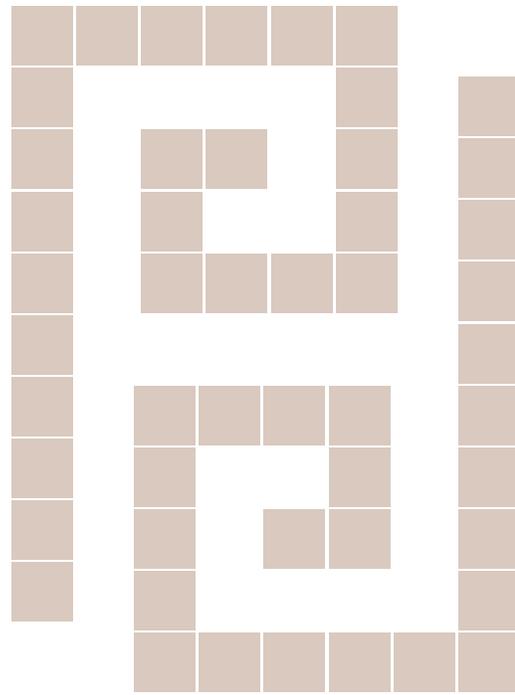
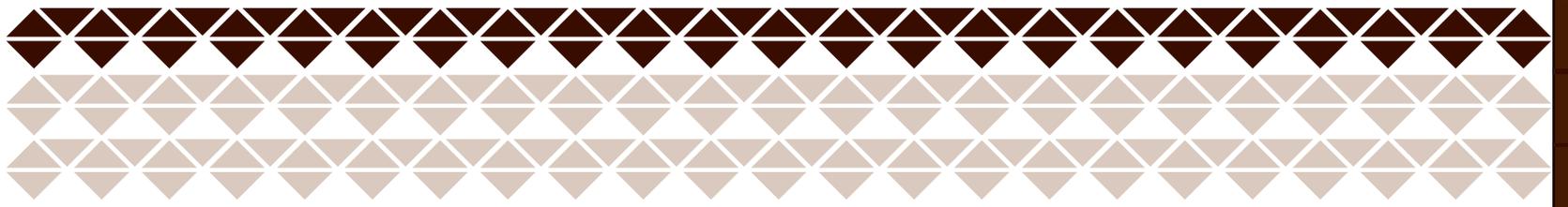
Conforme a lo dispuesto en los artículos 16, 24, 25, 27 y 28 de la *Ley de Planeación del Estado de Oaxaca*, el *Plan Estatal de Desarrollo de Oaxaca 2011-2016* deberá indicar los planes y programas que se derivarán del mismo, conforme a lo señalado en dicha Ley y a las necesidades del estado.

Para cumplir con estas disposiciones, deberán elaborarse, aprobarse y publicarse los Planes Regionales, en un plazo de cuatro meses contados a partir de la fecha de publicación del Plan. En consecuencia, se elaborarán planes para las regiones de la Cañada, la Costa, el Istmo, la Mixteca, la Sierra Norte, la Sierra Sur, Papaloapan y Valles Centrales, cuya vigencia se sujetará al período constitucional para que se aprueben, aunque contendrán previsiones y proyecciones de largo plazo.

Adicionalmente, para la ejecución del Plan Estatal de Desarrollo y los Planes Regionales, las dependencias y entidades deberán elaborar programas anuales, que serán congruentes entre sí y regirán durante su vigencia las actividades de la Administración Pública Estatal. En complemento de lo anterior, el Ejecutivo estatal definirá los programas especiales que correspondan, conforme a las prioridades del desarrollo integral del estado o a partir de las acciones de coordinación o concertación que resulten necesarias para la instrumentación del presente Plan.

Para el cumplimiento de los objetivos y la atención de las prioridades estatales y regionales definidas en el Plan Estatal de Desarrollo y en los Planes Regionales, se elaborarán programas anuales, especiales o de otro tipo, en función de los siguientes temas prioritarios para el desarrollo de la entidad, mismos que se presentan de manera indicativa mas no limitativa ni específica:

- Abasto y seguridad alimentaria
- Arte y cultura
- Ciencia y tecnología
- Competitividad
- Democracia y participación ciudadana
- Deporte
- Derechos humanos
- Desarrollo agropecuario, forestal y pesquero
- Desarrollo social
- Desarrollo urbano y ordenamiento territorial
- Educación
- Empleo
- Equidad de género
- Familia, niños, jóvenes y adultos mayores
- Financiamiento al desarrollo e inversiones
- Finanzas públicas
- Fortalecimiento municipal
- Grupos vulnerables
- Industria y comercio
- Infraestructuras
- Mejora regulatoria
- Micro, pequeñas y medianas empresas
- Migrantes
- Minería
- Población
- Procuración de justicia
- Profesionalización del servicio público
- Protección Civil
- Pueblos indígenas
- Regularización de la tenencia de la tierra
- Salud
- Seguridad pública
- Simplificación administrativa
- Sustentabilidad
- Transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción
- Turismo
- Vivienda



## Anexo 3. Previsiones de recursos

Para cumplir con lo establecido por el artículo 23 de la Ley de Planeación del Estado de Oaxaca y con el acuerdo del Consejo Nacional de Armonización Contable por el que se emite la clasificación funcional del gasto, el Gobierno de Oaxaca ha estimado previsiones para la distribución de los recursos asignados a los diferentes programas presupuestarios. Lo anterior, partiendo de las finalidades de gasto especificadas en el citado acuerdo, que son las de *Gobierno, Desarrollo Social, Desarrollo Económico y Otras No Clasificadas en Funciones Anteriores*, y considerando las necesidades y prioridades para atender las propuestas surgidas de las consultas ciudadanas y de los trabajos de los que surge el presente *Plan Estatal de Desarrollo 2011-2016*.

Así, el presupuesto estatal asignado anualmente para el cumplimiento de los objetivos, estrategias y líneas de acción de cada eje del Plan,<sup>1</sup> se prevé distribuir de acuerdo a las siguientes proporciones:

1. Para los ejes de *Estado de Derecho, Gobernabilidad y Seguridad; y Crecimiento Económico, Competitividad y Empleo*, que se alinean a las finalidades de *Desarrollo Económico y Otras No Clasificadas en Funciones Anteriores*, se les destinará un monto cercano al 25 por ciento del presupuesto total general.
2. Para el eje de *Gobierno Honesto y de Resultados*, alineado a la finalidad de *Gobierno*, el gasto se estima en aproximadamente 15 por ciento del presupuesto total.
3. Para el eje de *Desarrollo Social y Humano*, alineado a la finalidad de *Desarrollo Social* se destinará el mayor porcentaje ( más del 50 por ciento ), el cual se compone de 14 por ciento en gasto de inversión ( ramo 33 ) y 86 por ciento de salarios mínimos irreductibles del presupuesto total. En esta finalidad de gasto destaca la integración de mil millones de pesos autorizados por el Congreso del Estado en el Presupuesto de Egresos para el Ejercicio 2011, monto que se prevé creciente para los próximos años y que se aplicará a los programas sociales enmarcados dentro de la estrategia "Bienestar".

4. Las proporciones restantes para la integración del cien por ciento del presupuesto, corresponderán a los ajustes y resignaciones que resulten necesarias, y que son consustanciales a la definición precisa que se debe hacer cada año a través de los presupuestos de egresos.

Adicionalmente, los planes regionales y programas sectoriales actualmente en proceso de definición y elaboración por el Ejecutivo, señalarán orientaciones más precisas para la previsión del gasto, a efecto de cumplir con los objetivos, estrategias, acciones y proyectos que éstos contengan.

Cabe señalar que las previsiones de recursos antes señaladas dependen del desempeño que muestre la Recaudación Federal Participable así como del mantenimiento de un escenario macroeconómico favorable en el país; esto es especialmente importante, pues cerca del 96 por ciento del presupuesto del estado depende de los recursos federales. Por otro lado, y en los términos de la Ley del Presupuesto, Gasto Público y su Contabilidad, el proyecto de presupuesto de egresos del Estado es sometido a consideración del H. Congreso del Estado y autorizado por el mismo.

Asimismo, las previsiones presupuestales para el Plan también están sujetas al cumplimiento del programa de austeridad y ahorro presupuestal del conjunto de la Administración Pública Estatal, al cumplimiento de la normatividad en materia de armonización contable, a la aprobación de un conjunto de reformas legales en materia de deuda y de inversión pública y privada, así como a una reforma fiscal local que permita el fortalecimiento de las finanzas locales.

<sup>1</sup> Cabe señalar que el gasto para cubrir los objetivos y estrategias de las políticas transversales así como las iniciativas para el desarrollo regional equilibrado, contenidas en los capítulos 3 y 8 del Plan respectivamente, se contempla dentro de cada uno de los cuatro ejes descritos, y por su propia naturaleza se asignarán a las dependencias y entidades responsables de ejercer el presupuesto en las diferentes materias.