PLAN ESTATAL DE DESARROLLO 2016-2022

Oaxaca
JUNTOS CONSTRUIMOS EL CAMBIO

Gobierno del Estado

PLAN ESTATAL DE DESARROLLO 2016-2022

Oaxaca
JUNTOS CONSTRUIMOS EL CAMBIO

Gobierno del Estado

ÍNDICE

Mensaje del C. Gobernador

Introducción general 13
Principios rectores 13
Marco jurídico de la planeación 16
La participación ciudadana como base de la gobernanza 16
Valores institucionales 16
Ejes estratégicos 17
Metodología 19
Fases de la elaboración del PED 2016-2022 19
Enfoque territorial del desarrollo 22

Marco Macroeconómico 25

Eje I: Oaxaca Incluyente con Desarrollo Social 31
1.1. Educación 35
1.2. Salud 54
1.3. Vivienda 62
1.4. Acceso a la alimentación 66
1.5. Inclusión económica 68
1.6. Grupos en situación de vulnerabilidad 70
1.7. Migrantes 73
1.8. Cultura física y deporte 75
1.9. Cultura y arte 77

Eje II: Oaxaca Moderno y Transparente 85
2.1. Administración moderna 86
2.2. Coordinación institucional 90
2.3. Gestión para resultados 91
2.4. Finanzas públicas 93
2.5. Transparencia y rendición de cuentas 96
2.6. Desarrollo institucional municipal 98

Eje III: Oaxaca Seguro 105
3.1. Seguridad ciudadana 107
3.2. Procuración de justicia 113
3.3. Derechos humanos 117
3.4. Gobernabilidad y paz social 120
3.5. Prevención y protección contra desastres 124

Eje IV: Oaxaca Productivo e Innovador 131
4.1. Productividad agropecuaria 134
4.2. Pesca y acuicultura 142
4.3. Turismo 146
4.4. Comunicaciones y transportes 152
4.5. Impulso a la economía y Zonas Económicas Especiales 157

Eje V: Oaxaca Sustentable 165
5.1. Medio ambiente y biodiversidad 167
5.2. Desarrollo forestal 177
5.3. Residuos sólidos 179
5.4. Energías alternativas 181
5.5. Ordenamiento territorial 185

Políticas Transversales 191
6.1. Pueblos indígenas 191
6.2. Protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes 197
6.3. Igualdad de género 204

Indicadores estratégicos del PED 2016-2022 209
Eje I: Oaxaca Incluyente con Desarrollo Social 209
Eje II: Oaxaca Moderno y Transparente 209
Eje III: Oaxaca Seguro 210
Eje IV: Oaxaca Productivo e Innovador 210
Eje V: Oaxaca Sustentable 210
Políticas Transversales 210

Seguimiento y Evaluación del PED 2016-2022 213

EL RESPETO AL DERECHO AJENO ES LA PAZ
ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE OAXACA

Mensaje del C. Gobernador

El Gobierno del Estado de Oaxaca ha puesto las miras en alto para iniciar la ejecución de una nueva estrategia de desarrollo que en los próximos seis años logre transformar la condición social, económica y humana de nuestra entidad. El objetivo es mejorar de forma significativa la calidad de vida de las familias oaxaqueñas y heredar a sus nuevas generaciones una plataforma de impulso más sólida, con los elementos necesarios para asegurar un mayor progreso y un mejor porvenir.

El presente Plan Estatal de Desarrollo 2016-2022 (PED 2016-2022) es el resultado de un proceso de participación incluyente, que recoge las necesidades y las aspiraciones de las y los oaxaqueños a través de la amplia participación ciudadana reflejada en las propuestas y demandas expresadas en once foros sectoriales, ocho foros regionales y un foro virtual, que incluyó la colaboración de representantes de los sectores social, privado, académico y público.

Este ejercicio de pluralidad ciudadana contó con la deliberación de cinco mil personas de las ocho regiones del estado, quienes presentaron más de 1,300 propuestas que fueron analizadas y aprovechadas por esta Administración para la integración del documento final.

El PED 2016-2022 está estructurado en cinco ejes rectores:

1. *Oaxaca incluyente con desarrollo social*, que tiene por objetivo mejorar la calidad de vida y garantizar el acceso a los derechos sociales de toda la población.
2. *Oaxaca moderno y transparente*, que busca tener un estado fuerte, honesto, de principios y valores, cohesionado y competitivo.
3. *Oaxaca seguro*, que está enfocado en generar una sociedad segura, mediante la protección de su ciudadanía, la prevención del delito y el respeto de los derechos humanos.
4. *Oaxaca productivo e innovador*, cuyo fin es potenciar el desarrollo de todos los sectores económicos a través del empleo y la inversión nacional e internacional.
5. *Oaxaca sustentable,* que busca conservar y preservar las riquezas naturales y culturales de nuestra entidad.

Reconociendo la diversidad cultural y social del estado, el PED 2016-2022 además considera tres principales políticas transversales: la reducción de las brechas de género; la protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes; y el respeto a los pueblos indígenas y la comunidad afromexicana.

Con este plan aspiramos a construir un Oaxaca más seguro para las familias, donde las inversiones concurran con certidumbre, en una atmósfera de apego al estado de derecho; un Oaxaca en el que se logre construir un piso mínimo para el desarrollo social y humano de todas y todos los oaxaqueños, que garantice su acceso a la salud, la educación y a la infraestructura social básica de calidad, sin distinción de su género, religión u origen; un Oaxaca donde cualquier persona, por el sólo hecho de proponérselo, pueda aspirar a un desarrollo económico bajo condiciones de mayor igualdad.

El Gobierno, a través de este Plan Estatal de Desarrollo, busca hacer de Oaxaca en los siguientes seis años el referente nacional de lo que es posible lograr cuando existe compromiso, honestidad y voluntad.

Los tiempos actuales invitan necesariamente a la recuperación del valor de la función pública, por ello, mi Gobierno plantea una nueva cultura del quehacer público, en la que se recuperen los valores y principios fundamentales para la ejecución de un gobierno eficiente y eficaz, donde la cercanía con la población, la democracia participativa, la transparencia de gestión, la austeridad pública y el respeto irrestricto a las instituciones y la legalidad sean elementos esenciales.

Para garantizar el cumplimiento de los objetivos y metas del PED 2016-2022, se pondrá en funcionamiento el Sistema Integral de Seguimiento y Evaluación del Desempeño, el cual contará con indicadores estratégicos y de gestión para medir el avance e impacto de las acciones realizadas por todas las instituciones que integran la Administración Pública del estado. Esto promoverá un ejercicio transparente, eficiente y responsable de los recursos gestionados en la implementación de las políticas públicas y programas.

En cumplimiento del artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el artículo 20 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, y los artículos 26, 31, 32, 33 y 34 de la Ley de Planeación de la entidad, el Gobierno del Estado presenta en este documento, la guía de las funciones de gobierno durante los próximos seis años. En suma, el PED será nuestra principal carta de navegación en la ruta de transformación que hemos iniciado.

Reconociendo las carencias que aún enfrenta Oaxaca en múltiples dimensiones, es necesario advertir que la transformación no será rápida ni sencilla, y que el cumplimiento del PED compromete al más alto nivel al Poder Ejecutivo del Estado, pero también requiere de la suma de corresponsabilidad, trabajo y esfuerzo del Poder Legislativo, el Poder Judicial, los municipios, el sector privado, el medio académico y las organizaciones ciudadanas.

Es tiempo de honrar la historia de Oaxaca. Es momento de construir un mejor Oaxaca. Es tiempo de invocar a la máxima responsabilidad del ejercicio público, la del apego a las leyes para el beneficio de quienes por derecho aspiran a un mejor porvenir. Juntos, todas y todos, construimos el cambio.

Alejandro Ismael Murat Hinojosa
Gobernador Constitucional del Estado Libre y Soberano de Oaxaca

INTRODUCCIÓN GENERAL

Principios rectores

El Plan Estatal de Desarrollo 2016-2022 (PED 2016-2022) es el instrumento rector de la planeación de este Gobierno a largo, mediano y corto plazos, el cual recoge las aspiraciones y demandas de la sociedad, y define tanto los objetivos y metas, como las estrategias y líneas de acción que orientarán la toma de decisiones y los trabajos de la administración pública, en colaboración con los distintos sectores públicos y sociales.

La planeación entonces constituye una herramienta fundamental para dar dirección a las políticas públicas y asegurar que las acciones emprendidas conduzcan a la generación y el logro de resultados verificables y medibles. Para ello, resulta obligatorio establecer un primer acercamiento a la temporalidad de las acciones, a la matriz de las instituciones y a los actores participantes, así como la referenciación geográfica de la acción.

De esta forma, mediante la adopción de esquemas de planeación estratégica y participativa, las entidades públicas definen su posicionamiento ante los desafíos del contexto, clarifican los objetivos y metas que estos plantean y delinean las acciones para lograrlos. Adicionalmente, la planeación brinda elementos para orientar y fundamentar las decisiones institucionales antes, durante y después de la ejecución de los programas y proyectos de trabajo de la Entidad o Dependencia.

Un aspecto fundamental que ha acompañado el proceso de planeación, especialmente en Oaxaca, dadas sus características geofísicas, su historia y su riqueza cultural, es el enfoque territorial, que se traduce en llevar los sectores a las ocho regiones de la entidad, antes de traer estas regiones a los sectores. En resumen, el Gobierno de Oaxaca reconoce que la coordinación de las políticas públicas y los programas en el territorio es determinante para alcanzar un desarrollo social y económico incluyente.

En este orden, con sensibilidad social, conocimiento y una visión compartida de gobierno, se optimizará el uso responsable y eficiente de los recursos para el logro eficaz de resultados, fortaleciendo la colaboración estratégica entre los niveles de gobierno, con prioridad en la transparencia, la rendición de cuentas y la contraloría social.

Para ello, en concordancia con la Administración Pública Federal, el enfoque que se ha dado a la planeación en el estado es el de Gestión para Resultados (GpR), entendido como: "un marco conceptual cuya función es facilitar a las organizaciones públicas la dirección efectiva e integrada de su proceso de creación de valor público, a fin de optimizarlo, asegurando la máxima eficacia, eficiencia y efectividad de su desempeño, la consecución de sus objetivos de gobierno y la mejora continua de sus instituciones, por lo que se pretende fortalecer la acción de los organismos públicos para mejorar el efecto de su acción en beneficio de los ciudadanos y de la sociedad". BID-CLAD-Modelo Abierto de Gestión para Resultados en el Sector Público, 2007.

La Administración Estatal 2016-2022 de Oaxaca impulsará, mediante sus principios rectores y con una perspectiva holística orientada a establecer sinergias, el crecimiento económico y el desarrollo social incluyente, humano, multicultural y sustentable de la entidad, a través de la consolidación plena de la paz y el diálogo entre oaxaqueñas y oaxaqueños.

La transparencia en la toma de decisiones y en el manejo de los recursos, conducirá la acción del gobierno, por ser ésta una exigencia fundamental tanto de la sociedad como

del auténtico ejercicio de la función pública. Para volver a la legalidad, recuperar el rumbo y poner el gobierno al servicio de la gente, se requiere actuar de frente contra la corrupción e impunidad, promover la seguridad ciudadana por medio de esquemas que garanticen la procuración e impartición de justicia apegada a derecho, pronta y expedita, con una observancia universal, interdependiente, indivisible y progresiva de los derechos humanos.

En este orden, los desafíos que plantea el presente y el futuro de Oaxaca son enormes, pero se tiene la certeza de que aún mayores son sus potencialidades, oportunidades y fortalezas; expresadas en sus tradiciones, cultura y arte; en sus recursos naturales y el respeto hacia ellos; en las vocaciones productivas regionales; en los posibles destinos turísticos y en la proyección en materia de energías renovables, yacimientos mineros, agroindustria y desarrollo forestal sustentable, entre otras.

Marco jurídico de la planeación

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su Artículo 26, así como la particular del estado de Oaxaca en su Artículo 20 facultan al Poder Ejecutivo de ambos órdenes de Gobierno para organizar y conducir la planeación del desarrollo. Asímismo los faculta para establecer criterios para la elaboración y actualización de los planes, programas y procedimientos para la participación democrática y las directrices para su seguimiento y evaluación.

En este contexto, en los artículos 6 y 7 de la Ley Estatal de Planeación, se faculta al titular del Poder Ejecutivo del Estado para conducir la planeación estatal del desarrollo mediante esquemas de participación democrática; de igual manera, se establece que la planeación estatal es una función permanente, de carácter técnico, estandarizada, sistemática y transversal de la Administración Pública Estatal y Municipal.

Es a través de la planeación como se fijan objetivos y metas de desempeño estatal de corto, mediano y largo plazos, se programan recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, se coordinan acciones, se garantiza la disponibilidad de información desagregada de acuerdo a los requerimientos mínimos establecidos y se evalúan resultados.

De acuerdo con este mismo ordenamiento en sus artículos 9 y 11 se establece que el Sistema Estatal de Planeación es el arreglo institucional bajo el cual tendrá lugar la planeación estratégica estatal a través de procesos de diagnóstico, análisis, diseño y formulación, validación, coordinación, seguimiento y evaluación de las políticas públicas y acciones estatales de corto, mediano y largo plazos y su articulación con el presupuesto, cuyos principios rectores son:

a) Autonomía: La Administración Pública Estatal y Municipal, los Poderes Legislativo y Judicial, así como los Órganos Autónomos, ejercerán sus funciones de planeación en apego a sus atribuciones constitucionales y legales y con arreglo a la presente Ley;

b) Coherencia: Los programas, subprogramas y proyectos del PED y los correspondientes a las demás dimensiones de planeación que establece la presente Ley, deberán tener una relación lógica y armónica con las estrategias y objetivos establecidos en el PED;

c) Complementariedad: Las autoridades e instancias del SIEP colaborarán entre sí, dentro de su ámbito funcional con el fin de contribuir al cumplimiento de los objetivos del mismo;

d) Concurrencia: Cuando dos o más autoridades de planeación deban desarrollar actividades en conjunto hacia un propósito común, teniendo facultades de distintos niveles, en cuyo caso sus actuaciones deberán ser oportunas, procurando la mayor eficiencia y respetando la competencia que les corresponda;

e) Consistencia: Con el fin de asegurar un balance presupuestario sostenible, los programas derivados del PED y los demás planes deberán ser consistentes con las proyecciones de ingresos y de financiamiento; así como del marco plurianual de gasto y las restricciones presupuestarias establecidas en el Presupuesto de Egresos;

f) Convergencia: Los planes promoverán la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios como factores básicos de desarrollo de las regiones;

g) Continuidad: Con el fin de asegurar la ejecución de las estrategias, programas y proyectos que se incluyan en el PED y en los demás planes, las respectivas autoridades e instancias de planeación impulsarán su cabal ejecución;

h) Coordinación: Las autoridades e instancias de planeación que integran el SIEP garantizarán la debida armonía y coherencia entre las actividades de carácter interno y externo que realicen tendientes a la formulación, ejecución y evaluación de los planes contenidos en esta Ley;

i) Eficacia: Las políticas y objetivos contenidos en los planes deberán procurar la satisfacción de las demandas de la sociedad y el logro de los impactos previstos sobre las necesidades requeridas por los habitantes del estado;

j) Eficiencia: En la formulación y ejecución de los planes se deberá optimizar el uso de los recursos económicos, humanos y técnicos necesarios, teniendo en cuenta que los beneficios sean superiores a los costos;

k) Ordenación de competencias: El contenido de los planes tendrá en cuenta, para el ejercicio de las respectivas competencias, los principios contenidos en el presente artículo;

l) Participación: Durante el proceso de formulación, elaboración, validación, discusión, aprobación de los planes, las autoridades e instancias del SIEP velarán por hacer efectivos los procedimientos de participación ciudadana y el aplicar un enfoque transversal;

m) Seguimiento y evaluación: Los planes y proyectos serán objeto de seguimiento y evaluación periódica con el fin de valorar objetivamente sus resultados y el impacto social alcanzado con los recursos asignados, mediante la verificación del grado de cumplimiento de las metas con base en indicadores estratégicos y de gestión que permitan conocer su desempeño;

n) Servicio al ciudadano: Los proyectos de los planes deberán promover la eficiencia y transparencia en la gestión y centrar todas sus acciones en responder y atender, bajo criterios de calidad y oportunidad, los requerimientos y las inquietudes

de las y los ciudadanos en relación con los procesos de planeación y con los bienes y servicios que otorga el Estado;

o) Subsidiariedad: Las autoridades e instancias de planeación de mayor jerarquía deberán apoyar transitoriamente a aquellas que carezcan de capacidad técnica para la preparación oportuna de los planes, y

p) Viabilidad: Las políticas, programas y proyectos contenidos en los planes deberán ser factibles de realizar, teniendo en cuenta las metas propuestas, sus riegos, el tiempo disponible para alcanzarlas, los recursos económicos a los que es posible acceder y las capacidades de administración y ejecución.

Por otro lado, el Artículo 21 de la citada Ley, establece que el Comité Estatal de Planeación para el Desarrollo de Oaxaca (COPLADE) es la instancia principal de coordinación permanente, consulta y asesoría del Poder Ejecutivo del Estado en el proceso de formulación participativa y validación del Plan Estatal de Desarrollo (PED).

Finalmente, el Artículo 26 señala que el PED es el instrumento rector de la planeación estatal en el corto, mediano y largo plazos. Se elaborará con base en necesidades específicas estatales identificadas, precisará los objetivos generales, estrategias y prioridades del desarrollo integral del estado; contendrá previsiones sobre los recursos públicos que sean asignados a tales prioridades a través de un marco anual y/o plurianual de gasto; determinará los instrumentos y responsables de su ejecución; y establecerá los lineamientos de política de carácter global, sectorial y regional.

La participación ciudadana como base de la gobernanza

Lo señalado con anterioridad sólo puede entenderse y reorientarse, en su vinculación e impulso, con el reconocimiento del talento, capacidad y esfuerzo de quienes cohabitan cada región del territorio oaxaqueño, de sus carencias y necesidades sí, pero sobre todo de su riqueza étnica y pluricultural, de su cosmovisión, deseos y aspiraciones de desarrollo.

Por ello, la construcción y el cambio en Oaxaca, además de la transformación de las instituciones y el ejercicio de la gobernanza, debe sustentarse en la participación social organizada, imparcial, respetuosa del marco legal que nos rige y ordena; en la consolidación de ciudadanas y ciudadanos llamados a transformar la realidad de sus familias y comunidades, de su estrecha cooperación y voluntad por alcanzar un desarrollo sustentable, incluyente y justo.

El Plan Estatal de Desarrollo 2016-2022 (PED 2016-2022), no ha podido concebirse de otra forma. Los ejes, objetivos, estrategias y líneas de acción para desarrollar Oaxaca son el resultado de recorrer la entidad y establecer un diálogo directo con sus principales actores, con las personas que día a día viven y padecen las desigualdades y disparidades regionales, pero que al mismo tiempo han compartido una visión del estado que desean, y lo más importante: que han planteado cómo piensan intervenir para modificar sus distintas realidades.

Valores institucionales

Entre los valores que este Gobierno asume para lograr el presente Plan de Desarrollo destacan los siguientes:

Honestidad: Desempeñar la función con honradez y rectitud.
Congruencia: Pensar, decir y actuar en consecuencia.
Igualdad: Promover los mismos derechos y oportunidades para todas las personas.
Compromiso: Cumplir con lo acordado.
Eficiencia: Optimizar y hacer las cosas bien.
Trabajo en equipo: Tomar decisiones y hacer las cosas en unidad.
Orientación hacia resultados: Planear y actuar para cambiar la realidad.

Misión

Esta Administración se ha propuesto la construcción en común de una nueva realidad social, justa, incluyente, multicultural y sustentable para toda la población de la entidad, a través de la acción conjunta, el diálogo y la conciliación entre sociedad y gobierno para que, en un entorno de paz plena y seguridad, se impulse el crecimiento económico y la equitativa distribución de la riqueza.

Visión

La proyección que este Gobierno tiene de Oaxaca, es la de un estado multicultural, productivo, incluyente, seguro, moderno y sustentable, en el que todas y todos sus habitantes, sin distinción alguna, tengan oportunidades y alter-

nativas para desarrollarse y mejorar las condiciones de vida propias y de sus familias, mediante una Administración Estatal cercana, transparente y de calidad en cada una de sus regiones.

Objetivo estratégico

A partir de la Misión y Visión expresadas, este Gobierno tiene el propósito de aprovechar los recursos, las potencialidades y las oportunidades, tanto naturales como culturales, humanas y productivas de las ocho regiones del estado, para generar un cambio sustantivo en la calidad de vida de la población, por medio de una planeación incluyente y una acción de gobierno transparente, que en un entorno de seguridad, legalidad y paz, reduzca las brechas de desigualdad y pobreza, y por consiguiente, Oaxaca se transforme en un lugar donde sea posible crecer y prosperar con dignidad.

Ejes estratégicos

EJE I: Oaxaca incluyente con desarrollo social

Ante el objetivo de generar las condiciones necesarias para el aumento de la calidad de vida de la población oaxaqueña, es de suma importancia revertir los indicadores de pobreza en la entidad; lo anterior, mediante políticas públicas que promuevan el desarrollo integral de las personas, las familias y los grupos vulnerables, garantizando los derechos sociales para la construcción de una sociedad más justa.

Pobreza y marginación, así como bajos salarios y la falta de oportunidades, son las principales causas que inciden, por ejemplo, en el fenómeno de la migración, aunado a esto y frente a la nueva política migratoria de Estados Unidos de América, es necesario establecer estrategias que ofrezcan esquemas de inclusión laboral, productiva y educativa a las y los oaxaqueños migrantes al vecino país y en situación de retorno a la entidad.

En cuanto al tema de salud, y con el objetivo de contribuir a una vida más larga y saludable, es fundamental la coordinación de todos los actores involucrados, incluida la sociedad, no sólo en el esfuerzo de ofrecer más acceso a servicios de salud y seguridad social, sino también para fomentar y promover la atención preventiva integral. De igual manera, a efecto de ampliar y consolidar una red de servicios de salud suficiente y de calidad, el Gobierno debe garantizar el uso óptimo de los recursos humanos, financieros y de infraestructura para tal fin.

Respecto al rubro educativo, con la finalidad de disminuir el rezago en el estado, se debe potenciar una educación incluyente, equitativa y de calidad, así como favorecer la dignificación de la función docente. Es también una tarea de esta Administración y de la sociedad, articular la Educación Media Superior y Superior con el sector productivo, a través del impulso a la formación de capacidades productivas, tecnológicas y de la vinculación y transferencia del conocimiento, pilares del desarrollo regional sustentable.

Finalmente en este eje, se tiene presente que una vivienda digna es derecho de todas y todos los oaxaqueños, al considerarse un factor clave para el incremento de la calidad de vida. Por ello, es indispensable garantizar este derecho mediante la seguridad jurídica, la suficiencia y la calidad de los espacios habitacionales, lo que incluye la dotación de los servicios básicos.

EJE II: Oaxaca moderno y transparente

Oaxaca necesita emprender transformaciones que encaucen eficazmente los esfuerzos colectivos, donde sociedad y Gobierno trabajen de la mano para el desarrollo del estado competitivo que se desea, con una administración cercana a la ciudadanía.

Para esto, el actual Gobierno tiene el reto de modernizar la gestión pública, haciéndola eficiente y transparente, no sólo con la descentralización de los recursos, sino trabajando para actualizar la normatividad y en la sensibilización sobre los temas que presenta la administración gubernamental, con inversión en la formación y profesionalización de las y los empleados y funcionarios, de igual manera que en la innovación tecnológica.

En virtud de lo anterior, es primordial consolidar una administración pública moderna y vanguardista, orientada a la Gestión para Resultados (GpR), donde se mejoren los esquemas de planeación, programación, presupuestación, seguimiento y evaluación de las políticas públicas, en favor del óptimo aprovechamiento de los recursos y consolidando la coordinación interinstitucional para la atención focalizada en los ámbitos territoriales.

EJE III: Oaxaca seguro

Oaxaca es considerada una entidad relativamente segura, con una incidencia delictiva clasificada como "media-baja" en comparación con las demás entidades del país. Sin embargo, entre la ciudadanía subyace un sentimiento de inseguridad e indefensión social. Esta percepción podría estar reflejando el aumento de delitos graves denunciados, en particular los homicidios intencionales y aquellas conductas antisociales caracterizadas por la violencia.

El crecimiento natural de la población, el cambio de las economías locales, la migración y la desintegración de familias son factores que sin duda influyen en la conducta social. En la actualidad, por ejemplo, es evidente que un significativo sector de la juventud no cuenta con la oportunidad de estudiar o trabajar, situación que puede convertirlo en objetivo de la delincuencia organizada para el consumo de enervantes o incluso para incorporarlo a sus células criminales.

Con este entendido, la presente Administración fortalecerá el pacto social entre el Estado y la ciudadanía para responder a los principales retos democráticos y de seguridad que enfrenta la entidad, entre otros: la gobernabilidad y el respeto de los derechos humanos, garantizando la seguridad en el territorio estatal.

Para el logro de estos propósitos, es indispensable mejorar la capacitación y la coordinación entre las dependencias involucradas, asimismo garantizar un Sistema de Justicia Penal eficaz, expedito, imparcial y transparente, que salvaguarde la integridad de las personas y las familias.

EJE IV: Oaxaca productivo e innovador

Para cumplir el objetivo de potenciar e impulsar el desarrollo económico del estado, es urgente sentar las bases que generen un mayor crecimiento, esto mediante la diversificación de inversiones y el aprovechamiento de las ventajas competitivas. La Zona Económica Especial (ZEE) en el Istmo de Tehuantepec, promovida desde el Gobierno Federal, es un ejemplo de lo anterior, donde la participación de oaxaqueñas y oaxaqueños resulta fundamental.

En lo que respecta a las actividades primarias, durante los próximos años, en acción conjunta de este Gobierno y la sociedad, se deben fortalecer las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras y acuícolas en Oaxaca, con el propósito de incrementar los empleos en el sector y garantizar la seguridad alimentaria de la población.

Adicionalmente, es importante elevar los niveles de gestión de calidad y organización empresarial para la identificación y desarrollo de las cadenas productivas generadoras de valor, a efecto de que sean competitivas en los mercados nacionales e internacionales.

En materia de turismo, es fundamental el aprovechamiento del potencial del estado en este rubro para obtener una mayor derrama económica, mejorando la competitividad y la infraestructura, y por consiguiente, el posicionamiento de los destinos turísticos oaxaqueños en la preferencia de visitantes nacionales y extranjeros, ofreciendo beneficios sociales y económicos a las personas que se dedican a esta importante actividad.

Como otra estrategia relevante para el desarrollo de la entidad destaca el aprovechamiento forestal, cuyo impulso debe incrementar la productividad sustentable del sector y reducir la deforestación y degradación de los ecosistemas mediante su restauración y protección.

Por su parte, la mejora de la interconectividad entre Oaxaca y el resto del país, entre sus distintas regiones y dentro de cada región, entre sus municipios y localidades, constituye otro gran reto para Oaxaca y su Gobierno; ello a través de una planeación estratégica de la inversión en infraestructura y logística de transporte integral, con comunicaciones modernas que promuevan el incremento de la competitividad, la productividad y el desarrollo económico, y al mismo tiempo, el fortalecimiento de las capacidades de los sujetos sociales.

Lo anterior, con base en un enfoque territorial que permita detonar, en los ámbitos microrregional, regional, estatal, nacional e incluso internacional, procesos de desarrollo articulados en beneficio de la población oaxaqueña en su conjunto.

EJE V: Oaxaca sustentable

El estado de Oaxaca es dueño de la mayor biodiversidad en el país, por lo tanto es de suma importancia contar con políticas públicas a favor del cuidado del medio, que promuevan,

entre otras acciones, el uso eficiente y racional de los recursos naturales, tal es el caso de las energías renovables, asignatura donde la entidad es pionera a nivel nacional. En este tema, también se considera inaplazable la articulación de políticas públicas para la mitigación del cambio climático y la atención a los desastres naturales.

En materia de ordenamiento territorial, es obligatorio definir políticas públicas que permitan planear, orientar y administrar en el marco de la legalidad el desarrollo físico y la utilización del suelo en la entidad, particularmente en los ámbitos natural, social y urbano, económico y de infraestructura. En este sentido, las ciudades tienen un rol preponderante como generadoras de actividades económicas o de servicios, por lo que es imprescindible que el gobierno tenga una visión integral de las redes de ciudades con vínculos socioeconómicos.

Políticas transversales

En relación con las políticas transversales prioritarias para la presente Administración Estatal, correspondientes a la Igualdad de Género, Asuntos Indígenas y Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes, éstas se implementan integradas en cada eje de este Plan con propuestas concretas que garantizan la eficaz atención de los sectores a las mismas, especialmente en los temas que les resultan más pertinentes.

Para lograrlo, las instancias responsables de promover dicha transversalidad participaron en las mesas temáticas sectoriales y en los foros regionales, con la finalidad de enriquecer el diagnóstico construido e incorporar su enfoque.

Metodología

La formulación y puesta en marcha de una política pública no es una tarea sencilla, requiere de la participación y el esfuerzo coordinado de distintos grupos y actores de la sociedad. Para evitar la dispersión de enfoques y planteamientos en un proyecto tan ambicioso, como es la construcción de un Plan Estatal de Desarrollo, se decidió adoptar una metodología que asegure un lenguaje común y una guía unificada, la Metodología de Marco Lógico (MML).

Esta decisión se sustentó en virtud de las características propias de dicha metodología y la amplia aceptación que ha recibido en el ámbito de las administraciones públicas por parte de instituciones como la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (CONEVAL), en nuestro país, y, a nivel internacional, por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

En particular, la MML y las Matrices de Indicadores para Resultados (MIR), son herramientas clave para asegurar la consistencia conceptual y metodológica de la orientación hacia resultados de la planeación y presupuestación. Asimismo, se ha facilitado la articulación ordenada y garantizado la consistencia interna del PED 2016-2022, haciendo uso de otras herramientas como el Árbol de Problemas, el Análisis de Involucrados, el Árbol de Objetivos y, posteriormente, las MIR.

Entre las cualidades de la MML en tanto instrumento de planeación basado en la estructura y solución de problemas, podemos citar las siguientes:

- Facilita el proceso de conceptualización, diseño, ejecución, monitoreo y evaluación de programas y proyectos.
- Propicia que los involucrados en la ejecución del programa trabajen de manera coordinada para establecer los objetivos, indicadores, metas y riesgos del programa.
- Favorece la alineación de los objetivos de los programas o proyectos entre sí, y con la planeación nacional.
- Está centrada en la orientación por objetivos y hacia grupos beneficiarios, además de facilitar la participación y la comunicación entre las partes interesadas.

Fases de la elaboración del PED 2016-2022

Las principales etapas que constituyen el proceso de elaboración del PED, son las que a continuación se describen:

Fase 1: Elaboración y publicación de las Bases del PED

La elaboración del Plan Estatal de Desarrollo (PED 2016-2022) del presente Gobierno de Oaxaca inició desde el proceso de

la campaña electoral, en los recorridos por las regiones, municipios y localidades del estado, compartiendo con la gente y escuchando sus necesidades, demandas y aspiraciones, además de sus propuestas. El interés de la actual Administración por ejercer un Gobierno cercano a la ciudadanía se ve ya reflejado en los compromisos asumidos durante dicha etapa, que fueron formalizados y estarán sujetos a un riguroso monitoreo y supervisión para garantizar su cumplimiento. Con este fin, las necesidades sociales recabadas serán incorporadas en los instrumentos de planeación derivados del PED 2016-2022.

Posteriormente, ya desde las mesas de transición, en las que el entonces Gobierno en funciones y el Gobierno electo se reunieron en numerosas ocasiones para facilitar una transición pacífica y democrática, el equipo de la nueva Gestión Estatal profundizó sus wdiagnósticos sobre el estado en que recibía la administración y la situación en la que se encontraban los distintos sectores. De esta manera, la información recogida de modo sistemático a través diversas fuentes autorizadas ha permitido a las Dependencias disponer de un diagnóstico más preciso y profundo de los sectores que atienden. Sobre estas bases, las Dependencias estatales y federales trabajaron coordinadamente por sector en la formulación de los principales objetivos y estrategias que se proponen como base para los trabajos del Plan Estatal.

Además, para fortalecer la consistencia interna del PED 2016-2022 y orientarlo hacia el logro de resultados, se adoptó la Metodología del Marco Lógico, haciendo uso de herramientas como Árboles de Problemas y de Objetivos, Análisis de Involucrados, Selección de Alternativas y las Matrices de Indicadores para Resultados (MIR).

El producto inicial de estos trabajos fue el documento Bases del PED 2016-2022, que fue publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado el 28 de febrero de 2017 y difundido entre la población en diferentes medios impresos y digitales para consulta por todos los sectores.

Fase 2: Planeación participativa

Como parte del proceso de presentación de las Bases del PED a consideración del Comité Estatal de Planeación para el Desarrollo de Oaxaca (COPLADE), de los sectores social y privado, y demás actores representativos de la sociedad oaxaqueña para su opinión y recomendaciones, se construyó una agenda de trabajo que garantizara la participación social a través de la realización de 11 Mesas Temáticas Sectoriales (véase tabla 1) y 8 Foros Regionales (véase tabla 2) en el estado.

De esta manera, las más de 5 mil personas registradas que participaron en el proceso, tanto en las Mesas como en los Foros, representaron a: instituciones académicas diversas; universidades públicas y privadas; institutos tecnológicos; colegios de arquitectos, ingenieros civiles y urbanistas; la Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción y otras cámaras empresariales y especializadas; asociaciones civiles público-privadas y otras organizaciones de la sociedad; comités de madres y padres de familia y de los "Pueblos Mágicos de Oaxaca"; agencias de

viajes, asociaciones de hoteles y restaurantes; autoridades municipales; funcionarias y funcionarios de gobierno estatales y federales; así como diputadas y diputados del Honorable Congreso Local, entre otros organismos e individuos.

Datos básicos de las Mesas Temáticas Sectoriales y los Foros Regionales:
Asistencia: 5,310 personas registradas.
Ponencias presentadas: 1,168. (A través de la página Web del PED, misma que fue visitada en más de 10,400 ocasiones, se recibieron 147 propuestas adicionales).
Temas de análisis: Educación; Salud; Servicios Básicos y Vivienda; Desarrollo Social y Humano; Gobierno Moderno; Desarrollo Turístico; Desarrollo Económico; Comunicaciones y Transportes; Desarrollo Rural Sustentable; Gobernabilidad y Seguridad; Medio Ambiente, Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial.
Regiones visitadas (cronológicamente): Sierra Sur, Valles Centrales, Papaloapan, Istmo, Costa, Sierra Norte, Mixteca y Cañada.

Fase 3: Procesamiento de la información

Una vez concluidas las etapas de participación social, se inició el trabajo de incorporación de todas aquellas observaciones y recomendaciones que resultaron pertinentes al PED, con el objetivo de articular la información y las propuestas

Tabla 1: **Resumen sobre las Mesas Temáticas Sectoriales y asistencia**

Foro	Sede	Fecha	Asistentes
1. Educación	Hotel Fortín Plaza (Básica) UMAR (EMSYSCYT)	8-marzo	386
2. Gobierno Moderno	Hotel Fiesta Inn	9-marzo	165
3. Servicios Básicos y Vivienda	CIIDIR-IPN	10-marzo	106
4. Desarrollo Turístico	Hotel Fortín Plaza	13-marzo	230
5. Desarrollo Económico	Instituto Tecnológico de Oaxaca	14-marzo	165
6. Desarrollo Social y Humano	Hotel Jardines del Lago	14-marzo	147
7. Comunicaciones y Transportes	CIIDIR-IPN	15-marzo	176
8. Salud	URSE	15-marzo	450
9. Desarrollo Rural Sustentable	CIIDIR-IPN	16-marzo	310
10. Gobernabilidad y Seguridad	Hotel Fiesta Inn	17-marzo	209
11. Medio Ambiente, Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial	Jardín Etnobotánico	21-marzo	207
	TOTAL		**2,551**

Tabla 2: **Resumen sobre los Foros Regionales y su asistencia**

Foro	Sede	Fecha	Asistentes
1. Sierra Sur	Universidad de la Sierra Sur, Miahuatlán de Porfirio Díaz	23-marzo	280
2. Valles Centrales	Instituto Tecnológico de Oaxaca, Oaxaca de Juárez	24-marzo	465
3. Papaloapan	Universidad del Papaloapan, San Juan Bautista Tuxtepec	27-marzo	330
4. Istmo	Universidad del Istmo, Santo Domingo Tehuantepec	29-marzo	315
5. Costa	Universidad del Mar, Puerto Escondido, San Pedro Mixtepec	31-marzo	320
6. Sierra Norte	Universidad de la Sierra Juárez, Ixtlán de Juárez	03-abril	260
7. Mixteca	Universidad Tecnológica de la Mixteca, H. Ciudad de Huajuapan de León	05-abril	549
8. Cañada	Universidad de la Cañada, Teotitlán de Flores Magón	07-abril	240
		TOTAL	**2,759**

en una estructura lógica en la que, partiendo de un diagnóstico claro de las principales problemáticas detectadas, se priorizaron los objetivos estratégicos que conducirán la acción pública durante los próximos seis años.

En esta fase también se construyó el Sistema de Indicadores Estratégicos para el Seguimiento y Evaluación del Plan, así como la valoración de la viabilidad financiera del mismo, con la finalidad de asegurar que el PED cuente con el debido sustento económico.

Fase 4: Aprobación, autorización y publicación
En el mes de mayo de 2017, el Titular del Ejecutivo revisó y aprobó el proyecto del PED 2016-2022.

Posterioremente, el 31 de mayo de 2017 el PED fue entregado en tiempo y forma al H. Congreso del Estado para su autorización. Los diputados analizaron el documento y presentaron sus observaciones en las comparecencias de los Secretarios del Poder Ejecutivo ante la Comisión Permanente de Presupuesto. Como resultado de este diálogo, de mutuo acuerdo se integraron en el PED las principales observaciones presentadas por los diputados, logrando así un PED enriquecido por el proceso legislativo.

Finalmente, el Plan Estatal de Desarrollo 2016-2022 fue autorizado en sesión plenaria del H. Congreso el 16 de agosto de 2017 y publicado en el Periódico Oficial el 19 de agosto del mismo año.

Fase 5: Planes y programas derivados del PED
Una vez publicado el Plan Estatal de Desarrollo 2016-2022, se dará inicio a la elaboración de los planes y programas que de él se derivan (sectoriales, institucionales, regionales, microrregionales y especiales), y que tienen como principal propósito hacer operativo en cada ámbito específico aquello que el PED ha definido en su marco estratégico general.

Es pertinente señalar que estos planes y programas deberán realizarse conforme con la misma Metodología del Marco Lógico (MML) presente en la elaboración del Plan estatal, e incorporarán las correspondientes Matrices de Indicadores para Resultados (MIR). Además de vincularse a la estructura programática, que deberá tener un enfoque estratégico para asegurar que el ejercicio presupuestal esté orientado al logro de los objetivos del PED 2016-2022 de Oaxaca.

Fase 6: Seguimiento y evaluación
Finalmente, debe mencionarse que el Modelo de Gestión para Resultados otorga la máxima importancia al seguimiento y la evaluación del desempeño, por ello los planes y programas serán objeto de seguimiento y evaluación periódica, a efecto de valorar objetivamente sus resultados y el impacto social alcanzado con los recursos asignados, mediante la verificación del grado de cumplimiento de las metas y con base en indicadores estratégicos y de gestión.

Por lo tanto, es necesario asegurar que, como sucedió con el PED, los planes y programas que de él se deriven dispongan de un sistema de indicadores adecuado para la medición de sus avances y resultados.

En ese sentido, la planeación debe entenderse como un proceso dinámico y flexible que utilizará constantemente la información proveniente del seguimiento y la evaluación, a fin de promover la mejora continua de la acción gubernamental. Las fases quinta y sexta serán consideradas en el diseño de los planes y programas que harán operativo el PED 2016-2022, y a los cuales quedará vinculado el presupuesto, dado que en estos se elaboran las MIR por programa presupuestal. Debe insistirse en que dichas matrices son la herramienta fundamental para la evaluación del desempeño, pues contienen indicadores y metas, tanto de gestión como estratégicas, y establecen la consistencia interna que permite evaluar en qué grado la asignación presupuestal está contribuyendo al logro de los objetivos del Plan Estatal.

Enfoque territorial del desarrollo

En Oaxaca, el desarrollo social y económico se manifiesta con diferente intensidad en función de sus regiones, debido a las características particulares de los distintos territorios, así como por la interacción de los recursos humanos y naturales que se ubican dentro de los mismos, lo que a su vez revela las desigualdades existentes.

Adicionalmente a esta situación, las desigualdades entre las regiones se han profundizado por el diseño de políticas públicas que no consideran su interacción e impacto en las condiciones propias de las zonas o lugares donde se implementan.

En este contexto, es necesaria una visión territorial del desarrollo económico y social del estado, como base de las acciones de gobierno, la cual debe fundamentarse en los activos, potencialidades, necesidades, rezago y actores específicos de los diferentes territorios, por medio de herramientas de apoyo a la planeación, por ejemplo, la regionalización, para de esta manera resolver sus problemáticas comunes y lograr una mejor integración del espacio, fundamentalmente en los campos social y económico.

Por lo anterior, el territorio no debe ser sólo identificado como en espacio geográfico delimitado en el que los individuos llevan a cabo sus actividades económicas y sociales, sino que debe ser entendido como un "sujeto" de desarrollo en sí mismo, en el que confluyen e interactúan los diversos actores que en él se relacionan mediante una organización social, política, cultural, institucional; así como su medio físico, sus recursos naturales o medio ambiente, que de manera conjunta establecen relaciones de convivencia.

Dentro de los componentes a considerar en este enfoque, destacan: el desarrollo económico; el desarrollo social y humano; el desarrollo cultural, político e institucional, y el desarrollo sustentable.

De esta forma, el diseño de la política territorial de Oaxaca deberá tomar como punto de partida el entorno económico-social, considerando la utilización de políticas universales y focalizadas, atendiendo a las causas y manifestaciones de la desigualdad.

Específicamente, la Ley Estatal de Planeación reconoce, aparte del municipio, a la región y la microrregión como dimensiones de la planeación, y para efectos de la planeación regional divide el territorio en ocho regiones: Cañada, Costa, Istmo, Mixteca, Sierra Norte, Sierra Sur, Papaloapan y Valles Centrales.

Por su parte, la planeación microrregional se basa en la asociación de dos o más municipios con similares características de rezago social, patrones étnicos y culturales comunes, la existencia de lazos comerciales, potencialidades y esquemas de organización para la gestión de proyectos y acciones cuyos impactos, beneficios y ejecuciones, incidan más allá del ámbito municipal, generando un círculo con la participación social, privada y gubernamental.

En este sentido, el enfoque territorial del desarrollo debe centrarse en dos objetivos fundamentales para disminuir las inequidades:

- Orientar y focalizar la inversión pública en las zonas con mayor rezago y con potencialidades productivas, mediante instrumentos de planeación participativa y coinversión de recursos entre los distintos ámbitos de Gobierno.

- Detonar procesos integrales de desarrollo local a través de la gestión del territorio y la ampliación de las capacidades de la población.

La estrategia para el desarrollo territorial deberá contar con una amplia coordinación y colaboración interinstitucional, así como con la participación social por parte de los actores involucrados en el territorio en los procesos de planeación participativa.

Lo anterior deberá sustentarse en propuestas específicas en materia social y económica que procedan de ejercicios de planeación participativa, así como en un efectivo andamiaje institucional para hacerlas operativas.

MARCO MACROECONÓMICO

Durante el período 2010-2015 la economía oaxaqueña creció en términos reales a un ritmo anual de 2.86%, y su ingreso *per cápita* en 1.98%; de continuar esta tendencia se necesitarían 36 años para duplicar el Producto Interno Bruto (PIB) *per cápita* en la entidad.

A precios constantes del año 2008, el PIB *per cápita* nacional ascendió en el 2015 a 114,919 pesos, en tanto que en Oaxaca fue de 54,034, esto es 43% en relación con el promedio del país.

También en el estado, la población ocupada en 2015 se estimó en 1,665,000 personas y la de 15 y más años de edad en 2,795,000 personas. En desglose, 33% de la población ocupada se encuentra en las actividades del sector primario, aportando 5.54% del PIB estatal, mientras que el sector terciario emplea 48% de este sector de población ocupada y genera 61.3% del PIB de Oaxaca.

Con estos antecedentes, el análisis del valor de la productividad de la mano de obra por sector muestra grandes disparidades que subsisten entre las actividades por sector. Por un lado, las del sector primario, con un valor en el año 2008 de 21,554 pesos constantes por persona ocupada, y por otro, el subsector comercio, con 130,000 pesos constantes; esto es seis veces más.

En cuanto a las ramas de actividades económicas que mostraron dinamismo durante 2010-2016, destacan el área de minería y generación, transmisión y distribución de la energía eléctrica.

En otro orden, de acuerdo con los datos de la Encuesta Intercensal 2015 del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), en Oaxaca, 13% de la población ocupada[1] recibía un salario mínimo o menos; 24.92% tenía la Educación Primaria incompleta; 23.59% la Primaria completa; 28.04% contaba con estudios de Educación Secundaria, incluyendo a quienes no la habían concluido; y 23.34% habían cursado el nivel Medio Superior y Superior.

Con respecto a la población no económicamente activa, se calculó para el mismo año en 1,292,999 personas, de las cuales 235,229 eran estudiantes; 668,947 estaban dedicadas a quehaceres domésticos; 54,074 eran pensionadas y jubiladas; 41,474 personas tenían algún impedimento físico para trabajar y 273,275 presentaban otros factores para estar inactivos.

Metas y estrategias de crecimiento económico sustentable

Es importante mencionar que la meta de crecimiento anual de la economía oaxaqueña para el período 2016-2022 que la actual Administración propone se encuentra en un rango de crecimiento del PIB en términos reales del 4 al 6.5% de promedio anual, aproximadamente el crecimiento esperado para la economía mexicana durante el mismo período. De alcanzar la meta de 4%, el PIB estatal se duplicará para Oaxaca en un período de 18 años y con la de 6.5% anual de crecimiento será en 12 años.

En este sentido, considerando la meta de crecimiento planteada de 4% anual real, Oaxaca pasaría de un PIB estatal *per cápita* en 2015 del orden de 54,034 pesos a 64,220 pesos de 2008 en el año 2022; esto es, un incremento de 2.91% anual. De esta manera, en el período 2016-2022, el PIB estatal se incrementaría en 56,630 millones de pesos de 2008 para llegar a 270,413 millones de pesos. Sin embargo, para alcanzar la meta deben invertirse en capital fijo un promedio anual de 1,888 millones de dólares calculados a un tipo de cambio de 18.80 pesos/dólar.

1 Población 2015: 3 917 889; población 2010: 3 801 962; INEGI. Censo 2010; Encuesta Intercensal 2015.

Por lo que se refiere a la población, en el supuesto de que su tasa de crecimiento anual durante el período 2016-2022 sea de 1%, se estima que ésta ascendería a 4,212,000 habitantes aproximadamente al final de dicho período.

Al margen de las consideraciones sobre los niveles de subempleo que se dan en Oaxaca, es un hecho que la economía estatal deberá crear alrededor de 46 mil empleos adicionales anuales durante los años 2016-2022 a efecto de absorber a la población que por motivo de su edad se va a incorporar a la fuerza de trabajo.

Por otra parte, el coeficiente de Gini, en el año 2014 fue para la entidad de 0.4791, lo que indica una desigualdad importante en materia de distribución del ingreso, habiendo mostrado variaciones en un rango de 0.4816 a 0.4791 durante el 2010 y el 2014.

Asimismo, los indicadores de pobreza 2014 del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), señalan que en Oaxaca: 927,900 personas son vulnerables por carencia social (23.3% de la población); 1,532,500 habitantes están en pobreza moderada (38.4% del total de la población); en pobreza extrema se hallan 1,130,300 personas (28.3% del total de habitantes); únicamente 7.9%, 314,900 habitantes son no pobre y no vulnerable; y 83,600 (2.1%) son vulnerables por ingreso.

En este orden, la tendencia del porcentaje de personas que no pueden adquirir la canasta alimentaria con el ingreso laboral fue a la alza durante el período 2008-2014.

Es necesario mencionar también en este sentido que la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), dio a conocer en el 2015 los resultados de su Índice Compuesto de Bienestar por Entidades Federativas, el cual arroja los siguientes indicadores para Oaxaca:

En materia de productividad, es preciso señalar primero que ésta se relaciona con la administración de los recursos humanos, los recursos naturales, el estado de la tecnología y el uso eficiente de esos recursos.

Dimensión de bienestar	**Posición de 32 entidades**
Vivienda	30
Ingreso	30
Empleo	29
Acceso a servicios	32
Seguridad	9
Educación	31
Medio ambiente	31
Gobernanza	13
Salud	32
Satisfacción con nivel de vida	28
Balance trabajo-ocio	28
Sentido de respaldo comunitario	17

Al respecto, el Índice de Competitividad Estatal (ICE), elaborado por el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO), mide la capacidad de los estados para atraer y retener talento e inversiones, y está compuesto por 100 indicadores categorizados en 10 subíndices que evalúan distintas dimensiones de la competitividad de los 32 estados del país.

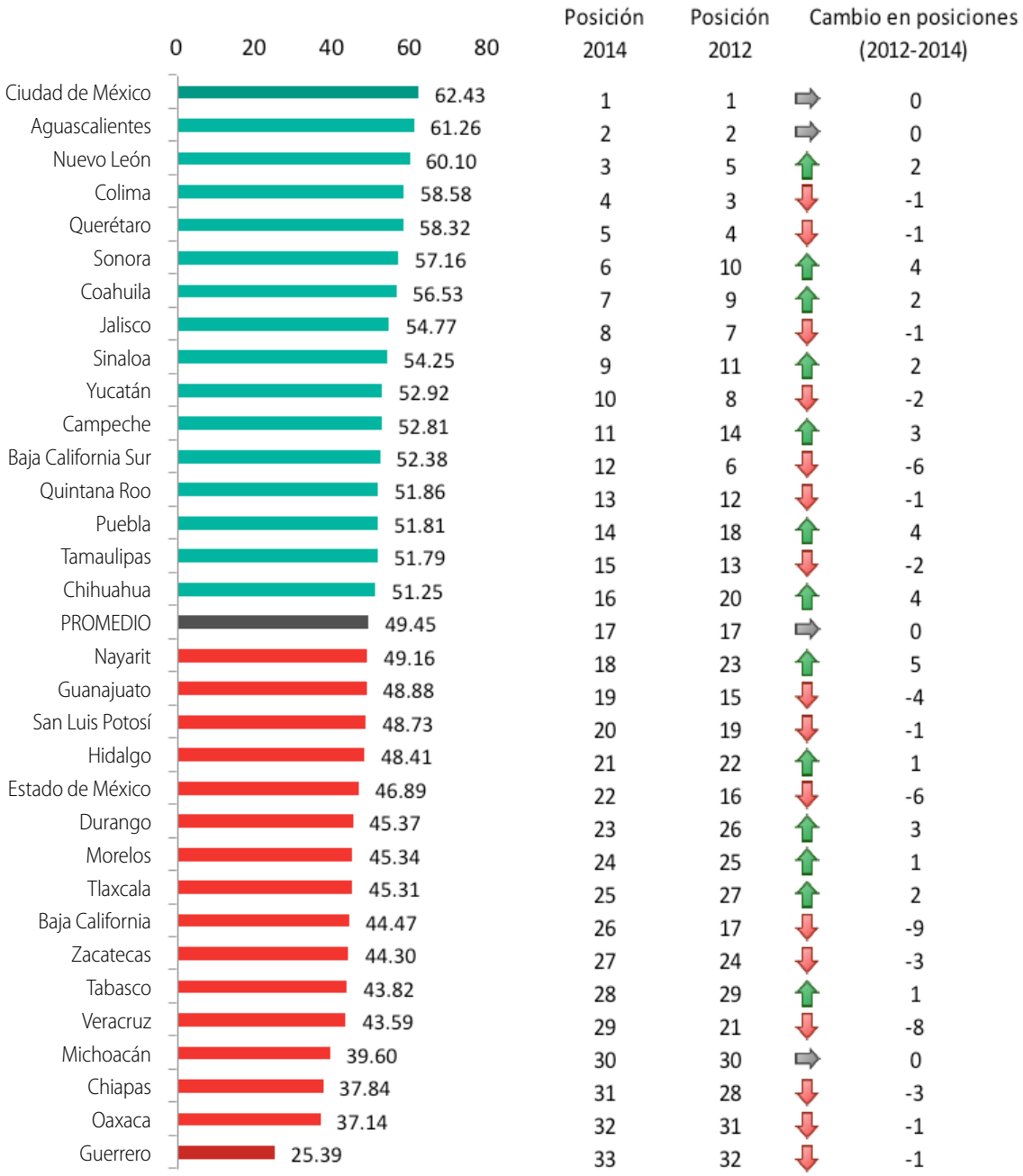
Puede observarse en la gráfica 1 los resultados generales del Índice de Competitividad Estatal 2012-2014, donde Oaxaca ocupa la posición 31 de 32.

Finalmente, en cuanto a la inversión extranjera directa, en Oaxaca ascendió en el 2015 a 288.7 millones de pesos, esto es 0.67% del total nacional. Por lo que es importante fortalecer una política de atracción de este tipo de inversión que haga posible alcanzar la meta promedio anual del estado.

Debe agregarse a lo anterior que en el 2015, el valor de las exportaciones totales del país ascendió a 380,622.95 millones de dólares, en donde Oaxaca aportó 737.2 millones de dólares, lo que representa únicamente 0.2% de las exportaciones totales.

Los indicadores presentados, conjuntamente con los de carencia social, privación social, bienestar, además de los Índices de Dimensión de Bienestar de la OCDE y los indicadores y subíndices de competitividad estatal, sin duda deben orientar los programas sectoriales-regionales de desarrollo, así como la formulación de políticas públicas en la entidad.

Gráfica 1. **Resultados generales del Índice de Competitividad Estatal 2016**



Fuente: IMCO.
Nota: El tamaño de la barra corresponde al puntaje obtenido por la entidad respectiva en el subíndice analizado.

EJE I: OAXACA INCLUYENTE CON DESARROLLO SOCIAL

Igualdad de oportunidades que garanticen una mejor calidad de vida, sin importar la condición social. Garantizar el acceso a los derechos sociales y la seguridad alimentaria.

Diagnóstico

Oaxaca requiere de una visión incluyente con desarrollo social que le permita otorgar a la población el acceso y cumplimiento a sus derechos sociales fundamentales conferidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, asimismo a la igualdad de oportunidades que garanticen una mejor calidad de vida sin importar condición social alguna.

Para ello, es importante definir objetivos concretos y alcanzables de acuerdo con los recursos disponibles, y en alineación con el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, la Ley General de Desarrollo Social, la Ley de Desarrollo Social del Estado de Oaxaca, y en el ámbito internacional, con los Objetivos de Desarrollo Sostenible establecidos por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en el período del 2015 al 2030.

Si bien la política social se enfoca en mejorar la calidad de vida de las personas mediante programas o estrategias en materia de educación, salud, vivienda, seguridad social y medio ambiente, entre otras, que permitan reducir la pobreza, actualmente se han observado alcances limitados de dichos programas, debido a que estos sólo se centran en los síntomas de la pobreza.

Por su parte, algunos determinantes de la pobreza como el desempleo, los salarios bajos, el aumento en los precios de los productos (en especial de los alimentos), la baja productividad y competitividad laboral, la insuficiente inversión pública y la escasa infraestructura en salud y educación, se deben de combatir de manera sistematizada mediante el desarrollo económico.

Por consiguiente, para una efectiva estrategia que permita mejorar la calidad de vida de la población, es imperativo atender tanto los síntomas como los determinantes que inciden en la pobreza, lo cual únicamente se alcanzará a través de una política social y económica integral.

Un gobierno debe buscar abatir la pobreza en todas sus formas, teniendo en cuenta que una población pobre no sólo se enfrenta a la falta de ingresos para acceder a los productos y bienes que satisfagan sus necesidades básicas, sino también a la falta de un mercado que le ofrezca alimentos sanos y variados, a la carencia de una oferta educativa y de los medios necesarios para acercarse a ella, se enfrenta además, con servicios insuficientes para cuidar de su salud y prevenir enfermedades. Las poblaciones pobres y muy pobres padecen de igual manera la insuficiencia de espacios dignos para habitar y desarrollar una vida en familia, donde cuenten con los servicios básicos como agua, drenaje y electricidad, condiciones todas, que desencadenan el que una sociedad sufra la exclusión social.

Es por ello que la política social de este Gobierno debe estar basada en aspectos como la inclusión social y la igualdad de oportunidades, en reconocer las capacidades de los individuos y fundar su acción en la justicia social y la participación igualitaria, otorgando los medios necesarios para que cada persona tenga asegurado el ejercicio efectivo de sus derechos sociales.

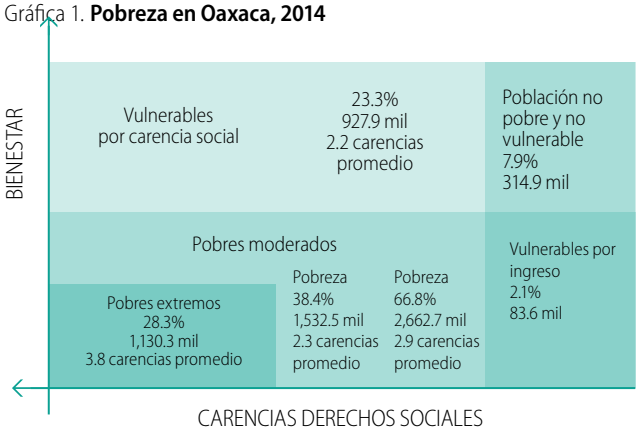
Conforme con lo que establece la Ley General de Desarrollo Social, la medición de la pobreza incluye dos grandes rubros: a) el ingreso de los hogares y b) las carencias sociales en materia de educación, acceso a los servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, acceso a servicios básicos en la vivienda y acceso a la alimentación.

En tal entendido, una persona se considera en situación de pobreza cuando presenta al menos una carencia social y,

adicionalmente, su ingreso está por debajo de la línea de bienestar que le permita no sólo adquirir una canasta de alimentos, sino a su vez, algunos bienes y servicios básicos. En tanto que una persona se considera en pobreza extrema cuando tiene tres o más carencias de un máximo de seis y además, su ingreso es menor a la línea de bienestar mínimo, por lo cual no le es posible adquirir una canasta alimentaria con los nutrientes necesarios para tener una vida sana.

En Oaxaca, de acuerdo con el Informe de Pobreza del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), para el año 2014 un total de 2,662,748 personas se encontraban en situación de pobreza, es decir, 66.8% de la población, mientras que en pobreza extrema se hallaba 28.3%, que corresponde a 1,130,297 personas, por lo que en ambos rubros, era la segunda entidad del país con el porcentaje más alto de sus habitantes en esta condición.

Gráfica 1. **Pobreza en Oaxaca, 2014**

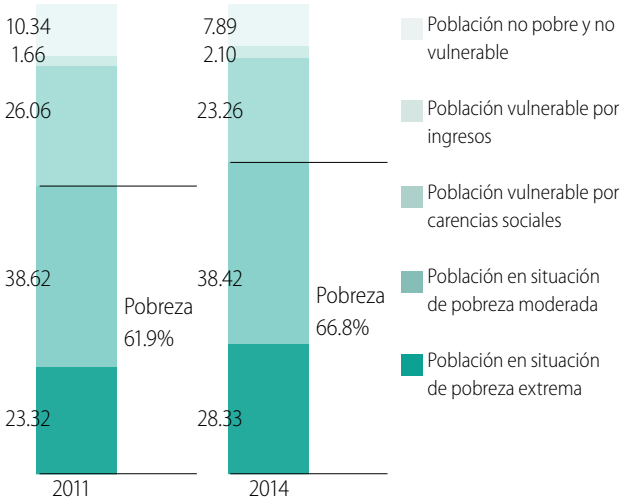


Fuente: Estimaciones del CONEVAL.

Al respecto, es importante observar que entre los años 2012 y 2014, la pobreza en el estado se incrementó al pasar de 61.9% a 66.8%, mientras la pobreza extrema también tuvo un aumento significativo de 23.3% a 28.3%, es decir, cinco puntos porcentuales, originado esto principalmente por una caída en el ingreso y el incremento en los precios de los alimentos durante este período.

En materia de carencias sociales, nuevamente según las estimaciones del CONEVAL, Oaxaca presentó durante el período 2010-2015 avances significativos en la disminución de las carencias sociales, debido a que en cinco de las seis carencias se presentaron reducciones, donde la carencia de rezago educativo fue la que presentó un aumento mínimo de 27.2 a 27.9 por ciento.

Gráfica 2. **Porcentajes de pobreza en Oaxaca, 2012-2014**



Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en el Módulo de Condiciones Socioeconómicas de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (MCS-ENIGH), 2012 y 2014.

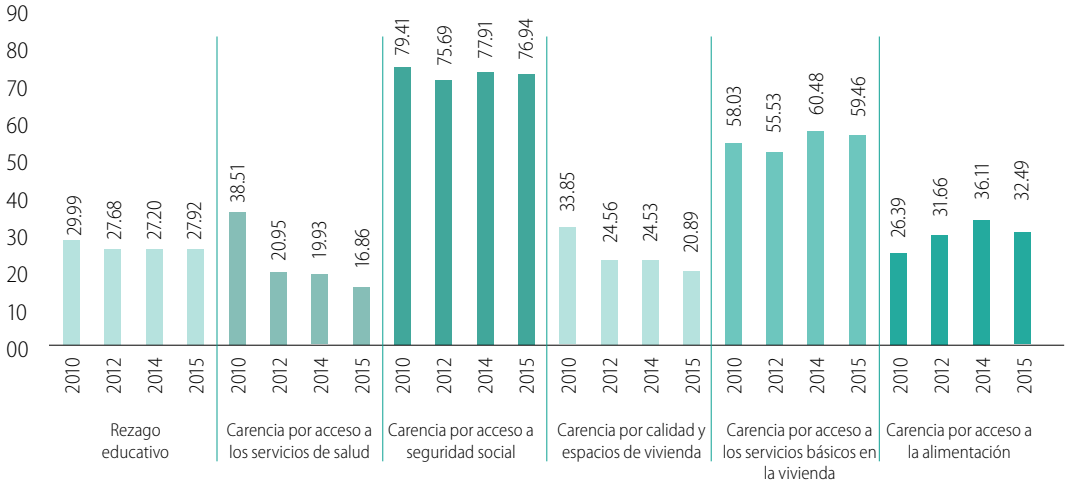
En este sentido, no obstante a los esfuerzos por avanzar en la disminución de las carencias sociales, Oaxaca aún se ubica en un porcentaje igual o mayor en comparación con los indicadores a nivel nacional en el 2015, destacando la carencia de servicios básicos de la vivienda y la carencia por acceso a la seguridad social.

Asimismo, aunado a la evolución de las carencias sociales, se debe considerar el ingreso de las familias, el cual se evalúa conforme a la línea de bienestar económico, representado por el valor monetario de una canasta de alimentos, bienes y servicios básicos. En ello, la entidad presenta que 68.8% de la población percibía un ingreso menor a dicha línea de bienestar.

Por lo que corresponde a la línea de bienestar mínimo y que representa el valor monetario de una canasta alimentaria, 42.1% de las y los oaxaqueños se encontraba por debajo de dicho umbral.

Bajo este contexto y en un escenario de complejidad económica, demográfica, cultural y política, la ausencia de

Gráfica 3**. Evolución de las carencias sociales en porcentajes, 2010-2015**



Fuente: Estimaciones del CONEVAL.

una correcta planeación y orientación de la política social profundiza el fenómeno de la pobreza y genera obstáculos para el acceso a los bienes y servicios básicos a los que tiene derecho la población.

Es necesario por ello, el trabajo conjunto de la sociedad para transitar a mejores escenarios, colaborando con el Gobierno en tanto un agente facilitador que motive y promueva el desarrollo social y económico de una forma incluyente y humana, de tal modo que sea posible avanzar hacia la prosperidad.

Con la finalidad de llevar el desarrollo social hasta las regiones más alejadas del estado, es importante acercar los servicios gubernamentales a aquellas comunidades de difícil acceso, brindando una atención oportuna y de calidad a niñas, niños, hombres, mujeres y personas de la tercera edad en condiciones de pobreza, para mejorar su calidad de vida, mejorando sus condiciones mediante la focalización de la atención, logrando así llegar a todas las personas que normalmente no logran acceder a los servicios de gobierno.

De igual forma, es imperiosa una visión de política social con enfoque en el territorio, a efecto de ubicar zonas estratégicas y prioritarias que impulsen polos de desarrollo social y económico mediante estrategias conjuntas con los gobiernos Municipal, Estatal y Federal, así como detonar estrategias de desarrollo local involucrando a todos los sectores de la población.

Por ello, la nueva política social de esta Administración tiene como principios rectores la disminución de las carencias sociales, el mejoramiento del ingreso de las familias y la igualdad de oportunidades a través de una estrategia de focalización territorial que permita identificar regiones y microrregiones de atención prioritaria y fortalezca la participación social, teniendo como objetivos estratégicos:

- Incrementar el acceso a la educación, especialmente cuando se trate de grupos en situación de vulnerabilidad, entre otros, la población indígena, comunidades rurales aisladas, migrantes o grupos en riesgo de abandono escolar.
- Incrementar la cobertura en salud con calidad, así como la atención y seguimiento a los principales padecimientos crónico degenerativos, el cuidado a la infancia y los grupos en situación de vulnerabilidad.
- Incrementar la cobertura en seguridad social, otorgando los beneficios de los sistemas integrales de previsión, dirigidos a abatir riesgos sociales como el desempleo, la enfermedad, la discapacidad y la pobreza en la vejez, a través de la generación de empleos formales y la difusión de la importancia del ahorro para el retiro.
- Mejorar de manera integral la calidad y servicios básicos en la vivienda, mediante acciones de construcción y mejoramiento de la vivienda y de infraestructura social básica, en especial para aquellas familias en situación de pobreza o vulnerabilidad.

- Mejorar el acceso y calidad de la alimentación, sobre todo a los sectores de la población en situación de pobreza y vulnerabilidad, incluidos los lactantes, buscando desarrollar, fortalecer y consolidar una estrategia de atención que proporcione y produzca alimentos nutritivos y en cantidad suficiente a grupos poblacionales con problemas de desnutrición, en riesgo de padecerla y en inseguridad alimentaria.
- Fortalecer el ingreso de las familias, a través de la vinculación con oportunidades en el mercado laboral y el otorgamiento de apoyos que propicien la generación de ingresos propios.
- Apoyar a grupos vulnerables y personas con discapacidad, permitiendo la equidad y la igualdad de oportunidades de las personas en condiciones de vulnerabilidad, de aquellas con algún tipo de discapacidad severa, de niñas, niños, mujeres y adultos mayores, promoviendo su incorporación al desarrollo social y económico.
- Impulsar el apoyo a migrantes, asegurando un trato digno y humano al momento de su regreso a México; brindar apoyo y acompañamiento en el traslado a sus comunidades de origen en condiciones seguras y ordenadas, otorgando información sobre servicios y oportunidades de empleo para facilitar el proceso de su reinserción socioeconómica.
- Promover el desarrollo cultural, favoreciendo el sentido de pertenencia y multiculturalidad entre la población oaxaqueña, que permita impulsar y dar a conocer el patrimonio cultural del estado en los ámbitos nacional e internacional, salvaguardando las manifestaciones de la cultura y el ejercicio de los derechos de los pueblos indígenas.
- Promover la cultura física y el deporte en la población mediante el desarrollo de actividades deportivas que mejoren sus condiciones de salud física y mental, garantizando la accesibilidad igualitaria de la población a los espacios deportivos, reactivando y rescatando las instalaciones e intensificando la búsqueda de talentos deportivos.

1.1. EDUCACIÓN

La educación constituye en nuestro país un derecho humano, lo que obliga al Estado a garantizar que toda persona reciba una educación de calidad y las mismas oportunidades de acceso y permanencia al Sistema Educativo Nacional. Para cumplir con este mandato, además de la normatividad federal aplicable, la Constitución local establece que se deberán considerar como ejes principales de la educación en la entidad su diversidad lingüística, cultural, biológica, geográfica, climática, social y económica; respetando y favoreciendo el desarrollo de sus habitantes. En tal entendido, sólo una educación incluyente puede garantizar el goce pleno de este derecho, por ello toda acción educativa debe colocar en el centro de sus objetivos al educando, es decir, a las Niñas, los Niños y los Adolescentes (NNA), quienes deberán tener en la educación una herramienta que les permita el desarrollo pleno de sus facultades como seres humanos, tal como lo establece el Artículo 3º constitucional; lo que a su vez les permitirá ser parte de una sociedad más solidaria, tolerante, incluyente y comprometida con la Patria y la humanidad.

Diagnóstico: Principales cifras y resultados de Educación Básica

El grado promedio de escolaridad permite conocer el nivel de educación de una población determinada. En el estado de Oaxaca, se observa que el indicador de escolaridad presenta un promedio de 7.52 años, equivalente a concluir el primer grado de Educación Secundaria, situándose por debajo de la media nacional que hace referencia al nivel de secundaria concluido (9.16 años).[1]

El Sistema Educativo Estatal se conforma por los niveles de Educación Básica, Media Superior, Superior y Capacitación para el Trabajo. En la modalidad escolarizada, en el ciclo escolar 2015-2016, se registraron en dicho sistema 1,249,724 estudiantes, atendidos por 73,771 docentes en 13,902 escuelas, 94.4% del alumnado en ellas se encontraba inscrito en escuelas de sostenimiento público.[2]

En el ciclo escolar 2015-2016, para el nivel de Educación Básica se registró una matrícula total de 965,495 estudiantes, atendidos por 54,091 docentes en 12,859 escuelas.

[1] INEGI, 2015. Encuesta Intercensal.
[2] SEP, 2016. Sistema Educativo de los Estados Unidos Mexicanos. Principales cifras 2015-2016.

Tabla 1. **Educación Básica en modalidad escolarizada, 2015-2016**

Nivel	Alumnado	Docentes	Escuelas
Educación Básica	965,495	54,091	12,859
Educación Preescolar	201,645	11,360	4,747
Educación Primaria	531,074	27,795	5,626
Educación Secundaria	232,776	14,936	2,486

Fuente: Secretaría de Educación Pública. Principales cifras del Sistema Educativo Nacional.

La Educación Básica en sus tres niveles educativos presenta una cobertura, medida por la tasa de escolarización, de 96.3% en la población de 3 a 14 años de edad para el ciclo 2015-2016.[3]

La atención educativa, en Educación Preescolar de 3 a 5 años, alcanzó una cobertura de 86.2% en el ciclo de referencia, superior a la media nacional de 72.9%.[4]

En el nivel Primaria, la tasa neta de escolarización fue de 101%, que corresponde a las niñas y los niños matriculados con relación a la edad normativa. Respecto al indicador de reprobación, éste representa uno de los temas de prioridad para su atención, ya que el índice estatal es de 1.4%, uno de los más altos en comparación con la media nacional (0.5%). Asimismo, de cada 100 niños que egresan de Educación Primaria, 95.8% ingresa a Educación Secundaria. El número total del alumnado inscrito en este nivel al inicio del ciclo escolar (2015-2016) en la edad normativa (12 a 14 años) alcanzó un porcentaje de 96.5%. Para favorecer los resultados de este nivel, uno de los retos es plantear estrategias efectivas a fin de elevar la tasa de terminación, debido a que en el ciclo escolar 2015-2016, se obtuvo 88.9%; también es importante resaltar los datos poco favorables en los indicadores de abandono escolar, de 3.6%, y una tasa de reprobación de 4.6%, los mismos que impactan directamente en la eficiencia terminal.

Por otra parte, la atención educativa brindada a los hijos e hijas de jornaleros agrícolas migrantes se ha dificultado derivado de su propia movilidad. Se estima que sólo entre 14% y 17% de ellos asiste a la escuela. Es una población que se caracteriza por su pertenencia a localidades con grado de alta o muy alta marginación.[5]

[3] SEP, 2016, Sistema Educativo de los Estados Unidos Mexicanos. Principales cifras
[4] 2015-2016.
[5] SEP, 2016, Sistema Educativo de los Estados Unidos Mexicanos. Principales cifras 2015-2016.

Respecto a la población de NNA con necesidades educativas especiales, es indispensable generar un plan de intervención eficaz en los diferentes niveles educativos con el objetivo de aumentar la capacidad de atención y calidad educativa en este sector. Lo anterior deriva de la necesidad detectada en el ciclo escolar 2015-2016, donde la estadística refiere una matrícula de 17,728 personas de 5 a 14 años de edad con alguna discapacidad. Dada la demanda, es de observarse que actualmente existen 49 Centros de Atención Múltiple (CAM) y 105 Unidades de Servicios de Apoyo a la Educación Regular (USAER), con capacidad de atención únicamente para 9,683 estudiantes[6]. Finalmente, el 15% del alumnado de Educación Primaria y Secundaria presentan problemas de debilidad visual, lo que afecta el aprovechamiento escolar.[7]

Para el mejoramiento de las condiciones de los espacios físicos donde se imparte educación a NNA en los niveles de Preescolar, Primaria y Secundaria, se implementó el Programa Federal Certificados de Infraestructura Escolar Nacional "Escuelas al CIEN", el cual considera atender durante cuatro años fiscales consecutivos (2015-2018) a 2,516 escuelas, con una inversión de 1,438 millones de pesos, lo que representa 19.72% del total de las escuelas públicas del nivel Básico, contemplando ocho componentes dirigidos a la seguridad estructural, servicios sanitarios, mobiliario y equipo, sistema de bebederos, servicios administrativos, espacios de usos múltiples, accesibilidad e infraestructura para la conectividad.

En cuanto al rubro para incorporar las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC's) en los procesos de enseñanza y aprendizaje, es necesario fortalecer la conectividad de las escuelas públicas de Educación Básica, en las que en 25% su principal conexión es de tipo satelital. Otro aspecto a considerar son los proyectos educativos que utilizan las TIC's en las instituciones educativas, que requieren de mantenimiento preventivo y correctivo para operar de manera eficiente. Adicionalmente, 31.2% de las Escuelas Normales en el estado carecen de instalaciones para la práctica docente en TIC's, en tanto que 82% de las escuelas del nivel carece de internet y sólo 12.5% cuentan con servicio de alta velocidad.
Por otra parte, las condiciones de dispersión poblacional que caracterizan a Oaxaca determinan que los servicios educativos registren baja matrícula escolar, generando modalidades de atención distintas, en donde predomina la escuela multigrado. Lo anterior se refleja en el hecho de que la totalidad de las escuelas del Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE) son multigrado; 54% de las escuelas de Educación Preescolar y Primaria adscritas al Instituto Estatal de Educación Pública de Oaxaca (ieepo) se suscriben en esta modalidad y de ellas, 67% corresponden a Educación Indígena.

Derivado de los porcentajes referidos, resulta indispensable contextualizar la Educación Multigrado dentro del plan de formación inicial y continua de profesores, como una necesidad prioritaria.[8] Asimismo, es urgente el diseño de una estrategia de formación profesional dirigida a los agentes educativos y docentes de Educación Indígena (en esta modalidad, 20% requiere concluir la licenciatura) con el fin de ofrecer condiciones, oportunidades relevantes y desafiantes en el proceso de construcción de su profesionalización.[9]

Respecto al aprovechamiento de las y los escolares oaxaqueños, medidos a través de los instrumentos nacionales de evaluación, Oaxaca, ha quedado excluido de los resultados de las pruebas EXCALE y PLANEA, toda vez que la cuota de escuelas evaluadas ha sido menor a 80% de lo planeado, debido a que no se han aplicado dichas pruebas, por lo que no se cuenta con cifras de línea base para medir y establecer metas e indicadores.

Por último, debe mencionarse que el rezago educativo es una situación de vulnerabilidad que afecta principalmente a las personas de 15 años y más que no han concluido el nivel básico de estudios, situación que impide su acceso a mejores oportunidades, en relación con el entorno social y la comunidad en la que viven. Este rezago, en el estado se compone por 371,944 personas que no saben leer ni escribir (13.3%); 427,408 sin Primaria terminada (15.3%) y sin Secundaria terminada 584,887 (20.9%); es decir, que la mitad de la población joven y adulta padece algún tipo de rezago, de acuerdo con las cifras oficiales.

Educación Básica

Objetivo 1:

Garantizar el derecho de las y los oaxaqueños a una Educación Básica inclusiva con equidad e igualdad de oportunidades para toda la población en edad escolar, incluyendo la atención para educandos con necesidades educativas especiales.

[6] IEEPO, 2017, Indicadores de Estadísticas Educativas.
[7] SEP, 2016, Sistema Educativo de los Estados Unidos Mexicanos. Principales cifras 2015-2016.
[8] INEE, 2017. Informe Educación Obligatoria.
[9] IEEPO, 2017. Indicadores Educativos.

Estrategia 1.1:
Ampliar el acceso a los servicios de Educación Inicial y Básica en el estado.

Líneas de acción:

- Realizar un diagnóstico sobre la situación de la educación básica, que incluya el análisis institucional, administrativo y social, así como de infraestructura y equipamiento.
- Incrementar la cobertura de los servicios de Educación Inicial y de Educación Preescolar para potenciar el desarrollo integral de la población infantil menor de seis años de edad.
- Incrementar la cobertura de los servicios de Educación Secundaria, prioritariamente en el medio rural e indígena.
- Promover el transporte escolar para favorecer el acceso a las escuelas desde localidades lejanas.

Estrategia 1.2:
Ofrecer atención educativa con pertinencia multicultural y lingüística en la entidad.

Líneas de acción:

- Impulsar la creación de escuelas de Educación Básica en comunidades indígenas de alta marginación, atendiendo a sus especificidades lingüísticas.
- Impulsar la construcción de modelos de trabajo en el aula que articulen pedagógicamente la pluralidad cultural y lingüística de sus entornos.

Estrategia 1.3:
Fortalecer los servicios educativos de atención a las niñas y niños migrantes para garantizar su acceso, permanencia y el aprendizaje de los contenidos de los planes y programas de estudio vigentes.

Líneas de acción:

- Contribuir en el diseño y promoción de un modelo de atención educativa y curricular nacional con enfoque intercultural para la Educación Básica dirigido a la población infantil de familias jornaleras agrícolas migrantes.
- Hacer efectivas las disposiciones de carácter nacional que flexibilizan los procesos de acreditación y certificación escolar para la población infantil migrante.

Estrategia 1.4:
Facilitar el acceso y permanencia de la población en situación de vulnerabilidad de ingreso y alimentaria a los servicios de Educación Básica.

Líneas de acción:

- Aplicar programas de ayuda alimentaria y escolar para estudiantes de municipios de alta y muy alta marginación.
- Mejorar las condiciones del servicio que ofrecen los albergues escolares en la entidad.
- Aplicar programas de útiles y uniformes escolares.

Estrategia 1.5:
Fortalecer la atención a las y los alumnos con necesidades educativas especiales en el estado.

Líneas de acción:

- Crear redes institucionales en conjunto con los Consejos Técnicos Escolares (CTE) y diseñar un programa para la detección de necesidades, promoción, sensibilización y concientización sobre la inclusión educativa.
- Construir y adecuar instalaciones escolares que reduzcan las barreras físicas que impiden el acceso de las y los niños y las personas con algún tipo de discapacidad.

Objetivo 2:
Propiciar el desarrollo de competencias fundamentales, habilidades, actitudes y valores de las niñas, niños y adolescentes, mediante esquemas de atención que reconozcan la diversidad de estilos y ritmos de aprendizaje, para favorecer su inclusión y participación efectiva en la sociedad.

Estrategia 2.1:
Promover la inclusión de contenidos contextualizados en el currículum, con enfoque en la diversidad cultural, la conciencia ciudadana y la formación en valores.

Líneas de acción:

- Adaptación del nuevo modelo educativo al contexto oaxaqueño con la participación de los maestros.
- Impulsar el fortalecimiento de los valores de paz y no violencia, la ciudadanía mundial, la corresponsabilidad social y el cuidado del medio ambiente como principios indispensables para la convivencia armónica entre las personas.

- Reforzar las acciones para la enseñanza del inglés en los tres niveles de Educación Básica.

Estrategia 2.2:
Consolidar la formación de capacidades fundamentales, de habilidad lectora, de comunicación y matemáticas.

Líneas de acción:
- Reforzar la implementación de programas para el desarrollo de competencias de habilidad lectora, de comunicación oral y escrita y de pensamiento lógico-matemático.
- Impulsar el diseño, aplicación y desarrollo de procesos de evaluación flexible y contextualizada que permitan conocer con objetividad los resultados del aprendizaje de las y los alumnos en las aulas.

Estrategia 2.3:
Reducir los índices de abandono y reprobación escolar en Oaxaca.

Líneas de acción:
- Instalar el Sistema de Alerta Temprana (SISAT) en coordinación con la Dirección de Educación Básica dependiente de la SEP, a través de las herramientas de Observación de Clase, Toma de Lectura, Redacción de Textos y Cálculo Mental, involucrando a los padres de familia.
- Fortalecer y ampliar la cobertura del Sistema Estatal de Alerta Temprana, a través de la capacitación a supervisores de zona escolar, directivos y docentes, en apoyo con los padres de familia.
- Mejorar las condiciones materiales y pedagógicas de los procesos de enseñanza y de aprendizaje en las escuelas de organización incompleta.

Estrategia 2.4:
Generar ambientes de convivencia armónica en las escuelas, a favor del aprendizaje y la sana convivencia entre docentes, alumnado y padres de familia.

Líneas de acción:
- Incentivar la implementación de protocolos, guías de convivencia armónica y modelos de intervención que apoyen a la comunidad escolar en la identificación, prevención y atención de casos de *bullying* y violencia.
- Poner en marcha un programa que promueva una sana alimentación, activación física, cuidado al medio ambiente, recreación y deporte para mejorar la calidad de vida de la comunidad escolar.

Objetivo 3:
Impulsar la ampliación, modernización y mejoramiento de la infraestructura y equipamiento educativo, incorporando las TIC's como herramienta para fortalecer los procesos de enseñanza y aprendizaje.

Estrategia 3.1:
Ampliar, modernizar y mejorar la infraestructura física educativa Básica y Normal tomando en cuenta las características de los contextos locales y los requerimientos actuales en materia pedagógica.

Líneas de acción:
- Elaborar una plataforma única con diagnósticos a nivel estatal y regional sobre las condiciones y requerimientos de infraestructura, equipamiento y mantenimiento de los espacios educativos, para convenir con el Gobierno Federal un plan multianual de inversión en infraestructura y equipamiento.
- Asegurar que los planteles educativos dispongan de instalaciones eléctricas e hidrosanitarias adecuadas y que no presenten condiciones que pongan en riesgo la integridad de las y los escolares.
- Fortalecer la infraestructura física y tecnológica de los centros escolares, incluyendo espacios de usos múltiples para la práctica del deporte, la recreación y la cultura.
- Fortalecer la capacidad técnica del Instituto Oaxaqueño Constructor de Infraestructura Física Educativa (IOCIFED), auxiliado de colegios de profesionistas y organismos de la sociedad civil.

Estrategia 3.2:
Atender el rezago en materia de equipamiento educativo (talleres y laboratorios), conectividad y TIC's, en beneficio del desarrollo de habilidades cognitivas locales y digitales del alumnado y docentes.

Líneas de acción:
- Revisar el estado del equipamiento tecnológico de las escuelas y dotarlas de equipos de cómputo en condiciones adecuadas para generar ambientes innovadores en los procesos de enseñanza-aprendizaje.

- Incrementar el número de escuelas con conectividad, principalmente en zonas rurales de alta marginación.

Objetivo 4:
Mejorar los procesos de formación, actualización y desarrollo profesional del personal docente como factor fundamental para garantizar el logro de los objetivos de la Educación Básica en Oaxaca.

Estrategia 4.1:
Implementar políticas de formación docente con un enfoque abierto para atender las necesidades educativas del contexto actual y los requerimientos de una sociedad en permanente transformación.

Líneas de acción:
- Impulsar la incorporación de contenidos transversales al currículum de las escuelas Normales, necesarios en la sociedad del conocimiento.
- Generar programas de formación específica para el trabajo docente en comunidades indígenas y para el desarrollo de buenas prácticas en la enseñanza.
- Fortalecer la Escuela Normal Bilingüe Intercultural de Oaxaca.
- Promover intercambios académicos del alumnado de Normales para fortalecer su formación inicial a favor del ejercicio de la docencia.

Estrategia 4.2:
Fortalecer la formación continua contextualizada y la profesionalización docente para atender las necesidades de la Educación Básica en una sociedad en transformación continua.

Líneas de acción:
- Potenciar las habilidades tecnológicas del personal docente para su aplicación en los procesos de enseñanza-aprendizaje.
- Desarrollar y ampliar la oferta de cursos, talleres y diplomados con pertinencia, contextualizados a los ambientes multigrado, multicultural, de necesidades educativas especiales, de tipo socio-emocional, para el personal docente y asesores técnico pedagógicos.
- Establecer programas de intercambio internacional dirigidos a docentes.

Estrategia 4.3:
Impulsar procesos de mejora continua en el ámbito académico.

Líneas de acción:
- Promover acciones que eleven el grado de eficacia de los actores que intervienen en los procesos educativos.
- Promover el uso de los resultados de las evaluaciones al Sistema Educativo Estatal en las tareas de mejoramiento escolar y funcionamiento de las instituciones que intervienen en los procesos educativos en el estado de Oaxaca.

Estrategia 4.4:
Impulsar procesos de mejora continua en el ámbito administrativo.

Líneas de acción:
- Retomar la Ruta de Mejora como herramienta de apoyo en la organización, dirección y control de las acciones que el colectivo escolar decida llevar a cabo con base en la autonomía de gestión, de acuerdo a su contexto, con la participación de directivos, docentes, madres y padres de familia y comunidad.
- Generar perfiles e implementar procesos transparentes para el ingreso, promoción, permanencia y estímulo del personal docente, directores, supervisores y jefes de sector.
- Impulsar la asignación eficiente de recursos humanos en Educación Básica.

Estrategia 4.5:
Impulsar procesos de mejora de tipo institucional.

Líneas de acción:
- Implementar la cultura de planeación y evaluación estratégica integral para la toma de decisiones y mejora de los servicios educativos, beneficiándose de la sistematización de la información a nivel escuela en un repositorio único.
- Impulsar la realización del censo escolar de la población en edad de cursar la Educación Básica en las comunidades.
- Impulsar un programa de matrícula única en la educación obligatoria.
- Formular la Guía de Operación de Escuelas de Calidad en Educación Básica.
- Impulsar modelos para supervisar la calidad de los servicios educativos que prestan los particulares.

Estrategia 4.6:
Impulsar la actualización de los marcos normativos.

Líneas de acción:
- Promulgar la Ley de Asociaciones de Padres de Familia.
- Formular la Ley Estatal de Unidades Productivas en la Escuela (parcela escolar, tienda y cooperativa escolares, talleres de tecnología y servicios a la comunidad).
- Formular el reglamento de la Ley Estatal de Educación.

Objetivo 5:
Promover e incrementar la participación de los actores involucrados en el quehacer educativo con corresponsabilidad, transparencia y rendición de cuentas, a fin de favorecer una educación solida e integral.

Estrategia 5.1:
Impulsar la participación activa de los actores del sistema educativo en el ejercicio de su corresponsabilidad para el acompañamiento a las escuelas.

Líneas de acción:
- Motivar la participación de los municipios en acciones de carácter institucional que incidan en mejorar las condiciones de los centros escolares.
- Promover la corresponsabilidad de las madres y padres de familia, de los organismos de la sociedad civil, de los sectores productivos y de la comunidad en general, en la conservación y mantenimiento de la infraestructura física educativa, así como en programas de alimentación, hábitos saludables, activación física, prevención, seguridad y actividades extraescolares en beneficio de las y los educandos.

Estrategia 5.2:
Impulsar una cultura de la transparencia y rendición de cuentas en el seno del sistema educativo estatal.

Líneas de acción:
- Promover la rendición de cuentas en todos los niveles del sistema educativo estatal para transparentar el uso de los recursos públicos destinados al sector educativo por componente.
- Fortalecer la autogestión institucional de las escuelas en el estado, con transparencia y rendición de cuentas.
- Sistematizar la información educativa por escuela, incluyendo el cálculo de indicadores para dotar de información efectiva a los diversos actores institucionales y no institucionales.

Educación para Adultos
Objetivo 1:
Reducir el rezago educativo de la población de 15 o más años en la entidad y fortalecer el desarrollo de competencias para el trabajo.

Estrategia 1.1:
Impulsar la alfabetización de adultos de 15 o más años bajo esquemas de formación mixta.

Líneas de acción:
- Realizar un programa de alfabetización de mediano plazo focalizado en municipios con mayor número de analfabetas.
- Focalizar acciones de alfabetización en lenguas originarias
- Fortalecer la colaboración institucional para generar esquemas de inclusión productiva para los adultos mayores que incorporen capacitación, financiamiento y asistencia técnica.

Estrategia 1.2:
Promover la terminación de la formación básica en adultos de 15 o más años, en modalidades mixtas, con una oferta complementaria para el desarrollo de competencias para la vida y el trabajo.

Líneas de acción:
- Identificar y delimitar zonas de atención prioritaria en adultos de 15 a 34 años con Formación Básica incompleta, fomentando el uso de las TIC's.
- Promover la creación y articulación de programas que desarrollen las capacidades laborales y productivas de los grupos vulnerables en rezago educativo.

Estrategia 1.3:
Fortalecer el Sistema de Educación para Adultos respecto a Misiones Culturales, CEOS y CEBAS, para garantizar la incorporación al trabajo y mejora educativa de adultos en Oaxaca.

Líneas de acción:
- Promover el ingreso de docentes a través del Sistema Profesional Docente mediante los concursos respectivos.

- Revisar el perfil de ingreso para este tipo de especialistas, a fin de facilitar el acceso correcto.

EDUCACIÓN MEDIA SUPERIOR

En el ciclo escolar 2015-2016 el estado de Oaxaca contaba con 728 planteles de Educación Media Superior (EMS) de los cuales 527 son estatales, 84 federales, 15 autónomos y 102 particulares, distribuidos todos ellos en las ocho regiones del estado. De los 15 subsistemas de media superior, 9 son federales y 6 descentralizados.

Los 9 subsistemas federales son:

- Centro de Educación Artística (CEDART).
- Dirección General de Educación en Ciencia y Tecnología del Mar (DGECYTM), Centro de Estudios Tecnológicos del Mar (CETMAR).
- Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (CONALEP).
- Dirección General de Bachillerato (DGB).
- Dirección General de Educación Tecnológica Agropecuaria (DGETA), Centro de Bachillerato Tecnológico Agropecuario (CBTA).
- Centro de Educación y Capacitación Forestal (CECFOR).
- Dirección General de Educación Tecnológica Industrial (DGETI), Centro de Bachillerato Tecnológico Industrial y de Servicios (CBTIS), Centro de Estudios Tecnológicos, Industrial y de Servicios (CETIS).
- Escuela Preparatoria Federal por Cooperación (PREFECOS).
- Dirección General de Centros de Formación para el Trabajo (DGCFT), Centros de Capacitación para el Trabajo Industrial (CECATI).

Y los 6 subsistemas descentralizados son:

- Colegio de Estudios Científicos y Tecnológicos del Estado de Oaxaca (CECYTEO) (40).
- Educación Media Superior a Distancia (EMSAD) (66).
- Colegio de Bachilleres del Estado de Oaxaca (COBAO) (68).
- Bachillerato Intercultural Comunitario (BIC) (48).
- Instituto de Estudios de Bachillerato del Estado de Oaxaca (IEBO) (262).
- Telebachillerato Comunitario (TBC) (73).

Solamente 18 centros escolares pertenecían al Sistema Nacional de Bachilleratos en 2015.

La EMS cuenta con 10,531 docentes. Asimismo, 65.39% de su alumnado se encuentra en la modalidad escolarizada de Bachillerato General. El sistema educativo de nivel Medio Superior oaxaqueño, presentó una absorción de estudiantes en el ciclo escolar 2015-2016 de 79.5%, mientras que a nivel nacional fue de 101.1%, esto ubica a Oaxaca 20 puntos porcentuales por debajo de la media del país. Por otro lado, la entidad tiene una cobertura de 61.2%, 13 puntos por debajo de la media nacional de 74.2 por ciento. A su vez, la reprobación media nacional fue de 15.9%, en tanto que la reprobación escolar en Oaxaca fue de 11.7%; en lo concerniente al abandono escolar, se tiene 13.3% por parte de las y los jóvenes oaxaqueños, mientras que la media nacional fue de 12.1 por ciento.

En otros datos, 30.86% de la población del estado de Oaxaca entre 15 y 17 años no asiste a la escuela, cuando la media nacional es de 26.67 por ciento. Particularmente, las regiones de los Valles Centrales, la Costa y el Papaloapan reúnen 54% de la población total estatal de personas entre 15 y 17 años que no asiste a la escuela; mientras que la mayor tasa de inasistencia escolar la tiene la región del Papaloapan con 38.69%, casi ocho puntos porcentuales por arriba de la media estatal (EIC, 2015).

Tabla 1. **Población por condición de asistencia escolar y rango de edad, 2015**

REGIÓN / ESTADO	%POB 15 A 17 NO ASISTE ESC	POB 15 A 17 NO ASISTE ESC
OAXACA	30.86	69,636
VALLES CENTRALES	35.11	14,942
COSTA	37.89	13,290
PAPALOAPAN	38.69	9,514
MIXTECA	32.40	9,098
SIERRA SUR	36.59	8,302
ISTMO	18.87	6,291
CAÑADA	34.93	4,182
SIERRA NORTE	36.91	4,017

Fuente: INEGI, Encuesta Intercensal, 2015.

En el estado, son 201 los municipios que no tienen cobertura de servicios de Educación Media Superior de sostenimiento público, de los que 194 se encuentran fuera de las zonas metropolitanas de Oaxaca (ZMO) y de Tehuantepec; 30 de estos municipios tenían poblaciones de 15 a 17 años con más

de 150 personas en 2015, los que serían más susceptibles de cobertura, pero son 21 los municipios prioritarios para Educación Media Superior en el mediano plazo (EIC, 2015).

Un análisis realizado por el Banco Mundial para el estado de Oaxaca en 2013, precisa que 60% de la población de 19 a 24 años cuenta con un nivel educativo inferior a la Educación Media Superior. El 48% de los jóvenes entre 19 y 24 años solamente trabaja y 31% ni estudia ni trabaja. Cabe decir que el haber participado en el Programa Oportunidades incrementa la probabilidad de continuar en el nivel Superior y reduce las probabilidades de no estudiar ni trabajar, pero pertenecer a un grupo indígena tiene el efecto contrario.

Actualizando las cifras al 2016, para el rango de edad entre 15 y 24 años, el porcentaje de jóvenes oaxaqueños que ni estudian ni trabajan es de 21%, cuando es de 8.93% en personas de 15 a 17 años, y de 40.92% en el rango de 18 a 24 años, según cifras de la panorámica de la población joven que publica el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) de manera trimestral.

Hasta ahora, la política pública del nivel Medio Superior en la entidad se ha manejado de manera desarticulada, sin objetivos comunes. La Comisión Estatal para la Planeación y Programación de la Educación Media Superior en el Estado de Oaxaca (CEPPEMS), es el órgano colegiado rector de la planeación, pero no ejerce una programación comprehensiva del sistema educativo y adolece de un banco integral de información comparable, fiable y vigente, tanto de instituciones públicas como privadas.

Otro hallazgo interesante encontrado por el Banco Mundial consiste en que más de la mitad de la matrícula de ingreso a las áreas relacionadas con la Docencia y Administrativas proviene de Bachilleratos Tecnológicos; tres cuartas partes de alumnos que ingresan a ingenierías estudiaron el Bachillerato General; y dos terceras partes de quienes ingresan a estudios de Medicina provienen de Bachillerato General. Estas proporciones pueden indicar que las opciones educativas de EMS en el estado no se alinean en su totalidad a la oferta de Educación Superior o a las preferencias de los egresados, sino que también están influenciadas por otros factores como la ubicación geográfica del centro educativo con respecto a los hogares que habitan las y los estudiantes.

Por su parte, las y los jóvenes oaxaqueños manifestaron que los motivos económicos son más relevantes que las circunstancias escolares-educativas como causal de deserción. El análisis del Banco Mundial también muestra que en Oaxaca existe inequidad de acceso a la EMS. Las diferencias en asistencia escolar entre la entidad y el resto de la República se asocian con la pobreza y la mayor prevalencia de grupos indígenas. En otro rubro, más de uno de cada cinco jóvenes de 15 a 18 años de edad no estudia ni cuenta con una actividad productiva. Oaxaca es además el octavo estado del país con mayor proporción de jóvenes de 19 a 24 años que no estudiaba ni trabajaba (31%) (Banco Mundial, 2013). El aspecto económico es uno de los principales factores que inciden en el abandono escolar, lo que se traduce en frustración personal y familiar. Otro factor que contribuye al abandono escolar es de carácter estructural, que corresponde a fallas en el proceso de enseñanza-aprendizaje de los estudiantes al momento de transitar de la Secundaria al Bachillerato, con una gran heterogeneidad en el nivel de conocimientos de los educandos.

Un problema más claramente identificado es la desarticulación con la EMS y el sector productivo. En 2013 en Oaxaca "las señales del mercado laboral apuntan a que las y los egresados del Bachillerato General obtienen empleo en un menor lapso de tiempo y registran ingresos 42% mayores a los egresados de Bachillerato Tecnológico y casi tres veces mayores a los de egresados del Profesional Técnico. Sorprende por tanto el hecho de que el modelo Profesional Técnico que expresamente tiene como objetivo central preparar a las y los jóvenes para el mundo laboral sea precisamente el que registra menores tasas de empleo, menores salarios, y mayores tiempos de inserción en el mercado laboral. En cuanto a los sectores en los que se emplean los egresados, la industria manufacturera se caracteriza por ofrecer los mayores ingresos mensuales, seguida por los servicios financieros y los de seguros. En el extremo opuesto, los empleos en el sector Educación y Gobierno generan los menores ingresos mensuales. En términos generales, concluir la EMS tiene resultados positivos en el mercado laboral. Aquellas personas que completaron y se graduaron en este nivel registran tasas de empleo de más del doble de quienes no lo culminaron. Los salarios y las tasas de formalidad de las y los egresados de EMS también son mayores que para quienes no tuvieron la oportunidad de concluir estos estudios. Además, los tiempos de búsqueda de empleo son casi 40% menores para este

sector de población. Estos indicadores dan una idea general del valor que tiene concluir la EMS en Oaxaca en términos de indicadores del mercado laboral" (Banco Mundial, 2013).

Debe mencionarse también que la EMS padece una constante falta de recursos económicos para mantener una oferta pertinente de capacitación para el trabajo en términos de equipamiento.

En la actualidad, el sistema educativo de nivel Medio Superior opera de manera desarticulada a través de sus subsistemas, los que toman decisiones aisladas, de manera tal que hay localidades que tienen presencia simultánea de planteles de distintos subsistemas. Lo anterior exige una política pública integral que permita trabajar hacia el objetivo común de la cobertura universal de la Educación Media Superior exigible con la reforma de la Ley en 2012, aunado a la preparación requerida por las y los estudiantes que están por integrarse de manera activa al mercado.

En otro rubro, el estado de Puebla posee el mayor porcentaje en el nivel de dominio III y IV en la Prueba Planea de Educación Media Superior en 2015 con 49.6%, cuando la media nacional es de 36.1%; Oaxaca por su parte, con 34,038 alumnos evaluados se ubica en el lugar 26 con 30.2%, predominando el nivel de dominio I y II con 69.8% en Lenguaje y Comunicación. Mientras que en la misma prueba, en la habilidad Matemáticas, el estado de Durango lidera el nivel de dominio III y IV con 29.1%, frente a la media nacional de 18.8%, dejando a Oaxaca, con 34,200 alumnos evaluados, en el sitio 22 con 15.4%, predominando un dominio I y II del 84.6 por ciento.

Objetivo 1:
Ampliar la cobertura de una Educación Media Superior, favoreciendo las zonas de mayor rezago educativo y con atención a la diversidad cultural.

Estrategia 1.1:
Flexibilizar la oferta educativa a través de la diversificación de las modalidades educativas.

Líneas de acción:

- Ampliar la oferta educativa de las modalidades escolarizada, no escolarizada y mixta, según las necesidades de la población.
- Abrir espacios de atención educativa en zonas alejadas y estratégicas para facilitar el acceso a la educación de nivel Medio Superior.
- Potenciar el transporte escolar en las zonas alejadas para facilitar el acceso a los centros educativos de nivel Medio Superior.

Estrategia 1.2:
Consolidar la infraestructura y equipamiento a través de una planeación y programación conjunta del nivel educativo Medio Superior.

Líneas de acción:

- Impulsar la construcción, ampliación, equipamiento y mejora de planteles de Educación Media Superior conforme con las necesidades educativas de cada localidad y región del estado.
- Fortalecer el uso de las Tecnologías de la Información y Comunicación para extender la cobertura y el acompañamiento a los procesos educativos.
- Impulsar nuevas formas y espacios de atención educativa para la inclusión de las personas con discapacidad.
- Impulsar una política de máximo aprovechamiento de la capacidad instalada.

Objetivo 2:
Proporcionar a las y los estudiantes una formación educativa integral y de calidad, que favorezca conocimientos, habilidades y actitudes, de acuerdo con el contexto social y laboral.

Estrategia 2.1:
Actualizar los planes y programas de estudio de Educación Media Superior con un enfoque basado en competencias que permita el máximo aprovechamiento escolar de los educandos, y facilite su permanencia, terminación y formación oportuna.

Líneas de acción:

- Promover programas de inducción e integración de estudiantes de nuevo ingreso al entorno escolar de la Educación Media Superior.
- Implementar programas que contribuyan al desarrollo de las competencias lectora, matemática, resolución de problemas y dominio del inglés como lengua extranjera.
- Fortalecer modelos de formación intercultural con un enfoque de calidad y logro académico.
- Potenciar la práctica de actividades deportivas y artís-

ticas como un componente de la formación integral de las y los educandos.
- Implementar acciones que evidencien objetivamente el aprovechamiento escolar e identifique estudiantes en riesgo de abandono escolar, focalizadas en la prevención y mejora de la eficiencia terminal.

Estrategia 2.2:
Fortalecer la actualización y profesionalización docente y directiva.

Líneas de acción:
- Incrementar la capacitación y certificación de quienes realizan actividades de docencia y dirección, en competencias docentes y directivas conforme con las necesidades del alumnado y los criterios de la Reforma Integral de la Educación Media Superior (RIEMS).
- Promover la titulación de las y los docentes del nivel.
- Impulsar la evaluación integral de docentes y directivos.

Estrategia 2.3:
Facilitar la inserción laboral de la juventud mediante esquemas flexibles para la acreditación y certificación de competencias.

Líneas de acción:
- Impulsar una rápida transición a la inserción laboral mediante acreditación de aprendizajes y la certificación de competencias laborales en el nivel Medio Superior.
- Ofrecer programas más flexibles (modalidades mixtas, educación a distancia) que faciliten el estudio de la EMS a jóvenes y adultos que trabajan.
- Impulsar el Modelo de Emprendedores de Educación Media Superior (MEEMS) para estimular el espíritu emprendedor.
- Promover la vinculación de los planteles de Educación Media Superior y el contexto productivo local, a través de acuerdos de cooperación y del desarrollo de competencias laborales alineadas a las vocaciones productivas de las distintas regiones.

EDUCACIÓN SUPERIOR

La Educación Superior es una prioridad en la agenda del Gobierno del Estado como factor fundamental en los procesos de transformación social mediante sus funciones sustantivas de docencia, investigación y la vinculación, difusión del conocimiento y promoción del desarrollo, con proyectos de intervención en la problemática estatal.

En el estado de Oaxaca, la Educación Superior incluye la formación en técnico superior universitario, licenciatura y posgrado. El posgrado puede ser una especialidad, maestría o doctorado. Los subsistemas de la Educación Superior son el Universitario, el Tecnológico y el Pedagógico o Normal.

La matrícula total de Educación Superior en Oaxaca durante el ciclo escolar 2015-2016 fue de 77,829 estudiantes, de los cuales 75,029 estaban inscritos en la licenciatura y 2,800 en el posgrado. En la composición por género, 48.1% son hombres y 51.9% son mujeres, atendidos por 7,462 docentes en 86 Instituciones de Educación Superior (IES), de las que 12 son escuelas Normales, 11 públicas y una particular; 15 del Subsistema Tecnológico: 11 federales, dos descentralizadas, una particular y un Centro del Instituto Politécnico Nacional (IPN); y 59 instituciones del Subsistema Universitario.

Del total de IES, 49 ofrecen programas solamente de licenciatura, 29 de licenciaturas y posgrado, y ocho exclusivamente cuentan con programas del nivel de posgrado. De acuerdo con su régimen, 47% son instituciones particulares y 53% públicas.

El tránsito de las y los alumnos que concluyen el Bachillerato hacia la Educación Superior es uno de los principales problemas de este nivel educativo en Oaxaca; en el ciclo escolar 2013-2014 la tasa de absorción fue de 49.4%; en el siguiente ciclo escolar pasó a 54.1%; y en el ciclo 2015-2016 disminuyó aproximadamente dos puntos porcentuales, al ubicarse el indicador en 52.2%, lo que representa que de cada 100 egresados de Educación Media Superior, solamente 52 continuaron estudios del tipo Superior, 21% menos que el promedio nacional, lo que ubica a la entidad en los tres últimos lugares del país en la materia.

Uno de los mayores rezagos en la Educación Superior corresponde a la cobertura social de estudiantes en el grupo de edad de 18 a 22 años. De acuerdo a datos de la Comisión Estatal para la Planeación de la Educación Superior (COEPES), en los cuatro últimos años solamente se ha incrementado la cobertura en dos puntos porcentuales, al pasar de 15.7% en el 2012 a 17.7% en el 2015, lo que representa 13.5% menos que el promedio nacional.

Una variable adicional que incide en los bajos índices de cobertura en el estado es el abandono escolar, que en el pasado ciclo escolar se estimó en 8.3%, mientras que a nivel nacional fue de 6.8%, por lo que si se considera que ingresan a la Educación Superior 53 de 100 egresados del Bachillerato y abandonan ocho, existe un flujo neto de 45 personas que permanecen en la Educación Superior. Teniendo una tasa de terminación de 52.5%, se estima que solamente 24 jóvenes oaxaqueños concluyen su formación profesional.

De los 30 distritos administrativos en la entidad, se ofrece el servicio de Educación Superior en 20 de ellos, y no se tienen instituciones educativas en los distritos de: Silacayoapam, Coixtlahuaca, Juxtlahuaca y Nochixtlán, en la region Mixteca; Cuicatlán, en la región Cañada; Choapam, en el Papaloapan; Villa Alta, perteneciente a la Sierra Norte; Yautepec, en la Sierra Sur; y los distritos de Zaachila y Ejutla en los Valles Centrales.

Un factor que afecta indudablemente el rendimiento y en consecuencia la permanencia de las y los estudiantes es la inasistencia escolar por causas asociadas a factores económicos y familiares. En edades de 18 a 24 años, el porcentaje más alto de inasistencia lo tiene Chiapas con 69.5%, Oaxaca ocupa el quinto lugar con 67.4%, mientras que la media nacional es de 60.6 por ciento. Esto representa que en nuestra entidad un bajo porcentaje de la población, 32.6%, asiste a una IES. En este rubro, la Ciudad de México presenta el más alto porcentaje de asistencia escolar con 54.6% (EIC, 2015).

En cifras del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), conforme al rubro de la panorámica poblacional joven en México, desde la perspectiva de su condición de actividad correspondiente al año 2016, 40.9% de jóvenes oaxaqueños entre 18 y 24 años no estudia ni trabaja.

En relación con la población de 15 años o más con estudios de Educación Superior, en la Ciudad de México 32% de personas han cursado algún grado en este nivel educativo, seguido de Nuevo León con 24.2% y Sinaloa con 23.0%, mientras que la media nacional es de 18.6%; aquí Oaxaca se ubica en el último sitio con solamente 11.6%, lo que indica que alrededor de 12 personas de cada 100 de dicha edad han logrado llegar a cursar la Educación Superior o la han truncado.

En el estado, el comportamiento de este indicador muestra que de 11.6% de la población por región que accede a algún grado de Educación Superior, el menor porcentaje lo presenta la Sierra Sur con 1.8%, y la Cañada con 2.5%, enseguida la Sierra Norte con 3.1% y la Mixteca con 3.3% (EIC, 2015). A nivel nacional, la entidad se caracteriza por la riqueza pluriétnica y multicultural, con la presencia de 15 pueblos indígenas, donde se estima que 32% de su población de más de tres años habla una lengua indígena. Aun con esto, no se tiene una política educativa orientada a ofrecer a la población indígena opciones de formación en la Educación Superior.

Además, 68% de la población indígena que accede a la Educación Superior proviene de la Costa, los Valles Centrales, la Mixteca, la Cañada y la Sierra Norte, y en la mayoría de los casos constituyen la primera generación que tiene acceso a servicios educativos de tipo superior. Por ello, se identifica la necesidad de profundizar en acciones de inclusión orientadas a estudiantes mujeres de origen indígena y afromexicano en las IES de Oaxaca (CGEMSYSCYT, 2017).

Las condiciones orográficas y la dispersión de la demanda de Educación Superior es una limitante para incrementar la matrícula y poco se ha recurrido a utilizar modelos innovadores que utilicen fundamentalmente las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC´s), así como la infraestructura física de los niveles educativos previos a la Educación Superior para ofrecer las condiciones básicas de atención a las y los estudiantes, ofreciendo así una educación con calidad. Existen algunas experiencias de utilización de las TIC´s en instituciones del Subsistema Tecnológico, el IPN y el modelo de NovaUniversitas, pero se requiere consolidar su operación para atender a más estudiantes oaxaqueños.

Por otra parte, en las IES públicas se ha diversificado la oferta y ampliado la matrícula, lo que ha significado mayor presión financiera para incrementar, modernizar y mantener la infraestructura física y el equipamiento tecnológico –aulas, laboratorios, talleres y sistemas de información–, espacios necesarios que deben ser equipados con nuevas tecnologías para innovar y mejorar los aprendizajes. Lamentablemente no existe un programa de inversión para infraestructura educativa de manera concurrente entre el estado y la Federación y los recursos asignados por el Gobierno Federal son cada vez más limitados.

En general, las IES oaxaqueñas presentan déficits por insuficiencia presupuestal en gasto de operación para elevar el nivel del personal docente por tipo de contratación y grado académico, además de cumplir con sus obligaciones operativas.
Si bien es cierto que en algunas IES se presenta una sobre demanda para el ingreso como son: la Universidad Autónoma "Benito Juárez" de Oaxaca (UABJO) y el Instituto Tecnológico de Oaxaca (ITO), instituciones que no admiten a más aspirantes por razones de capacidad física y docente, en otras instituciones la capacidad disponible es subutilizada. Estas situaciones extremas tienen que ser atendidas de manera conjunta con los subsistemas de Educación Media Superior, implementando y, en su caso, consolidando acciones de orientación e información educativa de las carreras e instituciones con capacidad de atención a la demanda de nuevo ingreso.

Conforme con un estudio realizado por el Banco Mundial en 2013, desde una perspectiva de demanda, los retornos de la Educación Superior en Oaxaca no varían considerablemente con respecto a los de la Educación Media Superior. Según este estudio, los retornos relativos de la Educación Superior son 1.7 veces mayor a los de la Secundaria y 2.8 veces mayores a la Educación Media Superior en Oaxaca, mientras que a nivel nacional es de 2 y 3.8 veces, respectivamente. Con datos del Censo Nacional de Población y Vivienda 2010 y la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), en el estado se registra uno de los menores diferenciales a nivel nacional, lo cual podría significar que la estructura de la economía local no está demandando recursos humanos con mayor nivel de especialización como sucede en otras entidades.

Del análisis sobre la correspondencia entre el perfil de los recursos humanos que genera la Educación Superior en Oaxaca y la dinámica del mercado laboral de la entidad, se concluye la necesidad de un cambio en la oferta educativa actual con énfasis en carreras que respondan a las vocaciones productivas de las regiones y con niveles de calidad que formen profesionistas competitivos.

Asimismo, en la actualidad no se dispone de un diagnóstico sobre los perfiles profesionales que demanda el sector productivo y que permita tomar acciones conducentes para satisfacerlo, el único marco de referencia que existe es la estadística secundaria que en el cuarto trimestre de 2016 señala que la población ocupada mayor a 15 años en Oaxaca fue de 1,686,525, cuyo 32.0% se encontraba ocupada en el sector primario, 20.8% en el sector secundario y 47.0% en el sector terciario, conforme con cifras de la ENOE 2016. De la población ocupada en el sector agropecuario en 2015 para el estado de Oaxaca, 9.7% contaba con estudios de Educación Media Superior o Superior. En el sector servicios en cambio, 58.7% de los trabajadores había cursado Educación Media Superior y/o Superior (INEGI, 2016).

Por otra parte, en un análisis del ciclo escolar 2015-2016 de las disciplinas con mayor pertinencia según las potencialidades de desarrollo en la entidad, éstas presentan bajas tasas de preferencias: en Agronomía se tiene el 2.7% de la matrícula total en el estado; en Ciencias Forestales 0.9%; en Ingeniería Ambiental e Ingeniería Extractiva y Metalúrgica 0.1%; en Tecnología de la Madera 0.03%; en Tecnología de los Alimentos 0.41% y 1.8% en Turismo.

Una de las consecuencias de la falta de pertinencia de la oferta es que las y los egresados de las carreras de Educación Superior no tienen suficientes oportunidades de empleo que les garanticen un salario decente o en su caso desarrollar actividades de autoempleo, lo que genera la emigración de talento oaxaqueño a otras entidades federativas. Por ello es indispensable promover, con visión de emprendedurismo, la formación de *clústers* productivos, que en ocasiones es limitado por las condiciones estructurales de Oaxaca. En este sentido, la creación de la Zona Económica Especial (ZEE) del Istmo de Tehuantepec como detonante de empleos de calidad es vista con gran optimismo, a la vez que debe orientar el desarrollo curricular y la inversión en Educación Superior.

La acreditación de la calidad de la oferta educativa es una asignatura pendiente de la Educación Superior en Oaxaca; de las 443 carreras que ofrecen las IES están acreditadas 7.4%, lo que impacta de manera directa en la formación de los futuros profesionistas oaxaqueños. Sin embargo, es de considerar el esfuerzo de las instituciones por atender a las y los estudiantes en programas acreditados, por lo que del total de la matrícula, uno de cada cuatro está inscrito en dichos programas.

Un componente fundamental en la gestión de la calidad corresponde al personal docente, de acuerdo con los perfiles y tiempo de dedicación al proceso de enseñanza. Las IES de Oaxaca, en el ciclo escolar 2015-2016 contaban con una planta docente conformada por 6,680 profesores: 50.3% con perfil de licenciatura, 33.8% con maestría y 9.6% con docto-

rado. En las universidades estatales, 63.9% de su personal es contratado de tiempo completo, en los tecnológicos federales 61.3% y en la UABJO 17.1 por ciento.

La formación de capital humano de alto nivel es prioridad de la Educación Superior, parte importante en ese proceso corresponde a los estudios de posgrado. La matrícula en este nivel en el ciclo escolar 2015-2016 en el estado fue de 2,800 posgraduados en los 156 programas que ofrecen 37 IES, y que entre los años 2012 al 2015 ha tenido un crecimiento promedio de 4.8%. Sin embargo, la estructura de la matrícula en el posgrado presenta desequilibrios, toda vez que del total, 83% cursa estudios de maestría, 12% en especialidades y solamente 5% en el doctorado.

En lo que corresponde a la calidad de los posgrados, nada más 26 (17%) están incorporados al Programa Nacional de Posgrados de Calidad (PNPC) del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), de los cuales las universidades estatales tienen registrados nueve programas de maestría y siete doctorados, lo que hace evidente la necesidad de un programa de apoyo al fortalecimiento del posgrado, orientado a la formación de posgraduados que realicen líneas de investigación orientadas a la resolución de la problemática del desarrollo estatal.

Para el 2016, el Sistema Nacional de Investigadores (SNI) tenía registrados 299 investigadores de las IES en Oaxaca, 49.8% de las universidades estatales, 17.1% de la UABJO y 15.1% del Centro Interdisciplinario de Investigación para el Desarrollo Integral Regional (CIIDIR-IPN). Del total de docentes en la Educación Superior, únicamente tiene registro de investigadores 4.5%, por lo que en el estado se presentan bajos niveles de investigación, aunado a una limitada divulgación de investigación a través de los medios oficiales que no se vincula de manera efectiva con el sector productivo.

En cuanto a la movilidad docente y académica, es una oportunidad que no está siendo aprovechada debidamente en la Educación Superior de Oaxaca, debido a que son escasas las experiencias de internacionalización exitosas que incidan en el desarrollo de la docencia, la investigación y la vinculación. La formación de recursos humanos en programas educativos en el extranjero es limitada, fundamentalmente porque las y los postulantes no logran cubrir los porcentajes mínimos requeridos en el dominio del idioma inglés, por lo que de una oferta anual de 50 becas se utiliza el 20 por ciento.

Por último, la vinculación de la Educación Superior y el sector productivo se da fundamentalmente en los programas de servicio social y de residencias profesionales, sin que se aborden los aspectos de investigación científica, desarrollo y transferencia de tecnología, educación continua y certificación del conocimiento. De esta manera, se carece de una instancia que coordine y oriente una vinculación efectiva, a partir del análisis de los requerimientos de ambos sectores para el desarrollo de una política pública en materia de productividad y competitividad. Por ello, es necesario implementar un modelo educativo que armonice la formación teórica con la práctica laboral, a efecto de que las y los futuros profesionistas desarrollen competencias que les permitan desempeñarse exitosamente en el ámbito laboral.

Objetivo 1:
Ampliar y diversificar la oferta de Educación Superior en Oaxaca para atender la demanda de manera accesible y con equidad.

Estrategia 1.1:
Promover la creación de nuevas instituciones educativas, implementando nuevos modelos de enseñanza para ofrecer oportunidades de acceso a la educación, prioritariamente en los distritos que carecen del servicio.

Líneas de acción:

- Promover la ampliación de la oferta de Educación Superior con modelos innovadores y el apoyo de las TIC's.
- Coadyuvar en el incremento de la cobertura social de Educación Superior en el estado y elevar la absorción a la Educación Superior durante este sexenio.
- Gestionar la creación de la Universidad Intercultural para el Estado de Oaxaca con una sede central y subsedes regionales.
- Promover la celebración de convenios con subsistemas de Educación Media Superior para utilizar sus instalaciones y ofrecer educación a distancia y virtual.
- Elaborar la normatividad estatal para otorgar el Reconocimiento de Validez Oficial de Estudios sustentado en criterios de eficiencia, calidad y pertinencia.

Estrategia 1.2:
Promover la participación de las instituciones públicas de Educación Superior en un programa para la ampliación y mejora de la infraestructura física y el equipamiento.

Líneas de acción:

- Realizar y actualizar de manera permanente el diagnóstico del rezago en construcción y equipamiento para la gestión de recursos federales y estatales.
- Gestionar recursos de la Federación y del Gobierno del Estado para proyectos de inversión, entre ellos los de Fondos Concursables, con la finalidad de ampliar la infraestructura educativa en programas de alta pertinencia.
- Promover la participación de los municipios en la atención y solución de la problemática de la infraestructura de las IES para consolidar el servicio educativo.
- Procurar que en las IES se tengan instalaciones y equipamiento especial para estudiantes con capacidades diferentes.
- Proponer un mecanismo de recuperación de los recursos propios que generan las instituciones educativas por servicios, para ser aplicados en proyectos de inversión.

Objetivo 2:
Ampliar la matrícula de Educación Superior promoviendo la formación de capital humano de alto nivel con una Educación Superior de calidad y pertinencia para el estado.

Estrategia 2.1:
Operar de manera conjunta entre las IES y los subsistemas de Educación Media Superior un modelo para que las y los egresados del Bachillerato continúen la Educación Superior.

Líneas de acción:

- Impulsar el Sistema de Información y Orientación Educativa para que las y los egresados de la Educación Media Superior realicen de manera acertada su elección profesional.
- Consolidar el Programa Nacional de Becas para la Educación Superior Manutención para aumentar la atención a estudiantes, con apoyo preferencial de la Federación.
- Ampliar los programas de tutorías y asesorías académicas para apoyar al estudiantado con bajo rendimiento académico.
- Promover la creación de albergues para estudiantes de escasos recursos provenientes de comunidades indígenas.

Estrategia 2.2:
Promover mejor calidad en los componentes del proceso educativo: docentes, estudiantes, planes y programas de estudio.

Líneas de acción:

- Impulsar en las IES la formación y actualización permanente del personal docente con programas centrados en el proceso de enseñanza-aprendizaje.
- Promover que los nuevos programas educativos se formulen con base en las potencialidades y vocaciones productivas de las regiones y microrregiones del estado, con contenidos que desarrollen la cultura emprendedora.
- Promover una educación integral en las y los estudiantes de Educación Superior para la formación de profesionistas con responsabilidad social.
- Propiciar la firma de convenios con organismos e instituciones nacionales e internacionales con el objetivo de impulsar la movilidad docente y estudiantil.
- Promover que las IES realicen estudios de seguimiento de egresados para evaluar la pertinencia de la oferta de Educación Superior.

Estrategia 2.3:
Desarrollar una cultura de mejora continua en la Educación Superior de manera integral.

Líneas de acción:

- Crear el marco normativo de la Educación Superior en el estado.
- Diseñar e instrumentar un Sistema Estatal de Indicadores Educativos con información actualizada y oportuna de la Educación Superior.
- Fortalecer las funciones de la Comisión Estatal para la Planeación de la Educación Superior.
- Implementar mecanismos que permitan la recuperación de ingresos propios por la prestación de servicios educativos ante la Secretaría de Finanzas.

Objetivo 3:
Promover la vinculación del sector educativo de tipo superior con el sector productivo y social, a fin de prestar servicios de investigación, transferencia de conocimientos, promoción del desarrollo y educación continua.

Estrategia 3.1:
Promover los mecanismos para incentivar la vinculación entre las IES y los sectores productivo y social en el estado de Oaxaca.

Líneas de acción:

- Promover conjuntamente con las IES programas de residencias profesionales en empresas y dependencias.
- Incentivar que las IES envíen brigadas de servicio social comunitario a localidades con mayor rezago social.
- Orientar la planeación institucional y los planes y programas de estudios a potenciar las vocaciones productivas regionales, con particular atención a la demanda que generen las ZEE.

Estrategia 3.2:
Proponer la creación de canales adecuados que faciliten y fortalezcan la vinculación Educación Superior-empresa.

Líneas de acción:

- Impulsar la creación del Consejo Estatal de Vinculación de Educación Superior.
- Promover que las IES implementen un modelo educativo que facilite la incorporación de estudiantes en la práctica laboral.
- Elaborar el catálogo de los servicios que ofrecen las IES a los diversos sectores de la sociedad.
- Promover convenios de colaboración entre instituciones y empresas para construir un portal de Internet con información de la oferta y demanda de servicios de profesionistas.

CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN

El diagnóstico estatal de Ciencia, Tecnología, e Innovación (CTI) muestra una visión general de la entidad considerando distintos indicadores y variables, algunos provenientes de fuentes nacionales y otros estatales, que permiten valorar la situación en la que se encuentra la CTI.

El Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) para impulsar el progreso científico, tecnológico y de innovación define Agendas Estatales de Innovación con perspectiva local con base en sus vocaciones económicas y capacidades locales.

En el sector educativo oaxaqueño, especialmente en el Nivel Superior, se da el fenómeno de centralidad, en el que la mayoría de las universidades se concentran en la capital del estado. Mientras que en las regiones, se subraya el caso de éxito del crecimiento, desarrollo y consolidación del Sistema de Universidades Estatales de Oaxaca (SUNEO), sistema que ha logrado constituirse como el mayor sistema de universidades públicas estatales con diez universidades, un gran activo en materia de recursos humanos e infraestructura en CTI, que oferta programas de Educación Superior y Posgrado en las ocho regiones, pero que además lidera la productividad en investigación científica y tecnológica.

Debe señalarse que uno de los principales problemas que enfrenta el estado de Oaxaca es el de ofrecer empleos cualificados a sus egresados universitarios, que en la actualidad se ven obligados, en su mayoría, a buscar su desarrollo profesional en otros lugares, en este sentido, Oaxaca cuenta con siete instancias para la incubación de negocios: el Instituto Oaxaqueño del Emprendedor y de la Competitividad (IODEMC), la Consultoría en Gestión de Negocios, Intervención Tecnológica e Incubación de los Valles de Oaxaca (COGNITIVO) de la Universidad Tecnológica de los Valles Centrales de Oaxaca (UTVCO), la Incubadora de Negocios y Desarrollo Empresarial (INEDEO), la Incubadora Social del Tecnológico de Monterrey, la Incubadora y Aceleradora de Negocios de la Universidad Anáhuac y el Despacho de Desarrollo para Productores Rurales (DDPR) de Tuxtepec y el Parque Tecnológico de la Mixteca, instalado en la Universidad Tecnológica de la Mixteca (UTM) de Huajuapan de León.

Por otra parte, el mayor problema identificado en materia de CTI, es la desvinculación del sector productivo con el sector académico (Universidades, Institutos y Centros de Investigación), lo que puede observarse en una reducción importante en el número de empresas adscritas al Registro Nacional de Instituciones y Empresas Científicas y Tecnológicas (RENIECYT) en Oaxaca.

El RENIECYT constituye un registro otorgado por CONACYT a empresas, instituciones y personas que llevan a cabo actividades relacionadas con la investigación y desarrollo de la ciencia y la tecnología en México; un registro con el que es posible tener acceso a las convocatorias de los programas del CONACYT. Oaxaca en el 2014, ocupó el lugar 23 a nivel nacional en cuanto a entidades registradas en el RENIECYT, con 77 unidades: 64% de los integrantes son empresas y 21% Instituciones de Educación Superior (IES).

Otro indicador de la poca vinculación entre estos sectores se observa en la baja participación de las empresas oaxaqueñas en las convocatorias del Programa de Innovación Tecnológica para Negocios de Alto Valor Agregado, Tecnologías Precursoras y Competitividad de las Empresas (PEI). El PEI es una de las principales herramientas para la financiación de proyectos de innovación en las empresas. En torno a esto, en 2014, las empresas locales recibieron 151.844 millones de pesos. Los datos de participación de estas empresas en el PEI señalan que recibieron más apoyos: Contanética S.A. de C.V., Herrozinc S.A. de C.V., Oaxaca Aerospace S.A. de C.V., Vibro Productos de Oaxaca y Envasadora Gugar S.A. de C.V.

Además, en la entidad se han identificado vocaciones vinculadas al desarrollo socioeconómico y al sistema de CTI, entre ellas destacan: biodiversidad, recursos naturales, minerales, energía solar y eólica. Con respecto a estas dos últimas, se identifica la región Mixteca como líder en energía solar y al Istmo de Tehuantepec en el aprovechamiento de energía eólica. Se destaca también la vocación turística de sus zonas arqueológicas, patrimonio cultural de la humanidad; la gastronomía, artesanías y manifestaciones culturales, aunado a sus playas y paisajes de gran atractivo para los visitantes.

Es necesario precisar que el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) señala que el principal obstáculo para la innovación y dinamismo del sector radica en la creencia de que debe preservarse e impulsar la vocación productiva de las regiones y que esta no debe o puede evolucionar, es por ello que la vocación debe entenderse como un proceso de reinvención de las capacidades regionales y su evolución, reconociendo que este proceso no es completamente independiente del contexto productivo, la disponibilidad de forjar o atraer capital humano o de los recursos iniciales del estado. Así, Oaxaca es un caso de eminente vocación agropecuaria, pero que no ha evolucionado debido a la incapacidad de generar valor agregado y de integrar cadenas de valor para transitar hacia productos y servicios con contenido innovador.

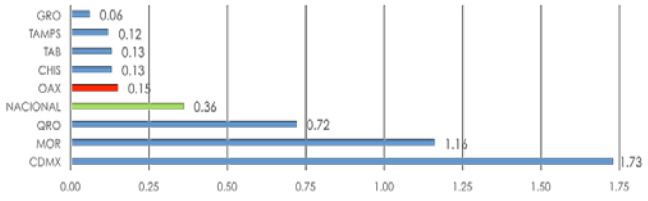
En relación con lo anterior, el Índice de Competitividad Estatal (ICE), ubica a Oaxaca en la penúltima posición y en el lugar 24 en el Subíndice "Innovación en los sectores económicos" en 2014. Este subíndice mide la capacidad de los estados para competir con éxito en la economía, particularmente en sectores de alto valor agregado, intensivos en conocimiento y tecnología de punta, considera la habilidad para generar y aplicar conocimiento nuevo, por lo que se incluyen indicadores relacionados con las características de las empresas, el contexto de investigación y la generación de patentes. Y tiene la premisa de que un estado que cuenta con sectores económicos más innovadores es capaz de atraer y retener más inversión y talento (IMCO, 2016).

Por otra parte, la Ciudad de México cuenta con 174 investigadores por cada 100 mil integrantes de la población económicamente activa (PEA), mientras que Oaxaca tiene solamente 15, frente a la media nacional de 36 en 2014. Debe mencionarse en este punto que el Sistema Nacional de Investigadores (SNI) contribuye a la formación y consolidación de investigadores con conocimientos científicos y tecnológicos del más alto nivel, como un elemento fundamental para incrementar la cultura, productividad, competitividad y el bienestar social.

En 2016 Oaxaca contaba con 297 investigadores, 97 mujeres y 200 hombres, distribuidos en 26 IES y Centros de Investigación (CIS) ubicados en las ocho regiones del estado; entre las que destacan la región del Papaloapan con 36 investigadores en la Universidad del Papaloapan (UNPA), la Mixteca con 37 en la UTM, y 163 investigadores adscritos a las 19 IES ubicadas en los Valles Centrales (COCYT, 2017).

En cuanto a la tasa de patentes solicitadas, el promedio del país fue de dos por cada 100 mil individuos de la PEA, mientras que esta cifra para Oaxaca fue de apenas 0.36 y para la Ciudad de México de 7.79 (IMCO, 2016).

Gráfica 1. **Investigadores del SIN por cada 1,000 individuos que componen la PEA, 2014**



Fuente: CONACYT, (2012 a 2015). http://www.siicyt.gob.mx/index.php/estadisticas-oaxaca

Otros datos relacionados indican que en la Ciudad de México hay 34.8 empresas e instituciones científicas y tecnológicas

por cada 100 mil integrantes de la PEA, en tanto que en Oaxaca hay solamente 5.4, con un promedio nacional de 14 en 2014 (IMCO, 2016).

El IMCO recomienda que las universidades y centros de Educación Superior se conviertan en mercados para la innovación. La incubación para el emprendimiento de inventores, los tianguis tecnológicos, *hackatones*, ferias de innovación, son algunos de los instrumentos que pueden usarse para que las invenciones se conviertan en productos y servicios reales con valor comercial. También considera que las universidades, laboratorios y centros de investigación públicos y privados deben tener un balance entre la investigación pura y la aplicada (patentes, modelos de utilidad, registros de marca y métodos de negocio, derechos de autor) (IMCO, 2016).

De acuerdo con la metodología del "Ranking Nacional de CTI", 2014 del Foro Consultivo Científico y Tecnológico (FCCYT), el estado de Oaxaca se ubica en la posición número 30 de 32, en relación con otras entidades del país, situándose en el *clúster* C que agrupa los estados de Campeche, Chiapas, Guerrero, Nayarit, Tabasco y Tlaxcala, los más asimétricos a nivel nacional. El peor aspecto evaluado es la necesidad de revertir la dimensión de formación de recursos humanos, en el que ocupa la posición 32 con 218.81 trabajadores con posgrado por cada 10 mil trabajadores. Del mismo modo tendrá que aumentar esfuerzos para superar el lugar 31 que ocupa en la dimensión de Tecnologías de la Información y Comunicación, con 580.53 usuarios de computadora por cada mil integrantes de la PEA en 2011. Asimismo, existe el reto de superar el lugar 29 en la dimensión de productividad científica y tecnológica, con una tasa promedio de productividad científica de los investigadores SNI 2002-2011 de 7.07; igual que el lugar 28 en las dimensiones de infraestructura académica y de investigación, con el 6.29% de cobertura de programas de licenciatura certificados en 2013 y entorno económico y social dado por un Producto Interno Bruto (PIB) *per cápita* del sector servicios de 2,837 dólares corrientes en 2011 (FCCYT. Ranking Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación 2014).

En otro rubro, se observa una tendencia decreciente en el comportamiento del presupuesto estatal para CTI, tanto a nivel nacional como en el estado de Oaxaca. Para 2011, el promedio nacional fue de 0.18%, mientras que en Oaxaca llegó a 0.12%, siendo el año con el mayor presupuesto estatal para CTI por un monto de 57.5 millones de pesos (mdp). En 2014, el promedio nacional fue 0.13% y para Oaxaca se registró en 0.03%, con 13 mdp (Síntesis Estatal de CTI del FCCYT, 2014, pp.48).
Cabe decir que la reducción en el presupuesto afectó el funcionamiento del Fondo Mixto CONACYT, que no recibió la aportación estatal durante tres años, lo que trajo como consecuencia la falta de financiamiento a proyectos de investigación, situación conocida y muy criticada por la comunidad científica. Esto cobra gran relevancia cuando el Fondo Mixto (FOMIX) es el único fideicomiso destinado para apoyar el desarrollo científico y tecnológico estatal y municipal. Las aportaciones a fondos mixtos en el período 2001-2013 ascendieron a 77 mdp para Oaxaca con 16 proyectos, mientras que Nuevo León destinó 1,068.53 mdp y Guanajuato 722.88 mdp en 667 proyectos (CONACYT, Agenda de Innovación de Oaxaca, 2014).

También derivado de la información proporcionada por las IES y los CIS, para el período 2011-2016, la inversión realizada en proyectos de investigación las regiones de la Mixteca, Papaloapan y Valles Centrales concentran más de 80% del total con 204,628,997 pesos (COCYT, 2017).

De igual manera, Oaxaca en 2015 registró 143 becas CONACYT por cada mil estudiantes de posgrado. Es importante señalar que en 2016 los Valles Centrales fue la región que registró el mayor número de becas nacionales de nivel posgrado, con 187 becas otorgadas, en segundo sitio figura la región del Papaloapan con 54 becas y la Mixteca con 29 (COCYT, 2017).

Según la clasificación del CONACYT, por capacidades científicas, tecnológicas y de innovación de las entidades federativas, Oaxaca pertenece junto con Baja California Sur, Campeche, Colima, Chiapas, Durango, Guerrero, Nayarit, Quintana Roo, Tlaxcala y Zacatecas a la Región 3, que a su vez tiene los mayores rezagos en estas vertientes.

Continuando con las IES y los CIS, éstos han logrado registrar un total de 26 programas: 20 de maestría y seis de doctorado en el Padrón Nacional de Posgrados de Calidad (PNPC, 2017): tres de los programas son de carácter consolidado, 12 están en desarrollo y 11 son de reciente creación; 16 de 26 en el SUNEO: seis en la UTM, cinco en la Universidad del Mar (UMAR), tres en la Universidad de la Sierra Sur (UNSIS) y dos en la UNPA (COCYT, 2017).

En relación con las publicaciones, producto de investigaciones realizadas por las instituciones en el período 2011-2016, obtuvieron su mayor número en el año 2015 con un total de 591 publicaciones, de las cuales 186 se realizaron en los Valles Centrales, 31% del total estatal (COCYT 2017).

De los productos de investigación, en el período 2011-2016, el mejor resultado en términos de libros publicados se logró en el 2012, con un total de 109 libros, 30 de los cuales se originaron en la Mixteca y 29 en la Costa. De 39 publicaciones generadas en 2016, 23 provinieron de la región de los Valles Centrales. El mayor número de artículos publicados se obtuvo en el año 2015, 523 artículos en total, siendo los Valles Centrales la región que concentró 30% del total estatal, con 155 artículos; sin embargo, en el 2016 se produjeron solamente 244 artículos.

En lo concerniente al programa de "Incorporación de Mujeres Indígenas a posgrados de calidad para el fortalecimiento regional", alineado a la estrategia nacional de formación de capital humano de alto nivel en las áreas de ciencia y tecnología, contabiliza 60 beneficiarias en cuatro generaciones, quienes al terminar los estudios de posgrado pueden colocarse en posiciones estratégicas en sus regiones para promover el desarrollo local.

Uno de los grandes retos de la CTI es el de la incorporación de las mujeres en las áreas científicas y tecnológicas, la difusión y divulgación de los productos de investigación, la incorporación de la CTI en la agenda pública que con la recién creada Comisión Permanente de CTI en la Legislatura local abre una oportunidad de acción sólida en la materia.

Finalmente, es de suma importancia revertir los indicadores de CTI, mediante políticas públicas que promuevan una mayor inversión en el desarrollo de la investigación, ciencia, tecnología e innovación, en apoyo con modelos *triple hélice* (gobierno-academia, empresa), una vinculación efectiva, educación de calidad y transferencia de tecnología, con el objetivo de incrementar la competitividad y productividad del estado.

Objetivo 1:
Impulsar el desarrollo tecnológico, científico y la innovación hacia el aprovechamiento productivo de las potencialidades de las distintas regiones del estado.

Estrategia 1.1:
Impulsar la formación y atracción de capital humano y tecnológico de alto nivel que contribuya al desarrollo sustentable de Oaxaca y sus regiones.

Líneas de acción:

- Gestionar becas para realizar estudios de posgrado a través de las convocatorias del CONACYT.
- Promover el registro de programas de posgrado al PNPC-CONACYT que impulse la formación de capital humano especializado en áreas científicas y tecnológicas de los sectores estratégicos de la entidad.
- Impulsar la creación de programas educativos de corte tecnológico con pertinencia regional y estatal.
- Implantar una política de ciencia y desarrollo tecnológico en los niveles Medio Superior y Superior, que incorpore a instituciones de investigación y formación científica vinculadas a los sectores productivos.
- Promover en Educación Básica el gusto y la familiaridad con la investigación, la ciencia y la tecnología, a través de actividades de difusión y ferias.

Estrategia 1.2:
Desarrollar y aprovechar las infraestructuras científico-tecnológicas.

Líneas de acción:

- Firmar convenios de colaboración para la optimización de infraestructuras científico-tecnológicas, así como en materia de equipamiento a través de nuevas adquisiciones y esquemas de transferencia de tecnología para mejorar los procesos productivos del estado de Oaxaca.
- Vincular a las IES y los CIS con el *clúster* de investigación CONACYT con la finalidad de incrementar la vinculación productiva.
- Contribuir al fortalecimiento de la infraestructura y equipamiento de contenido tecnológico de alto nivel para el nivel Medio Superior, Capacitación para el Trabajo, Superior y CIS.

Estrategia 1.3:
Promover la vinculación academia-empresa en actividades de CTI, con la finalidad de impulsar la resolución de problemas prácticos y la investigación aplicada.

Líneas de acción:

- Vinculación a las IES y los CIS con el aparato productivo para el fomento de la I+D+i colaborativa y el desarrollo de proyectos de investigación que respondan a demandas del tejido productivo.
- Promover el registro de las empresas y las IES en el RENIECYT, impulsando la CTI.

Estrategia 1.4:

Fortalecer la promoción, difusión y divulgación de la CTI.

Líneas de acción:

- Crear y operar el Comité Estatal de Vinculación, Innovación, Investigación Científica y Tecnológica (CEVIICT), formando redes y líneas de investigación multidisciplinarias aplicadas.
- Promover la creación y actualización de redes de investigadores (SEIO) y de innovación, en tanto una red de transferencia, difusión y divulgación de productos de investigación de gran valor agregado.
- Realizar eventos de promoción, difusión y divulgación de la CTI.

Estrategia 1.5:

Impulsar la investigación científica y tecnológica de alto impacto en los sectores estratégicos en las regiones del estado.

Líneas de acción:

- Potenciar la utilización de la Agenda de Innovación de Oaxaca.
- Impulsar el desarrollo de proyectos y productos de investigación científica con inversión público-privada en materia de energías renovables, recursos hídricos, agropecuario, forestal, biodiversidad y medio ambiente, entre algunos, que permitirán detonar la competitividad del estado.
- Incrementar el registro de profesores investigadores al SNI.
- Elaborar el catálogo de los servicios que ofrecen las IES y los CIS al sector productivo, estableciendo mecanismos de coordinación interinstitucional para el desarrollo de proyectos de intervención de manera conjunta.

Estrategia 1.6:

Fomentar la cultura de la innovación.

Líneas de acción:

- Fomentar la cultura emprendedora en las IES y los CIS con redes de especialistas que favorezcan la innovación y contribuyan a la creación, aceleración y consolidación de empresas de base tecnológica.
- Desarrollar políticas, programas y proyectos de difusión de la innovación en la sociedad, que contribuyan al bienestar social y atiendan las necesidades e intereses de las comunidades indígenas y de los colectivos sociales menos favorecidos.

1.2. SALUD

Diagnóstico

En Oaxaca, el acceso a los servicios de salud está condicionado por diversos factores, enmarcados en los ámbitos geográfico, socioeconómico y cultural. El reto en este aspecto es incrementar los niveles de bienestar y la calidad de vida de toda la población, así como garantizar su derecho constitucional a la salud mediante el diseño de políticas públicas, planes y programas que tengan como base la coordinación de los tres órdenes de Gobierno y la participación activa de una ciudadanía comprometida con el autocuidado.

Si bien es cierto que en México, y en particular en la entidad, existen avances importantes en el perfil de morbilidad y mortalidad de las personas, reflejado en el incremento de la esperanza de vida, aún se requieren acciones contundentes y decididas para lograr mejores condiciones y resultados en materia de salud pública.

Acceso efectivo a los servicios de salud

Cobertura

En cumplimiento con lo que estipulan las leyes en materia de salud, la cobertura está sólidamente basada en lo señalado en la Constitución de la Organización Mundial de la Salud (OMS) de 1948, que declara a la salud como un derecho humano fundamental; así como en el "Programa de Salud para Todos", establecido en 1978 en la declaración de Alma-Ata.

En nuestro país, y por lo tanto en Oaxaca, toda persona debe tener acceso efectivo y de calidad a los servicios de salud, en un entorno adecuado para realizar sus actividades cotidianas; en condiciones sociales, ambientales y laborales óptimas, con el propósito de alcanzar un mejor estándar de vida.

El Artículo 4° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que toda la población del país tiene derecho a la protección de la salud. En términos de la Ley General de Salud (LGS), este derecho se refiere a la facultad de toda la población mexicana a ser incorporada al Sistema de Protección Social en Salud (Artículo 77 bis1 de la LGS).

Con estos antecedentes, el acceso a la salud es entendido como la posibilidad de obtener de una manera integral los servicios para satisfacer las necesidades de prevención y tratamiento de la enfermedad, y de conservación y mejoramiento de la salud, teniendo siempre a la persona como corresponsable del autocuidado y el uso adecuado del Sistema.

De acuerdo con algunos datos de la Encuesta Intercensal 2015 del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), el estado de Oaxaca tiene una población de 3,967,889 habitantes. Destaca al respecto, que la esperanza de vida al nacer de las y los oaxaqueños para 2014 fue de 72.8 años, mientras que la media nacional era de 74.7 para el mismo año.[1]

[1] *Estadísticas Sociodemográficas de México*, INEGI, 2015.

Cuadro 1. **Carencia por acceso a los servicios de salud, Oaxaca**

Indicadores	Porcentaje				Miles de Personas			
	2010	2012	2014	2015	2010	2012	2014	2015
Carencia por acceso a los Servicios de Salud	38.5	20.9	19.9	16.9	1,492.5	823.4	794.9	677.5
Composición de la población sin carencia por acceso a los servicios de salud, según institución de afiliación								
Población afiliada al Seguro Popular	42.2	59.8	63.0	65.4	1,636.3	2,349.1	2,512.0	2,628.3
Población afiliada al IMSS	11.1	12.4	11.0	10.8	430.5	486.6	437.0	435.7
Población afiliada al ISSSTE	7.0	7.3	6.4	6.3	271.4	287.2	256.5	251.2
Población afiliada al ISSSTE estatal	0.4	0.2	0.4	0.0	15.5	8.6	14.5	0.0
Población afiliada a Pemex, Defensa o Marina	1.1	1.4	1.5	1.8	44.4	56.9	58.7	72.4
Población con seguro privado de gastos médicos	0.1	0.6	0.3	0.3	3.1	21.9	10.5	13.7
Población con acceso a servicios médicos por seguridad social indirecta*	1.2	1.1	0.9	1.0	47.6	41.3	35.7	41.8
Población afiliada a otra institución médica distinta de las anteriores	0.1	0.1	0.4	2.7	2.8	4.0	17.4	107.5

Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2010-2014 y MCS 2015.
Notas: Cabe señalar que una persona puede estar afiliada a más de una institución.
* Son aquellas personas que tienen acceso a servicios médicos por parentesco directo con algún familiar y que no cuentan con Seguro Popular.

Sin embargo, en el corto y mediano plazos, esta expectativa de vida se ve afectada debido al incremento de enfermedades crónico degenerativas y múltiples padecimientos que aumentan las probabilidades de sufrir limitaciones en la capacidad funcional para la realización de las actividades cotidianas, cuya consecuencia es el aumento de la demanda de servicios e infraestructura y por tanto más limitaciones en la prestación de esos servicios, además de la necesaria obligación de sectores poblacionales más jóvenes para integrarse a la actividad productiva.

En nuestra entidad en particular, durante la última década se han dado pasos importantes para avanzar en el proceso de afiliación y reafiliación de las y los oaxaqueños a algún régimen de seguridad social. Sin embargo, a pesar de estos esfuerzos, siguen existiendo importantes rezagos en la cobertura de los servicios.

Entre otros datos tenemos que la carencia por acceso a los servicios de salud en los últimos cinco años disminuyó en forma importante en 21.6 puntos porcentuales, pasando de 38.5% en el año 2010 a 16.9% en 2015, considerando al Seguro Popular como la institución con mayor número de afiliaciones.

Debe aclararse al respecto que la afiliación a un sistema de salud no asegura que se esté recibiendo el servicio y que, en su caso, éste sea de calidad y resolutivo. Para ello, es conveniente considerar algunos elementos de análisis que permitan identificar si la cobertura de los servicios de salud se traduce en que, al demandarlos, éstos sean otorgados, y en qué medida son accesibles, de calidad y corresponden a las necesidades de las y los beneficiarios.[2]

Además de la afiliación, hay que tomar en cuenta otros indicadores complementarios sobre los elementos asociados al derecho a la salud, dado que ésta no es suficiente para medir el acceso y uso de dichos servicios, es necesario analizar información adicional que contribuya a determinar hasta qué punto se ejerce efectivamente el derecho a la salud.

Calidad

La evaluación de la calidad de la atención es un elemento fundamental para conocer el desempeño de los servicios de salud y es una valiosa herramienta en la toma de decisiones dirigidas a la mejora de los mismos.

Como ya se mencionó, en Oaxaca, los servicios de salud úblicos presentan retos importantes en indicadores de calidad, con tiempos de espera muy por arriba de lo óptimo (30 minutos o menos). De acuerdo con la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2012 (ENSANUT, 2012), en las instituciones del sector público se presentan tiempos de espera de aproximadamente 60 minutos para recibir atención médica.

Por otra parte, aproximadamente 75% de la población en Oaxaca percibió una mejora en su salud después de haber recibido atención ambulatoria en las instituciones públicas de salud.

Desde el punto de vista del o la paciente, en cuanto al tratamiento y la atención, del total de personas que recibieron atención ambulatoria en el estado para el año 2012, 83.1% percibió la atención de calidad como "Muy buena y buena". De este total, la percepción de la calidad de atención como "Regular" fue similar en los usuarios del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), y de dependencias de la Secretaría de Salud, aproximadamente 12 por ciento.

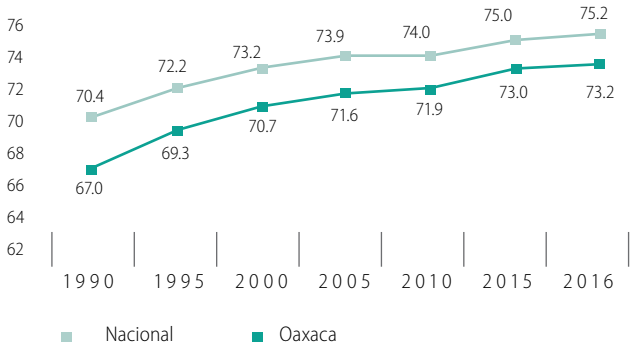
Por lo anterior, es importante la reinstalación del Comité Estatal de Calidad (CECAS) para contar con la figura jurídica que respalde la toma de decisiones. Que además permita el empoderamiento de los Gestores de Calidad Regionales y Hospitalarios para la aplicación de las 15 Líneas de Acción del Programa de Calidad en la Atención Médica (PROCAM) y que haga posible obtener resultados finales adecuados a los procesos de Acreditación y Certificación de las Unidades de Salud, para beneficio de la población que demanda una atención de calidad y segura.

Promoción de la salud, prevención de enfermedades y atención curativa

La situación actual de Oaxaca muestra, de acuerdo con los datos del Consejo Nacional de Población (CONAPO), que la esperanza de vida de la población se ha incrementado en los últimos años, y ello también representa un aumento en la prevalencia de enfermedades crónico degenerativas, cuyo resultado es una carga global de enfermedad que requiere de una gran inversión en salud. Es oportuno mencionar en este punto que la esperanza de vida general al nacer en la entidad pasó de 67 años en 1990 a 73.0 en 2015.

[2] CONEVAL. Indicadores sobre acceso y uso efectivo de los servicios de salud afiliados al Seguro Popular.

Gráfica 1. **Esperanza de vida al nacer 1990-2016**



Fuente: Proyecciones de Población del CONAPO, 2013.

La esperanza promedio de vida para Oaxaca en el año 2015 fue de 76 años para las mujeres y 70.1 para los hombres. Comparativamente con el promedio nacional, en la entidad es de dos años menos en ambos casos, lo que implica una reducción para ambos grupos con respecto a la esperanza promedio de vida del resto del país durante los últimos años. Al igual que sucede en otras entidades de México y en otros países del mundo, las mujeres en Oaxaca viven, en promedio, más que los hombres.

Respecto a otros datos, en el año 2015 las principales causas de enfermedad fueron los padecimientos infecciosos, como las infecciones de las vías respiratorias superiores, enfermedades digestivas infecciosas y parasitarias, e infecciones en el aparato urinario. Figuran también en esta lista los padecimientos crónico degenerativos como las enfermedades hipertensivas y la diabetes *mellitus*.

Cuadro 2. **Diez principales causas de morbilidad en Oaxaca, 2015**

Lugar	Causa
1	Infecciones y otras enfermedades de las vías respiratorias superiores
2	Ciertas enfermedades digestivas infecciosas y parasitarias
3	Enfermedades del aparato urinario
4	Enfermedades de otras partes del aparato digestivo
5	Enfermedades víricas
6	Enfermedades del oído y de la apófisis mastoides
7	Traumatismos, envenenamientos y algunas otras consecuencias de causas externas
8	Enfermedades de la cavidad bucal, de las glándulas salivales y de los maxilares
9	Enfermedades hipertensivas e isquémicas del corazón
10	Diabetes *mellitus*

Fuente: Secretaría de Salud del Estado de Oaxaca, 2015.

Por otra parte, en el año 2015 la tasa bruta de mortalidad (tasa por mil habitantes) fue de 7.1, siendo Oaxaca el estado del país con la tasa más alta en este rubro, en tanto que la media nacional fue de 5.7 personas fallecidas por cada mil habitantes.

Entre las primeras causas de mortalidad en el estado aparecen la diabetes *mellitus*, los tumores malignos y las enfermedades cerebrovasculares, figuran también algunas relacionadas con hábitos de vida no saludables, enfermedades del hígado debido al alcoholismo y la alimentación inadecuada.

Cuadro 3. **Diez principales causas de mortalidad general en Oaxaca, 2015**

Lugar	Causa
1	Diabetes *mellitus*
2	Tumores malignos
3	Enfermedades cerebrovasculares
4	Enfermedades de otras partes del aparato digestivo
5	Bronquitis, neumonía y otras enfermedades del aparato respiratorio
6	Síntomas, signos y hallazgos anormales clínicos y de laboratorio, no clasificados en otra parte
7	Enfermedades hipertensivas e isquémicas del corazón
8	Enfermedad alcohólica del hígado
9	Desnutrición y otras deficiencias nutricionales
10	Enfermedades del aparato urinario

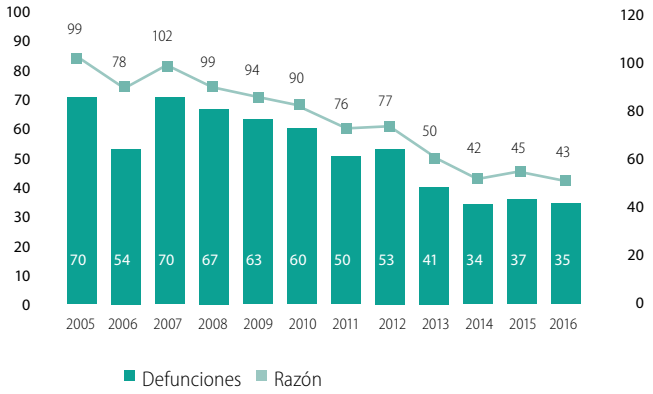
Fuente: Secretaría de Salud del Estado de Oaxaca, 2015.

Además de estos retos en salud, hoy persisten deudas con diferentes grupos sociales que viven en condiciones de vulnerabilidad. De los indicadores que mejor reflejan esta brecha social son la Tasa de Mortalidad Infantil (TMI) y la Razón de Mortalidad Materna (RMM).

En estos rubros, Oaxaca se encuentra entre las primeras diez entidades federativas con mayores tasas de mortalidad infantil. En 2016 en la entidad se registró una tasa de 12.4 defunciones de menores de un año de edad por cada mil nacidos vivos, mientras que a nivel nacional fue de 11.7 defunciones.

En cuanto a la RMM, ésta disminuyó en el período de 2005 a 2016 en 56 puntos, pasando de 99 a 43 defunciones maternas por 100,000 nacidos vivos. No obstante, en relación con el número de defunciones se presenta cierta inflexibilidad desde 2014 al 2016, al tener 34 y 35 defunciones, respectivamente.

Gráfica 2. **Mortalidad materna en el estado de Oaxaca, 2005-2016**



Fuente: Secretaría de Salud del Estado de Oaxaca, 2015.

Además de las enfermedades con mayor prevalencia en la entidad, se han identificado otros retos importantes a enfrentar. En este contexto, el cáncer de cuello uterino constituye la primera y segunda causas de muerte por cáncer en las mujeres mayores de 25 años a nivel nacional y estatal. Además, en Oaxaca se registran entre 80 a 100 casos nuevos de cáncer en la infancia al año, de los cuales 90% reciben tratamiento en etapas avanzadas.

Asimismo, existe un crecimiento importante de las enfermedades crónico degenerativas. Al respecto, en la entidad se estima que 12.8% de la población padece diabetes y 16.7% hipertensión, lo que representa más de 161 mil personas enfermas de diabetes y 210 mil con hipertensión. Estas enfermedades constituyen la primera (defunciones por enfermedades del corazón secundarias a hipertensión arterial), segunda (por diabetes) y cuarta (enfermedades cerebrovasculares) causas de mortalidad, respectivamente.

En otro rubro, aproximadamente 52% de los municipios del estado presentan condiciones favorables para la transmisión, permanencia y propagación de las Enfermedades Transmitidas por Vector (ETV). Y la entidad se ubica entre las diez primeras con casos de VIH/SIDA en el país, en lo que a esto concierne, en 2016 se registraron 456 nuevos casos, sobre todo en el grupo de edad con mayor contagio, que es el de personas de 31 a 35 años.[3]

[3] COESIDA. *Situación actual del SIDA en Oaxaca,* 2016.

Finalmente, el sobrepeso y la obesidad aumentan el riesgo de padecer coronariopatías, accidentes cerebrovasculares isquémicos, diabetes *mellitus* e hipertensión arterial. Las enfermedades del corazón, la diabetes y las enfermedades cerebrovasculares, representan la 1ª, 2ª y 4ª causas de muerte en la entidad.

Uso efectivo de los recursos en salud

Existen diversas razones que determinan que una persona, aun cuando esté afiliada a un sistema de salud, no reciba los servicios a los que tiene derecho, entre ellas la insuficiencia de infraestructura y de establecimientos, de bienes y de servicios de salud.

Debe indicarse al respecto que la disponibilidad de los servicios de salud se basa en el reforzamiento y puesta en marcha de unidades médicas y hospitales mediante la existencia de los recursos materiales, humanos y presupuestarios necesarios para la atención a la salud de la población.[4]

Infraestructura

Para la prestación de los servicios súblicos de salud, Oaxaca cuenta con 1,708 unidades de consulta externa, 177 unidades de hospitalización y 15 unidades de asistencia social; una infraestructura que se complementa con 1,955 casas de salud (en un espacio físico proporcionado por la comunidad), atendidas por auxiliares de salud del lugar.[5]

El número de camas hospitalarias por mil habitantes es de 0.53 por 1,000 habitantes, debiendo ser de 0.85, lo que demuestra el rezago existente.

Durante el 2014, en el estado se proporcionaron un total de 10,548,450 consultas externas por parte de las instituciones del Sector Público de Salud, correspondiendo 54% a las ofrecidas por los Servicios de Salud de Oaxaca (SSO).

Capital humano para la salud

Los recursos humanos son estratégicos para el buen desempeño de cualquier sistema de salud. El reto en este aspecto es desarrollar una fuerza laboral que esté disponible, tenga arraigo en las comunidades, sea competente, productiva y responda a las necesidades de la población, con prioridad en

[4] CONEVAL. *Indicadores sobre acceso y uso efectivo de los servicios de salud afiliados al Seguro Popular.*

[5] Dirección de Infraestructura, Mantenimiento y Servicios Generales. Servicios de Salud de Oaxaca, Mesa 1.

Cuadro 4. **Principales servicios otorgados en las instituciones del Sector Público de Salud en Oaxaca, 2014**

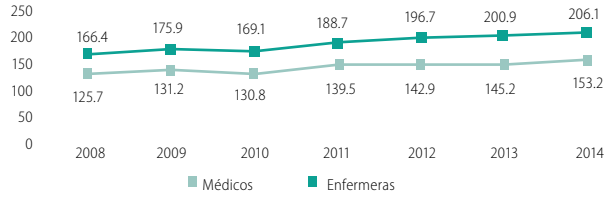
Servicio	Total	SSO	DIF	IMSS	IMSS-PROSPERA	ISSSTE	PEMEX
Consultas externas	10 548 450	5 696 063	35 144	1 406 159	2 562 436	671 447	177 201
Estudios de diagnóstico	9 244 049	5 052 116	2 799	2 131 851	1 274 569	518 539	264 175
Sesiones de tratamiento	944 543	37 064	44 751	837 005	0	869	24 854
Egresos hospitalarios	153 684	91 614	0	24 577	29 237	5 810	2 446
Intervenciones quirúrgicas	84 141	46 984	0	17 875	13 409	4 535	1 338
Defunciones hospitalarias c/	2 874	1 596	0	643	410	134	91
Partos atendidos	56 277	32 888	0	5 726	16 575	873	215
Abortos registrados	6 286	4 205	0	715	1 204	140	22
Dosis de biológicos	4 079 909	2 392 890	0	265 928	1 196 232	203 302	21 557
Pláticas de educación para la salud	664 794	345 376	407	3 207	92 517	216 932	6 355
Consultas y atenciones de planificación familiar	454 649	292 546	18	17 568	125 641	18 515	361

Fuente: *Anuario Estadístico de Oaxaca,* 2015.

la prevención y promoción de la salud. Hoy el Sector Público de Salud enfrenta desafíos fundamentales respecto a los recursos humanos, que son un reflejo de la situación que guarda la infraestructura. [6]

Si bien en los últimos años en la entidad se ha observado un crecimiento en el número de médicos y enfermeras en instituciones del sector salud, aún es bajo en comparación con el promedio nacional. En Oaxaca, el número actual de médicos por cada 100 mil habitantes es de 153 y de 206 enfermeras; mientras que el promedio nacional es de 170 médicos y 235 enfermeras.

Gráfica 3. **Personal médico por cada 100 mil habitantes en instituciones públicas de salud del estado de Oaxaca, 2008 a 2014**



Fuente: Estadísticas de salud, discapacidad y seguridad social. INEGI, 2015.

En adición a lo anterior, se observa también una tendencia hacia la concentración de los recursos humanos en las áreas urbanas, debido a las distancias y tiempos para establecerse en localidades lejanas y dispersas, cuya principal consecuencia es que la atención brindada en los centros de salud rurales suele depender de los médicos en formación que realizan su servicio social. No puede dejar de mencionarse que la mayor parte de las plantillas de personal de salud en las diferentes instituciones médicas se concentra en los turnos matutinos, careciendo de atención en turnos vespertinos, nocturnos y en fines de semana.

A su vez, en un sistema de salud centrado en la persona, el perfil de cada paciente requiere que el personal médico reconozca la interculturalidad de la población y se apegue al cumplimiento de los derechos humanos y los criterios éticos respectivos, además de contar con las habilidades interpersonales y de comunicación, aspectos que no siempre están incorporados al conjunto de competencias del personal médico que brinda servicios en las unidades de salud.[7]

En cuanto a la formación de recursos humanos en el sector, en Oaxaca es necesario establecer una nueva estrategia estatal para la formación de dichos recursos, que responda tanto a las necesidades de salud de sus habitantes como a la normatividad en la materia.

Por lo anterior, debe existir una colaboración cercana entre las instituciones educativas formadoras de recursos humanos y las instituciones del sector salud, a efecto de ofrecer una formación que considere las necesidades propias de cada región. En este sentido, las instituciones de salud, entre otros apoyos, deben facilitar las prácticas y campos clínicos para la formación integral de los futuros profesionistas, lo que redundará en beneficio de la calidad del personal que posteriormente labore en estas instituciones.

[6] OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico). Getting It Right. Una agenda estratégica para las reformas en México.OECD Publishing, 2012. Disponible en línea en: http://www.oecd.org/centrodemexico/Getting%20It%20Right%20EBOOK.pdf

[7] Gobierno de la República. Programa Sectorial de Salud 2013-2018.

Medicamentos e insumos

Otro de los retos que enfrenta los servicios de salud en Oaxaca es contar con medicamentos y suministros médicos para atender en forma efectiva la demanda de la población. En este sentido, de acuerdo con la ENSANUT, 2012, si se toma como criterio el surtimiento completo de la receta, se observa que del total de pacientes atendidos en los centros de salud u hospitales de la SSA, 77% recibieron sus medicamentos; sin embargo, 4.5% los tuvo que conseguir fuera de estas instituciones. Favorablemente, casi todos los usuarios del IMSS (93.4%) los recibieron.

De este modo, el surtimiento completo de los medicamentos recetados es un desafío para alcanzar la cobertura universal de los servicios de salud en la entidad. En este aspecto, es cierto que las unidades de la SSA en Oaxaca han mejorado, no obstante, aún se presentan importantes deficiencias, dado que casi la cuarta parte de sus usuarios en el período reportado tuvo que pagar los medicamentos que les fueron recetados.

Líneas de acción:

- Focalizar esfuerzos para afiliar o reafiliar al Seguro Popular a la población sin seguridad social, especialmente aquella que habita en zonas rurales y poblaciones indígenas.
- Sustituir las Brigadas Móviles de Afiliación por Módulos Fijos en zonas de gran demanda.
- Promover esquemas financieros que incentiven la inscripción de empresas y personas al IMSS e ISSSTE.
- Fortalecer la orientación a las y los afiliados al Seguro Popular por medio de la capacitación al personal de este programa.
- Acercar los servicios de salud a las comunidades marginadas mediante las Unidades Móviles de Atención Médica.
- Garantizar la continuidad en la atención de servicios de salud a la persona.
- Uso de tecnología de la información como medio para acercar los servicios a la población (Telesalud).

Cuadro 5. **Prescripción, surtimiento y pago por los medicamentos utilizados**

Dependencia	Le recetaron medicamentos	Consiguió todos los medicamentos en la institución de atención	Consiguió alguno o ninguno de los medicamentos	Consiguió todos los medicamentos fuera de la institución de atención	Pagó por los medicamentos utilizados
IMSS	95.3	93.4	6.6	0	1.2
SSA [a/]	91.2	77.5	18	4.5	24
Privadas	97.1	57.5	6.1	36.5	89.6
Otras [b/]	88.2	62.4	28	9.5	24.3
Promedio	**92.9**	**71.1**	**14.5**	**14.4**	**41.5**

Fuente: Instituto Nacional de Salud Pública. Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2012.
[a/] Centros de salud u hospitales de la SSA.
[b/] Otras: PEMEX, SEDENA, SEMAR, IMSS-Oportunidades, ISSSTE, ISSSTE-Estatal, otros lugares.

Objetivo 1:

Garantizar el acceso universal a los Servicios de Salud de manera efectiva, oportuna y con calidad, mediante el aseguramiento social público y voluntario de la población oaxaqueña, incluyendo la medicina tradicional.

Estrategia 1:

Incrementar la cobertura de los Servicios de Salud de la población del estado, a través de acciones de afiliación y reafiliación en todos los regímenes, prioritariamente a la población sin derechohabiencia.

Estrategia 1.2:

Eficientar los servicios de salud en Oaxaca para garantizar la calidad en la atención.

Líneas de acción:

- Fortalecer la acreditación de las Unidades Médicas de los tres niveles de atención, e incorporar a las Unidades Hospitalarias de los SSO al Seguro Médico Siglo XXI y al Fondo de Protección Contra Gastos Catastróficos.
- Atender oportuna e integralmente de salud a la población que vive en condiciones de vulnerabilidad y en pobreza extrema.

- Certificar las Unidades Médicas de los tres niveles de atención.
- Integrar un sistema universal de información en salud para eficientar y homologar los procesos.
- Promover la Evaluación del Desempeño de los Programas de Salud.
- Mejorar las competencias y habilidades gerenciales para la administración del sistema de salud.
- Fortalecer a las Unidades Médicas garantizando que cuenten con el servicio de Internet.
- Impulsar la integración y operación de los Comités Intersectoriales de Prevención y Promoción de la Salud: salud materna, cáncer, enfermedades crónico degenerativas, vectores, con corresponsabilidad de las diferentes instituciones públicas.
- Adecuar la legislación vigente para incorporar los elementos esenciales del derecho a la salud, relativos a la disponibilidad, calidad, accesibilidad y aceptabilidad.
- Poner en marcha un Grupo Gerencial así como la implementación de Comités Rectores para el seguimiento de los procesos de acreditación, re-acreditación y certificación de las Unidades Médicas; además de la adopción, seguimiento y aplicación de Guías Clínicas y Servicios de Salud Integrados y Centrados en la Persona.

Objetivo 2:
Consolidar las acciones de promoción de la salud y prevención de enfermedades en Oaxaca.

Estrategia 2.1:
Promover actitudes y conductas saludables en la población oaxaqueña, así como prevenir y controlar enfermedades mediante la corresponsabilidad de los actores involucrados.

Líneas de acción:
- Promover estilos de vida saludables a través del autocuidado, con la finalidad de prevenir y retrasar complicaciones ocasionadas por las enfermedades crónico degenerativas.
- Prestar servicios de promoción de la salud, vigilancia de la nutrición, prevención, detección y control de enfermedades, así como de la salud sexual reproductiva.
- Promover y fortalecer acciones para mejorar la salud y nutrición de las mujeres embarazadas, mujeres en período de lactancia y las niñas y niños menores de cinco años de edad.
- Promover el diagnóstico temprano y el tratamiento oportuno para las niñas, niños y adolescentes con cáncer.
- Desarrollar campañas educativas permanentes sobre la prevención y control del sobrepeso, la obesidad y la diabetes.
- Implementar la Estrategia Estatal para la Prevención del Embarazo Adolescente y promover la planificación familiar.
- Impulsar la detección oportuna del Virus de la Inmunodeficiencia Humana (VIH) con apoyo de Organizaciones no Gubernamentales (ONGS) y del Sector Salud, con pruebas rápidas, por medio de Unidades Móviles de Detección, a efecto de suministrar un tratamiento antirretroviral.
- Implementar un enfoque integral y la participación de todos los actores en la promoción y prevención de las enfermedades de la mujer, con el propósito de disminuir la morbilidad y mortalidad por estas causas en este sector de la población.
- Incentivar la práctica de la lactancia materna exclusiva y la cultura alimentaria tradicional que contribuyan a un estilo de vida saludable en las familias.
- Implementar esquemas de coordinación con las autoridades municipales y población en general para disminuir la incidencia de enfermedades transmitidas por vector, priorizando los municipios de riesgo.
- Promover estrategias de prevención y promoción de la salud bucal.
- Consolidar la medicina tradicional dentro del esquema del modelo de atención de las instituciones del sector salud y crear un cuadro básico de remedios herbolarios.
- Impulsar acciones de prevención y tratamiento de las adicciones en adolescentes y jóvenes.

Estrategia 2.2:
Proteger la salud de la población del estado mediante la detección y control de los factores de riesgo sanitarios.

Líneas de acción:
- Promover en el ámbito municipal la aplicación de medidas en materia de saneamiento básico.
- Reforzar la vigilancia sanitaria de la calidad del agua a través de operativos a pozos y vehículos cisternas, e informar y sensibilizar a las autoridades municipales sobre la responsabilidad que les compete de clorar el agua.

- Vigilar y asegurar la calidad bacteriológica del agua para uso y consumo humano.
- Reforzar los operativos interinstitucionales e intersectoriales para garantizar playas limpias.
- Aumentar las acciones de control y vigilancia en los establecimientos que expenden alimentos.
- Garantizar el manejo adecuado de espacios destinados a sacrificios de animales y empacadoras de carnes.
- Coordinar actividades con los sectores productivos para la detección, prevención y fomento sanitario en el ámbito laboral.
- Reforzar la supervisión de establecimientos y servicios de salud.
- Reducir los riesgos que afectan la salud de la población en cualquier actividad de su vida.

Objetivo 3:

Consolidar un sistema de salud eficiente en el estado, garantizando la disponibilidad y el uso óptimo de los recursos del sector.

Estrategia 3.1:

Fortalecer la disponibilidad de infraestructura física y equipamiento, así como la formación y gestión de recursos humanos en el sector salud de la entidad.

Líneas de acción:

- Optimizar la disponibilidad de la infraestructura y equipamiento del sistema de salud, de forma que se tengan los recursos necesarios para la atención de las y los usuarios.
- Aplicar el mantenimiento necesario a las instalaciones de salud, cumpliendo con los estándares para la acreditación y certificación de servicios a partir de las condiciones óptimas de infraestructura y equipamiento.
- Fortalecer la infraestructura hospitalaria de alta especialidad con el objetivo de atender la demanda de los servicios de salud.
- Vigilar el uso racional de la radiotrerapia en pacientes oncológicos.
- Implementar el Centro Integral de Servicios Auxiliares de Diagnóstico (CISAD) que regule la operatividad de las áreas de diagnóstico.
- Fortalecer la Red de Laboratorios para la oportuna atención de emergencias.
- Mejorar las capacidades del personal del sector con un enfoque en seguridad y calidad de la atención médica, mediante cursos y acreditaciones en temas prioritarios.
- Impulsar la formación de los recursos humanos alineada a las necesidades demográficas y epidemiológicas de las regiones.
- Revisar continuamente la pertinencia y relevancia de los programas de posgrado de formación de recursos humanos en investigación de la salud.
- Fortalecer los mecanismos de transparencia y combate a la corrupción, a través de comprobación y la rendición de cuentas en la aplicación de los recursos que se destinan al sector.
- Promover la coordinación interinstitucional con la participación de instituciones formadoras y receptoras de recursos humanos en salud, representados en la Comisión Interinstitucional para la Formación de Recursos Humanos para la Salud (CEIFRHIS).
- Impulsar los Centros de Investigación de la Salud existentes y plantear la creación de nuevos Centros.
- Aplicar el Presupuesto para Atención a la Salud con Enfoque de Género, Interculturalidad y Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes.

Estrategia 3.2:

Garantizar el acceso a medicamentos e insumos para la salud de calidad en Oaxaca.

Líneas de acción:

- Retomar el papel rector de los servicios de salud en las diferentes políticas de las instituciones del sector para hacer más eficientes los recursos económicos y humanos, y el uso de insumos.
- Incrementar el abasto de medicamentos de acuerdo con las necesidades locales.
- Promover el uso racional de la prescripción de medicamentos.
- Fomentar la compra coordinada de medicamentos e insumos entre la Federación y el Gobierno del Estado.
- Vigilar la eficiencia en el gasto asignado a la compra de medicamentos e insumos para la salud.
- Garantizar el abasto de medicamentos e insumos para la salud, con el fin de asegurar el suministro oportuno para la atención de la población en las Unidades Médicas.

1.3. VIVIENDA

Diagnóstico

El Artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece el derecho de toda familia a disponer de una vivienda digna y decorosa, sin embargo, no especifica las características mínimas con las que deberá contar.

Al respecto, debe decirse que el ambiente en el cual habitan y conviven las personas tiene una influencia determinante en su calidad de vida, de esta manera, tanto los componentes físicos de la vivienda –su dimensión, equipamiento, infraestructura y materiales– como los relacionales –familiares, culturales y ambientales– constituyen factores decisivos para nuestra formación y adaptación al entorno sociocultural y económico en donde nos desenvolvemos (Tello i Robira, 2003).

En este entendido, es claro que una vivienda hecha con materiales resistentes y adecuados, que no dañen la salud de sus habitantes y les protejan de las inclemencias del medio, disminuye la ocurrencia de enfermedades y otros eventos adversos (Cattaneo, *et al.*, 2007); lo contrario, siempre pondrá en riesgo la integridad física de sus moradores.

De igual manera, la falta de espacios suficientes en una vivienda tiene implicaciones en la privacidad y la libre circulación de sus ocupantes, con la consiguiente alteración de su salud física y mental. Como diversos estudios lo han demostrado, el hacinamiento está asociado a la escasez y la imposibilidad de tener opciones para adquirir espacios habitacionales apropiados (Anzaldo y Bautista, 2005).

Si bien disponer de una vivienda construida con materiales sólidos y que protejan debidamente a sus habitantes es indispensable, la disposición de servicios básicos como el agua potable y la energía eléctrica tiene un fuerte impacto en las condiciones sanitarias y las actividades que las personas pueden desarrollar dentro y fuera de ella.

En el estado de Oaxaca, conforme con las cifras del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), existen un total de 1,043,527 viviendas particulares habitadas, de las cuales 76.77% son propias y 20.1% alquiladas o prestadas, es decir, 209,759 viviendas.

Territorialmente, las regiones de los Valles Centrales, el Istmo, la Costa y el Papaloapan concentran 70% de las viviendas del estado. A su vez, tan solo 50 municipios suman 50% de las viviendas totales, lo que ejerce una fuerte presión sobre los servicios, la calidad y la infraestructura necesarias para contar con una vivienda digna.

Debido a esto, la entidad presenta condiciones especiales en la conformación de sus zonas urbanas y centros de población, a las que se suman su orografía, su diversidad cultural y las características del medio. Se trata de circunstancias que han originado zonas urbanas con alto crecimiento poblacional y una gran cantidad de comunidades dispersas, en su mayoría con menos de 500 habitantes, entre otras características.

En cuanto a las acciones recientes del Gobierno frente a estos fenómenos, se estima que durante el año 2015 se otorgaron un total de 15,590 créditos para vivienda, de los cuales 57.6% fue para el mejoramiento físico, 22.7% para vivienda completa y 15% para vivienda inicial.

Certeza jurídica

Una vivienda no consiste sólo en un techo bajo el cual se habita, además implica la seguridad jurídica en su tenencia, la disponibilidad de servicios básicos, las adecuaciones culturales que exige su habitabilidad, los gastos soportables, etcétera. El derecho a ella significa, por tanto, acceder a un hogar y a una comunidad segura en la que se pueda vivir en paz, con dignidad, en salud física y mental. En tal entendido, la vivienda no será adecuada si no refrenda algunos elementos como la seguridad física, y un área suficiente y protegida contra los elementos climáticos.

Sea cual fuere el tipo de tenencia sobre la vivienda, todas las personas deben gozar de un cierto grado de seguridad del espacio que habitan, aquel que les garantice una protección legal contra el desalojo forzoso, el hostigamiento u otras amenazas. De este modo, la vivienda digna se pone en riesgo cuando existen irregularidades jurídicas en la propiedad o posesión de la misma.

Calidad y espacios de la vivienda

En esta materia, los criterios formulados por la Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI) para el indicador de calidad y espacios de la vivienda, incluyen dos subdimensiones: el material de construcción y sus espacios.

De acuerdo con estos lineamientos, se considera como población en situación de carencia por calidad y espacios de la vivienda a las personas que residan en casas que presenten, al menos, una de las siguientes características: piso de tierra; techos de lámina de cartón o desechos; muros de embarro o bajareque, de carrizo, bambú o palma, de lámina de cartón, metálicos o de asbesto, de material de desecho; y con hacinamiento.

Para el año 2015, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), estimó que 20.9% de la población del estado tenía al menos una de estas carencias señaladas, y que si bien en los últimos años Oaxaca ha sido la entidad con más disminución porcentual del país, se mantiene dentro de los tres estados con más alto porcentaje de su población en situación de carencia.

De igual forma, el INEGI estimó para este mismo año que un total de 256,477 viviendas tenían al menos una de las carencias mencionadas, 95% de las cuales presentaba hasta dos carencias.

La carencia más frecuente refiere a las viviendas con piso de tierra, en 12.8% de los hogares; seguida del hacinamiento, con 11.5%; las paredes de materiales endebles, 6.8%; y los techos de material de desecho o lámina de cartón con 1.1 por ciento. Y son las regiones de Valles Centrales, la Costa y el Istmo las que concentran más de 50% de las viviendas con carencia en calidad y espacios, mientras que en las regiones de la Cañada, Sierra Sur y Costa, esta situación se enfrenta con mayor intensidad.

Servicios básicos

La CONAVI identifica cuatro servicios básicos que debe tener una vivienda: acceso al agua potable, disponibilidad de servicio de drenaje, servicio de electricidad y combustible para cocinar en la vivienda.

El que una casa cuente con estos servicios básicos permite elevar la calidad de vida de las personas que en ella habitan. En función de lo anterior, una persona se considera en situación de carencia por servicios básicos de su vivienda si ésta le falta al menos uno de los servicios mencionados.

Para el año 2015, según las cifras del CONEVAL, en Oaxaca existían aún importantes rezagos en materia de servicios básicos en la vivienda, en tanto que 59.5% de la población del estado no contaba con alguno de esos servicios, el porcentaje más alto del país.

Con base en la Encuesta Intercensal del 2015 publicada por el INEGI, del total de viviendas, 52.2% carecían de al menos uno de los servicios básicos; es decir, que más de 500 mil hogares no disponen de la infraestructura o acceso al agua potable y su saneamiento a la energía eléctrica o usan leña o carbón como combustible para cocinar, sin chimenea; y 89.5% tienen entre una y dos de estas carencias.

La carencia más frecuente en estos servicios se da en viviendas que usan leña o carbón como combustible para cocinar, sin chimenea, con 40.7%; seguida por la disponibilidad de drenaje, con 25.1%; la disponibilidad de agua, con 12.6%; y el acceso a la energía eléctrica, con 3.1% de las viviendas.

A nivel regional, los Valles Centrales, la Costa y la Mixteca concentran 50% de las viviendas sin acceso a los servicios básicos, mientras que la Cañada, Sierra Sur y Sierra Norte, presentan más intensidad de esta carencia, con más de 70% de sus viviendas en rezago.

Es importante destacar que Oaxaca se encuentra entre los estados del país más carentes de acceso a los servicios básicos en la vivienda, donde además, la orografía y la dispersión poblacional de sus más de 12 mil localidades dificulta el uso de tecnologías convencionales para dotarlos, por lo que en la entidad se requieren medios alternativos, tales como celdas fotovoltaicas, sanitarios con biodigestor, estufas ecológicas, entre otros, para proveerse de los servicios de agua potable, alcantarillado, electricidad y medios para cocinar, principalmente.

Con respecto a las zonas urbanas, el crecimiento poblacional no planeado ha incrementado la necesidad de la accesibilidad de los servicios de agua potable y drenaje sanitario, cuya consecuencia es el colapso y deficiencia en los sistemas existentes.

En este sentido, en los últimos años, la formación de centros económicos urbanos ha incrementado la demanda de vivienda en las zonas conurbadas, esto aunado a la explosión demográfica, el encarecimiento del uso de suelo, la

significativa presencia de propiedad social en el estado, los costos notariales, más la dificultad para acceder a créditos hipotecarios, dificultan la adquisición de terrenos y por ende la construcción de vivienda.

De este modo, la aplicación de una política pública integral que abarque la dotación de servicios básicos, el mejoramiento de su calidad y los espacios, así como la certeza jurídica de la posesión de la vivienda, resulta sumamente compleja, y aún más si se consideran otros factores de diversa índole, entre los que destacan:

- Que la industria de la construcción ofrece soluciones de vivienda para personas cuyo ingreso es superior a 3.5 salarios mínimos.
- El 7.31% de las viviendas nuevas adquiridas corresponde a los desarrollos inmobiliarios.
- En tres cuartas partes del territorio oaxaqueño la tenencia de la tierra es de origen social, dividida en ejidal (con 33%) y comunal (con 41%); mientras que sólo 26% es propiedad privada.
- En las zonas urbanas, la tierra de origen social representa hasta 90% de la superficie total.

Es evidente que este conjunto de factores tiene un importante impacto social en la vida de las y los oaxaqueños, dado que inciden en la certeza y estabilidad de uno de los principales elementos del patrimonio familiar. A lo anterior, deben sumarse los rezagos existentes en cuanto a servicios, calidad y espacios en la vivienda.

Objetivo 1:

Garantizar el acceso a una vivienda digna y con seguridad jurídica, de calidad, con infraestructura y servicios básicos, mediante la promoción de la vivienda nueva o su mejoramiento, en particular en las regiones oaxaqueñas con más rezago.

Estrategia 1.1:

Fortalecer la certeza jurídica sobre la propiedad y adquisición de vivienda para garantizar el patrimonio de las familias oaxaqueñas.

Líneas de acción:

- Promover la regularización de la vivienda con la entrega de escrituras y títulos de propiedad, favoreciendo el ordenamiento territorial.
- Propiciar acuerdos con ejidos y comunidades para que las familias con viviendas construidas en propiedad social cuenten con la seguridad jurídica de su patrimonio.

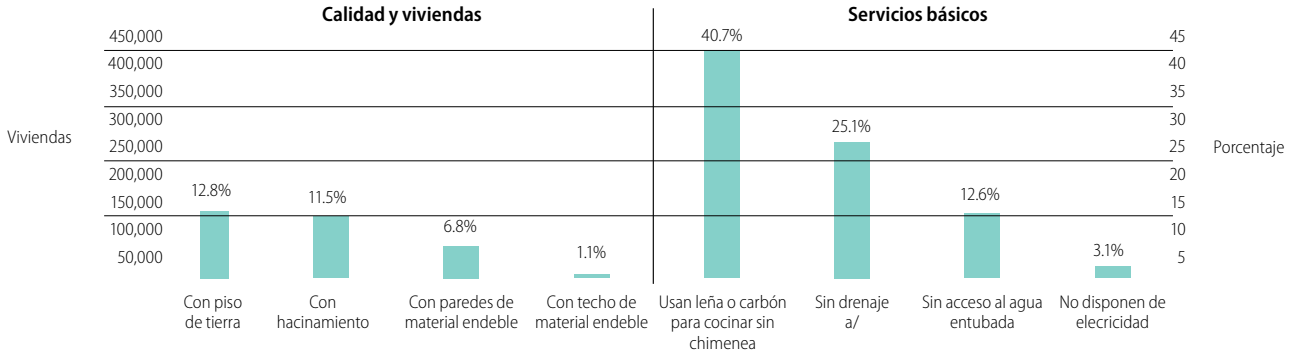
Estrategia 1.2:

Mejorar la calidad y los espacios de la vivienda en Oaxaca, particularmente en aquellas regiones donde los rezagos son más agudos.

Líneas de acción:

- Impulsar programas para el mejoramiento estructural de la vivienda mediante la construcción de techos y muros con materiales resistentes y pisos de cemento.

Cuadro 1. **Carencia por acceso a la calidad y espacios y servicio básicos, 2015**



Fuente: Encuesta Intercensal 2015, INEGI.
a/ Incluye viviendas cuya tubería va a dar a un río, barranca o mar, o a una barranca o grieta.

- Reducir el hacinamiento en la vivienda con la construcción de espacios adicionales.
- Promover el diseño de prototipos propios para cada región, con métodos de construcción baratos, ecológicos y de fácil ejecución.

Estrategia 1.3:
Incrementar el acceso a los servicios básicos en la vivienda, principalmente en materia de agua potable y saneamiento, de manera eficiente y con respeto del medio, sobre todo en las zonas del estado con más carencias.

Líneas de acción:

- Ampliar la cobertura e infraestructura para los servicios básicos mediante esquemas de coordinación entre los diferentes ámbitos de gobierno y la participación social.
- Implementar soluciones a través del uso de tecnologías no convencionales para dotar de servicios básicos a las viviendas, particularmente en agua potable y saneamiento, en las comunidades con difícil acceso a las redes convencionales.
- Garantizar el suministro de agua potable a la población a través de la implementación de programas de infraestructura para agua potable, que permitan construir, ampliar, rehabilitar, modernizar, equipar y mejorar la infraestructura hídrica necesaria para abatir los rezagos en la cobertura de los servicios en las zonas rurales y urbanas.
- Mejorar las calidad del agua por medio de la infraestructura para la potabilización del agua para consumo humano, y el desarrollo de acciones para desinfección del agua, eliminación o reducción de compuestos químicos, en cumplimiento con las normas oficiales.
- Aplicar el Programa de Modernización de Sector Agua y Saneamiento Básico, para mejorar la calidad y sostenibilidad de los servicios de agua en 18 ciudades intermedias.
- Implementar un programa para la construcción, ampliación y rehabilitación de la infraestructura de tratamiento de las aguas residuales estableciendo los estudios y proyectos que permitan identificar las soluciones de saneamiento más viables.

Estrategia 1.4:
Impulsar el acceso a una vivienda nueva y digna para favorecer el bienestar de las familias oaxaqueñas con más rezagos.

Líneas de acción:

- Crear mecanismos e instrumentos de acceso al financiamiento y a subsidios para soluciones habitacionales, tanto para el ámbito urbano como rural, particularmente a favor de las familias con menos ingresos.
- Promover programas para la construcción y autoconstrucción de vivienda sustentable que fomenten la organización y participación social.
- Fomentar la construcción de viviendas con la incorporación de materiales de la región a través de métodos de construcción económicos, ecológicos y de fácil ejecución, adecuadas a las condiciones del medio ambiente local.
- Diseñar e implementar una política de vivienda integral, particularmente para las localidades, municipios y zonas urbanas con mayor rezago social, involucrando a representantes municipales, a las comunidades indígenas y profesionales de la construcción y el urbanismo.
- Trazar mecanismos de financiamiento para la implementación de un Programa de Fomento a la Vivienda, a efecto de que se otorguen créditos a la población excluida de los mecanismos de financiamiento formales y que se encuentran en situación de vulnerabilidad: vendedores ambulantes, transportistas, campesinos, personas de origen indígena, migrantes, madres solteras, jóvenes, trabajadores no afiliados, etcétera.

1.4. ACCESO A LA ALIMENTACIÓN

Diagnóstico

Instituciones de carácter internacional como la Organización de las Naciones Unidas (ONU), tienen entre sus objetivos prioritarios acabar con el hambre, en tanto acción fundamental para terminar con la pobreza. En este sentido, la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición resultan aspectos esenciales para el desarrollo social y humano de una comunidad.

Por su parte, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos especifica como un derecho social básico de las personas el acceso a una alimentación suficiente y de calidad, por lo que no padecer hambre es el mínimo nivel que debe de garantizarse junto con el acceso a una alimentación sana y completa, a fin de poder desarrollarse plenamente y conservar sus capacidades físicas y mentales.

Sin embargo, debe reiterarse que disponer del acceso apropiado a los alimentos no es suficiente para tener una buena nutrición, pues éstos además deben ser de calidad y diversidad adecuada, preparados en un ambiente higiénico, y consumidos por un cuerpo saludable.

En México, la falta de acceso a la alimentación y nutrición adecuada se cuantifica a través del indicador de carencia por acceso a la alimentación, que elabora y presenta el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), mediante el cual se mide el grado de seguridad alimentaria de las personas que viven en un hogar, a partir de escalas que evalúan algunas dimensiones como la preocupación por falta de alimentos, los cambios en la cantidad y calidad de los mismos e incluso el haber pasado experiencias de hambre durante cierto período.

En este sentido, la seguridad alimentaria es entendida como un derecho elemental e irrenunciable que cualquier persona o grupo de personas (una familia) adquiere desde que nace y durante el transcurso de su vida, debiendo tener la disponibilidad suficiente de alimentos en su localidad; con una distribución equitativa para los hogares; con la posibilidad física y económica de acceder en cantidad y calidad a los alimentos producidos de manera sostenible, siendo necesarios para el desarrollo físico e intelectual de las personas y, por consiguiente, permitiéndoles llevar un vida sana, activa y productiva.

Con lo anterior se identifican tres escalas de inseguridad alimentaria: severa, moderada y leve. Con base en esta clasificación, se considera una situación de carencia por acceso a la alimentación a los hogares que presentan un grado de inseguridad alimentaria moderado o severo.

Al respecto, en el año 2015, el CONEVAL ubicó a Oaxaca como el tercer estado con más alto porcentaje de población con carencia por acceso a la alimentación, con 32.5 por ciento. Este porcentaje se integra de la siguiente manera: 18.6% presentan un grado de inseguridad alimenticia moderada y 13.9% acusa inseguridad alimentaria severa.

Estos porcentajes también significan que 1,306,000 oaxaqueñas y oaxaqueños padecen carencia por acceso a los alimentos. En desglose, 748,813 habitantes del estado sufren inseguridad alimentaría moderada y 557,347 inseguridad alimentaria severa.

Asimismo, tomando como referencia la información proporcionada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) en la Encuesta Intercensal del 2015, las regiones del Papaloapan, la Costa y los Valles Centrales concentran más de 50% de la población con carencia por acceso a la alimentación de toda la entidad.

En este contexto, es de suma importancia para el Ejecutivo del Estado promover la seguridad alimentaria de todas las familias oaxaqueñas, principalmente de las poblaciones en situación de pobreza y vulnerabilidad, para lo cual desarrollará y consolidará una estrategia de atención que proporcione los alimentos nutritivos y en cantidad suficiente a los grupos poblacionales con problemas de desnutrición, en riesgo de padecerla o con inseguridad alimentaria, disminuyendo con ello el número de familias que carecen de disponibilidad, acceso, utilización y estabilidad de alimentos.

Aunado a lo anterior y con la expectativa de que las familias en condición de carencia alimentaria produzcan sus propios alimentos nutritivos, es necesario generar espacios para el fortalecimiento de competencias que contribuyan a incrementar su capacidad agrícola por medio de la agricultura familiar y de traspatio.

En este entendido, la seguridad alimentaria deberá ser reforzada por la agricultura, y sin duda el campo vendrá a repre-

sentar un agente importante para el desarrollo social, siempre desde la premisa de cuidar el medio ambiente y sus ecosistemas.

Objetivo 1:

Fortalecer la seguridad alimentaria, particularmente de la población en situación de vulnerabilidad en el estado: niñas y niños, mujeres embarazadas y adultos mayores, mediante el acceso físico y económico a alimentos sanos, variados y balanceados, con el apoyo de la participación social.

Estrategia 1.1:

Impulsar el acceso a los alimentos y productos básicos con calidad nutricional a precios moderados o bajos, principalmente en sectores de población oaxaqueña con carencia alimentaria.

Líneas de acción:

- Ampliar el sistema de abasto social de alimentos del estado, primordialmente en zonas con mayor carencia alimentaria.
- Establecer mecanismos para la preparación de alimentos a precios accesibles en apoyo a la población con carencia alimentaria.
- Fortalecer el Programa de Cocinas Comedores Nutricionales en beneficio de la población con menores ingresos.
- Promover la seguridad alimentaria de niñas y niños de los niveles Preescolar y Primaria, sujetos de asistencia social, por medio de la entrega de colaciones alimenticias y acompañados de acciones de orientación alimentaria.
- Implementar acciones para mejorar el estado nutricional a efecto de reducir la prevalencia de anemia en niñas y niños menores de cinco años.
- Incentivar la participación social para mejorar las condiciones de alimentación de la comunidad.
- Brindar capacitación en temas de salud e higiene, preparación de alimentos, organización comunitaria y participación social.

Estrategia 1.2:

Incrementar la producción y productividad de alimentos mediante el fomento de la agricultura familiar doméstica para el autoconsumo en las regiones oaxaqueñas con mayor carencia por acceso a la alimentación.

Líneas de acción:

- Apoyar la producción de alimentos de traspatio que aseguren el abasto familiar.
- Fortalecer la organización rural modernizando la agricultura familiar para aumentar la productividad.
- Promover la producción sustentable de alimentos, orientando los apoyos a las pequeñas y medianas unidades de producción rural, básicamente de temporal, que fortalezcan la seguridad alimentaria familiar y comunitaria.
- Vincular los apoyos sociales con actividades productivas orientadas a la seguridad alimentaria.
- Diseñar programas de asistencia técnica para pequeños productores y agricultura familiar para aumentar la productividad.

1.5. INCLUSIÓN ECONÓMICA

Diagnóstico

En México, la Ley General de Desarrollo Social señala que la Política Nacional de Desarrollo Social tiene entre sus objetivos promover un desarrollo económico con sentido social, que propicie y conserve el empleo, eleve el nivel de ingreso y mejore su distribución; incluye además la generación de empleo e ingreso, autoempleo y capacitación para la superación de la pobreza, así como fomentar el sector social de la economía.

Al respecto, conforme con lo establecido en los lineamientos y criterios generales para la definición, identificación y medición de la pobreza, ésta se expresa en las condiciones de vida de la población a partir de tres aspectos: el bienestar económico, los derechos sociales y el contexto territorial.

Por bienestar económico se entienden las necesidades asociadas a los bienes y servicios que puede adquirir la población mediante su ingreso y que permite identificar si éstos son suficientes para satisfacer sus necesidades, tanto alimentarias como no alimentarias. Para cuantificarlo se consideran dos elementos: la población con un ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo y la población con un ingreso inferior a la línea de bienestar, donde la línea de bienestar es el valor monetario de una canasta de alimentos, bienes y servicios básicos, mientras que la línea de bienestar mínimo sólo contempla la canasta alimentaria básica.

Para el año 2014, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) señaló que en Oaxaca, 68.8% de la población tenía un ingreso por debajo de la línea de bienestar, mientras que 42.1% incluso estaba por debajo de la línea de bienestar mínimo. Lo que ubicaba al estado como el segundo con mayor población con ingresos inferiores a la línea de bienestar mínimo y en tercer lugar en la línea de bienestar.

Tabla 1. **Población con ingreso inferior a la línea de bienestar**

Indicador	Porcentaje		Miles de personas	
	2012	2014	2012	2014
Población con ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo	34.40	42.10	1,351.70	1,679.70
Población con ingreso inferior a la línea de bienestar	63.60	68.80	2,499.70	2,746.30

Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2012 y 2014.

Lo anterior significa que 1,679,665 oaxaqueñas y oaxaqueños tenían para ese mismo año un ingreso mensual menor a 1,242.61 pesos en zonas urbanas y de 868.25 pesos en las zonas rurales, mientras que 2,746,325 tenían un ingreso mensual inferior a 2,542.13 pesos en áreas urbanas y 1,614.65 pesos en zonas rurales. Por lo tanto, en el caso más extremo, más de 1,500,000 personas de la entidad no tenían el ingreso mensual suficiente para adquirir una canasta básica de alimentos.

De esta forma, entre los años 2012 y 2014, el porcentaje de personas con ingreso menor a la línea de bienestar se incrementó en 5.2%, mientras que el porcentaje de personas con ingresos menores a la línea de bienestar mínimo aumentó en 7.7%. Por esta razón, formular políticas de gobierno que fomenten el ingreso, particularmente de la población de menores ingresos en el estado, es una condición estructural para disminuir la pobreza en la entidad.

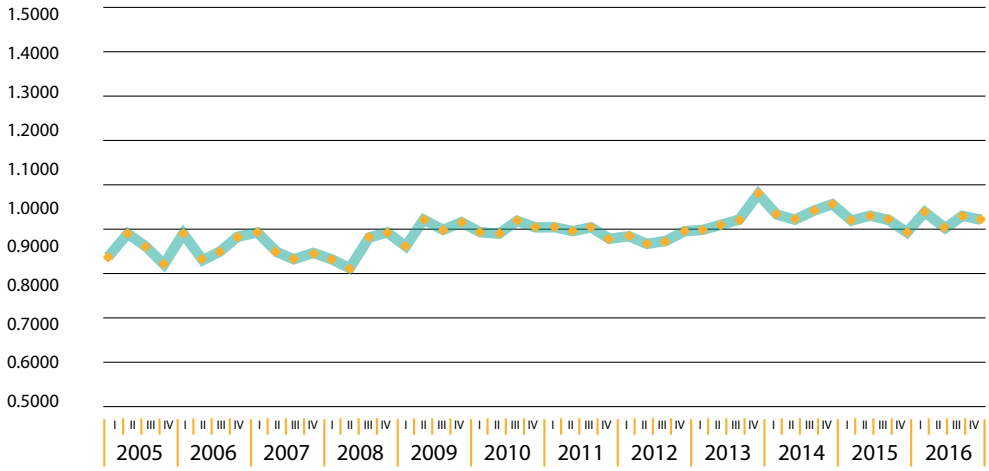
En relación con el ingreso laboral *per cápita*, el cual se calcula de manera trimestral y a valores deflactados del 2010 con la canasta alimentaria, durante el 2016 Oaxaca se mantuvo de manera contante dentro de los tres estados con el menor ingreso, con un valor por debajo de los 900 pesos mensuales y tres veces menor al valor más alto.

Aquí es importante destacar el efecto que tiene el crecimiento en los precios de los alimentos en el poder adquisitivo de las personas, en especial de aquellas con menores ingresos, dado que el porcentaje que destinan a la compra de alimentos es mayor en comparación con los de mayor ingreso, motivo por el que el CONEVAL publica trimestralmente el Índice de Tendencia Laboral de la Pobreza (ITLP), el cual refleja el poder adquisitivo del ingreso laboral de los hogares en relación con la canasta alimentaria.

Conforme a los resultados del último trimestre del 2016 y en comparación con el último trimestre del 2015, en la entidad el ITLP se incrementó en 3.6, lo que significa que durante el último año, el poder adquisitivo empeoró.

Cabe decir en este punto que en un escenario de pérdida de poder adquisitivo, se fomentará la participación activa de los sectores de bajos ingresos con estrategias que permitan realizar actividades económicas rentables, poniendo a su alcance medios de vida sostenibles que se vean reflejados

Gráfica 1. **Evolución del Índice de Tendencia Laboral de la Pobreza**
Base primer trimestre 2010
Primer trimestre 2005-cuarto trimestre 2016



Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE)

en una disminución de la pobreza, a través del incremento de sus ingresos por encima de la línea de bienestar mínimo. Para ello es de suma importancia fortalecer las aptitudes laborales productivas, principalmente de las jefas y jefes de hogares con ingresos menores, a través de una mejor vinculación con el mercado laboral y el otorgamiento de apoyos que propicien la generación de ingresos propios, de modo que desarrollen proyectos que redunden en el funcionamiento de empresas sociales en beneficio de sus comunidades y regiones.

Por lo anterior, la generación de empleos se vuelve un factor estructural para la inclusión económica, el cual no es posible alcanzar sólo por medio de la política social, sino fundamentalmente con la actividad económica, al ser el medio para detonar procesos que permiten más empleos y oportunidades, en particular para las familias de menores ingresos, aspectos relacionados con la productividad, las políticas salariales y los mecanismos de apoyo productivo y de inclusión financiera.

Objetivo 1:

Fomentar la inclusión económica de los sectores sociales y de menores ingresos de la población oaxaqueña mediante su integración en actividades e iniciativas productivas y financieras del mercado interno.

Estrategia 1.1:

Mejorar el ingreso a través de mecanismos de gestión productiva y financiera para el sector social de la economía y de las familias de menores ingresos en el estado.

Líneas de acción:

- Fomentar políticas de empleo y de emprendimiento.
- Ampliar los programas de transferencias para proteger el poder adquisitivo y el ingreso de las familias de bajos ingresos.
- Diseñar capacitaciones para la organización y gestión de proyectos del sector social de la economía.
- Acceder al financiamiento de proyectos mediante esquemas de microcréditos a la palabra.
- Promover espacios para la comercialización y venta de productos locales de empresas sociales.

1.6. GRUPOS EN SITUACIÓN DE VULNERABILIDAD

Diagnóstico

La Ley General de Desarrollo Social del país describe a los grupos sociales en situación de vulnerabilidad como aquellos núcleos de población y a las personas que, por diferentes factores o la combinación de ellos, enfrentan situaciones de riesgo o discriminación que les impiden alcanzar mejores niveles de vida y, por lo tanto, requieren de la atención e inversión gubernamental para lograr su bienestar.

Asimismo, la Ley de Asistencia Social en su Artículo 4° refiere qué personas tienen derecho a la asistencia social, siendo aquellos individuos y familias que, debido a sus condiciones físicas, mentales, jurídicas o sociales, requieran de servicios especializados para su protección y su plena integración al bienestar.

Dentro de estos grupos se hallan las niñas, niños y adolescentes, mujeres, migrantes, personas adultas mayores, personas con algún tipo de discapacidad o necesidades especiales, dependientes de personas privadas de su libertad, de desaparecidos, de enfermos terminales, de alcohólicos o de fármaco dependientes, víctimas de la comisión de delitos, e indigentes, así como aquellas personas afectadas por desastres naturales.

En el tema de la niñez y adolescencia, la Convención sobre los Derechos del Niño (ONU, 44/25, 1989) establece que "se entiende por niño todo ser humano menor de dieciocho años de edad, salvo que, en virtud de la ley que le sea aplicable, haya alcanzado antes la mayoría de edad".

En Oaxaca, de acuerdo con la Encuesta Intercensal 2015 realizada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), la población de 0 a 18 años de edad es de 1,538,917 personas, de las cuales 773,985 son hombres y 764,932 son mujeres.

Al respecto, en 2010, en el estado se censaron a 279 mil niñas y niños de 3 a 14 años hablantes de alguna lengua indígena. En relación con el total de hablantes en lengua indígena, este sector de población infantil representó 23.2%, mientras que en el desglose por subgrupos de edad se observa que el de 3 a 4 años constituye 3.2%, el de 5 a 9 años 9.2% y de 10 a 14 años representa 10.8 por ciento.

Por otro lado, en el tema de la adopción infantil, el Código Civil del Estado de Oaxaca, en su Artículo 403 del Capítulo II, la define como el acto por el cual una persona mayor de 25 años en pleno ejercicio de sus derechos, acepta a uno o más menores o personas incapacitadas como hijos, adquiriendo respecto de él o ellos todos los derechos que los padres tienen.

En cuanto a las y los adultos mayores, son el grupo de edad que más ha crecido desde la década pasada. Y a diferencia de otros sectores de edad, evidencia el paulatino envejecimiento de la población mexicana. Según el Consejo Nacional de Población (CONAPO), en México, diariamente 799 personas cumplen 60 años, por lo que para el año 2015 el número de adultos mayores fue de 15 millones, y para el 2050 será de 42 millones.

Si al estado de Oaxaca se refiere, su población total se compone de 12% de adultos mayores con más de 60 años, de los cuales, muchos no tienen espacios donde puedan relacionarse y realizar actividades de recreación con otras personas de su misma edad.

En la entidad, del total de adultos mayores, 39.5% hablan alguna lengua indígena; este sector de la población presenta también altos niveles de analfabetismo: del total de las personas analfabetas de 60 años y más en el estado, 53.2% son hombres que no saben leer ni escribir, y mujeres 80.7 por ciento.

Asimismo, 85.8% de este sector no tiene servicios de salud y no cuentan con oportunidades que les permitan llevar una vida más activa que se refleje en su bienestar en general. Las principales causas de muerte entre la población de adultos mayores son: las enfermedades del corazón, la diabetes *mellitus*, las enfermedades cerebrovasculares y enfermedades del hígado.

En lo concerniente a la discapacidad, ésta es compleja, dinámica, multidimensional y objeto de discrepancia. Abarca desde el niño que nace con un problema congénito, como puede ser la parálisis cerebral, o el soldado joven que pierde una pierna por la detonación de una mina terrestre, hasta la mujer de mediana edad con artritis severa o el adulto mayor con demencia, entre otros. Además, estas condiciones de salud pueden ser visibles o invisibles, temporales o de largo plazo, estáticas, episódicas o degenerativas, dolorosas o sin consecuencias.

De acuerdo con la información del Censo de Población y Vivienda 2010 del INEGI, poco más de 227 mil personas residentes en Oaxaca señalaron tener dificultades para realizar actividades consideradas básicas de la vida cotidiana (discapacidad), 6% de la población estatal. Debe mencionarse que entre la población con discapacidad, la proporción de mujeres (52.5%) supera a la de hombres (47.5%).

La tasa de población de personas con discapacidad para cada región oaxaqueña permite identificar que es en la Mixteca donde se observa la tasa más alta, 92 personas con discapacidad por cada mil habitantes; mientras que en la Costa es donde se ubica la más baja, 51 personas con discapacidad por cada mil habitantes.

A su vez, la estructura de la población por condición de discapacidad permite conocer el peso porcentual que representan las personas con discapacidad en el interior de cada grupo de edad. De manera que son los adultos mayores quienes tienen las proporciones de población más altas en esta condición: 54 de cada 100 personas con discapacidad son adultos mayores que reflejan deterioro físico debido a los procesos de envejecimiento y las enfermedades crónico degenerativas que, junto con otros factores, les ocasionan dificultades para desarrollar actividades de la vida diaria de modo independiente.

Finalmente, para contextualizar esta información se retoman los datos citados por el documento titulado "La Infancia Cuenta en México", que señala que el estado de Oaxaca, en el año 2000 presentaba una población con discapacidad de 0 a 17 años de 10,721 personas (0.7%). Cantidad que en el 2010 aumentó a 20,211 (1.4%).

Objetivo 1:

Salvaguardar los derechos humanos de los grupos en situación de vulnerabilidad en Oaxaca por medio de una atención integral de calidad, con el propósito de lograr su incorporación social a una vida digna, otorgándoles servicios e impulsando su participación libre de violencia.

Estrategia 1.1:

Diseñar mecanismos para la prevención y atención adecuada de las niñas, niños y adolescentes del estado.

Líneas de acción:

- Realizar acciones preventivas dirigidas a las madres y padres de las niñas, niños y adolescentes con el fin de disminuir la situación de abandono.
- Integrar a un núcleo familiar mediante un proceso de adopción a las niñas, niños y adolescentes carentes de cuidados parentales que residen en los albergues públicos y privados.
- Asegurar que las adopciones se realicen de manera legal.
- Implementar acciones para disminuir los casos de violencia sexual infantil, especialmente en menores de cinco años.
- Diseñar acciones integrales para disminuir el maltrato infantil y la violencia intrafamiliar que afecta particularmente a niñas y niños menores de cinco años.
- Impulsar el acceso a la salud y alimentación de la niñez y adolescencia.
- Proporcionar apoyo y asistencia jurídica a las niñas, niños y adolescentes con discapacidad.
- Fomentar campañas de prevención y difusión sobre adicciones, salud sexual y reproductiva y situaciones de riesgo.
- Garantizar el derecho a la identidad jurídica a las poblaciones en situación de vulnerabilidad, especialmente primera infancia, a través de la facilitación de acceso a los servicios del Registro Civil.

Estrategia 1.2:

Fomentar y garantizar a las personas con discapacidad en Oaxaca su inserción social y económica.

Líneas de acción:

- Disponer de infraestructura adecuada y de bajo costo que permita la accesibilidad a las personas con discapacidad.
- Establecer apoyos directos para contribuir a la adquisición de la canasta básica.
- Diseñar mecanismos que faciliten el acceso a programas y centros de rehabilitación, así como a prótesis de bajo costo.
- Implementar programas de capacitación para su inserción en el mercado laboral.
- Garantizar el derecho a la identidad jurídica a las poblaciones en situación de vulnerabilidad, especialmente primera infancia, a través de la facilitación de acceso a los servicios del Registro Civil.

Estrategia 1.3:

Salvaguardar los derechos humanos de las personas adultas mayores en situación de vulnerabilidad en Oaxaca por medio de una atención integral de calidad, con el propósito de lograr su incorporación social a una vida digna.

Líneas de acción:

- Atender de manera integral a la población de personas adultas mayores por medio de casas de día, albergues o espacios públicos que apoyen su integración social.
- Facilitar el acceso a servicios médicos de calidad.
- Proporcionar apoyos a las personas adultas mayores con menos ingresos que les permitan mejorar su economía.
- Dignificar espacios que generan inclusión y permiten la rehabilitación, así como el fomento de actividades recreativas para las personas adultas mayores.

1.7. MIGRANTES

Diagnóstico

La migración es un proceso social y humano que se expresa en el movimiento de la población, el cual consiste en dejar su lugar de origen e irse a otro con la finalidad de proteger su vida o en busca de mejores oportunidades para el ejercicio de su derecho al desarrollo.

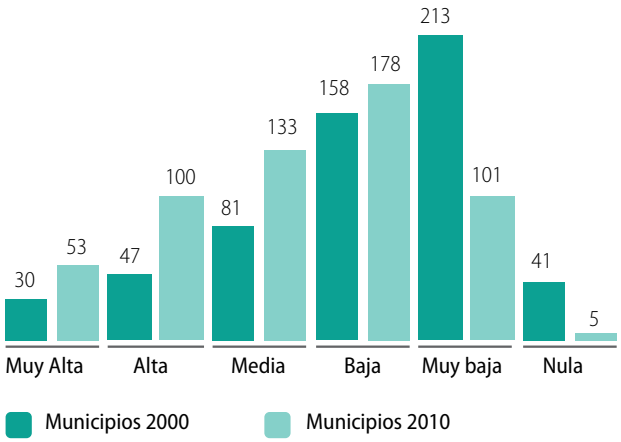
Desde la segunda mitad del siglo pasado, mujeres y hombres de las comunidades rurales de Oaxaca comenzaron a migrar con más frecuencia a los centros urbanos, primero hacia la propia capital del estado, y después a otros puntos del país, como la Ciudad de México y el Estado de México, para laborar en diversas áreas, pero sobre todo en el trabajo doméstico y la construcción; lo anterior, derivado del desarrollo que privilegió el crecimiento de las ciudades y la industria en detrimento de las zonas rurales y la agricultura.

Dentro de esta oleada migratoria en particular, algunos grupos de campesinos, originarios de las regiones Mixteca y Valles Centrales, se dirigieron inicialmente a trabajar como jornaleros agrícolas a Tapachula, Chiapas, así como al corte de caña de azúcar en Veracruz; en esos estados fueron contratados para trabajar en el corredor agrícola del sur del país. Posteriormente, el fenómeno de la migración se movió hacia el norte, integrándose este sector de trabajadores en su mayoría a los campos agrícolas del estado de California en los Estados Unidos de América, aunque buena parte de ellos estableció su residencia temporal o permanente en los estados de Sinaloa, Baja California y Sonora, comunidades que apoyan aún hoy a otros trabajadores que pretenden trasladarse a los Estados Unidos.[1]

En este tema, de acuerdo con los datos presentados por el Consejo Nacional de Población (CONAPO), el cual pondera el flujo migratorio de las personas y los hogares que recibieron remesas, en el período 2000 a 2010, el número de municipios de "muy baja" intensidad migratoria, disminuyó de 213 a 101, en tanto que los municipios con "media", "alta" y "muy alta" intensidad migratoria se incrementaron en 52, 53 y 23 unidades territoriales, respectivamente.

[1] Ramos Pioquinto, *Migración internacional, remesas y desarrollo local en América Local y el Caribe*, Colegio de la Frontera Norte, 1991.

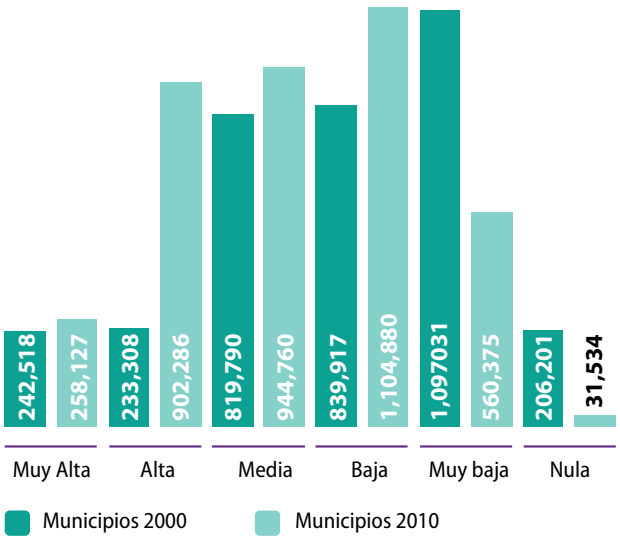
Gráfica 1. **Número de municipios oaxaqueños según intensidad migratoria**



Fuente: Elaboración propia con datos de CONAPO. 2000, 2010.

En términos de población, el incremento de las cifras en municipios con intensidad migratoria "alta" y "muy alta", pasó de 475,826 habitantes de 77 municipios en el año 2000 a más de 1,160,000 residentes de 153 municipios para el año 2010, de los cuales la mayoría se encuentran en la categoría de "alta incidencia migratoria", como se muestra en la gráfica 2.

Gráfica 2. **Población según intensidad migratoria**



Fuente: Elaboración propia con datos de CONAPO. 2000, 2010.

De acuerdo con las estadísticas de la Unidad de Política Migratoria de la Secretaría de Gobernación (SEGOB), el estado de Oaxaca ha ocupado el tercer lugar en repatriaciones de niñas, niños y adolescentes en los últimos años, cuyos motivos son la reunificación familiar y la búsqueda de mejores condiciones de vida.

Objetivo 1:
Promover políticas públicas para detonar el desarrollo de actividades productivas en Oaxaca, con la finalidad de generar empleos formales bien remunerados.

Estrategia 1.1:
Fomentar y promover un modelo de desarrollo económico y social en las comunidades con mayor índice de expulsión de migrantes oaxaqueños y sus familias.

Líneas de acción:

- Promover el establecimiento de mecanismos que otorguen incentivos económicos para diseñar e implementar proyectos productivos.
- Promover la inversión de los migrantes oaxaqueños radicados en el exterior mediante la implementación de proyectos.
- Generar mecanismos para la participación de las organizaciones del sector privado, académico, social, migrantes y sociedad civil.
- Fortalecer la capacidad de los migrantes y sus familias mediante la capacitación para la implementación de proyectos productivos, agrícolas, pecuarios, comercial y de servicios en sus comunidades de origen.

Objetivo 2:
Salvaguardar la integridad de los migrantes con estricto apego a los derechos humanos, protegiendo en todo momento la vida.

Estrategia 2.1:
Garantizar la protección de los derechos humanos de los migrantes centroamericanos en tránsito por el territorio oaxaqueño.

Líneas de acción:

- Articular acciones interinstitucionales para fortalecer la atención en materia de derechos humanos.
- Realizar visitas de atención a los albergues.
- Diseñar y ejecutar modelos de capacitación y atención para migrantes.
- Fortalecer los programas de capacitación dirigidos a las autoridades municipales, estatales, sociedad civil e instancias de prevención e impartición de justicia, seguridad y derechos de los migrantes.

Estrategia 2.2:
Impulsar el logro de la protección de los derechos de los migrantes oaxaqueños y sus familias dentro y fuera del país.

Líneas de acción:

- Impulsar la coordinación interinstitucional para prevenir y combatir la violación a los derechos humanos de los migrantes.
- Fomentar y promover la participación social y de Organismos No Gubernamentales (ONG´s) para garantizar la protección de los derechos humanos.
- Adquirir unidades móviles que brinden los servicios básicos y especializados del Gobierno del Estado a la población migrante con residencia en los Estados Unidos.
- Implementar talleres y/o pláticas informativas, foros y mesas de consulta sobre el fenómeno migratorio.
- Asegurar que los migrantes y sus familias cuenten con servicios de asesoría durante los procesos legales dentro y fuera del país.
- Promover los procesos de interculturalidad con la población migrante oaxaqueña radicada en los Estados Unidos, a través de programas y actividades académicas.

1.8. CULTURA FÍSICA Y DEPORTE

Diagnóstico

La Organización Mundial de la Salud (OMS), con respecto a la inactividad física afirma que en la actualidad constituye el cuarto factor de riesgo de mortalidad de las personas, al ser causante de 6% de las defunciones a escala mundial, superada sólo por la hipertensión, el consumo de tabaco y el exceso de glucosa en la sangre. De ahí la trascendencia de la cultura física y el deporte.

Es sabido que la cultura física, la recreación y el deporte son pilares básicos en el desarrollo social y humano, y una parte fundamental en la estructura interna de la salud pública y la educación, dado que con su práctica se logra el bienestar físico y mental de las personas, y a su vez se adquieren herramientas para entender y adaptarse al medio ambiente. Además, está demostrado que la actividad física regular aminora el riesgo de cardiopatías coronarias y accidentes cerebrovasculares, diabetes de tipo II, hipertensión, cáncer de colon, cáncer de mama y depresión.

Por ello, son preocupantes los informes de la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (ENSANUT) de 2012, que revelan que en Oaxaca, 61.9% de la niñez y adolescencia de 0 a 14 años refiere no haber realizado actividad física alguna durante los doce meses previos a la realización de la encuesta, dato significativamente mayor que el porcentaje nacional que es de 58%. Por su parte la OMS, ha señalado que en la entidad 14.3% de las y los adolescentes de entre 15 y 18 años son inactivos, frente a 22.7% en el ámbito nacional.

En datos adicionales, según la encuesta citada, se estima que entre las y los oaxaqueños de 60 años y más, la prevalencia de inactividad física para 2012 fue de 11.8%, cifra inferior a la que se presenta a nivel nacional de 17.4 por ciento.

Lo anterior preocupa más si se tiene en cuenta que las alarmas de salud pública, principalmente la obesidad, desnutrición e hipertensión, son enfermedades que pueden combatirse con actividades recreativas y físicas.

En este entendido, la cultura física, la recreación y el deporte son necesarios para el desarrollo social de Oaxaca en particular. Sin embargo, y a pesar de grandes esfuerzos, aún no se logra el fomento masivo, la práctica, la protección y vigilancia de la activación física ni del deporte.

De manera especial, el deporte ha formado parte de la historia y desarrollo de la sociedad oaxaqueña, en tanto que en la entidad se han llevado a cabo importantes eventos deportivos de talla nacional e internacional; de igual forma, Oaxaca ha sido testigo del desarrollo de destacados atletas que han representado al estado y al país en justas deportivas mundiales.

En lo referente al desarrollo del deporte, se ha destacado sobre todo en los deportes de combate como luchas asociadas, taekwondo, judo y boxeo, y en deportes de tiempo y marca como atletismo, triatlón y natación, obteniendo medallas a nivel nacional, aunque en relación con este tema sólo haya 232 atletas oaxaqueños dados de alta en el Sistema Nacional de Cultura Física y Deporte (SINADE).

Es importante también en este rubro el rescate de los juegos tradicionales, autóctonos y originarios, así como generar programas de detección y de protección a talentos deportivos; así como generar programas, infraestructura, capacitaciones, fogueos, y otras actividades que permitan el desarrollo deportivo y la apertura de disciplinas que no se practican en la entidad.

Al respecto, dos carencias son imperantes: la falta de personal profesional en las cabeceras municipales para la orientación de los programas deportivos y la infraestructura para inducir la práctica deportiva en la población.

Por otra parte, la capital del estado dispone de las siguientes áreas para la práctica del deporte: el Gimnasio "Ricardo Flores Magón", el Centro de Recreación y Acondicionamiento Deportivo (CRAD), la Alberca Olímpica y Bosque el Tequio, el Centro Estatal de Deportes de Combate (CDCOM) y la Unidad Deportiva del Instituto Tecnológico de Oaxaca.

Con respecto a la infraestructura deportiva en general, es urgente rescatar y rehabilitar las instalaciones deportivas que se encuentran en el abandono y en malas condiciones, en tanto que no cumplen con los requerimientos mínimos para que las y los deportistas oaxaqueños y la población en su conjunto las utilice.

En resumen, es importante aclarar que los puntos mencionados son sólo aspectos básicos emergentes para el desarrollo social integral de la población a través de la activación

física y el deporte, porque como bien se sabe, las necesidades en este sentido son demasiadas en razón a la complejidad regional del estado. Aun con ello, se deben realizar las acciones pertinentes para promover el trabajo tendiente al desarrollo de la cultura física, la recreación y el deporte en nuestra entidad.

Objetivo 1:
Contribuir al desarrollo de la cultura física, la recreación y el deporte en Oaxaca con servicios profesionales y en espacios dignos para su ejecución, en favor de la salud pública y la detección de talentos deportivos.

Estrategia 1.1:
Promover los programas de cultura física, recreación y deporte, de manera coordinada con los municipios, por medio de la promoción e infraestructura adecuada.

Líneas de acción:

- Proporcionar capacitaciones para la población involucrada en el deporte.
- Programar reuniones con entrenadores empíricos y profesionales para generar proyectos de atención a la población en general.
- Recuperar espacios públicos para la práctica del deporte.
- Fomentar la práctica de los deportes autóctonos y tradicionales.
- Impulsar la adecuación de espacios para la práctica deportiva, favoreciendo los espacios destinados al sector de población con alguna discapacidad.

Estrategia 1.2:
Establecer mecanismos de coordinación con el Sector Salud a fin de combatir la obesidad, la desnutrición y las enfermedades relacionadas con la hipertensión.

Líneas de acción:

- Crear programas que brinden atención profesional de cultura física, recreación y deporte para la población con algún padecimiento de salud.
- Coordinar con el Sector Salud brigadas de atención a la población vulnerable.
- Mejorar el servicio de atención en deporte con grupos multidisciplinarios.

Estrategia 1.3:
Detectar y desarrollar talentos deportivos en las diferentes regiones del estado a través de un programa de visorías.

Líneas de acción:

- Programar reuniones con expertos en deportes para identificar las cualidades físicas, motoras y psicológicas que definen a los talentos deportivos.
- Generar programas de becas para la protección y desarrollo de talentos deportivos.
- Priorizar los deportes para la orientación del talento deportivo.

1.9. CULTURA Y ARTE

Diagnóstico

La cultura es, por definición, la base de la cohesión social, en tanto que comprende la suma de los valores y sistemas de creencias compartidos, los modos de ser y vivir comunes y la herencia de toda la humanidad.

En particular, Oaxaca es uno de los estados de la República con mayor riqueza y diversidad cultural, debido principalmente a sus quince pueblos originarios, su población afromexicana, el amplio legado colonial y la excepcional riqueza natural que posee. Todo ello en una urdimbre creadora donde se entretejen historias, tradiciones y formas de vida plurales que definen nuestra identidad multicultural.

De acuerdo con datos de la Encuesta Intercensal 2015 del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), Oaxaca es considerada la entidad con más alto porcentaje de la población de 3 años y más hablante de alguna lengua indígena, con 32.2%, seguido de Yucatán con 28% y Chiapas con 27 por ciento. Dentro del territorio oaxaqueño, existen quince lenguas indígenas y tres de ellas concentran más de 70% de la población hablante: el zapoteco con 33.6%, el mixteco con 23.5% y el mazateco con 14.4 por ciento.

En este orden, los pueblos originarios que radican en el territorio oaxaqueño son: amuzgo, cuicateco, chatino, chinanteco, chocholteco, chontal, huave, ixcateco, mazateco, mixe, mixteco, nahua, triqui, zapoteco y zoque, además de la presencia de comunidades afromexicanas.

Una de las tareas más exigentes para preservar esta riqueza multicultural tiene que ver con la catalogación, cuantificación, registro, listado o inventario de lo que constituye el patrimonio histórico y artístico de la entidad. De los diversos medios de acceso a esta vasta información sobresale el *Atlas de Infraestructura y Patrimonio Cultural de México*, editado a finales de 2010 por el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (CONACULTA), según el cual existen dentro del territorio de Oaxaca un total de 5,724 monumentos históricos catalogados y 3,580 sitios arqueológicos. Estos últimos representan en el contexto nacional de zonas arqueológicas 5.06 por ciento. Por lo que respecta a inmuebles religiosos y civiles, ocupa uno de los primeros puestos con 672 (16.68%), sólo antecedido por Michoacán. En materia de catalogación de dichos bienes, actualmente se cuenta con un avance de 76.3%, de acuerdo al Atlas ya mencionado.

Para su aprovechamiento y disfrute, Oaxaca es dueño de una infraestructura cultural que comprende, entre otros bienes, zonas arqueológicas abiertas al público, destacando Mitla, Yagul, Zaachila, Atzompa y Monte Albán; ex conventos, monumentos históricos; y 56 museos administrados por distintas instancias municipales, estatales, federales y organizaciones de la sociedad civil.

En términos generales, la cultura de conservación del patrimonio material oaxaqueño podemos considerarla en proceso de formación, tanto en la sociedad civil como en las instancias gubernamentales, por lo que es necesario potenciarla.

El estado cuenta con infraestructura cultural en operación como los teatros "Macedonio Alcalá" y el "Juárez", y en el interior del estado en San Juan Bautista Tuxtepec y Juchitán de Zaragoza; bibliotecas públicas, entre las que destacan la Biblioteca Pública Central "Margarita Maza de Juárez"; Casas de Cultura y Casas del Pueblo; centros culturales y de formación artística; librerías y auditorios; entre otros espacios donde se llevan a cabo actividades culturales. Esta infraestructura es insuficiente y en algunos casos inadecuada para lograr el acceso de las y los oaxaqueños a todas las manifestaciones culturales como lo prevé la Ley de Desarrollo Cultural del Estado de Oaxaca.

En el rubro de espacios culturales, el Gobierno del Estado administra a través de la Secretaría de las Culturas y Artes de Oaxaca (SECULTA), tres de los principales teatros; el "Macedonio Alcalá" y el "Juárez", que no recibieron mantenimiento preventivo ni correctivo en los últimos doce años, y el "Teatro Álvaro Carrillo", que ha dejado de funcionar desde el año 2016 debido a la demolición de su subestación eléctrica y a fallas estructurales comprobables.

Los museos sectorizados a la SECULTA son tres: el Museo de los Pintores Oaxaqueños (MUPO), que se recibió con deterioro en su infraestructura e inadecuadas instalaciones para preservar y exhibir de manera idónea las muestras artísticas; el Museo Estatal de Arte Popular de Oaxaca (MEAPO), que por primera vez en veintiún años fue remodelado en una inicial etapa; el Museo Oaxaqueño de Arqueología "Erwin Frissell", recibido sin dar servicio al público por estar inconclusas sus instala-

ciones. Existen a su vez otros museos que reciben apoyos financieros por parte de dicha Secretaría, como el Museo de Arte Contemporáneo de Oaxaca (MACO) y el Museo Prehispánico "Rufino Tamayo". Con estos dos últimos debe revisarse el alcance de la relación institucional para más transparencia y eficiente uso de los recursos públicos.

Es importante hacer notar que el edificio del Centro de Iniciación Musical de Oaxaca (CIMO), cuyas nuevas instalaciones fueron inauguradas en 2016, tuvo errores de diseño y vicios ocultos que no permitieron su utilización inmediata ni la ampliación de su matrícula.

En relación con el fomento a la lectura, ésta se constituye en una herramienta necesaria como factor para el desarrollo social y el crecimiento personal. Para este efecto, actualmente se encuentran registradas en la Red de Bibliotecas Públicas Municipales de Oaxaca 471 bibliotecas y una Biblioteca Pública Central, de las cuales sólo funcionan poco más de la mitad de manera básica, pues no cuentan con el equipamiento suficiente ni con el personal capacitado para dar una atención de calidad, por lo que se requieren programas de capacitación, actualización, dotación de libros, equipamiento y rehabilitación; el resto se encuentran sin operar. De igual forma se dispone de 45 Salas de Lectura coordinadas por la Dirección General de Publicaciones de la Secretaría de Cultura federal, atendidas por mediadores, en condiciones precarias. Cabe señalar que el Gobierno del Estado anterior no implementó medidas de seguimiento para la evaluación de dichos espacios donde interactúan lectores, mediadores y libros.

En cuanto a la formación cultural y artística son varios los espacios e instituciones dedicadas a esta labor. Desde 1971, la Casa de la Cultura Oaxaqueña, ubicada en el ex Convento de las Capuchinas Descalzas del Barrio de los Siete Príncipes de la ciudad de Oaxaca, ofrece a la comunidad de la capital del estado y de los Valles Centrales el acceso a una formación integral y desarrollo humano a través de actividades artísticas y culturales orientadas principalmente al público infantil y juvenil.

La mayoría de las Casas de Cultura enfrentan el enorme reto de actualizar sus contenidos y su pedagogía, ya que no tienen la guía de una instancia rectora como lo fue en su momento el Instituto Nacional de Bellas Artes (INBA) que, en la década de los ochenta del siglo pasado, mantenía la rectoría pedagógica y de promoción en el país. Ahora, al ser municipales, en ocasiones han perdido su vocación como espacios de formación artística. En el aspecto financiero, el reto es la dignificación de salarios de talleristas, maestros y capacitadores.

Las Casas del Pueblo, surgidas a finales de la década de los ochenta con la finalidad de fortalecer las expresiones de las comunidades rurales e indígenas, han diluido en el tiempo su vocación y hace falta revisar su modelo de intervención, contenidos y funcionamiento, para enfrentar de mejor forma las condiciones actuales en las que viven las comunidades.

Asimismo, con la finalidad de descentralizar los servicios culturales del estado, es indispensable reactivar el modelo de los Centros Regionales de Cultura, en sus dos vertientes: como espacios de formación de capacitadores, y como representación institucional para la simplificación administrativa. Cabe decir que los dos Centros Regionales del estado: el del Istmo y el de Sierra Norte, se recibieron sin funcionar y sin partida presupuestal.

Otro espacio de particular relevancia para la formación artística de las y los oaxaqueños es el CIMO, del que han egresado destacados artistas ejecutantes de diferentes instrumentos musicales y quienes continúan su formación en instituciones superiores, fortaleciendo también diversas agrupaciones de música. El CIMO requiere del reconocimiento de la validez oficial de sus planes y programas de estudio y de este modo fomentar la educación formal de las nuevas generaciones de músicos oaxaqueños.

Otra institución de gran relevancia, pero en el ámbito de la formación plástica es el Taller de Artes Plásticas "Rufino Tamayo", que data de los años setenta del siglo pasado y que surge como una alternativa experimental y libre, de donde han egresado reconocidos pintores como Maximino Javier, Juan Alcázar, Arnulfo Mendoza, Filemón Santiago, Ariel Mendoza, Atanasio García Tapia, Laura Rojas Hernández, María de los Ángeles Meixueiro y Abelardo López, entre otros. Sin embargo, aun con el enorme prestigio de sus egresados, el Taller no cuenta con un edificio propio que le permita tener condiciones adecuadas para su funcionamiento, por lo que es necesario retomar el espíritu que le infundió el maestro Rufino Tamayo, adecuándolo a los tiempos y circunstancias actuales.

Una tarea más de gran relevancia a cargo de la SECULTA es la formación de públicos y el disfrute del arte; entre éstas, los conciertos y presentaciones que llevan a cabo las diferentes agrupaciones artísticas estatales, tales como la Orquesta Sinfónica de Oaxaca, la Banda de Música del Estado, la Orquesta Primavera, la Marimba del Estado y las compañías de Danza Contemporánea y de Danza Costumbrista. Instituciones que gozan de un prestigio y reconocimiento del público oaxaqueño, pero cuyas condiciones laborales de sus integrantes, así como de los espacios físicos donde ensayan, distan mucho de ser idóneas. Por lo tanto, requieren de apoyos para actualizar sus repertorios y ofrecer espectáculos de mejor calidad.

Una de las instituciones sectorizadas es el Centro de las Artes de San Agustín (CaSa), donde se atiende a estudiantes y creadores con necesidades específicas y con un enfoque en la preservación del medio ambiente; de tal manera, se logró que el CaSa se convirtiera en líder a nivel nacional en la difusión de técnicas con dicho enfoque, siendo el primer centro ecológico de Latinoamérica que desarrolla proyectos educativos dirigidos a la capacitación especializada. Otro aspecto a destacar es la alta vinculación que tiene con la comunidad en la que está inmerso, San Agustín, Etla, así como la gran labor que ha hecho para posicionarse como una institución oaxaqueña de vinculación nacional e internacional.

En síntesis, es un imperativo para esta Administración Estatal lograr que el impacto de la cultura en el desarrollo de la entidad esté a la altura de su amplio potencial. Para esto, se deben impulsar políticas incluyentes y modernas que reconozcan la enorme aportación que la cultura tiene como factor de cohesión para la reconstrucción del tejido social y como ingrediente fundamental del desarrollo económico, turístico, educativo, sustentable, comunitario y de derechos humanos. Por ende, la política cultural debe ser un eje transversal en la estrategia estatal de desarrollo.

Apoyar a los creadores, artistas, gestores y emprendedores culturales, entraña retos específicos que no solo tienen que ver con proporcionarles espacios y becas, sino con promover más independencia en su quehacer, con otro tipo de incentivos y con una visión de emprendedurismo tendiente a hacerlas autosustentables. Teniendo siempre en cuenta que la aportación de este sector a la economía resulta preponderante.

Objetivo 1:
Preservar, promover y difundir el patrimonio histórico tangible de Oaxaca como elemento clave de la identidad.

Estrategia 1.1:
Salvaguardar la integridad del patrimonio cultural oaxaqueño mediante su registro, rehabilitación, restauración y equipamiento.

Líneas de acción:

- Realizar el registro y la catalogación del patrimonio histórico del estado.
- Impulsar proyectos de intervención para el rescate y conservación del patrimonio cultural y artístico.

Estrategia 1.2:
Promover la participación de la sociedad oaxaqueña en la conservación y difusión del valor del patrimonio cultural, generando una imagen positiva del mismo a nivel estatal, nacional e internacional.

Líneas de acción:

- Fomentar programas para la investigación del patrimonio cultural que documenten su valor.
- Promover una ciudadanía responsable y sensible respecto a la conservación del patrimonio cultural como clave de nuestra identidad, mediante proyectos de difusión, formación y educación artística.
- Favorecer la participación activa de la sociedad en la conservación, disfrute y difusión del patrimonio cultural oaxaqueño, garantizando su permanencia para el goce de las futuras generaciones.

Objetivo 2:
Promover, fomentar y difundir la riqueza y pluralidad de las tradiciones y expresiones artísticas y culturales del pueblo oaxaqueño como elemento fundamental de su desarrollo social y humano.

Estrategia 2.1:
Revalorar y fomentar las diversas expresiones y prácticas culturales identitarias de las regiones geográficas de la entidad, para la preservación de sus costumbres y tradiciones a través de la promoción y difusión de las mismas.

Líneas de acción:

- Fortalecer los procesos comunitarios de generación cultural mediante el financiamiento de proyectos colectivos, para fomentar la capacidad autogestiva y autosustentable de las comunidades, de las y los creadores populares e indígenas y de los grupos vulnerables, mujeres y jóvenes.
- Impulsar la formación artística a partir de la articulación de los tres órdenes de Gobierno para desarrollar las expresiones culturales que les dan identidad a los municipios y al estado de Oaxaca.
- Potenciar el acceso universal a la cultura aprovechando los recursos de la tecnología digital.

Estrategia 2.2:

Promover el aprovechamiento de la infraestructura y espacios culturales para el desarrollo de capacidad y el disfrute de la oferta cultural y artística en el estado.

Líneas de acción:

- Fortalecer la calidad y disponibilidad de los espacios para el arte y la cultura a través de la colaboración entre los tres niveles de Gobierno.
- Fortalecer el marco jurídico institucional para promover las culturas y artes.
- Impulsar el acceso equitativo, libre y gratuito de la población oaxaqueña al conocimiento y la cultura, por medio de la descentralización de los servicios culturales.
- Promover la capacitación y profesionalización artística para el aprovechamiento de los espacios culturales, como son el Taller de Artes Plástica "Rufino Tamayo", el CIMO, el CaSa y la Casa de la Cultura Oaxaqueña.
- Implementar un Programa de Desarrollo Cultural Infantil, para el desarrollo de una oferta cultural lúdica.
- Fomentar el gusto por la lectura a través de la mejora de la infraestructura de bibliotecas y la capacitación del personal que las atiende.
- Implementar el programa estatal para el fomento de la lectura, la escritura y el uso de las bibliotecas.

Objetivo 3:

Propiciar el desarrollo sostenible de la producción cultural y artística, de modo que favorezca el desarrollo social y económico del estado y la calidad de vida de sus habitantes.

Estrategia 3.1:

Generar las condiciones para que los productores artísticos y culturales mejoren la producción y comercialización de sus productos.

Líneas de acción:

- Promover y difundir las expresiones artísticas y culturales que se realizan en Oaxaca a partir de un sistema de colaboración con comunidades artísticas, asociaciones civiles, gobiernos municipales e instituciones nacionales e internacionales.
- Estimular la creación, fomento y desarrollo de empresas e industrias culturales.
- Favorecer la dinámica económica generada por la oferta cultural a través del impulso a las cadenas de valor y la implantación de *clústers*.

Estrategia 3.2:

Implementar estrategias integrales para la difusión de la riqueza cultural del estado a nivel local, nacional e internacional.

Líneas de acción:

- Diseñar estrategias integrales para la difusión de la riqueza cultural del estado.
- Promover en los ámbitos estatal, nacional e internacional, la participación en la amplia variedad artística y cultural que se genera en la entidad, con la participación de la sociedad civil, comunidades y asociaciones de artistas.
- Generar y posicionar la agenda cultural y artística del estado de Oaxaca.

POLÍTICAS TRANSVERSALES DEL EJE I: OAXACA INCLUYENTE CON DESARROLLO SOCIAL

Porque la construcción de un Oaxaca incluyente debe ofrecer igualdad de oportunidades para las mujeres, los pueblos indígenas y forjar un futuro para niñas, niños y adolescentes, es necesario atender las siguientes líneas de acción:

- Fomentar acciones integrales a favor de los pueblos indígenas y afromexicano en materia de desarrollo social, salud, educación y vivienda que garanticen el pleno ejercicio de sus derechos.
- Siguiendo los compromisos del Pacto por la Primera Infancia, es necesario promover acciones y programas en la gestión de la Administración Pública Estatal y Municipal que consideren el enfoque de protección integral de niñas, niños y adolescentes para garantizar el pleno ejercicio de sus derechos.
- Impulsar acciones integrales de transversalización de la perspectiva de género en materia de desarrollo social, salud, educación y vivienda que aseguren el ejercicio pleno de los derechos de las mujeres.

EJE II: OAXACA MODERNO Y TRANSPARENTE

Desarrollo de un Gobierno enfocado a resultados, cercano, eficiente y transparente.

La visión de un "Gobierno moderno" implica que los objetivos, estrategias, políticas y acciones de gobierno incidan directamente en la calidad de vida de la población, que el gobierno sea eficiente, competente y actualizado; con vigencia del estado de derecho, jurídicamente ordenado, promotor de la participación ciudadana, planeado y organizado, factor de la profesionalización de sus funcionarios, con mecanismos de evaluación que le permitan mejorar el desempeño y calidad de sus servicios, que sea un gobierno cercano a la gente, con un actuar transparente, y que al emprender transformaciones trabaje de la mano con la sociedad y los otros órdenes de Gobierno, todo ello sostenido por funcionarias y funcionarios profesionalizados.

Para ello, Oaxaca necesita modernizar la Administración Pública Estatal, innovando sus estructuras y funciones con un enfoque estratégico orientado al logro de resultados; utilizando las nuevas Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC's) para eficientar sus procesos y servicios; actualizando el marco legal para que coadyuve a la obtención de los objetivos estratégicos de su Plan Estatal de Desarrollo 2016-2022 (PED 2016-2022); con una efectiva coordinación entre las distintas Dependencias e Instancias de Gobierno que genere sinergias y favorezca la toma de decisiones inteligentes y la acción de gobierno ordenada.

Se hace indispensable asimismo fortalecer la Gestión para Resultados (GpR), que tiene que ver con que el presupuesto estatal esté planeado, programado, presupuestado y ejercido en el cumplimiento de las acciones estratégicas definidas en el PED 2016-2022 y que, a su vez, permitirá establecer un sistema de evaluación del desempeño de la Administración Pública de la entidad para una propuesta de mejora.

De igual manera, el Gobierno de Oaxaca impulsará el combate a la corrupción a través de la transparencia y la rendición de cuentas, y fortalecerá el desarrollo institucional en los municipios; además del desarrollo administrativo, de la capacidad financiera e institucional y de la gestión para la prestación de servicios públicos de calidad en beneficio de la ciudadanía, así como asegurar el cumplimiento de la transparencia en el uso y aplicación de los recursos asignados a los municipios.

Todo este esfuerzo de modernización e innovación gubernamental que se llevará a cabo, tiene como único fin mejorar la calidad de vida de las y los oaxaqueños.

2.1. ADMINISTRACIÓN MODERNA

Diagnóstico

La Administración Pública Estatal es un organismo vivo, que debe evolucionar y mejorar al paso de las exigencias y demandas de la ciudadanía para la cual trabaja. Para ello, debe contar con servidoras y servidores públicos honestos, capaces y con claridad en la acción gubernamental, con la finalidad de ofrecer un mejor servicio a la comunidad. Al respecto, es necesario modificar no sólo la estructura de gobierno, para hacerla más ágil y dinámica, sino también transformar la mentalidad de las y los funcionarios y romper con las inercias y vicios anclados en los procesos lentos y con poco impacto en favor de las y los usuarios.

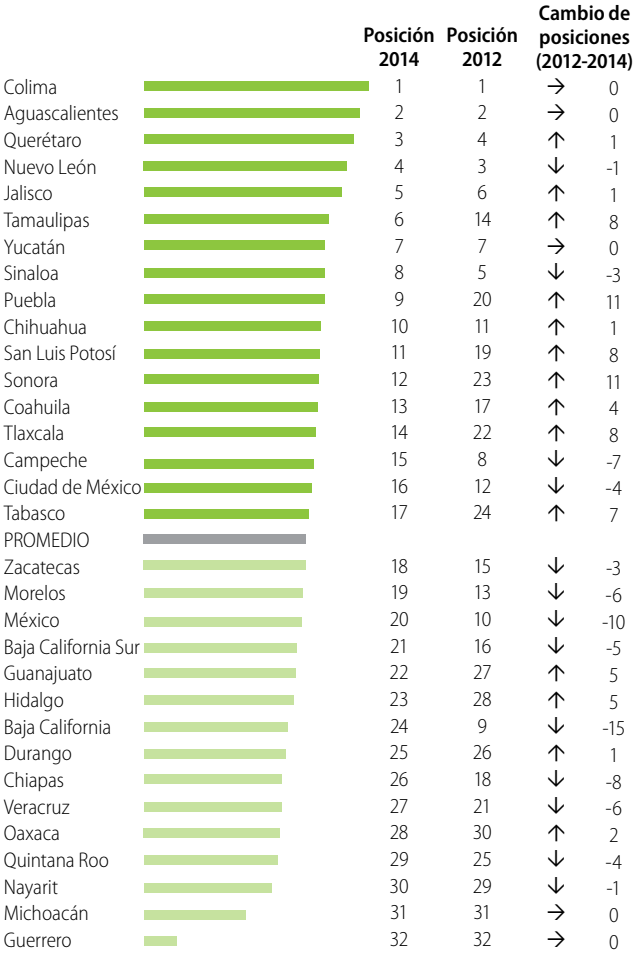
El cambio debe ser profundo y orientado a la consolidación de una Administración Pública capaz de responder de manera eficiente a las exigencias de la gente, con el reto de construir un aparato con una burocracia efectiva, moderna y profesional, que utilice las tecnologías de la información y comunicación como herramienta en beneficio de la ciudadanía.

Esta nueva Administración tiene que ser plural y democrática; incorporar a mujeres y hombres preparados, con el perfil que exige cada instancia de gobierno porque en su programa contemplará las demandas más apremiantes de la población: empleo, seguridad, salud, educación, alimentación y vivienda; ajustada al derecho, al tener un nuevo marco legal para facilitar el desarrollo del estado.

La sociedad actual cambia día con día, derivado de las múltiples fuentes de información a la que está expuesta de manera permanente, y se hace más exigente de buenos resultados, de un uso eficiente y transparente de los recursos públicos, en este sentido, el Instituto Mexicano de la Competitividad (IMCO), en el último estudio del Subíndice de Gobiernos Eficientes y Eficaces, realizado en 2014, reportó que Oaxaca, a pesar de que mejoró dos lugares en esta percepción, se encuentra entre los cinco últimos a nivel nacional.

Los datos anteriores permiten afirmar que la Administración Estatal de Oaxaca se ha caracterizado durante mucho tiempo por ser ineficiente en casi todos los aspectos, muestra de ello son los lugares donde se encuentra la entidad en la mayoría de las mediciones nacionales. Una situación que deriva más que

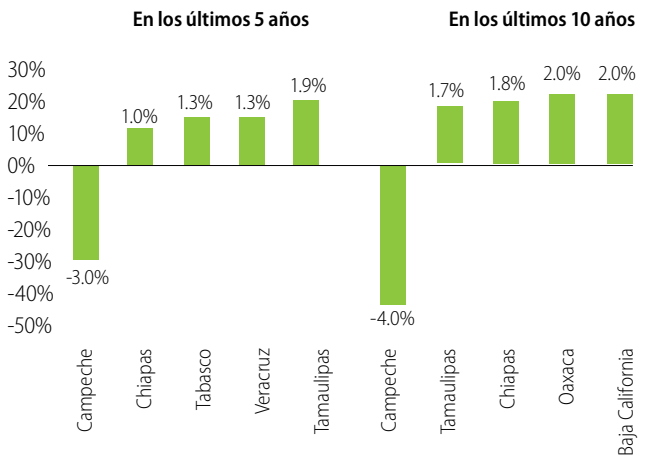
Gráfica 1. **Posición de Oaxaca en el Subíndice de Gobiernos Eficientes y Eficaces 2012-2014**



Fuente: IMCO, 2014.

de la falta de presupuesto, de inercias y costumbres burocráticas, de un modelo de organización y gestión gubernamental obsoleto, con formas y estilos sujetos al vaivén de los gobiernos en turno y enfoques parciales y sin visión de conjunto, que han limitado el surgimiento de una cultura del servicio público, eficiente y constructivo. Como nuevamente lo refleja el Índice de Competitividad Estatal 2016 realizado por el imco, donde se menciona que, "La complejidad económica de México la vemos en los centros de innovación y tecnología de Jalisco, pero también en la marginación y pobreza de los estados del sureste. Querétaro ha logrado instalar una industria aeronáutica de calidad mundial, pero al mismo tiempo Oaxaca se mantiene estancado con sus añejos problemas y desafíos."

Gráfica 2. **Estados con menor crecimiento en los últimos 5 y 10 años**



Fuente: *México, ¿Cómo Vamos?* con datos del INEGI

Para poder combatir esto es necesario generar un plan integral que inicie con la revisión de toda la estructura de gobierno, buscando aquellas áreas de oportunidad que permitan mejoras, eliminar duplicidad de funciones y reducir tramos de control innecesarios.

Al término del sexenio 2010-2016, la Administración Pública Estatal estaba integrada por 86 Dependencias y Entidades, de las cuales el ciento por ciento contaban con su estructura orgánica y reglamento interno actualizado, 64% disponía de su manual de organización y 10% con su manual de procedimientos publicados en el Periódico Oficial del Gobierno de Estado. No obstante, estos porcentajes sólo representan el inicio del proceso, pues mejorar la estructura de gobierno no tendría mayor impacto si no se mejoran los procesos internos y externos, por lo que es necesario comenzar, de manera determinante, un programa de reingeniería administrativa que permita establecer de forma complementaria un modelo de mejora en la gestión pública.

Desde luego que en administraciones anteriores se intentaron generar esquemas de modernización, como la creación del Instituto de Innovación y Calidad Gubernamental (INNOVACG) durante la Gestión 2004-2010; pero esto no trascendió más allá de la mera intención, al grado incluso, que en la Gestión 2010-2016 se perdió toda iniciativa por generar algún esquema de simplificación administrativa.

En este rubro, actualmente se tienen identificados 142 procedimientos documentados y publicados en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado que requieren la implementación de mejoras.

Para que esta transformación sea completa, es necesaria también la modificación del marco legal aplicable, a fin de generar una simplificación en el sentido estricto de la palabra, cubriendo el campo legal y administrativo, lo que dará certeza tanto a la ciudadanía, como al o la funcionaria.

Sin embargo, para generar un gobierno eficiente, se debe elaborar una agenda digital, pues en este tiempo es difícil imaginar alguna actividad sin el uso de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC's). En México, los modelos de modernización administrativa incorporaron de modo tangible el uso de estas herramientas en el Plan de Modernización Administrativa emitido en 1998 por el Gobierno de la República; a partir de entonces, la incorporación de las TIC's a las actividades de la Administración Pública ha ido en aumento, siendo determinantes para un manejo más eficiente y transparente de los recursos del Estado.

En Oaxaca este esfuerzo inició tardíamente con la creación del citado INNOVACG, el cual hizo esfuerzos por incluir en las políticas públicas de la entidad el uso práctico de la tecnología en los procesos gubernamentales, pero como ya se dijo, no tuvo el éxito esperado.

Durante la siguiente Administración (2010-2016), hubo un avance en cuanto al cierre de la brecha digital entre la población con la puesta en marcha de la Red Oaxaca, la cual puso en línea los principales trámites de pago de impuestos y derechos por parte de la Secretaría de Finanzas; pero todavía no se ha alcanzado una penetración adecuada ni óptima de las TIC's en los procesos internos y externos de la Administración Pública Estatal, como lo refleja el ranking de portales de gobiernos estatales, que colocó al Gobierno de Oaxaca en el lugar 21 con un total de 36.47 puntos.

En el mismo orden, los datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) del Censo de Población 2010, extraídos del Módulo sobre Disponibilidad y Uso de las Tecnologías de la Información en los Hogares, apuntan que el promedio nacional de hogares con computadora era de 29.8%, mientras que en Oaxaca era de 15.1%, ubicando a la entidad en el antepenúltimo lugar, sólo por arriba de los estados de Guerrero y Chiapas.

Es necesario señalar que actualmente existe una dispersión de las áreas de informática en casi todas las Dependencias y Entidades del Gobierno del estado, las cuales no mantienen ninguna comunicación entre sí, generando esfuerzos aislados, pocos resultados y pérdida de recursos. El aislamiento e individualidad con la que se crearon las Unidades Informáticas abren más probabilidades de eventos adversos y declaración de amenazas en perjuicio de la integridad de los sistemas informáticos y de la misma información. Esta falta de coordinación se debe principalmente a la ausencia de una reglamentación en la materia, que norme y regule los esfuerzos de todas las áreas de informática existentes, que desarrolle procesos y sistemas para la implantación y adopción del modelo de una agenda digital que canalice y ponga metas a la gestión, operación y entrega de servicios del área responsable del manejo de las TIC's, cuya figura ha sido minimizada y prácticamente relegada a soporte técnico y custodia de una mínima parte de infraestructura de las tecnologías citadas.

Respecto a los presupuestos asignados, no impera una consolidación de recursos financieros para las TIC's, por lo tanto las Unidades de Informática funcionan según los presupuestos de las Dependencias estatales a las que pertenecen y, dado que no participan en la priorización de proyectos, han quedado fuera de los programas de aprovisionamiento. Aunado a esto, no se cuenta con un Modelo de Administración de Contrataciones de TIC's que integre los bienes y servicios de todas las Dependencias a efecto de no duplicarlos, y que promueva el aprovechamiento de costos de oportunidad.

Finalmente, en una revisión hecha a la infraestructura estatal en el Gobierno de Oaxaca, se encontraron cerca de 25,000 dispositivos los cuales no han sido renovados desde hace seis años. El 68% del equipo de cómputo en funciones ya superó dos veces su vida útil, es decir cuenta con un uso de más diez años, el resto tiene al menos seis años. En cuanto a la Infraestructura de Procesamiento Central, los servidores adquiridos en 2011 actualmente no cuentan con el licenciamiento adecuado para ejecutar los procesos de mantenimiento necesarios, toda vez que están fuera de cualquier póliza de garantía, además de que su capacidad de procesamiento es limitada.

Respecto a la dignificación del servicio público, es indispensable revisar primero que la Administración Pública Estatal está conformada por poco más de 12 mil funcionarias y funcionarios quienes trabajan diariamente más bajo una inercia laboral que a partir de objetivos específicos y metas determinadas, esto debido a la falta de mecanismos de evaluación claros que motiven el crecimiento laboral o el apego a la institución para la cual se labora.

Resultado de ello es, en numerosas ocasiones, el trato desatento hacia la ciudadanía y también la lentitud burocrática. Así, la estructura organizacional se concibe todavía de modo vertical y, como consecuencia, la toma de decisiones se relaciona con un ejercicio de autoridad y de concentración del poder, más que con la articulación de los esfuerzos comunes para el logro de objetivos importantes, lo que provoca desmotivación, inercias, resistencias al cambio, y el olvido de la importancia que reviste la labor pública, cuyo fin es el bien común. Es evidente que todos estos factores inciden directamente en el bajo desempeño gubernamental, reforzando el desprestigio institucional y la mala calidad de los servicios públicos.

A lo anterior, debe sumarse el ineficiente sistema de reclutamiento de personal, el cual solamente llega hasta el personal administrativo, dejando sin el establecimiento de un perfil a los mandos medios y superiores, aunado a un sistema de evaluación obsoleto y sin mayor impacto en la carrera del funcionario, una deficiencia que no permite medir sus resultados, su nivel de mejora o el impacto de su trabajo en su área laboral.

Por último, destaca el hecho de que la capacitación y especialización de las y los servidores públicos continúa siendo una importante área de oportunidad, pues aunque se imparten múltiples cursos y talleres, no existe un programa de capacitación ordenado ni diferenciado según los distintos perfiles y necesidades diagnosticadas, que asegure en las y los servidores públicos el desarrollo de las capacidades necesarias para cumplir con eficiencia sus respectivas funciones. Unido a ello, se carece de un sistema eficaz de evaluación del desempeño, especialmente de los mandos medios y altos, con el cual medir la contribución de cada funcionario al logro de los objetivos estratégicos planteados. En este mismo sentido, al no existir un sistema de evaluación eficiente, se desconoce la pertinencia y el impacto de las capacitaciones.

Objetivo 1:
Eficientar la Administración Pública Estatal de Oaxaca (APEO), para brindar servicios de calidad a la ciudadanía, con enfoque de innovación tecnológica.

Estrategia 1.1:
Dotar a la APEO de estructuras funcionales y procesos con enfoque hacia resultados estratégicos.

Líneas de acción:

- Revisar el marco legal de actuación de las Dependencias y Entidades de la APEO y reorientar las estructuras orgánicas y funciones hacía el logro de los objetivos estratégicos.
- Actualizar reglamentos internos, manuales de organización y de procedimientos de las Dependencias y Entidades de la APEO, en función de los objetivos estratégicos de gobierno e institucionales.
- Desarrollar e implementar un Programa de Mejora de la Gestión Pública, vinculado al Sistema de Evaluación del Desempeño.
- Implementación de estrategias para el uso eficiente de los recursos destinados a gasto corriente y gasto de operación, así como en la contratación de compras de bienes o servicios.
- Promover el diseño e implementación de estándares de calidad de los servicios y de la atención al público.

Estrategia 1.2:
Incorporar progresivamente a la APEO al gobierno electrónico, a través de un programa integral de innovación tecnológica gubernamental.

Líneas de acción:

- Definir el marco normativo del uso de las Tecnologías de la información y las Comunicaciones (TIC´s) en la APEO.
- Redefinir un Plan Estratégico de las Tecnologías de Información Estatal.
- Difundir y supervisar el cumplimiento de normas, políticas, estándares y procedimientos de calidad y seguridad del manejo de la información.
- Establecer estrategias de adquisiciones y gestión de compras y contratos de TIC´s que garanticen la correcta gestión y manejo de los activos, que estimulen las iniciativas de integridad, ahorro y transparencia en el uso y aprovechamiento de estas tecnologías.
- Integrar al Portal del Gobierno del Estado los servicios y trámites relevantes para la ciudadanía.

Estrategia 1.3:
Dignificar y profesionalizar el servicio público, a través del desarrollo de capacidad, la ética profesional y la mejora continua, a fin de mejorar la atención a la ciudadanía, generando nuevos lazos de confianza con la sociedad e incrementando la satisfacción del personal del servicio público con su propio trabajo.

Líneas de acción:

- Desarrollar un sistema de selección, desarrollo y evaluación profesional de las y los servidores públicos.
- Elaborar modelos de capacitación integral para la profesionalización del servicio público.
- Desarrollar sistemas de medición y evaluación del desempeño de las y los trabajadores del servicio público.
- Establecer convenios de colaboración con instituciones educativas de nivel Medio Superior y Superior.
- Vincular el desarrollo de capacidades con el expediente del trabajador o trabajadora.
- Impulsar el Servicio Civil de Carrera en la APEO.
- Implementar códigos de ética del servicio público.

2.2. COORDINACIÓN INSTITUCIONAL

Diagnóstico

La coordinación institucional se concibe como el proceso que ordena el esfuerzo conjunto entre Dependencias y Entidades del Gobierno con instituciones de los niveles Federal, Estatal y Municipal, contemplando los tres poderes que los conforman, así como la participación de los actores más relevantes de la sociedad dentro y fuera del estado. Entre sus principales cualidades sobresale la generación de sinergias, evitando duplicidad de esfuerzos y promoviendo complementariedades en la búsqueda de la optimización de los recursos.

Cabe decir al respecto que la fragmentación o especificación de las acciones del gobierno ha perjudicado la eficacia y la calidad de la dirección gubernamental, pues numerosos problemas quedan irresueltos y se agravan si la administración no los atiende de forma oportuna e integral, generando la pérdida de la confianza en las instituciones. De esta manera, el Estado debiera existir como un todo y no como una constelación o miscelánea de entidades sueltas y acciones dispersas, con diferentes normas jurídicas y técnicas para cumplir las funciones, diferente estructura organizativa, patrón directivo, objetivos e instrumentos[1].

En este sentido, la falta de coordinación institucional se traduce en el menoscabo de la confianza ciudadana hacia las instituciones, disminuyendo la participación de la sociedad en el ejercicio de sus derechos y el impacto de las políticas públicas, lo que deriva en el incremento del conflicto social, la pobreza y el rezago económico, que son catalizados por el alto nivel de dispersión poblacional de nuestra entidad. En esta situación, las acciones de gobierno no generan los resultados deseados en la toma de decisiones, los programas y proyectos no atienden a los fines para los que fueron diseñados, la información estadística se encuentra desactualizada o inexistente, se da la inequidad en la distribución del recurso, se centralizan las acciones, se da la rotación continua de los representantes institucionales, las agendas de trabajo son intermitentes y las reglas de operación se vuelven burocráticas.

[1] *La evaluación de políticas públicas en México*, José María Ramos, José Sosa, Félix Acosta, (Coordinadores), México, 2011, Instituto Nacional de Administración Pública, A.C., El Colegio de la Frontera Norte, A.C.

Objetivo 1:

Mejorar la coordinación interinstitucional con enfoque de resultados a la ciudadanía.

Estrategia 1.1:

Promocionar la coordinación entre las instituciones de los diferentes niveles del Gobierno del estado, Poderes y Organismos internacionales, Dependencias y Entidades de la Administración Pública Estatal, organismos empresariales, organizaciones sociales e instituciones académicas con enfoque de resultados a la ciudadanía.

Líneas de acción:

- Revisar el marco jurídico en materia de coordinación institucional que establezca los mecanismos de colaboración y participación entre los distintos niveles de Gobierno y los organismos internacionales.
- Dar seguimiento y sistematizar los instrumentos de colaboración para garantizar la ejecución de los diversos actos jurídicos gubernamentales hasta su debido cumplimiento y atención de las necesidades de la ciudadanía.
- Establecer y operar gabinetes sectoriales, regionales y especializados con definición de roles y competencias específicas.
- Mejorar los canales de comunicación asegurando un flujo adecuado de información para evitar la duplicidad de programas y/o acciones entre los diversos niveles de Gobierno.
- Promover la continuidad de la operatividad en los procesos de cambio de Gobierno, estableciendo una coordinación entre gobiernos salientes y entrantes.
- Unificar y sistematizar la información generada en las instituciones para la construcción de indicadores que faciliten la evaluación y toma de decisiones en las diversas etapas de los procesos gubernamentales, con acceso a todos los actores involucrados.
- Documentar y difundir prácticas exitosas entre las instituciones.

2.3. GESTIÓN PARA RESULTADOS

Diagnóstico

El Artículo 137 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca establece que los recursos económicos que se dispongan para el ejercicio público se administren con austeridad, planeación, eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, con la finalidad de satisfacer los objetivos a los que estén destinados. Sin embargo, la Ley de Planeación del Estado de Oaxaca (1985) incorporaba pocos elementos que permitieran la implementación de una Gestión para Resultados en el Desarrollo (GpRD).

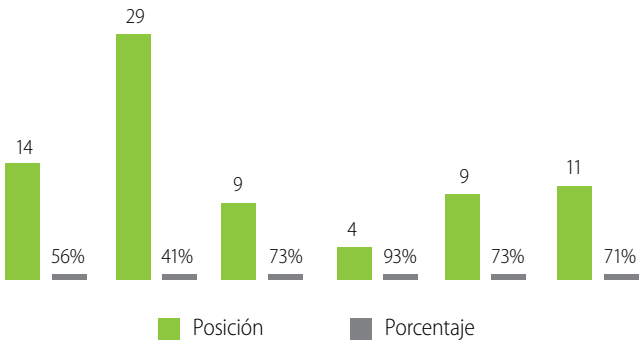
En el sexenio anterior, la Administración Estatal realizó planes estratégicos sectoriales con el acompañamiento técnico del Banco Mundial en tanto mecanismo para fortalecer la planeación, los cuales fueron elaborados para los subsectores de Agua y Saneamiento Básico, Caminos, Agrícola, Pecuario, Forestal y Pesca. También elaboró planes regionales por cada una de las ocho regiones de la entidad, así como instrumentos de planeación con metodologías diversas y con enfoques sectoriales/institucionales como el Programa Estatal de Financiamiento para el Desarrollo, el Programa de Educación Superior de Oaxaca, el de Educación Media Superior, el Sectorial de Desarrollo Social y Humano, el de Mejoramiento de Vivienda y Servicios y el Programa Sectorial de Cultura; instrumentos de planeación que estaban desvinculados de la inversión y el presupuesto, y por ende dificultaban su seguimiento y evaluación, haciendo que la asignación del gasto no estuviera conectada con la planeación.

Por su parte, el "Presupuesto basado en Resultados-Sistema de Evaluación del Desempeño" (PbR-SED), inició en 2006 con el objetivo de que las entidades federativas se enfocaran en entregar mejores bienes y servicios públicos a la población, a elevar la calidad del gasto público y a promover una adecuada rendición de cuentas.

En síntesis, la Administración Pública Estatal en el 2010 contaba con 3,925 "programas o proyectos", pero tal número se debía a la ausencia de una definición conceptual clara de lo que es un programa o un proyecto, lo que dificultaba contar con una estructura programática lógica que estuviera orientada al logro de los objetivos plasmados en los planes. Años más adelante, en el ejercicio 2015, se tenían 243 programas presupuestales, sin embargo, éstos presentaban productos finales (bienes y servicios) e intermedios duplicados, por lo que para la elaboración de la estructura programática 2016 se llevó a cabo una exhaustiva revisión de los programas con los ejecutores de gasto, lo cual dio como resultado tener solamente 80 programas presupuestales para el ejercicio 2016. En tanto que para el ejercicio presupuestario 2017 se dispone de 73 programas, al lograrse la fusión de algunos de ellos.

Además, durante los últimos años, el estado de Oaxaca ha avanzado en el índice de la implementación del PbR-SED, emitido por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

Gráfica 1. **Avance en la implementación del PbR-SED en Oaxaca 2010-2017**



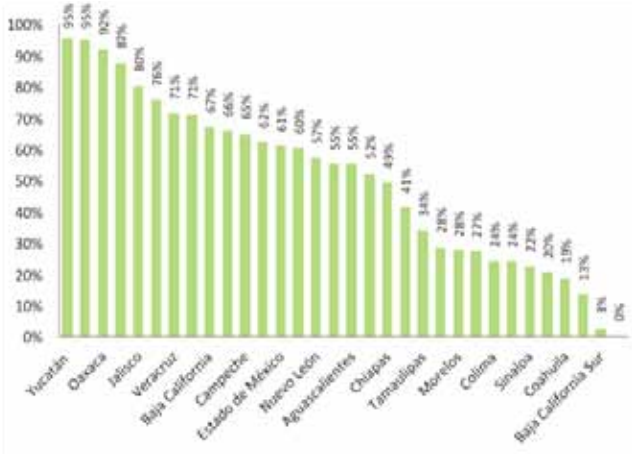
Fuente: SHCP.

En resumen, en el año 2010 el estado se ubicó en la posición 14 con 56% de avance en la implementación del PbR-SED, posteriormente se tuvo una caída drástica en el 2012 a la posición 29, mientras que el mejor desempeño se logró en el 2015, cuando la entidad se posicionó en el 4º lugar nacional, con 93% de implementación, ello con base en el diagnóstico evaluado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Ya para el año 2016 Oaxaca se ubicó en el décimo lugar. Debe mencionarse que con la maduración de los procesos en la materia se modificaron los criterios de valoración y se obtuvo 73% de implementación (criterios de valoración 2017). No obstante, para el 2017 se muestra una caída de dos puntos porcentuales que originaron áreas de oportunidad, principalmente en el uso de la información derivada del Sistema de Evaluación del Desempeño, para la toma de decisiones.

Por otro lado, el Índice del Avance de Desempeño de la Gestión del Gasto Federalizado, en la revisión de la Cuenta Pública 2015 que realiza la Auditoría Superior de la Federación (ASF), ubica a Oaxaca en el onceavo lugar con 76.2% de avance, 2.9 puntos porcentuales por arriba del promedio nacional.[1]

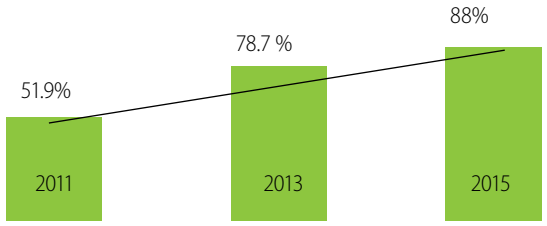
Continuando con las etapas del PbR-SED, el Seguimiento y la Evaluación permite conocer la contribución de los recursos para el logro de los objetivos a partir del uso de indicadores estratégicos y de gestión. En este sentido, el Índice de Monitoreo y Evaluación por Entidad Federativa 2015 emitido por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), posiciona a la entidad en el 5° lugar con 88% de avance, 21.1 puntos porcentuales por arriba del promedio del país.[2]

Gráfica 3. **Índice del Avance del Sistema de Evaluación del Gasto Federalizado**



Fuente: Portal de Transparencia Presupuestaria.

Gráfica 2. **Diagnóstico del avance en monitoreo y evaluación en Oaxaca**



Fuente: CONEVAL.

Con respecto al Índice del Avance del Sistema de Evaluación del Desempeño del Gasto Federalizado, en la revisión de la Cuenta Pública 2015 de la ASF, éste ubica a Oaxaca en la tercera posición con 91.8% de avance, 41.9 puntos porcentuales por arriba del promedio nacional. [3]

Objetivo 1:

Elevar la competitividad del estado y la calidad de vida de la ciudadanía a través de la implementación del Presupuesto basado en Resultados de la Administración Pública Estatal.

Estrategia 1.1:

Contar con una Administración eficiente y eficaz de los recursos mediante el diseño de un Presupuesto basado en Resultados enfocado a la satisfacción de las necesidades de la población oaxaqueña.

Líneas de acción:

- Impulsar una planeación estatal intersectorial basada en resultados, con enfoque regional, a partir de la identificación de las necesidades de la población.
- Promover la participación ciudadana en los procesos de planeación y seguimiento de la ejecución de los proyectos y programas públicos.
- Generar información accesible y con lenguaje ciudadano que permita mejorar la participación de las y los oaxaqueños en el quehacer público.
- Mantener una visión y coordinación a largo plazo de la planeación.
- Fortalecer el desarrollo de capacidades en materia de Presupuesto basado en Resultados-Sistema de Evaluación del Desempeño en las y los servidores públicos.
- Mejorar la gestión de la inversión mediante la operación eficiente del Banco de Proyectos de Inversión Pública para la integración del Plan Anual y/o Plurianual de Inversión.
- Orientar los procesos de programación y el ejercicio del gasto con los objetivos plasmados en los planes estatal y nacional.
- Realizar diagnóstico sobre la situación financiera y la deuda estatal, así como darla a conocer.
- Diseñar las estrategias de pago de la deuda y de financiamiento para la implementación del PED.

[1] http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2015i/Documentos/InformeGeneral/ig2015.pdf, página 107)
[2] http://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/Documents/Diagnostico_entidades/Diagnostico2015.pdf, (página 26)
[3] http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2015i/Documentos/InformeGeneral/ig2015.pdf, (página 105)

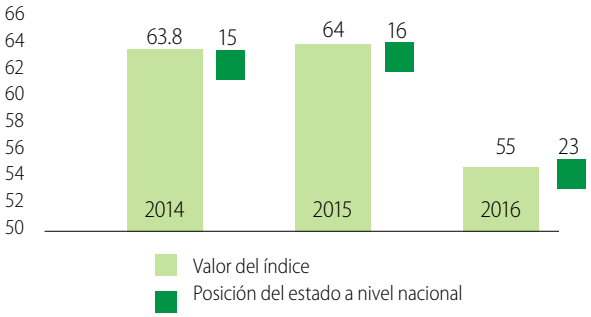
- Establecer en los Planes Estratégicos Sectoriales la vinculación entre los objetivos, estrategias y líneas de acción del PED con los programas presupuestales a través de la estructura programática presupuestal, para todos los sectores, con la definición de fuentes de financiamiento, indicadores, metas y unidades responsables del gasto, así como el marco presupuestal plurianual.
- Institucionalizar el Seguimiento y la Evaluación para la mejora de la Gestión.

2.4. FINANZAS PÚBLICAS

Diagnóstico

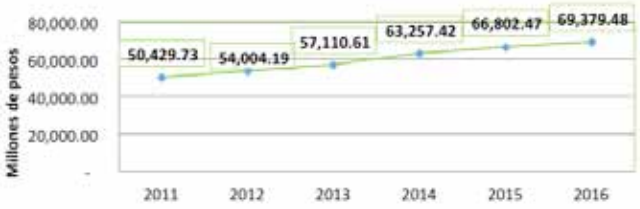
Según el Índice de Desempeño Financiero de las Entidades Federativas (AREGIONAL), el cual analiza la capacidad de generar ingresos estatales, así como la administración de su endeudamiento, capacidad de ahorro e inversión y desempeño administrativo, Oaxaca ocupa en el 2016 el puesto 23 respecto de las demás entidades federativas.

Gráfica 1. **Índice de Desempeño Financiero de las Entidades Federativas**



Fuente: AREGIONAL.

Gráfica 2. **Crecimiento de los ingresos totales del estado del 2011-2016**

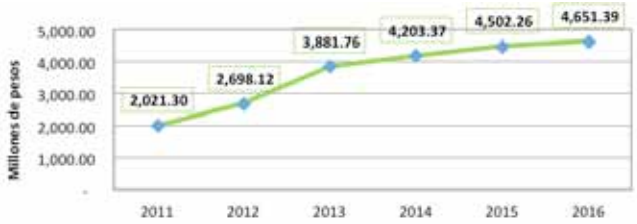


Fuente: Con base en la información publicada en el sitio http://www.finanzasoaxaca.gob.mx/transparenciapresupuestaria/estadisticas_fiscales.html.

Evolución de los ingresos estatales de 2011 a 2016

Al analizar la evolución del total de los ingresos estatales del período 2011 al 2016, se puede observar que con base en la información disponible (véase la gráfica 2), en el año 2011 Oaxaca contó con un presupuesto total de 50,429.73 millones de pesos, mientras que para el ejercicio 2016 éste ascendió a 69,379 millones de pesos.

Gráfica 3. **Crecimiento de los ingresos propios del estado del 2011-2016**



Fuente: Con base en la información publicada en el sitio http://www.finanzasoaxaca.gob.mx/transparenciapresupuestaria/estadisticas_fiscales.html.

Con base en los datos disponibles (véase la gráfica 2), se sabe que ha existido una evolución positiva en el incremento del total de los ingresos estatales, de lo cual da muestra el incremento de 3.86% en el presupuesto que se observa del año 2015 al 2016.

Evolución de los ingresos propios estatales de 2011 a 2016

Con el fin de fortalecer la Hacienda estatal, actualmente se cuenta con un marco jurídico que permite ampliar la base de contribuyentes sujetos al pago de los impuestos establecidos en la Ley Estatal de Hacienda; sin embargo, se requiere incrementar los ingresos de gestión del estado por medio del fortalecimiento de la recaudación de los impuestos y derechos, y a través de la mejora de los procesos y procedimientos para el cumplimiento de obligaciones fiscales de los contribuyentes estatales, esto permitirá que la entidad reciba mayores ingresos por concepto de participaciones federales.

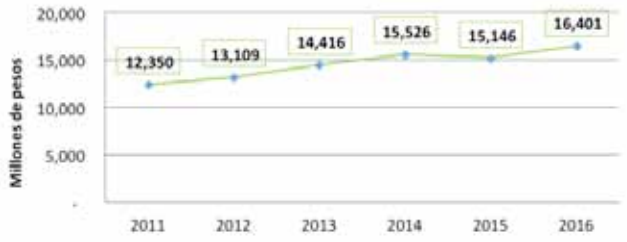
En la gráfica 3 (Crecimiento de los ingresos) se puede observar la evolución de los ingresos propios del estado para el período 2011 a 2016.

Debe destacarse que los esfuerzos realizados para incrementar los ingresos de gestión o recaudados localmente permitió que al cierre del ejercicio 2016 los ingresos de gestión representaran 6.7% del total de los ingresos estatales.

Evolución de las participaciones estatales de 2011 a 2016

Continuando con la evolución de las participaciones, debido al incremento de la recaudación de la Hacienda estatal, en el rubro de participaciones transferidas por la Federación a Oaxaca, éstas ascendieron en el año 2011 a 12,350 millones, mientras que en el ejercicio 2016 fueron de 16,401 millones. (Véase gráfica 4).

Gráfica 4. **Crecimiento del total de participaciones del estado de 2011-2016**



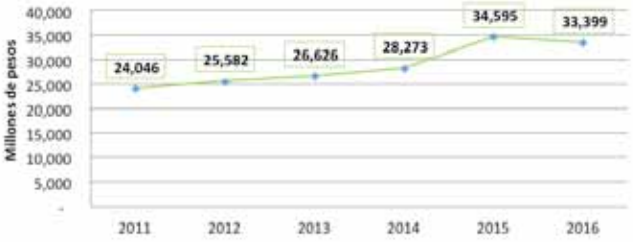
Fuente: Con base en la información publicada en el sitio http://www.finanzasoaxaca.gob.mx/transparenciapresupuestaria/estadisticas_fiscales.html.

Como puede observarse en la gráfica respectiva, existe una caída de las participaciones para el ejercicio 2015, que sumaron 15,146 millones, un descenso que no se debió a la influencia de los precios del petróleo, sino a diversos factores macroeconómicos que afectaron la distribución de las participaciones. No hay que olvidar tampoco que el cálculo de las participaciones se realiza con base en lo establecido en el capítulo primero de la Ley de Coordinación Fiscal, y para el ejercicio 2016 éstas mostraron un incremento porcentual de 8.29% respecto al ejercicio anterior.

Evolución de las aportaciones estatales de 2011 a 2016

En lo referente a la evolución de las aportaciones que recibió el estado por parte de la Federación, del período 2011 al 2016, se puede observar que para el año 2011 ascendieron a 24,046 millones (véase gráfica 5). Cabe señalar que, a diferencia de la evolución de las participaciones, las aportaciones han registrado un ritmo de crecimiento constante hasta el año 2015; sin embargo, para el ejercicio 2016

Gráfica 5. **Crecimiento del total de aportaciones del estado de 2011 a 2016**



Fuente: Con base en la información publicada en el sitio http://www.finanzasoaxaca.gob.mx/transparenciapresupuestaria/estadisticas_fiscales.html.

se registró una ligera caída, situándose en 33,399 millones, que equivale a 3.46% menos respecto al año 2015.

Conclusiones de la evolución de las finanzas del estado

En resumen, al cierre del ejercicio 2016, los ingresos con los que contaba Oaxaca se distribuyeron de la siguiente forma:

a) 91.37% de los recursos que administra corresponde a transferencias federales etiquetadas que tienen un destino específico (Participaciones y Aportaciones).
b) 6.70% proviene de ingresos propios.
c) 1.92% corresponde a recursos provenientes de otros ingresos.

En cuanto a los procedimientos para la efectividad de los créditos fiscales determinados, éstos requieren de personal capacitado para el logro exitoso de notificaciones, procedimientos administrativos de ejecución y una defensa fiscal idónea. Se prevé al respecto la contratación de prestadores de servicios para la cobertura total de las carteras existentes y que se generen en el ejercicio de las facultades de inspección y vigilancia.

Asimismo se detectan áreas de oportunidad para mejorar la presencia fiscal en el estado mediante la creación de centros integrales de atención, agrupando esfuerzos de las diferentes instituciones gubernamentales dedicadas a la prestación de servicios públicos, así como la implementación de Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC's).

A la fecha, los contribuyentes disponen de 296 puntos de atención y recepción de pagos distribuidos en toda la entidad, como a continuación se detalla:

a) 28 Delegaciones Fiscales y 17 Subdelegaciones Fiscales.
b) 122 sucursales de seis instituciones bancarias.
c) 126 puntos de pago de Telecomunicaciones de México (TELECOMM) distribuidos principalmente en zonas de difícil acceso.
d) Corresponsales bancarios ubicados en las oficinas del Registro Civil, en el Archivo Central de la ciudad de Oaxaca y en el Módulo de la Secretaría de Vialidad y Transporte.

No obstante, se requiere incrementar los puntos de atención y recepción de pagos estatales para la prestación de servicios de suministro de agua potable, salud y transporte.

Objetivo 1:

Mejorar la eficiencia en la captación de ingresos en el estado de Oaxaca.

Estrategia 1.1:

Incrementar la presencia fiscal en la entidad modernizando las actuales Delegaciones y Subdelegaciones Fiscales para convertirlo en Centros de Atención Integral a la población.

Líneas de acción:

- Disminuir la tasa de informalidad laboral mediante la simplificación de trámites e incentivos fiscales.
- Incrementar los ingresos propios del estado mediante la inspección y cobro activo a los contribuyentes estatales.
- Aumentar la recaudación a través de acciones para el incremento de la base contribuyente.
- Implementar las TIC's para la prestación de los servicios y trámites de recaudación fiscal.

2.5. TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS

Diagnóstico

Un componente fundamental del Oaxaca moderno es garantizar la transparencia y rendición de cuentas del manejo de los recursos públicos, así como combatir la impunidad y la corrupción.

En este entendido, aprobada la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción y como parte integral del mismo, en la presente Administración Pública Estatal se establecerán mecanismos de suministro, sistematización y actualización en materia de fiscalización y prevención de actos de corrupción. Por ello, en tanto Órgano de Control Interno del Poder Ejecutivo, contribuirá a través de la determinación de políticas y disposiciones relativas al control, inspección y vigilancia presupuestaria que promuevan al ejercicio eficiente y eficaz del gasto público y la efectiva rendición de cuentas.

Es conveniente señalar en este punto, que la rendición de cuentas está vinculada con los tres órdenes de Gobierno: Federal, Estatal y Municipal, con la finalidad de combatir la corrupción, toda vez que tiene por objeto sancionar los hechos de corrupción, así como fiscalizar y tener control de los recursos públicos.

De esta manera, a fin de hacer efectivos los alcances establecidos en dicha Ley, es necesaria la participación de otras instancias gubernamentales como son: la Auditoría Superior del Estado (ASE), la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, el Consejo de la Judicatura, el Instituto Estatal de Acceso a la Información Pública (IAIP) y el Tribunal Contencioso Administrativo y de Cuentas; con el actuar conjunto del Comité de Participación Ciudadana.

Con enfoque en la prevención, apremia que los esfuerzos del Gobierno se enfoquen al control administrativo en las Dependencias, Entidades y Órganos Auxiliares de la Administración Pública Estatal mediante el diseño e implementación de estrategias para el establecimiento y consolidación del Sistema de Control Interno de las mismas, con mecanismos que contribuyan a mantener esta Administración dentro de los límites que le han sido atribuidos por los ordenamientos jurídico-administrativos estipulados en los planes y programas oficiales, ello por medio de la implementación de los Comités de Control Interno de las instancias referidas.

De no hacerse así, los resultados serán omisiones de carácter legal y administrativo en el ejercicio del servicio público, traducidos en sub-ejercicios, sanciones administrativas, resarcimiento económico, desviación de recursos, pero sobre todo, en la afectación de los derechos fundamentales de la ciudadanía.

Asimismo, para garantizar el buen uso de los recursos públicos de las Dependencias, Entidades y Órganos Auxiliares del Gobierno en beneficio de la sociedad, es necesario, implementar un sistema de monitoreo, seguimiento y evaluación del desempeño de las mismas, que permita mejorar la funcionalidad de la Administración Pública a afecto de prevenir faltas administrativas.

Por su parte, la Secretaría de la Contraloría y Transparencia Gubernamental (SCTG), a través de la Dirección de Control Interno de la Gestión Pública, giró el cuestionario sobre Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC´s) a los 90 entes públicos; cuyo resultado fue que sólo 60% de éstos, no poseen infraestructura tecnológica adecuada para los objetivos y metas institucionales, 68% cuentan con procedimientos y protocolos de seguridad informática, 41% disponen de procedimientos y políticas para asegurar la privacidad de los datos personales de los usuarios de los servicios digitales y 48% tiene un sistema informático que coadyuva en la mejora de un proceso administrativo.

Garantizar el buen uso de los recursos públicos de una manera segura para el logro de los objetivos y metas de las 90 Dependencias y/o Entidades del Gobierno del Estado en beneficio de la sociedad, crea la necesidad de una supervisión y evaluación constantes del desarrollo de sus funciones.

En este sentido se consideran los siguientes aspectos: eficacia, eficiencia y economía de las operaciones; veracidad, pertinencia y confiabilidad de la información generada; el actuar de las instituciones conforme con lo estipulado en la normatividad aplicable; y, sobre todo, la salvaguarda de los recursos públicos y su uso en función a los fines para los que están destinados.

Por último, es necesario considerar que un Gobierno moderno necesita contar con sistemas y procesos automatizados, con el

propósito de generar confianza en la población, así como para dar continuidad al desarrollo del Modelo Estatal del Marco Integrado de Control Interno (MEMICI) en su cuarta norma: información y comunicación.

Objetivo 1:
Promover en el ejercicio de la gestión pública la prevención, planeación y trazabilidad de objetivos, a través del diseño e implementación de estrategias para el establecimiento y consolidación del Sistema de Control Interno dentro de la Administración Pública Estatal, así como la implementación del Sistema Estatal Anticorrupción.

Estrategia 1.1:
Proporcionar, mediante la implementación de los Comités de Control Interno de las Dependencias, Entidades y Órganos Auxiliares del Poder Ejecutivo, los mecanismos que contribuyan a mantener a la Administración Pública Estatal dentro de los límites que le han sido atribuidos por los ordenamientos jurídicos administrativos establecidos en los planes y programas de Gobierno.

Líneas de acción:

- Proporcionar un control preventivo integral a los Organismos Públicos en el desarrollo de sus procesos, para el logro de metas y objetivos que permitan el ejercicio correcto y eficiente de los recursos públicos.
- Promover el Código de Ética de los servidores públicos del estado de Oaxaca para la reducción de conflictos de interés, conforme con las reglas integradas para el ejercicio de la función pública.
- Fortalecer figuras institucionales que coadyuven a la transparencia y rendición de cuentas.
- Promover y fortalecer el manejo e importancia de las TIC's a fin de transparentar la información referente a objetivos institucionales y riesgos asociados con la Administración Pública Estatal.
- Garantizar, de acuerdo con sus atribuciones, el cumplimiento de las obligaciones en materia de transparencia en el marco de la Plataforma Digital Estatal del Sistema Estatal Anticorrupción. Lo anterior, a través de la información referente a la evolución patrimonial, servidoras y servidores públicos sancionados, denuncias públicas, faltas administrativas y hechos de corrupción, según corresponda.
- Establecer herramientas y aplicaciones de denuncia ciudadana en plataformas digitales.
- Colaborar de manera coordinada con las instancias fiscalizadoras, tanto estatales como federales, para la realización de auditorías y evaluaciones del desempeño de la Administración Pública Estatal.
- Fortalecer la participación ciudadana para el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas relacionadas con la transparencia y rendición de cuentas, a través del diseño e implementación de herramientas tecnológicas que permitan la participación en tiempo real.
- Establecer la Contraloría Social del estado de Oaxaca a través de un enfoque microregional para la integración, acreditación y asesoramiento de comites ciudadanos, a fin de fortalecer la participación ciudadana y la transparencia en la aplicación de los recursos públicos federales, estatales y municipales.

2.6. DESARROLLO INSTITUCIONAL MUNICIPAL

Diagnóstico

Otro factor clave para un Gobierno moderno es la vinculación con la Administración Pública Municipal, considerado el municipio como base de la división territorial y la organización política de la Entidad Federativa, en tanto el ente gubernamental más cercano a la ciudadanía, cuya responsabilidad esencial es atender el desarrollo de su territorio, de su población y de su propio gobierno.

Es en este espacio denominado municipio donde tienen expresión los principales problemas y aspiraciones de las y los oaxaqueños, pero también es el lugar que da la oportunidad de construir las condiciones básicas para el desarrollo social y la convivencia armónica de la ciudadanía.

Oaxaca se conforma de un total de 570 municipios, 417 de los cuales se rigen por sistemas normativos internos, mejor conocidos como "de usos y costumbres". La mayoría de los municipios del estado, de acuerdo con datos del Consejo Nacional de Población (CONAPO) del año 2015, se encontraban en una situación de alta y muy alta marginación (75% del total); mientras que para el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), 63% de los mismos se halla en condición de alto y muy alto rezago social.

En suma, los municipios oaxaqueños representan 23% de los municipios de todo país. En particular, 43 de estas demarcaciones concentran 50% de la población total de la entidad, y llama la atención que sólo dos municipios tienen más de cien mil habitantes: Oaxaca de Juárez y San Juan Bautista Tuxtepec. Lo anterior hace de Oaxaca un estado eminentemente rural y pluriétnico, pero también con ancestrales rezagos sociales y económicos.

Continuando con este recuento, la Secretaría de Asuntos Indígenas (SAI) del Gobierno de Oaxaca señala que la entidad cuenta con 434 municipios indígenas, donde se ubica precisamente 70% de su población indígena, cinco familias lingüísticas, 15 lenguas maternas y 176 variantes dialectales.

Por otra parte, el nivel académico de las autoridades municipales, en su mayoría precario, es un factor que con frecuencia limita seriamente la gestión municipal y el cumplimiento de obligaciones, como el transparentar los recursos municipales, lo que deviene en conflictos de gobernabilidad. A ello se agrega que son muy escasos los municipios que tienen a su servicio personal técnico o profesional, lo que da como resultado la falta de estudios y proyectos para las obras a realizar y más dificultades de acceso a los beneficios de programas federales que detonan el desarrollo.

Las desigualdades entre regiones y municipios es otra problemática que sigue siendo una realidad que obliga al Gobierno y a la sociedad en su conjunto a plantear estrategias que permitan sumar esfuerzos para acelerar el desarrollo de los municipios, de las microrregiones y las regiones oaxaqueñas con una visión a corto, mediano y largo plazos, con proyectos de mayor alcance, así como a alinear los planes y programas municipales con sus similares estatales y federales.

Cuadro 1. **Oaxaca: resultados del Índice de Desarrollo Institucional Municipal (IDIM) y sus subíndices, 2013**

Grado	Desarrollo Institucional Municipal	% de los municipios	Capacidad Financiera	Cobertura en la Prestación de Servicios Públicos	Desarrollo Administrativo	Transparencia y Rendición de Cuentas
Muy Alto	-	-	2	19	2	-
Alto	6	1.0	18	69	12	6
Medio-Alto	17	3.0	68	130	45	48
Medio	128	22.5	183	144	120	121
Bajo	231	40.5	186	146	179	206
Muy Bajo	188	33.0	113	62	212	189
Total	**570**	**100.0**	**570**	**570**	**570**	**570**

Fuente: Elaborado por la ASF, con información del INEGI y la SHCP.

En síntesis, según el Índice de Desarrollo Institucional Municipal (IDIM) 2013, en el estado, seis municipios, es decir aproximadamente 1.0%, tienen un desarrollo institucional alto; 17 (3.0%), presentan un desarrollo medio-alto; 128 (22.5%), medio; 231 (40.5%), bajo; y 188, es decir 33.0%, muy bajo. Esto refleja la desfavorable situación de la administración municipal en Oaxaca.

El Índice de Desarrollo Institucional Municipal (IDIM) se compone de cuatro subíndices: el Subíndice de Capacidad Financiera (SCF), el Subíndice de Cobertura en la Prestación de Servicios Públicos (SCPSP), el Subíndice de Desarrollo Administrativo (SDA) y el Subíndice de Transparencia y Rendición de Cuentas (STRC).

La ponderación para cada subíndice se determinó por la ASF con el análisis de la importancia de sus indicadores en el desarrollo institucional municipal y fue la siguiente: SCF 25%, SCPSP 15%, SDA 40% y STRC 20%.

En el Subíndice de Capacidad Financiera, dos municipios tuvieron un grado muy alto, en 18 fue alto, en 68 medio-alto, en 183 medio, en 186 bajo, y en 113 muy bajo. En términos generales, los principales problemas de los municipios detectados por este indicador son la falta del cobro del impuesto predial directamente por la administración municipal, lo cual se observa en 120 municipios; además de la insuficiente recaudación del impuesto predial que realizan los gobiernos municipales, ya que en 377 casos se recaudó menos de 50.0% de lo programado para dicho impuesto.

Respecto del Subíndice de Cobertura en la Prestación de Servicios Públicos, 19 municipios fueron evaluados con un grado muy alto, destacan San Juan Yatzona y Unión Hidalgo, que obtuvieron la máxima calificación de 1; en 69 municipios fue alto; en 130 medio-alto; en 144 medio; en 146 bajo; y en 62 muy bajo. Las principales debilidades detectadas en este subíndice son la baja cobertura de viviendas con drenaje, así como de los servicios de recolección de basura y mantenimiento y equipamiento de calles y vialidades.

En el Subíndice de Desarrollo Administrativo, sólo dos municipios obtuvieron un grado muy alto; 12 alto; 45 medio-alto; 120 medio; 179 bajo; y 212 muy bajo. Los tres principales problemas detectados aquí fueron la falta de elementos de profesionalización del personal, dado que 542 municipios no disponen de Servicio Civil de Carrera, ni de programas de capacitación ni mecanismos de evaluación del desempeño de las y los servidores públicos; la falta de actualización del catastro municipal, lo cual se observó en 297 municipios; y de acciones encaminadas a atender el tema de la armonización contable, que se presentó en 332 casos.

Finalmente, en el Subíndice de Transparencia y Rendición de Cuentas, seis municipios tuvieron un grado alto; 48 medio-alto; 121 medio; 206 bajo; y 189 muy bajo. Debe señalarse que las principales debilidades en este subíndice son la reducida entrega a la SHCP de los informes trimestrales sobre el ejercicio, destino y resultados de los fondos de aportaciones federales, así como la falta de reglamentación en materia de transparencia y acceso a la información. En relación con el primer aspecto mencionado, cabe mencionar que ningún municipio entregó el total de los reportes requeridos, mientras que el segundo se presentó en 211 municipios.

Objetivo 1:
Apoyar el fortalecimiento de las capacidades institucionales de los 570 municipios de Oaxaca.

Estrategia 1.1:
Colaborar con el desarrollo de las capacidades y habilidades del personal de la Administración Pública Municipal de los 570 municipios del estado.

Líneas de acción:

- Fortalecer las capacidades de los municipios en cuatro componentes: 1) Capacidad financiera; 2) Cobertura de prestación de servicios; 3) Desarrollo administrativo; 4) Transparencia y rendición de cuentas.
- Instrumentar programa de desarrollo institucional municipal para fortalecer la capacidad de gestión de las áreas técnicas y administrativas de los municipios.
- Aplicar un programa de capacitación permanente en favor de las autoridades municipales, sobre sus atribuciones y el alcance de sus decisiones.
- Instrumentar programas de intercambio de experiencias exitosas y buenas prácticas en gobierno municipales.
- Acercar y capacitar a las áreas técnicas del municipio en el uso de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC's).

- Coordinar acciones de acompañamiento, capacitación, asesoría y asistencia técnica permanente, en el proceso de gestión de la Administración Pública Municipal.
- Promover el Servicio Civil de Carrera para garantizar la permanencia del personal de las áreas técnicas de los municipios.

Estrategia 1.2:

Coordinar la concurrencia de acciones y recursos para financiar proyectos comunitarios, municipales, microrregionales y regionales para fortalecer la prestación de servicios públicos municipales en Oaxaca.

Líneas de acción:

- Instrumentar acuerdos y/o convenios de coordinación para la coinversión de recursos.
- Focalizar los recursos de los tres órdenes de Gobierno para abatir los rubros con más rezago social y pobreza.
- Crear sistemas municipales de protección integral en los 570 municipios del estado, que permita evaluar la aplicación de presupuestos hacia el tema de niñas, niños y adolescentes, mujeres y población indígena.

Estrategia 1.3:

Impulsar el uso de las tecnologías de la información y la comunicación en el desempeño institucional de la Administración Pública Municipal.

Líneas de acción:

- Establecer esquemas de coordinación y colaboración con instituciones públicas y privadas para desarrollar un gobierno electrónico y el uso de la tecnología en apoyo al fortalecimiento municipal.
- Aumentar el uso de las TIC's en la gestión municipal en tanto herramienta que permite almacenar o generar información importante para la implementación de acciones y proyectos, toma de decisiones y políticas públicas eficientes.
- Celebrar convenios de coordinación y colaboración entre el Gobierno del Estado y los gobiernos municipales para la implementación de programas y proyectos de gobierno electrónico e implementar acciones de *triple hélice* (gobierno, empresas y universidades) para la implementación de programas y proyectos de inversión pública.
- Modernizar la prestación de servicios que ofrecen las dependencias responsables de atender a los gobiernos municipales.
- Establecer tableros de información para consulta ciudadana sobre el uso de recursos públicos municipales y estatales en el municipio.
- Establecer el sistema de atención rápida a las solicitudes de mejora de servicios públicos.

POLÍTICAS TRANSVERSALES DEL EJE II: OAXACA MODERNO Y TRANSPARENTE

Porque la alianza del Gobierno y la sociedad son piezas claves para la construcción de un estado fuerte, transparente y competitivo, es preciso atender las siguientes acciones de carácter transversal:

- Proponer a los municipios indígenas y afromexicanos, acciones para mejorar su gestión y desempeño institucional.
- Implementar un modelo integral de formación y profesionalización del servicio público con énfasis en los derechos de la niñez y la adolescencia a fin de establecer las obligaciones del Estado con este sector de la población, considerando los diversos contextos del estado
- Establecer la normatividad con perspectiva de género en los procesos de rendición de cuentas, así como mecanismos de participación ciudadana, incluyendo una mayor participación de las mujeres y la asignación de presupuestos sensibles al género.

EJE III: OAXACA SEGURO

Consolidar una sociedad libre, incluyente y protegida, en donde todas y todos puedan desarrollarse social y económicamente, garantizando en todo momento el respeto a los derechos humanos.

La libertad y seguridad de las personas así como el respeto a sus derechos, destacan entre las tareas de mayor relevancia y trascendencia de los tres Poderes del Estado Mexicano; vigilar su estricto cumplimiento es y será una labor fundamental del Gobierno, en sus tres niveles y órganos autónomos.

Sin embargo en Oaxaca, en los últimos años las instituciones responsables de ello, de acuerdo con un alto porcentaje de la percepción ciudadana, registrada también en las Mesas Sectoriales y Foros Regionales para la elaboración de este Plan Estatal de Desarrollo 2016-2022 (PED 2016-2022), no han podido garantizar que la sociedad en su conjunto conviva en un ambiente de armonía, paz y seguridad plena.

Dicha percepción no resulta casual, tiene sustento efectivo en el análisis de las distintas estadísticas sobre inseguridad y violencia, donde el aumento en el número de homicidios dolosos, de secuestros, robos y asaltos con violencia en Oaxaca, de acuerdo con información del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, lo confirman. Lo anterior, vinculado también con la lucha entre grupos delincuenciales y de éstos contra el Estado, en particular en las regiones del Papaloapan, el Istmo y la Costa.

De esta manera, según el Índice de Paz México, publicado anualmente por el Institute for Economics & Peace, Oaxaca se clasifica ya en el lugar 16, de las 32 entidades federativas, considerando la evolución de la paz y los factores que la impulsan. En porcentajes, adicional a la tasa de homicidios, que se incrementó en los últimos cinco años, la tasa de violaciones se triplicó entre 2011 y 2016.

En cuanto al ámbito de la Gobernabilidad y la Política Interna en la entidad, los distintos conflictos municipales, electorales, territoriales y agrarios, las movilizaciones sociales y magisteriales, así como sus diferentes expresiones y manifestaciones, registradas con mayor frecuencia en estos últimos años, sobre todo a partir del 2006, han incidido en la realidad y también en la opinión pública y colectiva, fortaleciendo el sentimiento de indefensión, incertidumbre y desconfianza hacia las instituciones de Gobierno.

Aunado a esto, la debilidad institucional para controlar y combatir el delito, la descoordinación en las acciones de los tres niveles de Gobierno, la falta de capacitación y en algunos casos el desconocimiento de las normas vigentes, así como las carencias en términos de profesionalización, equipos con tecnología de vanguardia e instrumentos, limitan en los hechos la atención oportuna y eficiente por parte de los distintos cuerpos y corporaciones policiacas.

En materia de derechos humanos, objetivo y principio rector en el diseño de la política pública, Oaxaca enfrenta diversos desafíos. En los últimos 14 años, las instancias encargadas a nivel nacional y estatal, han emitido 65 recomendaciones, de las cuales 55 aún están pendientes. En este contexto, los derechos más vulnerados han sido: el acceso y procuración de la justicia y el derecho a la integridad y seguridad personal.

Con referencia a la Protección Civil, el estado es una de las entidades de mayor riesgo en el país, en tanto que en su territorio pueden presentarse 30 de los 32 desastres naturales y de alta peligrosidad catalogados a nivel nacional. Lo anterior debido a los riesgos geológicos, hidro-meteorológicos, químicos y sanitarios, así como los generados por sismos, tsunamis, huracanes y desgajamientos de cerros.

Acentúan todavía más este riesgo la falta de educación y cultura sobre la protección, además de las condiciones y ubicación

desfavorables de las viviendas, dispersas y construidas con materiales endebles, en localidades de difícil acceso, sin energía eléctrica y/o limitados medios de comunicación en caso de emergencias, lo que constituye un escenario con mayor grado de vulnerabilidad.

En suma, puede mencionarse que el crecimiento económico así como el desarrollo social y humano de la población, parte sin duda de los principios de seguridad y gobernabilidad, y de la recomposición del tejido social. En este sentido, no pueden entenderse los conceptos de comunidad o ciudadanía cuando las personas desarrollan sus actividades cotidianas en ambientes desprovistos de garantías básicas para la adecuada convivencia, el intercambio y la participación común.

Una sociedad libre, segura, protegida también en su patrimonio y fortalecida en sus capacidades, se traduce en un actor fundamental del cambio que se promueve, cuyo alcance, desde la acción de gobierno, debe orientarse hacia la equitativa distribución de la riqueza y la reducción de las disparidades regionales, en un marco legal, democrático y justo.

El objetivo de este Gobierno en la construcción de un Oaxaca seguro, es hacer cumplir la ley sin condición ni distinción, bajo las premisas de objetividad, respeto, profesionalismo y honradez. Para lograrlo efectivamente, se necesita la vinculación de la acción gubernamental en todos sus niveles y poderes, asimismo la corresponsabilidad e intervención de la ciudadanía.

En este entendido, para construir el cambio en el estado, se requiere y plantea un Gobierno cercano, que escucha y dialoga con los diferentes actores sociales, que media ante los conflictos, respeta y encauza las decisiones colectivas, los sistemas normativos internos, las distintas cosmovisiones culturales, siempre con apego y estricto sentido de legalidad.

El Gobierno que permitirá consolidar el Oaxaca seguro al que aspiramos, es el que se coordina para dar resultados, promueve la paz social y el orden público, respeta y garantiza los derechos humanos, previene y protege a la sociedad ante circunstancias extraordinarias, combate la impunidad y la corrupción, y mejora la procuración e impartición de justicia, identificando y castigando a quienes resulten responsables de cometer algún delito.

3.1. SEGURIDAD CIUDADANA

Diagnóstico

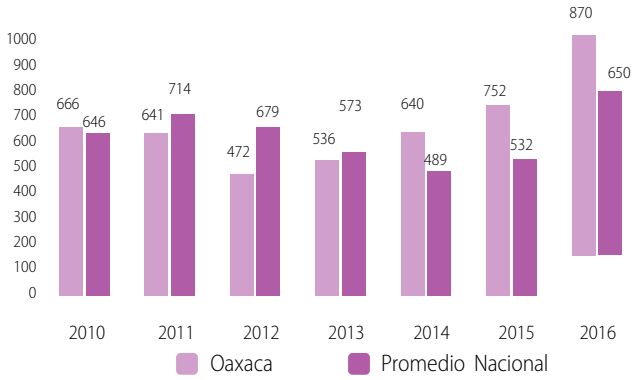
Oaxaca ha registrado en los últimos años un incremento considerable en la comisión de delitos, tanto del fuero común como del fuero federal, y con ello ha descendido en la posición que a principios de esta década logró alcanzar como entidad federativa segura (octavo lugar a nivel nacional en 2012), lo que no sólo ha incidido directamente en la percepción ciudadana sobre inseguridad, según las últimas encuestas sobre victimización del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) del año 2016, sino también en el desarrollo económico y la paz social que anhela su población.

Seguridad Pública

En la actualidad, además de que los delitos han incrementado su incidencia por año, se ha modificado la forma y circunstancia como se realizan. La seguridad pública constituye, por tanto, el reclamo principal de la sociedad oaxaqueña, y garantizarla es prioridad del Gobierno estatal.

De acuerdo con la información publicada por el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP), del año 2010 al 2016 la estadística de homicidios dolosos registrados en la entidad fue la siguiente:

Gráfica 1. **Número de homicidios dolosos registrados en Oaxaca 2010-2016**



Fuente: Incidencia Delictiva. Secretaría de Gobernación, SNSP, 2017.

Lo que se observa no sólo es un incremento en el número de homicidios registrados, sino un deterioro en la posición del estado respecto a la media nacional. Si bien es cierto que en los primeros años de la década este delito era ligeramente inferior al promedio nacional, en los últimos años de la Administración 2010-2016 se revirtió. De esta manera, en 2010 se reportaron en el estado 20 homicidios menos que el promedio nacional, a diferencia de 2016, cuando el estado superó con 220 homicidios la media nacional.

Por otro lado, en el mejor año de registro, que fue en 2012, Oaxaca se posicionó en el lugar 14 de las entidades con menor número de homicidios, sin embargo, para 2016 pasó al lugar 22, por debajo incluso de entidades severamente conflictivas como Nuevo León y Tamaulipas.

Tabla 1. **Número de secuestros registrados en Oaxaca 2010-2016**

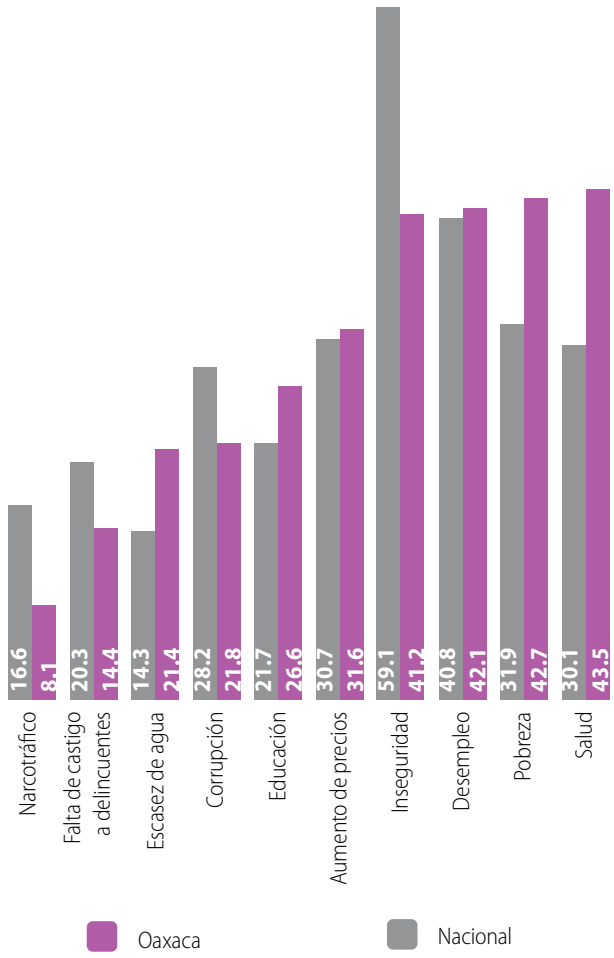
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
OAXACA	26	63	56	45	35	25	32

Fuente: Incidencia Delictiva. Secretaría de Gobernación, SNSP, 2017.

Es verdad que en materia de secuestros la entidad ha avanzado en disminuir su incidencia, lo que se pudiera haber derivado de las acciones acertadas entre la entonces Procuraduría General de Justicia, hoy Fiscalía General del Estado de Oaxaca (FGEO), y la Secretaría de Seguridad Pública (SSP). En términos relativos, a nivel nacional, el estado cayó cinco posiciones en 2016 respecto al primer año de comparación, al ubicarse en el lugar 17° y 22°, respectivamente.

Sin embargo, de acuerdo con los resultados de la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2016, en Oaxaca, 43.5% de la población de 18 años y más considera la salud como el problema más importante que aqueja hoy en día al estado, seguido de la pobreza, con 42.7%, y el desempleo, con 42.1%; esto significa que el tema de la inseguridad no está dentro de las principales preocupaciones manifestadas por las personas encuestadas, a diferencia de lo expresado a nivel nacional, donde 59.1% la considera como la problemática más sentida.

Gráfica 2. **Percepción de los principales problemas del estado, 2016**



Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública* (ENVIPE), 2016.

Considerando lo anterior, enfrentar con decisión el reto de alcanzar los niveles de seguridad que la ciudadanía demanda, exige la estricta aplicación de la ley, la capacidad y la honradez de las instituciones y servidores públicos, así como la participación de la sociedad en tanto elemento fundamental en las decisiones y acciones del Gobierno.

Al revisar otros datos, se encuentra que el "Índice de Paz México, un mapa de la evolución de la paz y los factores que la impulsan" que publica anualmente el Institute for Economics & Peace, otorga mala calificación al país en esta materia, y en particular a Oaxaca. Los resultados que este Instituto reporta son los siguientes:

Tabla 2. **Semaforización. Panorama de la Paz**

MÁS PACÍFICO — MENOS PACÍFICO

2016

CLASIFICACIÓN	ESTADO	CALIFICACIÓN
1	Hidalgo	1.758
2	Yucatán	1.858
3	Veracruz	1.872
4	Tlaxcala	1.981
5	San Luis Potosí	2.026
6	Chiapas	2.027
7	Aguascalientes	2.061
8	Querétaro	2.075
9	Campeche	2.145
10	Coahuila	2.171
11	Puebla	2.241
12	Tabasco	2.259
13	Michoacán	2.371
14	México	2.403
15	Jalisco	2.429
16	Oaxaca	2.452

2017

CLASIFICACIÓN	ESTADO	CALIFICACIÓN
17	Tabasco	2.250
18	Jalisco	2.264
19	Oaxaca	2.272
20	Sonora	2.339
21	Guanajuato	2.443
22	Ciudad de México	2.550
23	Michoacán	2.596
24	Chihuahua	2.731
25	Nuevo León	2.803
26	Zacatecas	2.828
27	Morelos	2.997
28	Baja California	3.010
29	Baja California Sur	3.195
30	Sinaloa	3.274
31	Colima	3.734
32	Guerrero	3.927

Fuente: Institute for Economics & Peace. *Índice de Paz México, un mapa de la evolución de la paz y los factores que la impulsan*, 2017.

"Entre 2011 y 2016, Oaxaca tuvo un deterioro de 27% en su nivel de paz, debido al aumento en la tasa de homicidios, delitos con arma de fuego y presos sin condena. En 2011, Oaxaca se clasificó en el octavo lugar general y cayó al lugar 24 en el 2016. Esta caída refleja el deterioro en ciertos indicadores, aunque las cifras se compensan en parte por mejoras obtenidas en otros delitos.

Las tasas de delitos con violencia y crímenes de la delincuencia organizada se redujeron; la primera en 19% y la segunda en 54%. Los tres tipos de crímenes de la delincuencia organizada disminuyeron cerca de 50% cada uno. No obstante, el indicador de delitos con violencia mostró tendencias mixtas. Las tasas de robos y asaltos bajaron 20% y 83%, respectivamente, mientras la tasa de violaciones se triplicó entre 2011 y 2016, a 147 por cada 100,000 habitantes. Junto con Zacatecas, Oaxaca tiene una de las cinco tasas de violación más altas registradas en México.

La tasa de homicidios en Oaxaca se incrementó durante cinco de los últimos seis años, después de mostrar una baja a lo largo de nueve años. En 2016, los homicidios aumentaron 28% en comparación con 2011 y 75% en comparación con su bajo nivel en 2012.

Los delitos cometidos con armas de fuego —asaltos y homicidios cometidos con arma de fuego— también sufrieron un aumento drástico (129%) en los últimos seis años. Sin embargo, la tendencia parece deberse a mejoras en la clasificación de los datos, las cuales son una señal positiva para el buen funcionamiento del gobierno, factor esencial para la Paz.

Antes de 2011, Oaxaca reportó cero homicidios o asaltos cometidos con arma de fuego. Después de 2011, el número de homicidios y asaltos que se sabía implicaban armas de fuego comenzó a subir paulatinamente, hasta escalar con fuerza en 2016. En los últimos 14 años sólo en cinco de ellos se presentaron datos sobre asaltos cometidos con arma de fuego que no sumaban cero.

En 2011, los datos en el caso de Oaxaca indican que sólo 0.13% de los homicidios (intencionales e involuntarios) se cometieron con arma de fuego, cifra muy por debajo del promedio nacional para ese año. En 2016, la proporción fue de 36.2%. Los datos sobre delitos federales se recopilan a partir de información municipal, por lo que el aumento en los delitos con arma de fuego, podría señalar que más municipios están clasificando los expedientes de forma correcta.

Las tasas de homicidios y asaltos y la tasa de posesión de armas de fuego aumentaron en paralelo entre 2011 y 2016, lo cual sugiere que un mayor acceso a —y un uso de éstas— contribuyó al deterioro del nivel de paz en el estado durante el periodo. La tendencia del indicador de delitos con arma de fuego probablemente responda a un genuino incremento en este delito, así como a una mejora en la calidad de los datos.

El número de presos sin condena se elevó en relación con la violencia, con un deterioro de 21%. Oaxaca se ha clasificado en la mitad inferior de la tabla durante el periodo de estudio de 14 años, excepto en dos de ellos; esto indica una dependencia excesiva y a largo plazo de los encarcelamientos sin juicio".[1]

Como es evidente, la actual situación de inseguridad pública a nivel nacional ha provocado que la ciudadanía se encuentre en un estado de incertidumbre y desconfianza hacia las instituciones encargadas de la seguridad pública y la procuración e impartición de justicia, llámense federales, estatales o municipales, pues las acciones gubernamentales desarrolladas hasta hoy no han surtido los efectos que se demandan y la percepción ciudadana, a pesar de los importantes avances alcanzados, continúa siendo de insatisfacción.

En este entendido, si de disminuir los índices delictivos y alcanzar la paz en el estado se trata, es indispensable rediseñar, fortalecer, mejorar o incrementar las acciones de prevención del delito y participación ciudadana; aumentar y diversificar los patrullajes y recorridos de vigilancia en puntos fijos y móviles; ampliar la cobertura de los operativos ordinarios y especiales que de manera coordinada se realizan con otras instituciones del orden federal, estatal y municipal a fin de atender la totalidad del territorio; y mejorar los sistemas de comunicación, contando con vehículos, radios, localizadores GPS y equipos nuevos, así como con personal especializado para el mantenimiento preventivo y correctivo de los mismos; es oportuno mencionar al respecto, que la falta de estos instrumentos ha impedido, en gran medida, operar eficaz y eficientemente una red de vital importancia como lo requieren las diferentes corporaciones policiales que integran la Secretaría de Seguridad Pública en la entidad.

[1] Institute for Economics & Peace, *Índice de Paz México*, México, 2017. Página 32.

Entre otras problemáticas para cumplir con su trabajo, destaca que las corporaciones policiales no cuentan con una normatividad apegada a las acciones que realizan; los reglamentos internos, manuales de operación y demás documentos normativos son anacrónicos, obsoletos y no se ajustan a los cambios administrativos ni a los del objeto de su materia; y que la insuficiencia de cursos de capacitación permanentes y el desconocimiento de normas en materia de derechos humanos ha generado quejas ante las instancias respectivas.

Además, aunque existen programas en materia de prevención del delito y participación ciudadana que promueven el trabajo coordinado entre los tres órdenes de Gobierno, asociaciones civiles y ciudadanía en general, éstos necesitan ser reforzados a fin de tener más penetración entre la juventud que manifiesta problemas sociales de consumo de alcohol y drogas y desintegración familiar. La prevención del delito, la denuncia ciudadana y la cultura de la legalidad a través de la participación de la ciudadanía son, sin duda, los elementos fundamentales para la disminución de los índices delictivos en el mediano y largo plazos.

Desde luego que para atender y resolver este tema prioritario es urgente vincular la demanda de la ciudadanía con la participación articulada y coordinada de los tres órdenes de Gobierno, como lo plantea la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP), sumándose también a esta labor las instituciones encargadas de la educación, la salud y el desarrollo social, entre otras, así como la misma sociedad.

En este contexto, existen factores que no han permitido a las instituciones avanzar en el combate a la inseguridad, entre los que se pueden mencionar: una infraestructura penitenciaria insuficiente o inadecuada; recursos económicos muy escasos; falta de información estadística precisa; e incipiente Servicio Profesional de Carrera Policial. En este último, por cierto, se observa la necesidad de homologar su marco normativo y jurídico de reclutamiento, selección, ingreso, capacitación, permanencia, evaluación, promoción, certificación, dignificación y depuración de los integrantes policiales, tanto de las instituciones estatales como municipales, conforme con lo establecido en el Consejo Nacional de Seguridad Pública (CNSP).

En síntesis, el mejoramiento, restablecimiento y garantía de la seguridad pública y paz social en Oaxaca, será posible únicamente a partir de la definición clara de estrategias y líneas de acción y el desarrollo de proyectos específicos por parte del Gobierno, sobre todo la formación y capacitación del personal administrativo y operativo en el marco del Servicio Profesional de Carrera Policial, por lo que esta Administración Estatal trabajará sin descanso para ofrecer condiciones de seguridad que permitan que en la entidad exista mayor inversión e industria, más turismo, fuentes de empleo, mejor educación y, por lo tanto, desarrollo.

Sistema Penitenciario

Para el Gobierno de Oaxaca, uno de los temas de mayor trascendencia en materia de Seguridad Pública es el desarrollo de los procedimientos dentro del Sistema Penitenciario. Al respecto, en la actualidad el estado dispone de 13 Centros de Reinserción Social (CERESOS) para adultos varones, un Anexo Psiquiátrico que alberga enfermos mentales, un Centro Femenil de Reinserción Social, y una Dirección de Ejecución de Medidas para Adolescentes, en total, 16 centros de internamiento con una población de 3,906 personas privadas de su libertad (PPL).

De acuerdo con datos de la SSP, en el 2014 la capacidad instalada en infraestructura en los centros penitenciarios en la entidad era de 3,909 espacios; con 1,089 camas útiles para la población sentenciada, 1,475 camas útiles para la población en proceso de recibir una sentencia y 1,345 camas útiles en las que converge la población sentenciada y la población en proceso de recibir sentencia.

Continuando con las cifras, los CERESOS cuentan con 214 custodios, uno por cada 18 internos, cuando la Organización de las Naciones Unidas (ONU) recomienda que sea uno por cada 10; es decir, que el estado sólo cumple con la mitad de los estándares recomendados en este rubro.

Además, estos CERESOS no cuentan con secciones para separar a las personas procesadas de las sentenciadas, por no tener centros preventivos ni centros de ejecución de sentencias, tampoco existe una correcta clasificación de las PPL por delitos del fuero federal y que como tales deben encontrarse en un Centro Federal de Readaptación Social (CEFERESO). Cabe decir que hoy día se tiene un total de 379 PPL del fuero federal en el Sistema Penitenciario de Oaxaca.

En materia de reinserción social, se identifican como principales problemas la sobrepoblación y las condiciones de deterioro en las instalaciones de los CERESOS, cuya población está concentrada principalmente en la Penitenciaría Central de Santa María Ixcotel y el CERESO de Santo Domingo Tehuantepec, lo que resulta en conductas de indisciplina y violencia, pero sobre todo, en un limitando cumplimiento del precepto constitucional de propiciar una efectiva reinserción social.

Se tiene entonces, que los programas de reinserción social no han generado el efecto esperado en la disminución de la reincidencia delictiva y, con ello, propiciar una reinserción a la vida social y productiva de las y los internos liberados. Por lo anterior, es indispensable fortalecer los métodos utilizados hasta hacerlos eficaces, con un enfoque productivo, y con énfasis en la atención integral de las mujeres.

Por otra parte, el Sistema para la Protección y el Tratamiento de Adolescentes en Conflicto con la Ley Penal concentra las funciones de procuración, juzgamiento y aplicación de las medidas correctivas en la Administración Pública Estatal, una situación que impide el acceso a la justicia de víctimas de conductas ilícitas cometidas por adolescentes, además de no garantizarles un proceso justo.

Así, la atención de adolescentes en conflicto con la ley se confió por más de doce años a la Dirección de Administración y Seguridad de Ejecución de Sanciones y Medidas Sancionadoras, a través de la Dirección de Ejecución de Medidas para Adolescentes (DEMA) que, a pesar de sus carencias para cumplir con sus funciones, ha realizado su mejor esfuerzo por disminuir los índices de reincidencia en los últimos años; no obstante, el área se ha visto rebasada por la modernidad y las nuevas políticas nacionales de atención integral a los adolescentes con conductas atípicas.

Es necesario, entonces, el reconocimiento del fenómeno delictivo que tiene lugar en el estado de Oaxaca, a fin de establecer los objetivos, estrategias y líneas de acción, para lograr de esta manera su erradicación de la entidad.

Lo anterior sólo se atenderá puntualmente si se cuenta con un plan rector que aglutine y sintetice las ideas, proyectos y acciones emanadas de las consultas y propuestas ciudadanas, soportadas con las experiencias que en esta materia se han desarrollado a nivel federal, estatal y municipal.

En cuanto al Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria (DNSP) 2015, realizado por la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), cuyos cinco rubros son: Aspectos que garantizan la integridad física y moral del interno; Aspectos que garantizan una estancia digna; Condiciones de gobernabilidad; Reinserción social del interno y Grupos de internos con requerimientos específicos, a Oaxaca se le calificó con 5.63, siendo el estado de Guanajuato el que obtuvo la calificación más alta con 8.02, y en contraparte Nayarit con las calificación más baja de 4.11; es relevante señalar que Oaxaca avanzó en 0.51 puntos más con referencia al Diagnóstico del año 2014.

Es oportuno mencionar en este aspecto que la Subsecretaría de Reinserción Social de la Secretaría de Seguridad Pública de Oaxaca (SSPO) lleva un estricto control de las PPL, como muestra la tabla a continuación, con datos actualizados al mes de mayo del año en curso por CERESOS, por delitos del fuero común y delitos del fuero federal, así como por sentenciados y procesados y por género.

Tabla 3. **Personas privadas de su libertad, por género**

Personas privadas de su libertad	Total	Hombres	Mujeres
Población total actual	3,906	3,714	192
Total del fuero común	3,527	3,387	140
Total de procesados del fuero común	2,026	1,920	106
Total de sentenciados del fuero común	1,501	1,467	34
Total del fuero federal	379	327	52
Total de procesados del fuero federal	213	170	43
Total de sentenciados del fuero federal	166	157	9

Fuente: Subsecretaría de Reinserción Social de Oaxaca, 2017.

Objetivo 1:
Garantizar y preservar la libertad, el orden y la paz pública en el estado.

Estrategia 1.1:
Modernizar y fortalecer las estructuras jurídicas-administrativas y operativas de las áreas que componen la SSP para hacer eficaz y eficiente su actuación en el mantenimiento del orden y la paz pública en Oaxaca.

Líneas de acción:

- Actualizar la normatividad estatal aplicable conforme con lo establecido en las leyes General y Estatal de Seguridad Pública.

- Modernizar la infraestructura tecnológica, equipamiento, sistemas de comunicación y física de acuerdo con las funciones, responsabilidades y atribuciones de las áreas de la SSP.
- Instalar y operar el Centro de Control, Comando, Comunicación y Cómputo (C5).
- Transparentar el uso de los recursos públicos y fortalecer los sistemas de rendición de cuentas.

Estrategia 1.2:
Fortalecer las capacidades de actuación y de proximidad social a través de la dignificación, capacitación, profesionalización, certificación e implementación del Servicio Profesional de Carrera Policial.

Líneas de acción:
- Instalar el Plan Rector de Profesionalización Policial.
- Implementar el Servicio Profesional de Carrera Policial que dé seguridad laboral y garantice mejores condiciones de permanencia y de retiro a los elementos policiales.
- Aplicación del Control de Confianza a las fuerzas policiales.
- Actuar de manera coordinada con los cuerpos policiales federales.
- Fortalecimiento del sistema de seguridad en las regiones en coordinación con las policías municipales.
- Conformación de la Unidad de Policía Cibernética.
- Conformación de la Unidad de Policía Turística.

Objetivo 2:
Salvaguardar la integridad, el patrimonio y los derechos de la ciudadanía en el territorio estatal.

Estrategia 2.1:
Reforzar los programas y acciones de participación ciudadana que coadyuven en la prevención del delito, fomentando la cultura de la legalidad y del respeto al estado de derecho.

Líneas de acción:
- Implementar un programa de difusión y promoción de la cultura de la legalidad y de respeto a los derechos de terceros.
- Constituir la Red Estatal de Observatorios Ciudadanos de Seguridad Pública y las Unidades Regionales y Municipales de Prevención del Delito.
- Implementar de manera transversal un programa de capacitación para juntas de colonos y organizaciones civiles sobre la prevención del delito y de denuncia anónima.
- Fortalecer y ampliar el Programa de Canje de Armas en todas las regiones del estado.

Objetivo 3:
Garantizar la reinserción social de las personas privadas de su libertad en Oaxaca.

Estrategia 3.1:
Generar las condiciones necesarias para la efectiva reinserción social mediante la ejecución de programas basados en el trabajo, la capacitación para el trabajo, educación, salud y el deporte, que permitan a las personas en esta condición recuperar su libertad como ciudadanos útiles a sí mismos y a la sociedad, respetuosos de la ley y del orden social.

Líneas de acción:
- Dignificar los espacios de los edificios públicos que actualmente funcionan como centros de internamiento.
- Implementar programas y acciones de los centros de internamiento conforme con los principios constitucionales para la reinserción social.
- Depurar el cuerpo de vigilancia y custodia asignado a los centros de internamiento mediante la aplicación estricta de las evaluaciones de control de confianza, con respeto a los derechos laborales y humanos.
- Implementar el Programa de Certificación de los cuerpos de vigilancia y custodia.
- Ampliar al ciento por ciento la Certificación de los CERESOS del estado.

3.2. PROCURACIÓN DE JUSTICIA

Diagnóstico

De acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 (PND, México en Paz), el Sistema de Justicia Penal en México mostraba deficiencias en términos de procuración y administración de la justicia. Lo anterior, caracterizado por faltas al debido proceso, opacidad, saturación, dilación, una defensoría pública rebasada y una inadecuada vinculación entre la policía y el Ministerio Público.

Ello se reflejaba en violaciones a los derechos humanos, ineficacia de la función persecutoria de los delitos y en la falta de respeto al principio de presunción de inocencia. En Oaxaca, como ocurría a nivel nacional, la problemática que aún se presenta en materia de justicia adquiere mayores dimensiones a partir de la corrupción e impunidad aún presente y, en algunos rubros, en crecimiento.

Siguiendo con la información disponible, es evidente que, en administraciones estatales anteriores, los procesos de investigación sobre la comisión de conductas criminales no fueron eficaces ni óptimos, una circunstancia se convirtió en un elemento adicional de desconfianza por parte de la ciudadanía hacia las instituciones responsables de procurar la justicia.

En cifras, de acuerdo con los datos de la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2010-2016, en la entidad la tasa promedio de incidencia delictiva por cada 100 mil habitantes (que se refiere a la presunta ocurrencia de delitos registrados en las carpetas de investigación y reportadas por las instancias encargadas de la procuración de justicia), en el período 2010-2015, fue de 23,162, en donde destaca negativamente el año 2014 (29,073).

Tabla 1. **Tasa promedio de incidencia delictiva por cada 100 mil habitantes en el periodo 2010-2015**

Período	Tasa
2010	25,193
2011	20,991
2012	18,009
2013	20,749
2014	29,073
2015	24,961

Fuente: Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE).

Con relación a la violencia de género contra la mujer, éste se ha convertido en uno de los problemas públicos de mayor relevancia, dado que no sólo persiste sino ha venido aumentando, a pesar de los esfuerzos en materia de innovación normativa e institucional, de organizaciones civiles y diferentes organismos internacionales como la propia Organización de las Naciones Unidas (ONU).

Al respecto, la información del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) revela que, entre 2013 y 2015, en el país fueron asesinadas 6,488 mujeres, siendo el Estado de México la entidad que registró más casos con 1,045 feminicidios en los últimos tres años. Otros estados del listado con el mayor número de incidencias son: Guerrero (512), Chihuahua (445), el Distrito Federal (402), Jalisco (335) y Oaxaca (291). Esto supone 46% más que lo registrado entre 2007 y 2009.

Considerando lo señalado, si bien la aprobación de la Fiscalía General del Estado de Oaxaca (FGEO) como órgano constitucional autónomo, por parte del Congreso Estatal, ha representado un avance importante para el mediano y largo plazos, resulta más que necesaria la realización de una serie de ajustes jurídicos, normativos y estructurales encaminados a una procuración de justicia eficaz, eficiente, transparente y apegada a la Ley, acorde a los nuevos modelos definidos en el marco normativo vigente.

En este nuevo contexto se vuelve imprescindible, por ejemplo, que las imputaciones realizadas en el ejercicio de la acción penal ante la autoridad judicial, se encuentren debidamente sustentadas y fortalecidas; que los casos se litiguen por servidores públicos comprometidos institucionalmente; que se obtenga una sanción adecuada a la conducta delictiva cometida y se encuentre la satisfacción de la víctima en la reparación del daño.

Violencia contra las mujeres

En el comienzo de esta nueva Administración Estatal, uno de los elementos de atención prioritaria que deben replantearse en el rubro de la procuración de justicia es el que corresponde a la violencia contra las mujeres. Para ello se debe tener presente que la entidad lamentablemente se ubica en los primeros puestos de la estadística nacional en la materia y dicha violencia, en gran parte del territorio estatal, se supedita a una triple condición de discriminación: ser mujer, ser pobre e indígena.

Según los datos de la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (ENDIREH, 2011), cuatro de cada diez mujeres viven alguna situación de violencia por razón de género. Por tipo de violencia se tiene que: 78.1% padece violencia emocional; 47.9% económica; 21.2% física y 11% sexual. Asimismo destaca negativamente que nueve de cada diez mujeres no acuden a denunciar ante la autoridad.

Aunado a lo anterior, resultado del "Estudio de la Implementación del Tipo Penal del Feminicidio en México: Causas y Consecuencias 2012 y 2013", se detectó que la mayoría de los casos de feminicidios no se investigan como tales, a pesar de que las entidades cuentan o deben contar ya con protocolos de actuación e investigación para ese tipo de delitos. Un dato trascendente e igualmente preocupante en el caso de Oaxaca, es que 36% de las mujeres que perdieron la vida en ese período eran menores de edad.

En lo que se refiere al acceso a la justicia, quienes denuncian usualmente son sujetas a una serie de procesos y trámites institucionales que en lugar de facilitar o apoyar, terminan generando una revictimización. Ello se traduce al final en el desistimiento de sus pretensiones de justicia.

A su vez, en el ámbito de la procuración, los problemas estructurales identificados se vinculan a lo siguiente: desconocimiento institucional en los temas de género y la tendencia a considerar los casos de violencia contra las mujeres como conflictos domésticos, privados y no prioritarios, lo que obstaculiza la investigación de los hechos denunciados, retrasando y/o imposibilitando el proceso judicial.

Averiguaciones previas y delitos

De acuerdo con información de la FGEO, en el año 2013, por ejemplo, hubo un incremento de 13.5% en el número de averiguaciones previas, en comparación con el 2012. Se contabilizaron 759 homicidios dolosos, 7,817 robos a personas, 1,736 robos a vehículos, 1,093 vehículos recuperados, 91 extorsiones y 10 autosecuestros.

Esto representó que en Oaxaca el índice delictivo por cada 100 mil habitantes se ubicara en el lugar 17 a nivel nacional por la totalidad de delitos, y en el lugar 14 por los de alto impacto.

Por otro lado, teniendo en cuenta la información del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP), el número de delitos registrados de enero de 2012 a junio de 2014 fueron los siguientes:

Año	Mes	Homicidio culposo	Homicidio doloso	Secuestro	Extorsión	Robo con violencia	Robo de vehículo	Robo a vivienda
2012	Ene	33	59	3	11	296	162	ND
	Feb	16	33	2	10	341	153	ND
	Mar	23	46	7	11	360	134	ND
	Abr	18	37	1	15	311	143	ND
	May	39	37	5	6	238	158	ND
	Jun	41	41	4	8	254	121	ND
	Jul	19	41	7	4	277	164	ND
	Ago	66	33	3	19	344	159	ND
	Sep	6	36	5	16	356	129	ND
	Oct	13	29	8	18	298	118	ND
	Nov	27	42	5	17	282	116	ND
	Dic	1	38	6	8	189	127	ND
Total Parcial:		**302**	**472**	**56**	**143**	**3,546**	**1,684**	**ND**
2013	Ene	30	26	9	7	323	167	134
	Feb	41	32	6	12	260	102	131
	Mar	18	47	5	6	280	115	137
	Abr	33	45	2	20	266	140	109
	May	15	42	3	19	305	122	205
	Jun	35	55	1	17	288	124	154
	Jul	15	52	2	9	268	121	185

Año	Mes	Homicidio culposo	Homicidio doloso	Secuestro	Extorsión	Robo con violencia	Robo de vehículo	Robo a vivienda
	Ago	116	36	6	18	416	149	232
	Sep	76	48	2	13	423	116	221
	Oct	75	51	2	20	533	130	273
	Nov	74	47	5	18	473	117	193
	Dic	107	55	2	14	393	122	140
Total Parcial:		**635**	**536**	**45**	**173**	**4,228**	**1,525**	**2,114**
2014	Ene	86	43	3	14	340	136	146
	Feb	96	44	3	10	352	124	139
	Mar	96	53	3	7	326	90	161
	Abr	93	53	2	13	371	123	165
	May	60	46	7	11	365	148	160
	Jun	72	51	2	9	318	109	154
Total Parcial:		**503**	**290**	**20**	**64**	**2,072**	**730**	**925**

Con estos escenarios, se hace indispensable que los protagonistas de la investigación de los delitos, como lo son los agentes del Ministerio Público, agentes estatales de investigación y peritos, sean totalmente confiables en cuanto a su conducta y que cuenten entre sus habilidades con un bagaje de conocimientos indispensables para garantizar el óptimo desempeño de sus funciones.

Sólo de esta manera se consolidará a las instituciones encargadas de procurar justicia en Oaxaca, al estar integradas por profesionales en sus campos y con responsabilidades claras y específicas, lo que les asegurará conducir la investigación, llevar el proceso y llegar a la sanción de los delitos para no generar impunidad, buscando en todo momento que se repare el daño a la víctima.

Objetivo 1:

Consolidar la transición hacia un Nuevo Modelo de Justicia Penal Acusatorio y Adversarial, que promueva la reducción de los índices delictivos y en donde se garanticen los procedimientos penales en la investigación e integración, establecidos en los protocolos de actuación ministerial, pericial y policial en la comisión de delitos, en particular los de alto impacto.

Estrategia 1.1:

Modernizar, reestructurar y fortalecer las áreas operativas de la FGEO, a través de la inversión en infraestructura, equipamiento, tecnología de vanguardia y profesionalización del servicio, para hacer eficaz su actuación.

Líneas de acción:

- Establecer mecanismos que permitan la ejecución eficiente de los mandamientos judiciales y ministeriales.
- Actualizar el instrumento de seguimiento oportuno a los procesos, sentencias penales y el proceso de ejecución de penas.
- Fortalecer y profesionalizar el trabajo de la Fiscalía Especializada de Delitos contra la Mujer por Razón de Género, brindando atención integral a las víctimas directas e indirectas de los delitos de violencia de género.
- Impulsar la compra de mobiliario, equipo de cómputo, de protección personal, armamento y transporte adecuado para el desempeño de las funciones institucionales.
- Profesionalizar al personal de las áreas sustantivas de la FGEO.
- Desarrollar un plan específico para combatir el rezago en el trámite de las averiguaciones previas y procedimientos administrativos.
- Eficientar los procedimientos y mecanismos de comunicación interinstitucional para agilizar la búsqueda en la localización de personas reportadas, incluida la Alerta Amber.
- Brindar atención integral, especializada y continua a las víctimas de delito.

Estrategia 1.2:

Combatir la corrupción e impunidad en los procesos y estructuras responsables de la procuración de justicia en Oaxaca a

través de instrumentos de control y confianza, así como el seguimiento permanente de la actividad institucional.

Líneas de acción:

- Aplicar exámenes de Control de Confianza y demás requisitos legales para personal con antigüedad y de posible ingreso.
- Evaluar periódicamente y sancionar a las y los servidores públicos que incurren en actos indebidos de acuerdo a sus funciones.

Estrategia 1.3:

Investigar y perseguir los delitos de alto impacto, dando prioridad a la atención del feminicidio y la violencia de género, mediante el cumplimiento de los protocolos de actuación e investigación establecidos.

Líneas de acción:

- Eficientar los mecanismos de investigación, persecución y determinación de los delitos de mayor impacto social: feminicidio, homicidio, secuestro, extorsión, narcomenudeo, trata de personas, desaparecidos y robo genérico.
- Consolidar la base de datos estatal incorporando la información correspondiente a los homicidios dolosos de mujeres.

Estrategia 1.4:

Adecuar el marco normativo acorde con los cambios actuales que demanda la sociedad oaxaqueña con la finalidad de crear bases legales, institucionales y administrativas.

Líneas de acción:

- Proponer iniciativas de leyes y demás instrumentos jurídicos que modernicen el marco normativo vigente de la Institución.
- Elaborar e instrumentar los acuerdos, circulares, manuales, protocolos y demás instrumentos jurídicos y administrativos.
- Lograr la integración y ejecución del Consejo Consultivo Ciudadano.

3.3. DERECHOS HUMANOS

Diagnóstico

México ha firmado y ratificado diversos instrumentos internacionales como son la Declaración Universal de Derechos Humanos y los seis tratados fundamentales sobre derechos humanos: el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; la Convención sobre los Derechos del Niño; la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes; la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial; y la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer. Tratados que brindan un marco de responsabilidad para el respeto, la protección y la realización de los derechos de todas las personas.

De acuerdo con el Artículo 1º de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, las autoridades del Estado, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, pluriculturalidad y progresividad. Por tanto, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezcan las leyes.

Los derechos humanos son el objetivo y principio rector en el diseño de las políticas públicas, a través del cual se busca atender y procurar la integración de esfuerzos y recursos para hacer efectivos los derechos, teniendo en cuenta las demandas políticas, sociales y económicas, considerando las particularidades de la población, como la condición de género y cultural, la diversidad etaria, las discapacidades, las poblaciones en riesgo de salud, y la protección al ambiente y los recursos naturales.

De este modo, a través de la implementación de políticas públicas con perspectiva de derechos y con amplia participación de la sociedad civil, los derechos humanos se convierten en el referente y fin último para las políticas públicas y éstas, a su vez, en el instrumento para su realización.

En Oaxaca, lograr el respeto irrestricto a los derechos humanos de toda persona ha sido un gran reto de los gobiernos anteriores, y una tarea que resolver desde una práctica institucionalizada, la misma que la actual Administración Estatal se ha empeñado en mejorar a partir de la consolidación de un área estratégica como lo es la Coordinación para la Atención de los Derechos Humanos y de la transversalización de sus acciones en las políticas públicas estatales.

Debe mencionarse sin embargo, que hoy en día este Gobierno enfrenta diversos desafíos en materia de derechos humanos. De acuerdo con datos de la Coordinación para la Atención de los Derechos Humanos, entre el período 2003 y abril 2017 se tienen registradas un total de 65 recomendaciones, de las cuales 48 han sido emitidas por la Defensoría de los Derechos Humanos del Pueblo de Oaxaca (DDHPO) y 17 por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH).

Cuadro 1. **Recomendaciones recibidas 2003-2017**

ORGANISMO	TOTAL	CONCLUIDOS	PENDIENTES
DDHPO	48	19	29
CNDH	17	1	16
TOTALES	65	20	55

Fuente: Coordinación para la Atención de los Derechos Humanos, 2017.

Cada una de estas recomendaciones recibidas incluye diversos puntos recomendatorios con fines específicos, tendientes a hacer prevalecer los derechos fundamentales de las personas, teniendo así un total de 417 puntos, de los cuales 267 se han concluido y 150 están pendientes de resolverse.

Cuadro 2. **Puntos recomendatorios 2003-2017**

ORGANISMO	TOTAL	CONCLUIDOS	PENDIENTES
DDHPO	293	195	98
CNDH	124	72	52
TOTALES	417	267	150

*Corte para abril de 2017.
Fuente: Coordinación para la Atención de los Derechos Humanos.

Al respecto, dentro de los derechos humanos más vulnerados en la entidad se encuentran:

- El derecho de acceso y procuración de la justicia
- El derecho a la integridad y seguridad personal

- El derecho a la legalidad y seguridad jurídica
- El derecho a la libertad personal
- El derecho a la salud

Derechos que han sido vulnerados a partir de acciones u omisiones de personas servidoras públicas en casos de: inadecuada y/o falta de atención médica, diagnósticos erróneos, abusos de menores de edad, abuso de autoridad y de la fuerza pública, negligencia en la ejecución de órdenes de aprehensión, negativa del derecho a la educación, entre otros.

Debe señalarse que las recomendaciones arriba mencionadas se siguen en contra de diversas instituciones, principalmente: la Secretaría de Seguridad Pública (SSPO), los Servicios de Salud (SSO), la Fiscalía General del Estado (FGEO), el Instituto Estatal de Educación Pública de Oaxaca (IEEPO), la Secretaría General de Gobierno (SEGEGO), la Secretaría de Vialidad y Transporte (SEVITRA), la Secretaría de Finanzas (SEFIN) y la Secretaría de Contraloría y Transparencia Gubernamental (SCTG).

Cuadro 3. **Puntos recomendatorios por autoridad responsable 2003-2017**

DDHPO		CNDH	
AUTORIDAD RESPONSABLE	PUNTOS RECOMENDATORIOS PENDIENTES	AUTORIDAD RESPONSABLE	PUNTOS RECOMENDATORIOS PENDIENTES
SSPO	32	SSO	30
SSO	29	FGJE	25
FGEO	21	SSPO	17
IEEPO	17	IEEPO	10
SEGEGO	10	SEGEGO	6
SEVITRA	7	SCTG	6
SEFIN	3	COMUNICACIÓN SOCIAL	1
		PGR	1
		SISTEMA DIF	1
		CORTV	1
		JUNTA DE ARBITRAJE	1
		COPLADE	1
		SEDENA	1
		SEDESOH	1

*Corte para abril de 2017.
Fuente: Coordinación para la Atención de los Derechos Humanos.

También es oportuno mencionar que las medidas cautelares son emitidas por organismos nacionales e internacionales con el objetivo de que el Gobierno garantice de manera urgente la protección de personas o colectivos que se encuentran en riesgo de ser vulnerados sus derechos humanos, principalmente la vida, la integridad personal o la propiedad. Dentro de estos podemos mencionar: defensoras y defensores de derechos humanos, periodistas, pueblos indígenas, personas desplazadas, mujeres, niñas y niños, así como personas privadas de la libertad.

Actualmente, la Coordinación para la Atención de los Derechos Humanos del Estado de Oaxaca (CADH) da seguimiento a 123 medidas cautelares, de las cuales ocho se han concluido y 115 están en proceso. Estas a su vez han sido emitidas por diversos organismos: ocho corresponden a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), 100 a la Defensoría de los Derechos Humanos del Pueblo de Oaxaca (DDHPO) y 15 de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH).

Cuadro 4. **Medidas cautelares 2017**

MEDIDAS CAUTELARES			
ORGANISMO	TOTAL	CONCLUIDOS	PENDIENTES
CIDH	8	6	2
DDHPO	100	2	98
CNDH	15	0	15
TOTALES	123	8	115

Fuente: Coordinación para la Atención de los Derechos Humanos.

Dentro de las medidas cautelares dictadas por estos organismos corresponden principalmente, debido a su ámbito de competencia, a la: SSPO, FGJE, SEGEGO, IEEPO, SSO, Sistema DIF Oaxaca, entre otros.

Además, en la actualidad la CADH da seguimiento a cuatro alertas tempranas emitidas por la CNDH, por situaciones relacionadas con la seguridad de personas defensoras de derechos, el ejercicio periodístico, y conflictos por límites agrarios.

Objetivo 1:

Prevenir, disminuir y atender de manera oportuna y efectiva las violaciones a los derechos humanos en Oaxaca, por parte de las instituciones gubernamentales.

Estrategia 1.1:
Generar una articulación efectiva entre Gobierno y sociedad civil orientada a prevenir y atender de manera oportuna las violaciones a los derechos humanos.

Líneas de acción:

- Institucionalizar el enfoque de derechos humanos en la función pública estatal.
- Proponer la armonización del marco jurídico y normativo en materia de derechos humanos.
- Diseñar un modelo de profesionalización de la función pública estatal y municipal en materia de derechos humanos, igualdad y no discriminación.
- Promover la realización de estudios e investigaciones que contribuyan al mejor conocimiento de la problemática en materia de derechos humanos, igualdad y no discriminación.
- Impulsar la creación de un Sistema Interinstitucional para Fortalecer la Protección de los Derechos Humanos.

Estrategia 1.2:
Contar con los mecanismos institucionales y normativos necesarios para garantizar la reparación del daño y brindar una atención integral a las víctimas de violaciones a los derechos humanos.

Líneas de acción:

- Coordinar la creación de protocolos para la atención integral y seguimiento de medidas cautelares y recomendaciones provenientes de los sistemas de protección de los derechos humanos.
- Promover la concurrencia de recursos presupuestales destinados para la reparación del daño y la atención integral a víctimas.

Estrategia 1.3:
Promocionar la cultura de reconocimiento y respeto de los derechos humanos, la igualdad y no discriminación en Oaxaca.

Líneas de acción:

- Diseñar campañas institucionales para la promoción de una cultura de atención y servicio desde una perspectiva de respeto a los derechos humanos, la igualdad y la no discriminación.
- Promover una cultura de denuncia ante acciones que vulneren los derechos humanos de las personas.
- Implementar campañas para combatir los estereotipos discriminatorios y promover la igualdad.
- Impulsar acciones de sensibilización y formación en materia de derechos humanos con organizaciones de la sociedad civil.
- Promover la creación de un observatorio ciudadano de la atención a violaciones de los derechos humanos.
- Crear un proyecto editorial para la difusión de estudios, investigaciones, manuales, materiales didácticos e informativos que contribuyan a la construcción de una cultura de los derechos humanos, la igualdad y la no discriminación.

Estrategia 1.4:
Fortalecer las capacidades institucionales para la atención a víctimas en el estado.

Líneas de acción:

- Impulsar la creación de un Comité Estatal para la Atención y Seguimiento a Violaciones de los Derechos Humanos.
- Conformar un mecanismo interinstitucional para la protección y atención de defensores de derechos humanos y periodistas.
- Promover la creación de la Unidad Especializada para el Acompañamiento y Atención a Víctimas de Violaciones los Derechos Humanos.
- Impulsar la construcción de un sistema de indicadores para el seguimiento de la prevención y atención a violaciones de los derechos humanos.

3.4. GOBERNABILIDAD Y PAZ SOCIAL

Diagnóstico

El estado de Oaxaca está integrado por 570 municipios, de los cuales, 417 se rigen por Sistemas Normativos Internos (o "de usos y costumbres"); los 153 restantes lo hacen por el sistema de partidos políticos; del total, 485 cambian sus autoridades cada tres años; uno cada dos años; 29 cada año y medio y 55 cada año.

Considerar a la autonomía como un valor que permite que los pueblos se autogobiernen de acuerdo con su diversidad cultural y respetando su derecho a la libre determinación, representa, por un lado, la incorporación de las distintas cosmovisiones sobre procesos de participación y toma de decisiones en los asuntos internos, así como en las obras y proyectos susceptibles de beneficiarles, pero por otro, implica una serie de obstáculos burocráticos y administrativos que deben ser intervenidos a través de la capacitación periódica y el constante acompañamiento institucional.

Resulta importante mencionar, por ejemplo, para el caso de Oaxaca, la capacidad que han desarrollado los gobiernos indígenas de trabajar con agentes externos a la comunidad, como son las organizaciones sociales o políticas, las cuales se convierten en sus portavoces en no pocas veces.

Sin embargo, esta correlación vuelve también a dichos agentes en intermediarios que solicitan e incluso exigen y reclaman apoyos en favor y a nombre de las propias comunidades, y esa circunstancia, cuando no encuentra respuesta a la totalidad de sus demandas, usualmente se traduce en situaciones de conflicto.

En este orden, los conflictos que se presentan en el estado con más frecuencia son: post electorales, con organizaciones sociales, de tipo agrario y sindicales, entre otros, en donde la función principal de gobierno debe ser facilitar la conciliación y el establecimiento de acuerdos que permitan su resolución a través de las vías institucionales pertinentes.

Entendido así, el propósito e interés gubernamental, en tanto instancia de mediación, es generar condiciones favorables de gobernabilidad a través del consenso y el diálogo democrático con los diversos actores políticos que emergen eventualmente como parte de la dinámica social existente en la entidad.

Gobierno municipal

Los cargos de presidente municipal, síndicos y regidores de un Ayuntamiento son obligatorios por mandato de la ciudadanía y sólo podrán ser renunciables y excusables por causa justificada que calificará el propio cabildo con sujeción al marco de la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Oaxaca.

Para entender la forma en que debe operar un municipio, es necesario considerar primeramente la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual establece en su Artículo 115, 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…" Además, reconoce a los municipios como instituciones con autonomía, personalidad jurídica y patrimonio propio.

Es evidente que el gobierno municipal resulta complejo dentro del estado de Oaxaca debido a las subdivisiones territoriales que existen, sin embargo, las autoridades y los representantes de las comunidades están conscientes de la responsabilidad e importancia que reviste el cargo que ocupan, por lo tanto procuran mayor interacción entre sus habitantes para aprovechar el tiempo en el que están en dicho cargo.

La variable duración de los gobiernos municipales, expuesta líneas arriba, también torna difícil darle continuidad a los proyectos y administrar las participaciones financieras federales y estatales que suelen estar previamente etiquetadas, en función de la normatividad establecida para las mismas, hecho que reduce el margen municipal para disponer de ellas.

Conflictos post electorales

En la presente Administración, derivado de las irregularidades en el proceso de elección ordinaria de autoridades municipales, se cuantifican 37 conflictos post electorales: uno por el Sistema de Partidos Políticos (Santa María Xadani) y 36 por el régimen de Sistemas Normativos Internos. En el caso de estos últimos, resalta la falta de armonización de la cabecera municipal con sus agencias municipales y de policía, y en otras ocasiones la negativa de participación política de la mujer, en su derecho de votar y ser votada.

Dada la vinculación que se da al Poder Ejecutivo del Estado por parte de los órganos electorales en las resoluciones de invalidez de las elecciones, existe la necesidad de hacerle frente a los conflictos. Para tales casos, el propósito esencial será lograr mediante consensos con los actores políticos que, en el marco del régimen electoral que los regula, elijan a sus autoridades municipales.

Conflictividad agraria

Esta nomenclatura incluye no sólo los conflictos por límites que enfrentan los núcleos agrarios, sino también la regularización en la tenencia de la tierra, la organización interna de las comunidades agrarias, la participación equitativa en materia de género y la impartición de justicia en el rubro.

Al respecto, la superficie total del estado es de 9,375,700 hectáreas y se cuenta con 1,588 núcleos agrarios, de los cuales 853 son ejidos y 735 comunidades; así, la propiedad social suma un total de 7,408,148 hectáreas, de este universo, 1,643,838 hectáreas son ejidales y 5,764,310 hectáreas son comunales.

Con relación al estatus de certificación del universo de los núcleos agrarios, 1,360 están certificados y 228 pendientes por certificar. En cuanto a los núcleos certificados se registra lo siguiente:

- 1,135 núcleos están certificados por PROCEDE
- 225 núcleos están certificados por FANAR

En este rubro, el total de conflictos agrarios registrados hasta ahora en el estado es de 364. De éstos: 32 se encuentran clasificados como de alto riesgo, 104 de mediano riesgo y 228 de bajo riesgo.

Cuadro 1. **Universo de conflictos agrarios según riesgo**

Región	Alto riesgo	Mediano riesgo	Bajo riesgo
Cañada	1	6	8
Costa	2	7	28
Istmo	5	12	32
Mixteca	9	23	44
Papaloapan	1	17	26
Sierra Norte	1	13	31
Sierra Sur	4	12	15
Valles Centrales	9	14	44
Total	32	104	228

Fuente: Junta de Conciliación Agraria.

Es importante mencionar que en la conciliación agraria deben garantizar su participación tanto el Gobierno Estatal como el de la República. Especial relevancia adquiere en este sentido, el fortalecimiento y consolidación del Consejo Interinstitucional Agrario para el tratamiento de los conflictos por la tenencia de la tierra.

Además de estar conformado por la Secretaría General de Gobierno, la Junta de Conciliación Agraria, la Secretaría de Gobernación, la Secretaría de Desarrollo Agrario Territorial y Urbano, la Procuraduría Agraria, el Registro Agrario Nacional, el Instituto Nacional del Suelo Sustentable y el Tribunal Unitario Agrario, es fundamental incorporar la participación de otros actores sociales, como los pueblos indígenas, las mujeres, los líderes de las comunidades y los profesionistas.

Movimiento magisterial

El movimiento magisterial oaxaqueño, representado por la Sección XXII de la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE), desde su inicio surge como una corriente disidente a la política dictada por el Gobierno Federal a través de la Secretaría de Educación Pública (SEP).

Esta gremial tiene su mayor representatividad en Oaxaca debido al número de elementos en sus filas, casi 85 mil personas, entre personal docente y administrativo. La Sección XXII, aunada a la Sección 59 del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) concentran la totalidad de trabajadores del sistema educativo en el estado.

Dentro de sus principales acciones y manifestaciones de protesta se encuentran la toma de instalaciones estratégicas, bloqueos carreteros y de vialidades, marchas y plantones, entre otras tendientes o encaminadas a generar el caos y el conflicto.

Actualmente, las exigencias de la citada agrupación laboral se centran en la derogación de la Reforma Educativa, que en suma, propone evaluar a las y los profesores con un examen estandarizado para favorecer el mérito en el ingreso y permanencia en el servicio docente. Esto último se ha convertido en uno de los principales motivos de protesta. Con la finalidad de impulsar la citada Reforma, en julio del año 2015, el Gobierno de la República, en coordinación con el Gobierno Estatal, tomaron la determinación de establecer

un nuevo sistema administrativo para el estado de Oaxaca, lo que transformó al Instituto Estatal de Educación Pública de Oaxaca, el IEEPO, en el "nuevo IEEPO".

Por su parte, la Sección XXII ha venido impulsando el Plan Estatal para la Transformación de la Educación en Oaxaca (PETEO), cuyo objetivo central es implementar un sistema educativo distinto, y en muchos casos, contrario a la política educativa nacional, lo que ha impedido concretar proyectos y recursos destinados a escuelas para el beneficio del alumnado. Es el caso de 90% de las instituciones educativas del estado y sus directivos, quienes han rechazado la implementación de los programas "Escuelas al 100", "Escuelas de Tiempo Completo" y "Escuelas de Calidad". Negativa que ha venido generando una serie de conflictos con las comunidades, autoridades municipales y comités de padres de familia en contra del profesorado. Una expresión de lo anterior es el evidente el rezago en la infraestructura educativa de la entidad.

Derivado de este conflicto, el Gobierno de Oaxaca debe mantenerse en constante comunicación e interacción con las instituciones de carácter federal y estatal, dando atención a las demandas magisteriales, siempre con la finalidad de conciliar, mediar y dar solución al conflicto, privilegiando en todo momento el diálogo y el respeto de los derechos humanos, en particular los derechos de la niñez y la adolescencia.

Organizaciones sociales y gobierno

Históricamente, parte del desarrollo político-social y económico de Oaxaca se ha visto identificado con la aparición de organizaciones de tipo político y social, principalmente. En la actualidad se tienen registradas 425 de estas organizaciones que en muchos de los casos representan y/o se coordinan con los municipios y pobladores del estado para gestionar de forma permanente beneficios a favor de sus localidades. Es importante mencionar que en buena medida la evolución de las organizaciones sociales se debe a la transformación de solicitudes en exigencias de atención a sus demandas, y la radicalización de las formas utilizadas para generar presión al gobierno a favor de sus objetivos, ello mediante actos o acciones que provocan la sensación de ingobernabilidad.

Los beneficios solicitados con más frecuencia en las demandas de las organizaciones sociales son:

1. Infraestructura básica. Rehabilitación y construcción de caminos rurales, puentes, introducción y ampliación de las redes de agua potable, introducción y ampliación de las redes de energía eléctrica y pavimentación.
2. Vivienda. Mejoramiento, construcción y/o paquetes básicos de rehabilitación.
3. Proyectos productivos. Tiendas de abarrotes, restaurantes, cocinas económicas, talleres de costura, ciber-cafés, tortillerías, proyectos ganaderos, avícolas, porcinos, acuícolas (cría, engorda y comercialización) e invernaderos.
4. Apoyos agrícolas. Para siembra y protección de productos básicos y de autoconsumo.
5. Educativos. Construcción de aulas y sanitarios (mejoramiento y mantenimiento), techado de canchas en centros educativos y plazas cívicas, mobiliario y equipo.
6. Concesiones para transporte. Taxis, mototaxis, camionetas de carga y de transporte público.
7. Centros de Salud. Construcción, mejoramiento, ampliación, equipamiento y personal.
8. Casas de Cultura. Construcción y equipamiento.
9. Capacitación. Laboral, agrícola y en salud.
10. Programas de becas y apoyos sociales.
11. Solución de conflictos políticos y jurídicos.

Como respuesta a lo señalado, la gobernanza propuesta en el marco denominado "Un Oaxaca seguro", está directamente vinculada con la atención a las distintas problemáticas y conflictos a través del diálogo y la concertación, bajo un enfoque participativo como estrategia para su resolución. Lo anterior siempre con la finalidad de consolidar los cambios que permitan mejorar la vida pública y garantizar que las y los ciudadanos tengan la certeza de que sus demandas y opiniones son consideradas como referente para las decisiones de gobierno que involucran a la colectividad.

Objetivo 1:

Garantizar la gobernabilidad y la paz plena en el estado mediante la atención oportuna de la agenda social, política, municipal, agraria, sindical y religiosa, en estricto apego al marco de derecho y a través del diálogo, para otorgar una respuesta sustentada a las solicitudes de intervención y demandas presentadas por autoridades, organizaciones y ciudadanía oaxaqueña.

Estrategia 1.1:

Fortalecer la coordinación interinstitucional a través de la

construcción y actualización periódica de una agenda de atención a conflictos para establecer modelos de intervención conjunta que permitan resolverlos en el corto plazo o sentar las bases para alcanzar su solución en el futuro.

Líneas de acción:

- Construir la Agenda Interinstitucional de Atención y Acuerdos sobre conflictos sociales, políticos, post electorales, agrarios, sindicales y religiosos.
- Construir una herramienta digital que permita integrar toda la información relevante y el estatus de los conflictos.
- Garantizar el derecho de libertad de expresión, así como el de audiencia para toda la ciudadanía y grupos sociales del estado.
- Instalar mesas de negociación con representantes gubernamentales que cuenten con capacidad de decisión para generar una respuesta institucional pronta, eficaz y eficiente en la resolución de conflictos.
- Promover la transparencia de los procesos de negociación de conflictos sociales, así como la rendición de cuentas por las partes.
- Fortalecer y consolidar el trabajo del Consejo Interinstitucional Agrario para conciliar y resolver los conflictos agrarios.
- Elaborar piezas de comunicación y difusión masiva sobre alcances en la mediación de conflictos.
- Fortalecer la certeza jurídica en materia de conservación y demarcación en los límites territoriales del estado con otros estados y entre los municipios, con información técnica histórica y legal.

Estrategia 1.2:

Consolidar, a través de campañas de difusión y sensibilización, el ejercicio del derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas para decidir sus formas internas de convivencia y organización, regulación y solución de sus conflictos internos, sujetándose a los principios generales de la Constitución Federal y Estatal.

Líneas de acción:

- Difundir en medios masivos y estatales los sistemas normativos indígenas y el alcance de sus acciones en el marco constitucional, para alentar su reconocimiento efectivo.
- Realizar campañas de sensibilización sobre derechos en municipios indígenas, enfocadas a los actores gubernamentales e institucionales.

Estrategia 1.3:

Promover mediante la realización de cursos y talleres, el fortalecimiento de las capacidades administrativas, financieras, administrativas, de gestión y políticas de los municipios de Oaxaca, en un marco de inclusión, respeto, transparencia y rendición de cuentas, así como la profesionalización en materia de atención ciudadana.

Líneas de acción:

- Realizar cursos y talleres de capacitación sobre el marco legal y normatividad; el uso y manejo incluyente de ramos, fiscalización, transparencia y la rendición de cuentas, para autoridades municipales.
- Profesionalizar a las y los servidores públicos municipales para mejorar la atención a la ciudadanía.
- Promover la participación de las agencias municipales y de policía en la toma de decisiones susceptibles de afectarles y/o beneficiarles.

3.5. PREVENCIÓN Y PROTECCIÓN CONTRA DESASTRES

Diagnóstico

Debido a su ubicación geográfica, el estado de Oaxaca presenta más condiciones de riesgo en comparación con otras entidades en el país; es decir, existe la probabilidad de que pueda sufrir 30 de los 32 desastres naturales catalogados como de alta peligrosidad a nivel nacional, entre ellos: geológicos, hidro-meteorológicos, químicos y sanitarios, así como sismos, tsunamis, huracanes y desgajamientos de laderas.

Sismos

En este contexto, se puede añadir que la entidad registra aproximadamente 30% de los sismos que se presentan en México, lo que la convierte en una de las más vulnerables. Lo anterior, se debe en particular al contacto convergente entre dos importantes placas tectónicas, en donde una de éstas, la de Cocos, subduce bajo la placa de Norteamérica. Esta actividad ha provocado el antecedente sísmico más importante que se haya registrado en la entidad, a lo largo de la costa del Pacífico.

Además de las señaladas, se identifican otras fallas geológicas importantes como: "Oaxaca", "Vista Hermosa", "Tamazulapan", "Juchatengo" y "Chacalapa". A ello se debe que las localidades oaxaqueñas más afectadas por los sismos han sido: Puerto Escondido, San Pedro Pochutla, Puerto Ángel, Santa María Huatulco, Candelaria Loxicha, San Juan Cacahuatepec, Santiago Jamiltepec, Pinotepa Nacional y Miahuatlán. Poblaciones que se localizan directamente en la zona epicentral o muy cerca de ella.

Actualmente, con el objetivo de monitorear la actividad sísmica, la Red de Estaciones Sensoras de Campo (ESDECA) del Sistema de Alerta Sísmica de Oaxaca (SASO), está integrada por 37 estaciones y una repetidora.

En otro rubro, la orografía oaxaqueña es un factor que se adiciona a la dificultad para enfrentar los desastres, esto debido a que limita la construcción, mantenimiento y/o conservación de las vías terrestres de comunicación. Asimismo, el número de localidades y la dispersión de las viviendas en éstas, afecta directamente la forma en que pueden prevenirse o atenderse las contingencias.

Una variable más la representa el rezago social de los municipios de Oaxaca, al ocupar los primeros lugares en indicadores de pobreza, marginación y desarrollo humano a nivel nacional; así como la falta de una cultura de prevención o actuación en caso de emergencia entre la población, lo que aumenta el grado de fragilidad de las localidades en materia de protección civil.

En el tema de protección civil es fundamental también precisar los términos "riesgo" y "peligro", debido a que los actores sociales e institucionales en ocasiones los emplean erróneamente como sinónimos y esto suele traer consigo consecuencias negativas. Por "riesgo" debe entenderse la probabilidad de ocurrencia de daños, pérdidas o efectos indeseables sobre sistemas constituidos por personas, comunidades o sus bienes, como consecuencia del impacto de un fenómeno natural o humano. El "peligro", por su parte, se define como la probabilidad de ocurrencia de un fenómeno en un sitio o región determinada, entendida como una condición latente de posible generación de eventos perturbadores.

Fenómenos hidrometeorológicos

Los fenómenos meteorológicos han aumentado su peligrosidad en los últimos años debido al cambio climático. Como referencia, en Oaxaca se han presentado precipitaciones que rebasaron los registros históricos para cada una de las regiones del estado, observándose esto con mayor magnitud en la Costa, la Sierra Norte, los Valles Centrales y el Papaloapan, donde se registraron precipitaciones que duplicaron la máxima histórica para estas regiones en los meses de agosto y septiembre de 2016.

Para la medición de tales fenómenos se cuenta con 15 estaciones meteorológicas ubicadas a lo largo y ancho del territorio, como se detalla a continuación:

- Oaxaca de Juárez
- San Juan Bautista Coixtlahuaca
- Villa de Etla
- San José del Pacífico, municipio de San Mateo Río Hondo
- San Pablo Huixtepec
- Huautla de Jiménez
- Pluma Hidalgo
- Santa Catarina Juquila
- Villa de Tututepec de Melchor Ocampo
- San Miguel Chimalapa
- Santa María Chimalapa

- Santiago Juxtlahuaca
- Reforma de Pineda
- Santa María Jacatepec
- Santiago Choapan

En cuanto a la ocurrencia de heladas, se tienen catalogados 138 municipios cuya altura sobre el nivel del mar rebasa los 2 mil metros, y son considerados de alto riesgo de ocurrencia. En éstos durante los últimos años se han presentado condiciones de muy baja temperatura.

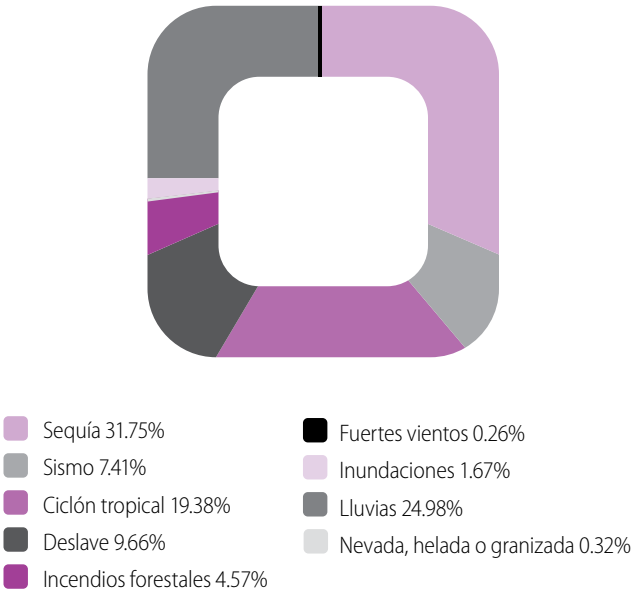
En el otro extremo, la entidad se encuentra en la franja donde se ubican los principales desiertos del mundo, lo que lo hace más vulnerable a la sequía; cabe decir que éstas se manifiestan con mayor intensidad en algunas regiones del estado, tal es el caso de la Mixteca oaxaqueña.

Desastres naturales

En materia de declaratorias de Desastres Naturales, durante el período comprendido de 1997 al 2014, destacan la presencia de huracanes como: *Paulina* en el año 1997, *Carlota* en 2012, *Bárbara, Ingrid* y *Manuel* en 2013; o por los sismos registrados en 1999, en la Costa oaxaqueña, así como los deslizamientos de laderas ocurridos en el año 2011 como efecto de lluvias severas.

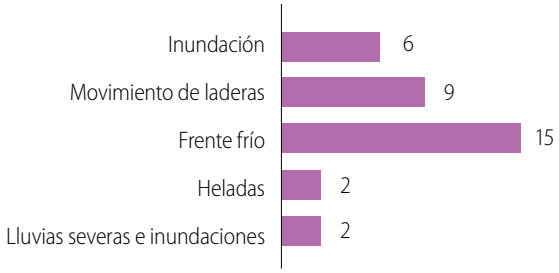
En Oaxaca, en los últimos dos años se han emitido declaratorias de emergencia en siete ocasiones. La mayor parte de estas afectaciones se ha dado en varios municipios por la presencia de frentes fríos, seguidos por el movimiento de laderas.

Gráfica 1. **Eventos meteorológicos en Oaxaca**



Fuente: Coordinación Estatal de Protección Civil.

Gráfica 2. **Municipios afectados por fenómenos hidrometeorológicos 2015-2016**



Fuente: Coordinación Estatal de Protección Civil.

Situación municipal

Existen actualmente nueve *Atlas de Riesgos Municipales* de 570 que debería integrarse, siendo el más completo el correspondiente al municipio de Oaxaca de Juárez. Sin embargo, éstos usualmente son utilizados como medios de consulta para las autoridades, pero no han sido considerados como elementos transversales en la elaboración de los planes de desarrollo de los municipios. Debe subrayarse en este tenor, que el *Atlas de Riesgo Estatal* se encuentra desactualizado, pues su más reciente versión data del año 2010.

En el caso de los Consejos Municipales de Protección Civil, la rotación de autoridades municipales ha dificultado darle continuidad a la operación de los mismos, esto en detrimento de una respuesta oportuna y efectiva en caso de emergencias o desastres.

Una de las propuestas iniciales que surgen del diagnóstico será justamente la creación de Delegaciones Regionales que apoyen en acciones de identificación y prevención de riesgos; que fortalezcan la cultura de protección civil aplicada en obras y acciones de resiliencia y brinden capacitación permanente a la población civil, y con ello establecer la continuidad de operaciones y de atención.

Objetivo 1:

Promover una cultura de protección civil y gestión integral de riesgos con la participación de los sectores público, social

y privado, para prevenir, reducir y mitigar el impacto de los fenómenos naturales y antropogénicos en el estado.

Estrategia 1.1:
Propiciar la coordinación interinstitucional de los tres niveles de Gobierno, a fin de fortalecer los esquemas de trabajo para actuar de forma oportuna y eficaz ante las contingencias que pongan en riesgo a la población, promoviendo la participación entre la ciudadanía oaxaqueña.

Líneas de acción:

- Promover la creación de 570 Consejos Municipales y Comités Locales de Protección Civil que incentiven la cultura de la reducción y mitigación de riesgos para ser resilientes ante los efectos de agentes perturbadores.
- Dar seguimiento al funcionamiento de los Consejos Municipales integrados.
- Actualización del *Atlas Estatal de Riesgos*.
- Promover la elaboración de los *Atlas Municipales de Riesgos*.
- Impulsar campañas de difusión en todos los medios de comunicación y en las diferentes variantes lingüísticas con las que cuenta el estado.
- Realización de simulacros preventivos de carácter estatal o regional.
- Promover los sistemas de alertamiento oportuno de fenómenos hidrometeorológicos.
- Fortalecer las Delegaciones Regionales que coadyuven a la formación, capacitación, funcionamiento y capacidad de respuesta de los Consejos Municipales y Comités Locales.
- Dar seguimiento y fortalecer los convenios de capacitación con organismos gubernamentales y del sector privado en materia de protección civil.

POLÍTICAS TRANSVERSALES DEL EJE III: OAXACA SEGURO

Porque un estado seguro se construye con base en la estabilidad, los derechos humanos y gobernabilidad efectiva sustentada en el Estado de Derecho, se requiere la atención de líneas de acción que protejan a los sectores que corren más riesgos, entre las que podemos señalar:

- Promover mecanismos que permitan el reconocimiento e implementación de la vigencia de los derechos de los pueblos indígenas y afromexicano a través de la armonización del marco jurídico nacional y estatal.
- Garantizar los servicios efectivos de protección especial para la restitución de derechos y/o reparación del daño en niñas, niños y adolescentes en situación de migración, explotación laboral, abuso y explotación sexual, y todas aquellas que vulneren el goce y ejercicio de sus derechos.
- Contar con un sistema de procuración de justicia con alto nivel de especialización en el tema de derechos de las mujeres, que implementen buenas prácticas en la materia y que institucionalicen el enfoque de género, la interculturalidad y los derechos humanos.

EJE IV: OAXACA PRODUCTIVO E INNOVADOR

Potenciar e impulsar el desarrollo del estado en todos los sectores, aprovechando las vocaciones productivas de cada región.

Con información preliminar del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) para el año 2015, Oaxaca tuvo un Producto Interno Bruto (PIB) a precios del 2008 por un valor de 213,783 millones de pesos, lo que representa 1.56% de la producción nacional, ubicándose con esto en la posición 22 de las entidades del país. Desde el año 2010, este porcentaje se ha mantenido prácticamente constante.

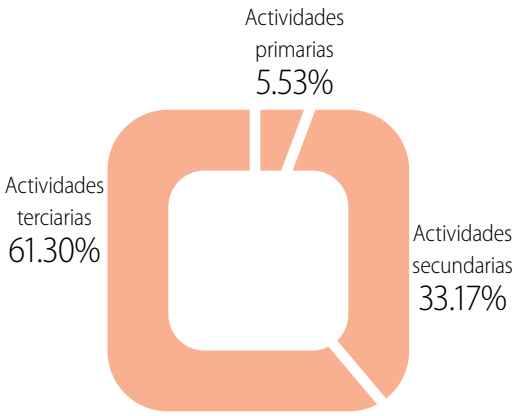
Sin embargo, el estado se caracteriza por tener bajos niveles de ingreso, debido a que el PIB *per cápita* fue para ese mismo año de 53,878.3 pesos, mientras que a nivel nacional llegó a 114,977.42 pesos, es decir que en Oaxaca el valor es 47% menor a dicho promedio.

En este orden, tomando en consideración los grandes sectores de la economía y a valor de precios constantes del 2008, las actividades primarias integradas por la agricultura, cría y explotación de animales, aprovechamiento forestal, pesca y caza, durante el 2015 alcanzaron un valor de 11,821 millones de pesos, equivalente a 5.53% de toda la producción de la entidad.

Por su parte, para este mismo año, las actividades secundarias conformadas por la minería, la industria manufacturera, la construcción y la generación, transmisión y distribución de energía eléctrica y suministro de gas por ductos al consumidor final, registraron un valor total de 70,907 millones de pesos, lo que representa 33.17% de la producción estatal. Dentro de este sector de ocupación, destaca la industria de la construcción con 44% de todo el sector, seguida por la industria manufacturera con 42 por ciento.

También para el 2015, en el grupo de actividades terciarias o de servicios, a valores constantes se cuantificó un monto de 131,054 millones de pesos, lo que porcentualmente significa que es el sector más importante con 61.30% del PIB estatal. Es oportuno destacar que dentro de este sector, las actividades preponderantes son los servicios inmobiliarios y de alquiler de bienes muebles e intangibles, con 29.57%, seguidas de las actividades comerciales que corresponden a 24.41%, después las actividades de los servicios educativos con 9.33% y las actividades legislativas, gubernamentales y de impartición de justicia, que de manera conjunta acumulan 71.9% del valor del sector.

Gráfica 1. **Distribución de las actividades económicas 2015**



Fuente: INEGI. Encuesta Intercensal, 2015.

De manera desagregada, las actividades más significativas son los servicios inmobiliarios y de alquiler de bienes muebles e intangibles con 18.13% del valor del PIB estatal, seguidas de las actividades comerciales con 14.96%, la industria de la construcción con 14.81% y la industria manufacturera con 13.93%, que sumadas acumulan 61.8% del valor del PIB del estado en el año de referencia.

Tabla 1. **Producto Interno Bruto Estatal 2015. Actividades económicas**

Actividad económica	% Participación
Servicios inmobiliarios y de alquiler de bienes muebles e intangibles	18.13
Comercio	14.96
Construcción	14.81
Industrias manufactureras	13.93
Servicios educativos	5.72
Agricultura, cría y explotación de animales, aprovechamiento forestal, pesca y caza	5.53
Actividades legislativas, gubernamentales, de impartición de justicia y de organismos internacionales y extraterritoriales	5.29
Transportes, correos y almacenamiento	4.68
Generación, transmisión y distribución de energía eléctrica, suministro de agua y de gas por ductos al consumidor final	3.54
Servicios de alojamiento temporal y de preparación de alimentos y bebidas	2.61
Servicios financieros y de seguros	2.35
Otros servicios excepto actividades gubernamentales	2.10
Información en medios masivos	1.93
Servicios de salud y de asistencia social	1.62
Servicios de apoyo a negocios y manejo de desechos y servicios de remediación	1.16
Minería	0.89
Servicios profesionales, científicos y técnicos	0.48
Servicios de esparcimiento, culturales y deportivos y otros servicios	0.27

Fuente: INEGI. Encuesta Intercensal, 2015.

Respecto a la variación del PIB del estado, a excepción del año 2009, se han tenido tasas positivas de crecimiento desde el 2004, y un valor promedio de crecimiento de 2.04% en el período 2004-2015. Mientras que a nivel nacional durante este mismo lapso el valor fue de 2.62%. Cabe señalar que en el año 2014 la tasa de crecimiento anual alcanzó 2.80% y para el 2015, 1.53 por ciento.

En materia de empleo, en Oaxaca y conforme a la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) del INEGI, correspondiente al cuarto trimestre del 2016, se estima una población de aproximadamente 4,046,551 personas, de las cuales 42.42% se considera Población Económicamente Activa (PEA) y de éstas, 98.26% se encuentran ocupadas en alguna actividad económica.

De este total de población ocupada, 31.96% se ubica en el sector primario, 20.77% en el sector secundario y 47.27% en el sector servicios. Conforme a estos resultados, se observa que más de la mitad de la población ocupada trabaja en los sectores económicos que aportan sólo 38.7% del valor total de la producción del estado, lo que genera una baja productividad en los sectores primario y secundario.

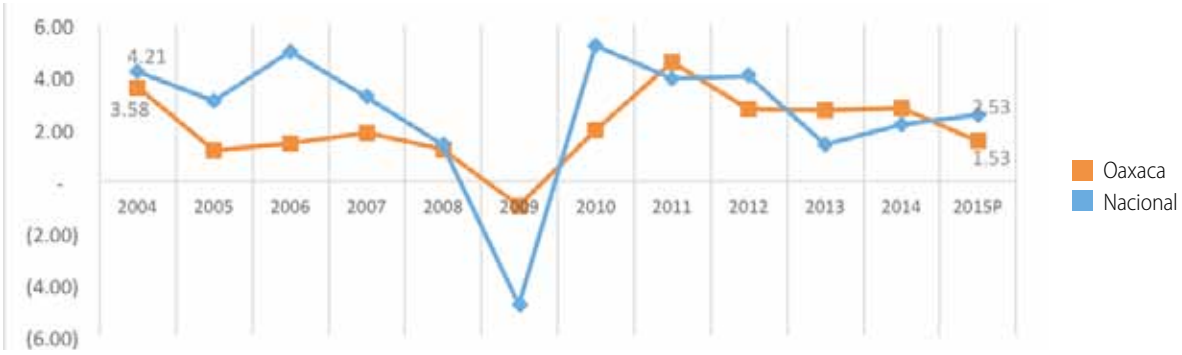
En lo concerniente a la competitividad, el Índice de Competitividad Estatal (ICE) 2016 del Instituto Mexicano de Competitividad (IMCO), además de presentar el análisis sobre la brecha de desarrollo, mide la competitividad de los estados, es decir, su capacidad para atraer y retener talento e inversiones, dado que la competitividad de las entidades se traduce en mayor productividad y bienestar para sus habitantes. De acuerdo con este índice, Oaxaca ocupó el penúltimo lugar (31) a nivel nacional.

Ahora bien, atendiendo el estudio "Doing Businness" del Banco Mundial, en 2016 la entidad se posicionó en el último lugar a nivel nacional en la clasificación agregada de los cuatro indicadores que mide este estudio, de los cuales de manera desagregada Oaxaca ocupó el lugar 27 en facilidad para abrir una empresa, el lugar 31 en manejo de permisos de construcción, el lugar 30 en registro de propiedades y el lugar 26 en cuanto a cumplimiento de contratos.

En resumen, Oaxaca presenta severas condiciones de atraso con respecto a la mayoría de las entidades del país en casi todos los indicadores. Desde luego que esta situación se relaciona con que se halla en la región sur del país, que incluye además a Guerrero y Chiapas, donde las tres entidades tienen una orografía sumamente agreste, que limita la generación de economías de escala en las diferentes actividades del sector primario, además de condiciones sumamente complejas en materia de tenencia de la tierra y certidumbre jurídica y social para la producción.

En paralelo, las actividades del sector secundario están poco desarrolladas e integradas, lo que minimiza el impacto en el empleo, la innovación y el desarrollo tecnológico. Finalmente, las actividades del sector terciario son de escaso valor agregado, aunque son las que más empleos generan, basado en micronegocios, mayormente familiares y con tecnologías tradicionales.

Gráfica 2. **Variación anual del PIB a valores constantes del 2008**



Fuente: INEGI. PIB y Cuentas Nacionales de México.

No obstante todo lo anterior, el estado reúne una serie de potencialidades reconocidas, especialmente en relación con ciertas actividades y productos del sector primario, las que, adicionalmente a su impacto en el empleo directo, pueden representar campos de integración vertical y horizontal en cadenas productivas.

Con el propósito de fomentar un ambiente propicio y acompañar a los sectores empresariales para lograr un desarrollo económico y productivo en la entidad, a efecto de generar más empleo competitivo, elevar la productividad en sectores estratégicos, permitir la integración de las cadenas productivas y otorgar a los bienes y servicios un valor agregado, con innovación y aprovechando las ventajas competitivas del estado, esta Administración impulsará e integrará una estrategia de *clúster* en sectores estratégicos para el desarrollo económico y social de Oaxaca.

En estos sectores estratégicos se encuentran el sector Agroindustrial, de Infraestructura y Logística en el Istmo de Tehuantepec, Café, Mezcal, Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC's), Madera-mueble, Turismo, Energías limpias, Acuacultura y pesca, Minería, y Artesanías.

4.1. PRODUCTIVIDAD AGROPECUARIA

Subsector Agrícola

Diagnóstico

En el territorio oaxaqueño se presentan diversas características geográficas, donde se ubican 570 municipios con una densidad poblacional promedio de 42 habitantes por kilómetro cuadrado. En conjunto, estos municipios destinan cada año agrícola alrededor de 1,384,000 hectáreas de tierra para la agricultura, lo que sitúa a Oaxaca entre las entidades de México con más aportación agrícola al volumen nacional. A partir de los reportes del Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera (SIAP, 2015), se sabe que 671 mil hectáreas de tierra oaxaqueña se destinan a cultivos cíclicos[1], y otras 713 mil a cultivos perennes[2], principalmente de temporal[3], cosechando 18.4 millones de toneladas con un valor aproximado de 14,060 millones de pesos (MDP), siendo los Distritos de Desarrollo Rural de Tuxtepec y la Costa los que aportan 58% del valor de la producción total del estado.

Tabla 1. **Resumen de cultivos cíclicos y perennes en Oaxaca, 2015**

Distrito de Desarrollo Rural	Suerficie Sembrada (Ha)	Superficie Cosechada (Ha)	Valor de la Producción (Miles de Pesos)
Cañada	62,834.02	54,059.42	368,155.13
Costa	255,703.02	231,174.80	2,740,283.71
Mixteca	167,696.70	156,286.40	816,273.97
Istmo	303,980.14	271,020.47	3,061,958.44
Sierra Norte	43,980.86	43,533.84	215,106.13
Tuxtepec	355,553.10	338,512.10	5,093,459.71
Valles Centrales	194,823.73	182,187.71	1,764,952.47
Total	1,384,571.57	1,276,774.74	14,060,189.56

Fuente: SIAP, 2016.

[1] Los cultivos anuales o cíclicos son aquellos cuyo período vegetativo es menor a doce meses y requieren de una nueva siembra para la obtención de cosecha. Estos se concentran en dos períodos productivos: Primavera/Verano y Otoño/Invierno. Tienen como ventaja la posibilidad de sembrar y planificar la huerta, por lo que se puede cambiar de cultivo cuando se desee. El maíz, trigo y frijol pertenecen a estos tipos de cultivos. SAGARPA, (2016). Tipos de cultivos, estacionalidad y ciclos.

[2] Los cultivos perennes definen a todos los cultivos de ciclo largo, es decir, que su período vegetativo se extiende más allá de doce meses, y por lo regular una vez establecida la plantación se obtienen varias cosechas. Ejemplo de ellos son la naranja, el aguacate y el cacao. SAGARPA, (2016). *Tipos de cultivos, estacionalidad y ciclos.*

[3] La producción de estos cultivos depende del comportamiento de las lluvias y de la capacidad del suelo para captar el agua. SAGARPA, (2016). *Tipos de cultivos, estacionalidad y ciclos.*

En el año 2015, en Oaxaca se sembró una superficie de alrededor de 1,300,000 hectáreas, cosechándose 1,276,774 hectáreas (SIAP, 2015), de las cuales 800 hectáreas se encuentran bajo el sistema de agricultura protegida (invernaderos), y cerca de 90% de la misma está dedicada al cultivo de tomate.

Tabla 2. **Productos agrícolas destacados en el estado de Oaxaca, 2015**

Producto	Volumen (TON)	Valor de producción (MDP)	Porcentaje del valor de producción (%)
Pastos	13,118,473	4,094	29.1
Maíz	646,016	2,405	17.1
Caña de azúcar	2,933,126	1,408	10.0
Papaya	274,525	1,266	9.0
Limón	245,137	1,057	7.5

Fuente: Elaboración con base en la Infografía Agroalimentaria 2016. SIAP, 2016.

La producción anual del maíz en la entidad es de aproximadamente 646 mil toneladas, con un consumo *per cápita* de 220 kilogramos por año, con mayor disponibilidad en el mes de noviembre, con 27.5%, y con un déficit de producción de 35% al año, equivalente a 226.9 mil toneladas anuales de este básico. Se observa una menor disponibilidad en junio y septiembre, con 1.8% y 1.7%, respectivamente, pero los meses más críticos son julio, con 0.1%, y agosto, cuando la disponibilidad es nula; este déficit se puede explicar por la insuficiente infraestructura productiva y los bajos niveles de mecanización, tecnificación y financiamiento productivo.

En el cultivo del café existe baja producción y productividad derivada del alto índice de plantaciones viejas y la presencia de plagas y enfermedades del cafeto (principalmente la roya anaranjada) que merma la calidad del café oaxaqueño.

El cultivo de agave oaxaqueño es parte fundamental de la denominación de origen del mezcal, al ser la materia prima para dicho producto, misma que se encuentra establecida en la Norma Mexicana NMX-V-8-1993-SCFI, tanto la siembra, cultivo y extracción, particularmente para el estado de Oaxaca, donde existe una zona denominada la "Región del Mezcal" (Sola de Vega, Miahuatlán, Yautepec, Tlacolula,

Ocotlán, Ejutla y Zimatlán)[4], lo que representa una alternativa de desarrollo para productores del sector agrícola, dado que el maguey es una planta de temporal que crece satisfactoriamente. De esta manera, en 2013 la superficie sembrada ascendió a 10,288 hectáreas, con una cosecha de 2,917 hectáreas en promedio, obteniéndose un volumen de producción total de 178,396 toneladas con un valor de 207,619 millones de pesos.

No obstante, se observa que en la "Región del Mezcal", la superficie sembrada de maguey disminuyó en 54% de 2010 a 2016 (véase gráfica 3), encontrándose en riesgo la producción a corto y mediano plazos, esto debido a la descoordinación entre productores de la cadena productiva y las instituciones involucradas en esta actividad, generando una escasez que repercute en el alto precio del cultivo. Por ejemplo, del Precio Medio Rural Máximo (PMRM) de 1,526.5 pesos que tenía la tonelada de maguey en 2013, para el 2015 aumentó a 2,660.5 pesos. Como resultado, se incrementa el costo de producción y con ello el precio del mezcal, lo que a su vez puede originar una disminución de la demanda nacional e internacional por precios no competitivos y/o falta de suministro.

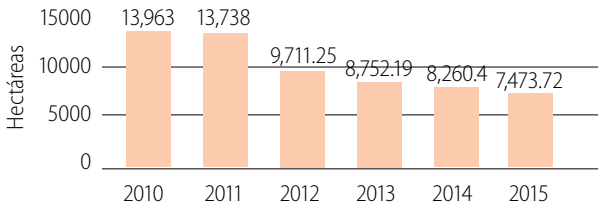
Debe destacarse que en el año 2015 la superficie establecida del cultivo del maguey en el estado fue de 7 mil hectáreas y la superficie cosechada de aproximadamente 1,200 hectáreas para ese mismo año.

Es importante mencionar en este rubro que la escasez del maguey se debe a la nula planeación y el manejo ineficiente del cultivo, así como a la demanda que se tiene en particular por los tequileros, que ofrecen un mejor precio por la tonelada y a quienes los productores se ven forzados a vender su cultivo, aunado al escaso equipamiento para llevar a cabo las actividades agrícolas de manera eficiente.

Tampoco se cuenta con viveros certificados que ofrezcan plantas de calidad para dar atención al desabasto del cultivo. Además de que existen bajos rendimientos de la planta debido a la precaria asistencia técnica y la falta de capacitación. Por otra parte, la desorganización de los productores de maguey no les permite aprovechar su potencial productivo y desarrollar el encadenamiento productivo de manera eficiente.

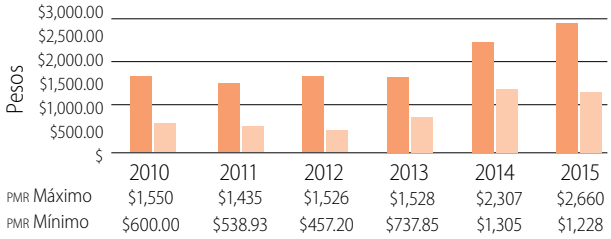
[4] Resolución mediante la cual se otorga la protección prevista a la denominación de origen Mezcal, para ser aplicada a la bebida alcohólica del mismo nombre. Diario Oficial, 28 de noviembre de 1994.

Gráfica 3. **Superficie sembrada en la "Región del Mezcal", 2010-2015 (hectáreas)**



Fuente: Elaboración propia con base en la información del SIAP, agave mezcal.

Gráfica 4. **Precio Medio Rural por tonelada de agave en los municipios de la "Región del Mezcal" de Oaxaca 2010-2015**



Fuente: Elaboración propia con base en la información del SIAP-SAGARPA, 2016.

En lo concerniente a la fruticultura, esta actividad se desarrolla en aproximadamente 59,909.34 hectáreas, considerando 29 cultivos (frutales caducifolios, frutales tropicales, hortalizas de fruta, cactáceas, entre otros).

Las regiones oaxaqueñas con más actividad en este rubro son: la Cañada (con limón, mango, chicozapote, granadilla, pera, manzana y ciruela); el Papaloapan (con plátano, piña, naranja, sandía, melón y toronja); la Costa (con limón, mango, tamarindo, plátano, coco, naranja y papaya); el Istmo (con limón, mango, tamarindo, coco, piña, naranja, sandía y melón) y la Sierra Sur (con mango, aguacate, plátano, durazno, naranja y papaya), que en conjunto suman más de 90% de la actividad frutícola del estado. Las otras regiones como la Sierra Norte, los Valles Centrales y la Mixteca son superficies aptas el cultivo de aguacate, nopal tunero, manzana, durazno, nogal y granada roja, sin embargo sólo se practica en traspatios o pequeñas parcelas semi-comerciales, principalmente de especies caducifolias, alcanzando 4% de la superficie frutícola del estado.

Entre los productos agroalimentarios y agroindustriales de exportación encontramos el mezcal, café y jugo de frutas, así como concentrados de limón y frutas frescas como el mango.

Subsector Pecuario

Diagnóstico

Dentro del territorio oaxaqueño, la actividad pecuaria ocupa 25% del uso del suelo rural, con una superficie potencial para la ganadería de 2.8 millones de hectáreas, de donde se tiene un inventario estatal de 1.6 millones de bovinos, 1.2 millones de caprinos, 627 mil porcinos, 3.3 millones de aves, más de 521 mil ovinos y 108 mil colmenas. Es importante mencionar al respecto que la expansión de la frontera ganadera está provocando daños en la vegetación tropical del estado debido a la práctica no sustentable y el alto riesgo de deterioro ecológico que implica.

Este subsector aporta 254,424 toneladas en productos, correspondientes a 1.3% del volumen de producción estatal, con un valor aproximado de 6,869 millones de pesos. La leche, la carne, la miel y el huevo son los principales productos, destacándose la producción de leche bovina con 55.8% del total del volumen de producción pecuaria en la entidad, equivalente a 146,197 litros con un valor de la producción de 887,625 (SIAP, 2016).

En cuanto a la producción ganadera (bovinos y ovinos), se realiza en más de 400 mil hectáreas de praderas tropicales (SIAP, 2011-2013). Los datos disponibles reportan que casi 60% de las unidades de producción bovina en la entidad desarrollan explotaciones bajo el sistema de doble propósito (carne y leche), destacando las regiones del Istmo, el Papaloapan y la Costa por el valor de la producción pecuaria.

Es relevante observar en este punto que los parámetros productivos de la actividad pecuaria en la entidad son bajos, como lo indica el hecho de que en los últimos diez años se ha mantenido por debajo de la media nacional. Lo anterior se debe al desconocimiento que tienen los productores de la cadena de comercialización, lo que les impide obtener valor agregado del producto, ocasionando muy pobre rendimiento por unidad de producción y poca rentabilidad de los productos pecuarios.

La problemática señalada resulta de una deficiente planificación, evidente en las escasas capacidades de los productores e insuficiente asistencia técnica y acompañamiento, con una incipiente vinculación de las instituciones gubernamentales, mínima investigación para el desarrollo y transferencia de tecnologías y con muy poca innovación. Estos factores mantienen bajos los parámetros productivos y reproductivos, y para la inversión y la cultura financiera, con poca presencia de las instituciones de financiamiento y un limitado acceso a fuentes del mismo, lo que a su vez dificulta el acceso a recursos financieros que impulsen la inversión para adquirir y mejorar la infraestructura y equipo para la producción. Existe también una infraestructura productiva deficiente o subutilizada, poco apta para la producción y almacenamiento de granos y forrajes, lo que provoca un mayor costo en la cadena productiva, y consecuentemente, una escasa capitalización de las unidades productivas.

Además, en Oaxaca las unidades de producción pecuaria se caracterizan por ser de pequeña escala, con precarios niveles de tecnificación, con baja capacidad para la agregación de valor, y con una deficiente gestión de calidad e inocuidad debido a la incorrecta aplicación de la normatividad vigente por parte de los productores, organismos coadyuvantes e instituciones. Como consecuencia, se tiene un bajo estatus zoosanitario que puede ocasionar problemas de salud pública a causa del manejo inadecuado de los productos lácteos y cárnicos, con repercusión en el desarrollo eficiente de las cadenas productivas.

Existen de igual manera pequeños productores de autoconsumo limitados para aprovechar las economías de escala por la deficiente capacidad de organización para la producción, transformación y comercialización, lo que dificulta aprovechar el potencial productivo y elevar la competitividad de este subsector.

Por su parte, la porcicultura oaxaqueña se estratifica en dos vertientes: en tecnificada o semi-tecnificada y de traspatio, siendo la de traspatio la que cuenta con más cabezas de ganado de engorda, con un aproximado de 400 mil cabezas, mientras que la semi-tecnificada y tecnificada aporta poco más de 5 mil vientres porcinos y 110 mil cabezas. En particular, las granjas tecnificadas aportan 15% del subsector pecuario, con un volumen de producción de carne en canal de 27,873 toneladas (SIAP, 2016), equivalente a 1,182 millones de pesos, aproximadamente 17% del valor total de la producción pecuaria en el estado.

Debe mencionarse que la porcicultura en la entidad se encuentra en la fase libre de las enfermedades de campaña Aujeszky y fiebre porcina clásica, sin embargo se observa la introducción de ganado que no corresponde a la producción estatal, alrededor de 200 mil cabezas y 150 mil toneladas de carne de cerdo, sin la inspección y vigilancia adecuada, un alto riesgo si se teme la entrada de diferentes enfermedades del cerdo, entre otras, la diarrea epidémica porcina (DEP).

Por otro lado, en cuanto a los centros de sacrificio animal, se cuenta con diez de ellos: siete de carácter municipal con capacidad instalada para sacrificio mensual de 1,690 cabezas de bovinos, 560 porcinos y 15 ovinos, y tres centros privados con una capacidad mensual para sacrificio de 9,015 bovinos, 10,500 porcinos y 6,500 aves.

De esta manera, el sacrificio desordenado de animales no garantiza una adecuada operatividad, que se agudiza por una deficiente inspección sanitaria de los animales, cuyo resultado es una limitada vigilancia epidemiológica en rastros y centros de sacrificio, con un manejo y métodos de sacrificio inadecuados, lo que resulta en un bajo estatus zoosanitario en las unidades de producción pecuarias.

Con respecto a la apicultura, Oaxaca dispone de 108 mil colmenas, con una participación nacional de 5.4%, ocupando el sexto lugar entre las entidades productoras de miel, con 4,150 toneladas de este alimento para el año 2016, que suman un valor de la producción 183,071,000 pesos. En contraparte, 65% de esta actividad apícola es sedentaria, lo que sólo permite obtener una cosecha al año, con un rendimiento promedio de 29 kilogramos por colmena, aprovechando nada más la miel y la cera, dejando otros subproductos potenciales.

Objetivo 1:

Incrementar la producción sustentable, la productividad, rentabilidad y competitividad de las actividades agroalimentarias, para generar empleos e ingresos que mejoren la calidad de vida de los productores agrícolas oaxaqueños y sus familias, especialmente.

Estrategia 1.1:

Mejorar la planeación para el desarrollo sustentable del subsector agrícola que fortalezca las unidades de producción e impulse los cultivos estratégicos que generen mayor rentabilidad.

Líneas de acción:

- Identificar vocaciones productivas agrícolas, definiendo y determinando las zonas y cultivos estratégicos para su cultivo sustentable.
- Identificar, seleccionar e invertir en opciones para la reconversión hacia cultivos con más potencial productivo.
- Promover la producción de plantas en viveros estatales para la reconversión de cultivos como el café, el cacao, la palma africana y el agave.
- Fortalecer los sistemas de producción predominante en el estado en tanto la fuente potencial de seguridad alimentaria.
- Establecer mecanismos de coordinación institucional con los sistemas producto para impulsar la producción, transformación y comercialización de los productos agroalimentarios.
- Diseñar programas y proyectos agrícolas estratégicos cuyo componente básico sea la innovación para la productividad sustentable y competitividad del sector.
- Impulsar la integración de cadenas productivas enfocadas en el valor agregado, mediante modelos de asociatividad que faciliten la innovación, promuevan su especialización, permitan el aprovechamiento de oportunidades de mercado y generen ventajas competitivas en el sector agroalimentario oaxaqueño.
- Incluir como criterio de política pública el impulso del consumo de productos locales, reduciendo el desplazamiento de los campesinos nacionales.
- Incentivar el desarrollo de proyectos y empresas comunitarias de aprovechamiento de los recursos naturales y su transformación que generen valor agregado, favoreciendo a cada uno de los eslabones de la cadena productiva.
- Promover relaciones de intercambio comercial entre microrregiones, para facilitar el acceso a alimentos suficientes y nutritivos de la población rural y urbana de Oaxaca.
- Diseñar y establecer redes de comercialización entre las microrregiones PESA, con base en la demanda y oferta de productos locales.
- Establecer mecanismos de coordinación interinstitucional que involucren a los tres niveles de Gobierno para potenciar las inversiones en cadenas de valor estratégicas (maíz, maguey-mezcal, café, mango, papaya, cítricos, sorgo, aguacate, cacao, frutales caducifolios, hule, tomate, piña).
- Fomentar el cultivo intensivo de frutales caducifolios

en regiones montañosas con gran potencial en el estado.
- Establecer centros de acopio en diferentes regiones frutícolas de la entidad.
- Desarrollar la fruticultura del estado bajo un plan que permita fomentar y fortalecer la agroindustria en regiones frutícolas.
- Diseñar un esquema de coordinación y colaboración entre el Gobierno y organizaciones productivas para fortalecer las acciones en materia de sanidad e inocuidad vegetal.
- Realizar y actualizar los padrones correspondientes a los productores de cultivos perennes, como el café.
- Realizar el diagnóstico de la situación que guarda la agricultura protegida en el estado de Oaxaca a efecto de promover las inversiones en adquisición o rehabilitación.
- Llevar a cabo el análisis para la factibilidad de un fideicomiso que impulse al sector mezcalero con módulos demostrativos para transferencia de tecnología e investigación.
- Diseñar y operar un Sistema Único de Información del sector agropecuario, forestal, pesquero y acuícola.
- Definir la estratificación estatal de productores que permita una atención más focalizada de la población objetivo sectorial.

Estrategia 1.2:
Impulsar el desarrollo de las capacidades de los actores que intervienen en las cadenas productivas para generar innovaciones y establecer procesos de mejora continua.

Líneas de acción:
- Fortalecer los esquemas organizativos de productores y la eficiencia de sus unidades de producción.
- Trabajar con los productores sobre la base de capacidades reales para el manejo de los sistemas de producción ya existentes.
- Desarrollar procesos de aprendizaje tecnológico en las unidades de producción y articular todos los sistemas de producción tradicionales con base en la capacitación para la producción, inversión y vinculación, en la escala regional.
- Establecer acuerdos de colaboración con Instituciones de Educación Superior e Investigación para el diseño y soporte de programas de capacitación, innovación y transferencia tecnológica por sistema producto.
- Impulsar acciones para la especialización profesional, formación de cuadros técnicos locales, transferencia tecnológica e innovación continua de las Agencias de Desarrollo Rural (ADR´s) y prestadores de servicios técnicos en general, con respaldo de Instituciones de Educación Superior e Investigación.
- Fomentar modelos asociativos que aprovechen economías de escala regional que den valor agregado.
- Fortalecer las iniciativas y/o alternativas para la organización, producción y consumo con enfoque social y solidario, en beneficio de la población en general.
- Fomentar el mercado local y un consumo justo y responsable con políticas y acciones sostenibles.
- Facilitar el acompañamiento técnico de los productores agrícolas bajo la metodología de "Escuelas de Campo" lo que significa "Aprender-haciendo".
- Fomentar la capacitación y asistencia técnica a productores y la aplicación de paquetes tecnológicos para incrementar los rendimientos por unidad de superficie en zonas identificadas de alto potencial, medio y de autoconsumo.
- Impulsar acciones de capacitación para mejorar la calidad de los suelos y prácticas sustentables en las actividades agrícolas.
- Promover la profesionalización de la actividad comercial, con mercados y metas definidas.
- Formar productores y técnicos especializados que brinden asistencia técnica para el desarrollo competitivo de la fruticultura.

Estrategia 1.3:
Fomentar la inversión en infraestructura, maquinaria y equipo para la producción, transformación y valor agregado, que permita elevar la productividad y competitividad de las actividades agrícolas, capitalizando a los productores y reduciendo el abandono del campo y la migración en Oaxaca.

Líneas de acción:
- Impulsar programas de apoyo con equipo e infraestructura para uso eficiente del agua de riego (sistemas de riego tecnificado).
- Impulsar un fondo de garantías líquidas para el financiamiento que incremente la productividad y mejore la rentabilidad de la actividad agrícola.
- Facilitar el acceso al financiamiento de proyectos productivos potenciales que mejoren la competitividad.

- Promover acuerdos interinstitucionales en diferentes niveles de Gobierno para la concurrencia de recursos que promuevan el encadenamiento productivo.
- Convenir la concurrencia institucional de los tres niveles de Gobierno en acciones, obras y proyectos que combatan la inseguridad alimentaria en los municipios con carencia creciente por acceso a alimentos.
- Fortalecer los sistemas producto con la finalidad de que transiten hacia el encadenamiento productivo que haga más competitivo el subsector agrícola.
- Implementar esquemas para la adquisición de pólizas de seguros para cultivos estratégicos.
- Otorgar certidumbre a la actividad agroalimentaria a través de mecanismos de administración de riesgos.
- Impulsar proyectos para la construcción de obras de captación y almacenamiento de agua, para la recarga sostenida de los mantos freáticos.
- Promover el financiamiento para la producción, acopio, transformación, generar valor agregado y comercialización de los productos frutícolas.
- Impulsar la innovación, además de la adopción de técnicas y tecnológicas que incrementen la productividad y competitividad de los productos agroalimentarios.
- Fortalecer mecanismos de coordinación interinstitucional y con productores organizados para la prevención de plagas y enfermedades en la actividad agrícola.
- Impulsar la investigación para la caracterización genética del agave oaxaqueño.
- Promover la diversificación de productos agroalimentarios para su cultivo e ingesta: cereales, leguminosas, oleaginosas, frutas, hortalizas, raíces y tubérculos, entre otros.
- Impulsar políticas que reduzcan costos, al disminuir el uso de energéticos e hidrocarburos que dañan el ambiente.
- Establecer módulos demostrativos de transferencia de tecnología agrícola.
- Definir las prioridades tecnológicas para cada sistema producto y zona agroecológica en lo particular.

Estrategia 1.4:

Promover la vinculación entre productores e instituciones de enseñanza e investigación, mediante la transferencia de tecnología, parcelas demostrativas e innovación tecnológica, para elevar la productividad y competitividad del sector agrícola oaxaqueño.

Líneas de acción:

- Crear la Ley para el Desarrollo Sustentable de la Cafeticultura en Oaxaca.
- Establecer un organismo que instrumente políticas públicas y coordine la atención institucional y financiera para el desarrollo integral del sector cafetalero.
- Crear el Instituto Oaxaqueño del Café, el cual tendrá la facultad de instituir las políticas públicas que permitan, en el corto plazo, cumplir con los objetivos y metas planteadas para reactivar la cafeticultura en el estado.
- Implementar un programa integral (acompañamiento, asesoría y capacitación técnica) de agricultura protegida, que involucre la planeación, programación, rentabilidad y el fortalecimiento de las unidades de producción establecidas y la reactivación de las superficies potenciales que se encuentren en desuso, diversificando los cultivos de acuerdo con las necesidades de los mercados.
- Diseñar esquemas para impulsar el establecimiento de superficies para la plantación y comercialización a futuro del agave.
- Fomentar el desarrollo de la capacidad instalada para dar valor agregado a la producción frutícola de la entidad.
- Impulsar canales para la comercialización, que promuevan el establecimiento de mayores superficies de alto potencial productivo, generando empleos y mejorando el ingreso en zonas de alta y muy alta marginación, para reducir el índice de migración en el estado.

Estrategia 1.5:

Impulsar la asociatividad entre los actores que intervienen en las diferentes fases de la cadena de valor para la integración de agrupaciones, alianzas y activos productivos que impulsen el desarrollo competitivo de las cadenas agroalimentarias en Oaxaca a través del modelo de *agroclústeres*.

Líneas de acción:

- Facilitar el desarrollo de *clústers* que mejoren el funcionamiento de las cadenas productivas.
- Impulsar el *agroclúster* de maguey-mezcal en la región de Valles Centrales y Sierra Sur.
- Impulsar los *agroclústers* de cítricos y papaya en las regiones de la Cañada, el Papaloapan y la Costa.

- Impulsar el *agroclúster* de café en la Costa, la Sierra Norte y la Sierra Sur.
- Impulsar los *agroclústers* de mango y sorgo en el Istmo y la Costa.
- Impulsar el *agroclúster* de aguacate en la Mixteca y la Sierra Sur.
- Impulsar el *agroclúster* de cacao en la Cañada, el Istmo, la Costa y el Papaloapan.
- Impulsar el *agroclúster* de tomate y hortalizas en los Valles Centrales y la Mixteca.
- Promover el agroparque para el acopio y comercialización en la Zona Económica Especial (ZEE) del Istmo.

Objetivo 2:

Mejorar la producción, la productividad y la competitividad del subsector pecuario, con la finalidad de disminuir el déficit de alimentos de origen animal e impulsar la exportación, con productos de calidad inocua, incrementando de esta forma los ingresos y el bienestar social de los productores pecuarios del estado.

Estrategia 2.1:

Facilitar los procesos de desarrollo de capacidades, asesoría técnica y organización, para elevar los parámetros productivos y reproductivos y la competitividad de las actividades ganaderas, a efecto de obtener productos de alta calidad bajo un manejo sustentable.

Líneas de acción:

- Fortalecer la planeación y la organización para la producción, priorizando la atención de proyectos integrales de impacto microrregional a partir de la innovación en toda la fase del proceso productivo, fomentando el aprovechamiento sustentable y sostenible de los recursos naturales.
- Regularizar los Comités Sistema Producto Pecuarios y actualizar sus diagnósticos y planes rectores.
- Impulsar la certificación en buenas prácticas pecuarias y buenas prácticas de manufactura de productos pecuarios con potencial comercial, tales como la miel, la leche y la carne bovina en canal, para posicionarse y cautivar el mercado local representado por las plazas turísticas de la entidad.
- Incrementar la capacitación, la asistencia técnica efectiva y el seguimiento de resultados por parte de las instituciones, priorizando aquellos grupos a los que se destinen inversiones estratégicas.
- Suscribir un convenio con Instituciones de Educación Superior e Investigación para el diseño y soporte de los programas de capacitación y asistencia técnica por sistema producto pecuario.
- Elaborar estudios para el establecimiento de infraestructura para el acopio, producción de alimentos balaceados para engorda y suplementación alimenticia pecuaria con insumos regionales.
- Llevar a cabo diagnósticos regionales por cadena de valor para la integración de la cadena productiva, desde la producción primaria, trasformación y comercialización, eficientando la aplicación de los recursos.
- Diseñar e implementar un programa de desarrollo empresarial.
- Realizar estudios de mercado para fomentar la producción focalizada.

Estrategia 2.2:

Fortalecer al subsector pecuario de Oaxaca, dotando de infraestructura y equipo adecuado para la producción, reproducción, acopio y transformación, facilitando el acceso a financiamiento e inversión acordes con la entidad, desarrollando modelos intensivos con esquemas organizativos eficientes, disminuyendo el impacto ambiental.

Líneas de acción:

- Invertir eficientemente en infraestructura para el acopio de ganado en pie, vinculado a sistemas de finalización y transformación.
- Agregar valor a los productos primarios ganaderos mediante la construcción y puesta en marcha de rastros Tipo Inspección Federal (TIF), rastros municipales, salas de matanza y obradores que cumplan los requisitos sanitarios para el sacrificio, principalmente en las regiones de los Valles Centrales y el Istmo.
- Establecer un programa de reordenamiento y reglamentación de las actividades de sacrificio en el estado, promoviendo estándares de sanidad, inocuidad y sacrificio humanitario de los animales.
- Impulsar proyectos de transformación de productos y subproductos pecuarios como eje para la integración de las cadenas de valor.
- Construir obras para la captación y conservación de agua.

Estrategia 2.3:

Impulsar la tecnificación y especialización de los sistemas de producción pecuaria para incrementar su productividad, promoviendo la producción y conservación de forrajes, la repoblación animal, y el mejoramiento genético que eleve la rentabilidad y sostenibilidad del subsector.

Líneas de acción:

- Reproducir las especies para la mejora genética a efecto de incrementar la población animal de buena calidad.
- Establecer un programa de mejora de agostaderos y producción y conservación de granos y forrajes.
- Implementar un programa especial de impulso al sector apícola vinculado con la prestación de servicios ambientales en zonas con potencial.
- Desarrollar un programa de mejoramiento genético acorde con las condiciones de cada región.

Estrategia 2.4:

Fortalecer las campañas de sanidad animal para mejorar los estatus zoosanitarios, además de prevenir la introducción y diseminación de enfermedades que representan un alto riesgo para la población animal, así como en materia de salud pública en el estado.

Líneas de acción:

- Certificación (en materia de calidad, inocuidad, caracterización para valor agregado, cumplimiento de normatividad para países de exportación) de los productos potenciales (miel, leche, carne en canal).
- Conjuntar esfuerzos con la Federación para impulsar acuerdos específicos de colaboración con los municipios, con la finalidad de implementar campañas zoosanitarias que mejoren los estatus zoosanitarios de las microrregiones con potencial ganadero.
- Realizar campañas para diagnosticar y prevenir la introducción, permanencia y diseminación de enfermedades y plagas que afecten la salud o la vida de la población y los animales.
- Establecer las buenas prácticas pecuarias en la producción primaria y el procesamiento de alimentos de origen animal para consumo humano, procurando el bienestar animal.
- Sensibilizar respecto a la importancia de la sanidad animal, para prevenir enfermedades que puedan afectar la salud pública.
- Establecer un programa de control, erradicación y seguimiento de enfermedades zoosanitarias presentes en las regiones del estado de Oaxaca.

4.2. PESCA Y ACUICULTURA

Diagnóstico

La pesca y acuicultura son actividades prioritarias y estratégicas en la producción de alimentos para el estado de Oaxaca, el abasto de insumos para la industria, la aportación de divisas y la generación de empleos e ingresos en el medio rural.

Sin embargo, estas dos importantes actividades económicas enfrentan obstáculos a nivel nacional que limitan su desarrollo, entre los más latentes, las políticas públicas inapropiadas; la falta de recursos financieros, públicos y privados, para las empresas rurales (organizaciones pesqueras y acuícolas, pescadores libres y acuicultores particulares) e industriales (empresarios locales y nacionales); un limitado acceso a los mercados nacionales e internacionales; y escasa y distante investigación de los centros educativos o de estudios.

En promedio, del 2007 al 2013, como resultado de la captura de peces se obtuvieron en la entidad 11,177 toneladas anuales de peso vivo (CONAPESCA, 2013), aumentando la pesca en los años 2014 y 2015 de 16,435 a 19,245 toneladas, respectivamente (SIAP, 2015).

De esta manera, del total nacional de la producción pesquera y acuícola, en el año 2015, Oaxaca aportó 1.1% respecto al volumen total del país, mientras que por el valor de la producción aportó 1.3% (421 millones de pesos). De las 41 especies capturadas y con registro en el año 2016, la tabla 1 muestra las cinco especies con el mayor volumen de captura registrado en la entidad.

Tabla 1. **Avance mensual de la producción pesquera en Oaxaca, 2016**

No.	Especie	Volumen de pesca en toneladas
1	Tiburón	2,059.53
2	Camarón	1,504.32
3	Guachinango	1,425.43
4	Cazón	1,308.88
5	Barrilete	1,206.54

Fuente: Elaborado con base en los datos del SIAP y la Comisión Nacional de Acuacultura y Pesca (CONAPESCA).

Debe mencionarse en este punto que de las 161 mil toneladas de atún registradas para el país en el 2014, se estima con bases en los datos del Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera (SIAP), que 60 mil toneladas son capturadas en los litorales de Oaxaca por otras flotas que no registran su captura en el estado. A favor se tiene que la entidad cuenta con 65 mil hectáreas aptas para la acuicultura extensiva, intensiva y semi-intensiva, un gran potencial productivo para el subsector pesquero y acuícola.

Es importante resaltar también que de la actividad pesquera y acuícola, dependen alrededor de 23,618 familias oaxaqueñas y aproximadamente 370 organizaciones, ubicadas en más de 224 localidades de 42 municipios. Debe señalarse aquí, que a pesar del potencial y la relevancia de esta actividad para el estado, todavía se carece de un registro oficial de la misma; sumado el hecho de que de los 31 municipios donde se practica la pesca ribereña, 74% son de alta y muy alta marginación, con población indígena.

Aun con lo importante que esta actividad es para la economía de la entidad, la pesca oaxaqueña ha dejado de tener atención prioritaria, tanto por parte de los municipios como de las autoridades estatales y federales, por lo que no se provee de infraestructura para el desarrollo pesquero. En este sentido, no se tienen condiciones para el adecuado atraque, descarga y manejo de embarcaciones y productos pesqueros en las zonas costeras y embalses, con espigones y escolleras inútiles; los sistemas lagunares presentan azolvamiento; las embarcaciones, sean de altamar o ribereñas, son obsoletas, al haber rebasado su vida útil (de 20 años), además de ser de menor capacidad en comparación con las que se tienen en otras zonas del país; no se dispone de centros para el procesamiento y transformación de las especies capturadas, ocasionando que la actividad pesquera pierda valor; y como resultado de la insuficiente innovación e investigación para la sustentabilidad de este subsector, se tiene un bajo aprovechamiento de los recursos pesqueros.

En cuanto a la actividad acuícola, la inversión para el desarrollo de infraestructura y equipamiento para la producción primaria y transformación es escasa; existe también un déficit de recursos financieros y asistencia técnica que impulse la adopción de nuevas tecnologías o el desarrollo de investigaciones que ayuden a incrementar la producción, lo que genera un bajo nivel tecnológico de las Unidades de Producción Acuícolas (UPA); tampoco se cuentan con laboratorios para la producción de crías de especies de valor

comercial, lo que se traduce en el desabasto de crías y de insumos para la producción y reproducción.

Aunado a lo anterior, acuicultores y pescadores oaxaqueños se muestran ajenos a la importancia de regularizarse normativamente, por ello 90% de las unidades acuícolas se encuentran fuera del padrón oficial del Registro Nacional de Pesca y Acuacultura (RNPA); también la inspección y vigilancia tiene cobertura limitada, con la consecuente sobre explotación de los recursos pesqueros al no respetar los periodos de veda (NOM-009-PESC-1993); a su vez, los recursos financieros para acciones de ordenamiento y campañas de regularización estatales son escasos, y todavía de menos recursos se disponen para la elaboración de estudios y proyectos de inversión.

Finalmente, no se tiene una visión cooperativista y empresarial, lo que ocasiona una administración deficiente para mantener, prevenir y corregir los problemas; no existe la constitución de modelos de encadenamiento productivo (*clústers*), se carece entonces de infraestructura productiva, cadenas de comercialización, desarrollo de mercados y estandarización de precios, cuyos resultados son el abandono de la actividad pesquera y acuícola, debido a la baja productividad y competitividad del subsector.

En otro ámbito, la infraestructura pesquera y acuícola del estado está integrada por un recinto portuario, seis muelles pesqueros (con operación deficiente), siete plantas empacadoras (una certificada para la exportación), dos varaderos y una estación de abastecimiento de combustible (en el puerto de Salina Cruz), 12 fábricas de hielo en áreas de pesca, dos centros productores de crías de mojarra y seis instituciones educativas relacionadas con el sector; el Centro de Estudios Tecnológicos del Mar (CETMAR), de nivel Bachillerato; la Universidad del Mar (UMAR), la Universidad del Papaloapan (UNPA), el Instituto Tecnológico del Valle de Oaxaca (ITVO) y la Universidad Autónoma "Benito Juárez" de Oaxaca (UABJO), de nivel Superior; y el Centro Interdisciplinario de Investigación para el Desarrollo Integral Regional (CIIDIR) Oaxaca del Instituto Politécnico Nacional (IPN), de Posgrado (Martínez, 1999 y 2000).

Además, se cuenta con tres centros de producción de crías de tilapia con capacidad de 7.5 millones de unidades anuales y cinco centros de producción de crías de trucha con capacidad de 2.5 millones de unidades anuales; con 409 granjas acuícolas; con 1,864 embarcaciones registradas, de las cuales 33 componen la flota pesquera de altamar, hoy en deterioro, con altos costos de operación y que tiende a disminuir.

En la acuicultura oaxaqueña, los sistemas de cultivos que generalmente se realizan son el extensivo y el semi-intensivo, y nada más en la truticultura se aplica también el cultivo intensivo. Sin embargo, existe un rezago tecnológico productivo que no favorece la obtención de rendimientos crecientes ni excedentes, por lo que en Oaxaca sólo se hace la adecuación tecnológica no bien aplicada.

Las comunidades rurales dedicadas a esta actividad casi siempre tienen como objetivo establecer el cultivo de peces para consumo y/o venta (visión agroempresarial), pero con precios no competitivos y con poco éxito en los mercados de escala, hecho que no les permite obtener utilidades para invertir en innovaciones tecnológicas.

Es necesario también comentar que esta actividad productiva, al realizarse de manera incorrecta, ha provocado problemas como contaminación del agua y la introducción de especies exóticas y parásitos en las cuencas hidrológicas, con la consecuente producción no sustentable y la pérdida de la biodiversidad del estado (su patrimonio natural) (Martínez Ramírez, E., 2017).

Por último, no debe dejar de señalarse que en Oaxaca, las operaciones de las unidades acuícolas y pesqueras, en su mayoría no cuentan con la certificación y seguimiento sanitario que determina la normativa federal, además de que la mayor parte de su pesca es artesanal y de subsistencia.

Objetivo 1:
Fortalecer las actividades pesquera y acuícola del estado mediante instrumentos de política pública que faciliten su desarrollo sustentable en beneficio de los pescadores, acuicultores y la población en general.

Estrategia 1.1:
Establecer criterios de políticas públicas para el ordenamiento de las actividades pesquera y acuícola, considerando las características sociales, tecnológicas, productivas, biológicas y ambientales de las microrregiones con potencial.

Líneas de acción:

- Aprobar y publicar el reglamento de la Ley de Pesca y Acuacultura Sustentable de Oaxaca, considerado el fortalecimiento institucional para la atención del subsector.
- Aprobar y ejecutar el plan rector conforme a la Ley de Pesca y Acuacultura Sustentable.
- Integrar la Carta Estatal Pesquera y Acuícola para el aprovechamiento sustentable de los recursos.
- Integrar el Registro Estatal Pesquero y Acuícola.
- Diseñar y operar programas de ordenamiento y planes de manejo pesquero y acuícola.
- Promover el desarrollo de estudios de impacto ambiental para procurar el aprovechamiento sustentable de los recursos, mediante el establecimiento de convenios con Instituciones de Educación Superior e Investigación.
- Desarrollar mecanismos de comunicación y cooperación entre los diferentes niveles de Gobierno para el ordenamiento, conservación, protección, repoblación y aprovechamiento sustentable de los recursos pesqueros y acuícolas.
- Establecer convenios de coordinación en materia ambiental, administración y aprovechamiento de recursos naturales, entre instituciones de Gobierno, organizaciones de pescadores y acuicultores e Instituciones de Educación Superior e Investigación.
- Generar y promover programas de rehabilitación de los ecosistemas dañados.
- Impulsar la constitución del Consejo Estatal de Pesca y Acuacultura del Estado de Oaxaca con base en la Ley de Pesca y Acuacultura Sustentable.
- Instrumentar acciones de inspección y monitoreo para regular la pesca y acuacultura, impulsando el manejo integral y el desarrollo sustentable de los pescadores y acuacultores de Oaxaca.
- Realizar campañas preventivas y de control sanitario acuícola y pesquero.
- Promover campañas de regularización de acuerdo con la normatividad vigente.
- Coordinar con diferentes instancias acciones para fortalecer la inspección y vigilancia en el ramo.
- Planear y regular los periodos de pesca y veda de camarón para proteger la reproducción de la especie.
- Promover campañas de sensibilización entre los pescadores de los sistemas lagunares sobre las implicaciones de la práctica de artes de pesca prohibidas en especies marinas que no han cubierto su ciclo de reproducción.
- Promover el cumplimiento de la normativa para combatir los daños a los ecosistemas marinos.
- Integrar la Carta Estatal Pesquera y Acuícola para el aprovechamiento sustentable de los recursos.
- Realizar el censo y credencialización de productores y acuacultores.
- Desarrollar un sistema informático para el registro y movilización de productos pesqueros y acuícolas en tiempo real.
- Constituir el Fondo de Garantía Estatal para el Desarrollo de la Pesca y Acuacultura (artículo 26, LEPAS).

Estrategia 1.2:

Impulsar la productividad pesquera y acuícola en el estado mediante el fortalecimiento de las cadenas productivas para el aprovechamiento sostenible y rentable de los recursos pesqueros y acuícolas, logrando un subsector productivo, competitivo, moderno e innovador que mejore la calidad de vida de los pescadores y acuicultores oaxaqueños y sus familias.

Líneas de acción:

- Privilegiar la aplicación de las inversiones para incrementar de manera sustentable la producción, transformación y comercialización mediante la inversión en la infraestructura y equipo productivo especializado.
- Promover la inversión en infraestructura y equipo especializado para mejorar la producción, transformación y comercialización que permita el aprovechamiento sustentable de los recursos pesqueros y acuícolas, fomentando las cadenas de valor.
- Facilitar el acceso a los recursos financieros a pescadores y acuicultores con el objetivo de abastecerlos de materiales necesarios para desarrollar su actividad.
- Construir, rehabilitar y ampliar la infraestructura adecuada para las maniobras de atraque, desembarque y manejo de la producción pesquera en las principales zonas pesqueras del estado.
- Modernizar y rehabilitar las embarcaciones menores y mayores de la entidad, dotándolas de equipo de geolocalización y localizadores satelitales para garantizar su búsqueda en caso de naufragio.
- Realizar estudios y obras para el establecimiento de centros de acopio y valor agregado de los productos pesqueros y acuícolas.
- Realizar actividades de investigación y planeación que permitan rehabilitar y construir obras de infraestruc-

tura portuarias (escolleras, espigones) para reactivar la producción pesquera.
- Fortalecer los centros de producción de crías, así como las unidades de producción acuícola.
- Establecer convenios de colaboración con empresas para la compra y venta de productos acuícolas.
- Promover la creación de parques acuícolas en zonas potenciales para la producción y reproducción de especies como la tilapia, la trucha y el camarón.
- Fomentar el desarrollo de proyectos de acuacultura rural para potenciar el desarrollo de las zonas con alta y muy alta marginación.
- Crear un fondo para la elaboración y financiamiento de estudios y proyectos.
- Impulsar mecanismos de financiamiento para el desarrollo de la infraestructura pesquera y acuícola.
- Crear un fondo de aseguramiento de la producción.
- Constituir un fondo de atención a contingencias por accidentes vía pesca y naufragio.
- Impulsar la investigación y el desarrollo tecnológico que incorpore innovaciones en la cadena productiva pesquera y acuícola.
- Realizar estudios de investigación y disponibilidad de recursos pesqueros y acuícolas.
- Promover la innovación que eleve la productividad y competitividad del subsector pesquero y acuícola.
- Fomentar la integración y asociatividad entre los actores de los diferentes eslabones de las cadenas productivas.
- Facilitar los procesos de transferencia de tecnología y apropiación de tecnologías.
- Difundir actividades alternativas de aprovechamiento de los recursos pesqueros y acuícolas.
- Promover el desarrollo de un sistema informático para el registro y movilización de productos pesqueros y acuícolas.
- Desarrollar y validar paquetes tecnológicos que mejoren la productividad pesquera y acuícola.
- Instalar la Red Estatal de Investigación Pesquera y Acuícola para involucrar al sector académico en el tema.
- Desarrollar actividades de capacitación dirigidas a pescadores y acuicultores que mejoren la productividad de los sistemas mediante la organización productiva y la aplicación de técnicas y tecnologías, facilitando el encadenamiento productivo.
- Promover la formación y especialización continua de personal técnico para impulsar el crecimiento y desarrollo económico del subsector, bajo principios de sustentabilidad.
- Impulsar la organización productiva.
- Promover una red de prestadores de servicios profesionales y empresas especialistas que faciliten los mecanismos para el encadenamiento productivo.
- Fortalecer las capacidades organizativas para desarrollar encadenamientos productivos, facilitando la creación de *clústers*.

4.3. TURISMO

Diagnóstico

Oaxaca posee una riqueza cultural y natural que define su vocación como destino indispensable para las y los viajeros nacionales e internacionales. Su oferta turística es considerada como una de las más ricas y amplias en el país. Posee una gran riqueza geográfica y paisajística que comprende incomparables playas, bosques, montañas, lagos, grutas, valles y cañadas que dan albergue a la mayor biodiversidad de México. Cuenta también con una gran diversidad cultural sustentada en sus 15 pueblos originarios, una milenaria herencia reflejada en sus monumentales zonas arqueológicas, innumerables e inigualables expresiones artísticas y artesanales, así como una amplia y deliciosa gastronomía. Destacan en esta oferta sus destinos coloniales, los sitios de playa y cinco localidades reconocidas como "Pueblos Mágicos" por parte de la Secretaría de Turismo del Gobierno Federal, todo ello complementado por una robusta plataforma de servicios de turismo y asociados.

En la actualidad, las tendencias mundiales del turismo muestran marcadas diferencias respecto a las que definían la actividad de este sector hace más de una década. Esto determina la necesidad de modificar las políticas y los esquemas de operación en el rubro a partir de los criterios específicos requeridos por las diferentes zonas y regiones turísticas.

El estado de Oaxaca, por su importancia como destino turístico del país, requiere de cambios en sus estrategias y acciones en el tema que generen esfuerzos coordinados de los tres niveles de Gobierno, lo mismo que de la iniciativa privada, con el objetivo de ascender en su posicionamiento dentro de los principales mercados de turismo de México y el mundo.

A partir del análisis de las cifras generadas por las diferentes actividades turísticas en el estado, se han identificado distintos retos a los que se enfrenta el sector. Particularmente, la afluencia de visitantes a la entidad muestra tendencias que es importante revertir: Oaxaca capta menos de 1% de los turistas internacionales que arriban a México, pese a ser uno de los estados con mayores recursos turísticos a nivel nacional. En este contexto, existe una gran dependencia del turismo doméstico, ya que sólo 3.7% de las y los visitantes corresponde al turismo internacional, y 96.3% restante al turismo nacional.

A su vez, la afluencia de turistas a Oaxaca mostró un acusado declive en 2016, al tener un decremento de 3.39% en relación con las cifras registradas en el año 2015. El gasto promedio que un turista realiza en la entidad se encuentra estancado y no rebasa 2 mil pesos. En 2016, la derrama económica en el sector turístico alcanzó los 12,859 millones de pesos (MDP), 5.53% menos que en 2015, con una estadía promedio del turista de 1.55 días.

El 74.14% de la demanda turística la concentran cinco destinos en la entidad; de ellos, las Bahías de Huatulco generan 42% de la derrama económica estatal, con tan sólo 11% de la demanda turística, lo que refleja que los demás destinos no han logrado acceder a mercados de mayor poder adquisitivo debido a la falta de niveles competitivos de consolidación de la oferta y los servicios; esto refleja que no se ha trabajado de manera eficiente en una plataforma integral turística que permita permear los beneficios del turismo a otros destinos estatales.

En cuanto a la oferta de hospedaje, de un total de 27,818 cuartos disponibles en la entidad, apenas 42% posee calidad turística. De estos, 80% se ubica en los cinco principales destinos oaxaqueños. En 2016, el promedio anual de ocupación en el estado fue de 38%, muy inferior a los resultados nacionales, que para ese mismo año reflejaron cifras arriba de 59% en promedio en los destinos seleccionados.

Oaxaca ha sido tradicionalmente un destino cultural; sin embargo, la visita a zonas arqueológicas y los museos en el estado ha ido en decremento: en 2010 se recibían 27.8% más turistas que los registrados en el año 2016.

Asimismo, pese al crecimiento sostenido en los índices de conectividad aérea en el estado, la alternativa de acceder por esta vía a los destinos turísticos principales de la entidad se limita sólo a 21.3% del total de turistas que arriban a la entidad. Por su parte, la conectividad terrestre es deficiente debido a las condiciones de la infraestructura, derivando en un flujo escaso hacia los destinos turísticos estatales: en 2016, tan sólo 30% de la demanda estatal visitó sitios diferentes a los tradicionales.

La entidad posee amplios recursos turísticos, así como zonas cuyo potencial permite la creación de proyectos integrales en el ramo; sin embargo, estas ventajas han sido desaprove-

chadas. La oferta formal de experiencias turísticas es pobre y enfrenta una notable competencia desleal, así como la práctica de servicios informales y no especializados.

En parte, esto se debe a la debilidad que persiste en la cadena que vincula la oferta turística como un todo. Particularmente, los destinos turísticos comunitarios no han logrado apoyo suficiente para consolidar su producto como resultado de la dificultad de acceso a programas federales de financiamiento, así como a la dispersión de los recursos económicos aportados por las diferentes instancias fomentadoras. Es el caso de los "Pueblos Mágicos", de los cuales Oaxaca sólo cuenta con cinco entre los 111 que este programa federal ha beneficiado, lo cual muestra un desbalance en relación con otros estados de la República que poseen un mayor número de estos reconocimientos.

Los esquemas de coordinación y corresponsabilidad interinstitucional en materia de financiamiento, infraestructura, profesionalización y medio ambiente son deficientes, lo que ocasiona que los esfuerzos de inversión se pulvericen y disminuyan la eficacia de los resultados. Por otra parte, las políticas públicas actuales en el sector brindan poca importancia a los factores ambientales, lo cual limita el horizonte vital de los proyectos y reduce el acceso a mercados turísticos que buscan destinos eco-amigables.

De manera paralela, se carece de información respecto a los apoyos federales y estatales de fomento a la inversión, particularmente para el fortalecimiento de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (MIPYMES) turísticas, lo que ocasiona un estancamiento en la inversión privada en la entidad. Del mismo modo, no existen sistemas de difusión o vinculación que permitan la identificación de proyectos productivos susceptibles de integrarse a las cadenas de valor. Igualmente, los programas de capacitación y profesionalización turística mantienen esquemas que no se han adecuado a las necesidades actuales del sector y de los mercados mundiales; esto disminuye de manera importante su impacto en el incremento de los niveles de competitividad de la plataforma de servicios turísticos del estado.

En el mismo sentido, el marco normativo turístico no faculta al Gobierno estatal para realizar verificaciones y recomendaciones en la prestación de servicios, lo cual reduce la confiabilidad de la información en este rubro, y limita las oportunidades de crecimiento en la calidad de servicios turísticos y asociados que se prestan en los destinos de la entidad.

Por otra parte, la promoción desempeña un papel esencial en el desarrollo de la actividad turística de Oaxaca y su posicionamiento en los mercados; no obstante, los esquemas de promoción estatales carecen de un sistema eficiente que permita la vinculación con los canales de comercialización de productos turísticos gastronómicos, artesanales y artísticos.

A su vez, la información estadística del sector que se encuentra disponible, presenta deficiencias que limitan la toma de decisiones como base para las acciones de planificación, desarrollo, fomento y promoción de los destinos y sitios, así como el análisis de mercado, el diagnóstico de destino, las agendas de competitividad y la evaluación de resultados.

Por lo anterior, se hace necesario diseñar y aplicar esquemas eficaces de creación y consolidación de los productos turísticos, así como estrategias de promoción y comercialización basadas en las particularidades y potencialidades de dichos productos, a través de los canales más adecuados y eficientes de comunicación, privilegiando las nuevas tecnologías con base en su gran poder de penetración y las ventajas de su inmediatez.

Así, el desarrollo de una oferta turística altamente competitiva, acorde con las exigencias de los mercados actuales, debe fundamentarse en un instrumento rector que defina y oriente esas acciones, y que permita, de modo eficaz, no sólo evaluar y cuantificar los resultados sino además impulsar el cumplimiento de las metas trazadas. Aún más, los elementos de este instrumento deben mantener concordancia con las políticas federales de turismo, sobre una base conceptual que genere siempre políticas integrales que incorporen principios de igualdad de género, inclusión social, accesibilidad y sustentabilidad. Por supuesto, la integración de dicho instrumento debe partir de un diagnóstico de las condiciones y condicionantes actuales en el sector, sin perder de vista los factores presentes en otros sectores que, en mayor o menor medida, inciden en la eficiencia de los esquemas de trabajo vinculados a la actividad turística.

Objetivo 1:
Fortalecer, incrementar y diversificar la oferta turística estatal mediante el diseño e implementación de planes, programas

y proyectos integrales de desarrollo turístico desde criterios de competitividad y sustentabilidad.

Estrategia 1.1:
Impulsar la articulación presupuestal y programática de las acciones de los tres órdenes de Gobierno y del sector empresarial, orientándolas hacia los objetivos que favorezcan el desarrollo de los destinos turísticos y el aprovechamiento de los recursos potenciales de la entidad.

Líneas de acción:

- Establecer organismos de coordinación, consulta y apoyo a la planeación, como el Consejo Consultivo Turístico y la Comisión de Turismo, que fortalezcan las labores de desarrollo turístico de la entidad, favoreciendo la participación de los tres niveles de Gobierno, así como de los sectores privado y académico, para el logro de objetivos comunes.
- Firmar convenios de colaboración y coordinación con el sector privado, los gobiernos locales, los prestadores de servicios y el sector académico para la elaboración de estudios de planeación estratégica y el desarrollo de un producto turístico competitivo.
- Elaborar estudios sobre vocación turística en las localidades con potencial, para identificar oportunidades de desarrollo y apoyar tanto en la conformación de productos turísticos como en la definición de actividades alternativas.
- Desarrollar programas de infraestructura y equipamiento turístico para apoyar la diversificación e innovación de la oferta de productos, así como la consolidación de las rutas y destinos turísticos del estado.
- Concretar un programa de difusión de esquemas de financiamiento y estímulos fiscales dirigido al desarrollo de las empresas turísticas y a elevar la competitividad de los destinos.
- Llevar a cabo programas de trabajo en conjunto con los gobiernos Federal, Estatal y Municipal, para el equipamiento y la apertura de museos comunitarios, el desarrollo de proyectos de turismo de naturaleza y el mantenimiento y protección de las zonas arqueológicas, incorporándolos a la oferta turística de la entidad.
- Establecer cadenas de valor diseñadas para coordinar la integración del mayor número de prestadores de servicios a favor del desarrollo del producto turístico.
- Convenir agendas de competitividad desarrolladas y actualizadas para guiar la planeación de los "Pueblos Mágicos" del estado y los destinos turísticos consolidados para su financiamiento.

Estrategia 1.2:
Fomentar el desarrollo turístico sustentable del estado de Oaxaca.

Líneas de acción:

- Fomentar programas de rescate cultural, arquitectónico y natural en los municipios del estado con potencial turístico, para impulsar su aprovechamiento sustentable y reforzar su identidad.
- Promover programas de conservación y rescate de la arquitectura vernácula de los destinos turísticos estatales, privilegiando los criterios de accesibilidad para personas con capacidades diferentes, a efecto de incrementar la calidad de la oferta turística.
- Impulsar acciones institucionales de desarrollo para el aprovechamiento de los recursos turísticos naturales y culturales en las reservas de Oaxaca.
- Diseñar campañas de educación ambiental dirigidas al turismo y prestadores de servicios para fomentar el aprovechamiento sustentable de los recursos, de las energías alternativas, el uso eficiente del agua y la utilización de materiales reciclables, entre otros, en la prestación de los servicios.
- Generar proyectos de *clústers* turísticos estratégicos para desarrollar zonas de atención especial que fomenten más inversión privada nacional e internacional, mejorando tanto la infraestructura turística como la prestación de los servicios.
- Desarrollar productos turísticos experienciales con el fin de elevar la competitividad e impulsar la consolidación y posicionamiento de la oferta estatal en los mercados nacionales e internacionales, aprovechando los segmentos artesanal, gastronómico, religioso o de naturaleza, además de los nuevos segmentos.
- Instituir convenios de colaboración con el Gobierno Federal para la elaboración de un Plan de Conservación, Consolidación y Replanteamiento de los Centros Integralmente Planeados, así como para el desarrollo sustentable de las reservas territoriales con potencial turístico.

Estrategia 1.3:
Fomentar la conectividad desde los principales mercados nacionales e internacionales hacia los destinos turísticos de Oaxaca, para incrementar la densidad de conexiones aéreas, terrestres y marítimas.

Líneas de acción:

- Aplicar programas de mejoramiento de la infraestructura vial para facilitar la conectividad en localidades turísticas del estado, promoviendo la modernización de carreteras, el mejoramiento de accesos y la instalación de señalamiento turístico carretero en las regiones.
- Establecer convenios de colaboración con empresas de transporte aéreo, terrestre y marítimo para incrementar tanto el número de asientos disponibles como las opciones de desplazamiento desde los mercados potenciales emisores de turistas.
- Disponer de sitios y espacios turísticos fortalecidos y actualizados con tecnologías de información y comunicación para mejorar la difusión y comercialización de los destinos, aprovechando los programas federales como "México Conectado".

Estrategia 1.4:
Establecer planes que favorezcan el turismo incluyente.

Líneas de acción:

- Implementar programas de concientización para el sector y la sociedad civil, que desde los niveles educativos básicos promuevan acciones para prevenir y/o erradicar la violencia de género en la actividad y servicios turísticos directos o asociados, en los destinos turísticos del estado, con la finalidad de garantizar la calidad de dichos servicios.
- Establecer programas que fomenten el apego a las raíces oaxaqueñas, el rescate del patrimonio cultural y el aprovechamiento turístico de las formas de vida existentes en las comunidades del estado.
- Instrumentar políticas públicas de fomento y desarrollo del turismo incluyente, con pleno respeto a los derechos humanos de las personas.
- Impulsar el turismo especializado (social, cultural, religioso, vivencial, para personas con capacidades diferentes y grupos vulnerables), propiciando el acceso de toda la población al descanso y la recreación.

Objetivo 2:
Impulsar la excelencia de los servicios turísticos mediante programas de profesionalización para incrementar consistentemente la competitividad de la oferta turística estatal.

Estrategia 2.1:
Desarrollar e implementar programas y acciones de profesionalización y certificación, para el incremento de la calidad y competitividad de los servicios turísticos estatales.

Líneas de acción:

- Proponer reformas a la legislación turística estatal que permitan el alineamiento con su contraparte federal y faculten al Gobierno de la entidad para resolver sobre disposiciones de mejora continua de la calidad del servicio turístico.
- Desarrollar programas de certificación, basados en normas nacionales e internacionales, implementados y aplicados en los destinos turísticos del estado y a los prestadores de servicios turísticos, para garantizar la calidad de los mismos.
- Implementar el Programa Integral de Capacitación, Profesionalización y Cultura Turística de los Prestadores de Servicios Directos y Asociados, con el objetivo de alcanzar la excelencia en la calidad de los servicios ofrecidos.
- Firmar convenios de coordinación con las instituciones educativas indicadas a efecto de instrumentar programas de profesionalización que eleven los estándares de la formación y capacitación de los prestadores de servicios en materia turística.
- Instalar sistemas de divulgación y capacitación en línea, a fin de ampliar los alcances de los programas de profesionalización de los involucrados en la actividad turística.
- Desarrollar prácticas de campo especializadas y accesibles para fortalecer los programas de capacitación turística.
- Establecer una red de guías profesionales, especializados, actualizados y certificados, que generen y mantengan altos estándares de calidad en el servicio de los destinos turísticos del estado.
- Instalar la Ventanilla Única de Atención del Sector Turístico que facilite trámites respectivos en los tres órdenes de Gobierno.
- Llevar a cabo convenios de colaboración con instituciones educativas a efecto de brindar capacitación en

los rubros de la comercialización y la elaboración de estudios técnicos.

Estrategia 2.2:
Implementar acciones de orientación, asistencia y auxilio al turismo.

Líneas de acción:

- Desarrollar programas de atención y asistencia para inducir la visita a los sitios turísticos, generando un ambiente de confianza que incremente el grado de satisfacción de las y los visitantes.
- Fortalecer el Programa "Ángeles Verdes" con la finalidad de mejorar la atención y asistencia al turismo en las carreteras de Oaxaca.

Objetivo 3:
Promover eficazmente los destinos turísticos de Oaxaca para su mejor posicionamiento en los mercados nacionales e internacionales.

Estrategia 3.1:
Diseñar una estrategia integral de promoción turística para posicionar a la entidad en la preferencia de los mercados nacionales e internacionales.

Líneas de acción:

- Diseñar campañas y acciones de promoción eficaces de los destinos turísticos estatales, apoyadas en canales modernos de comunicación, dirigidas a mercados especializados cautivos y potenciales, para posicionar a la entidad como un destino seguro, confiable y de alta calidad, logrando un mayor aprovechamiento del producto turístico estatal, y aumentando los índices de afluencia, estancia y derrama económica en las regiones.
- Difundir contenidos de alta calidad, dirigidos a segmentos de mercado especializados, cautivos y potenciales a nivel nacional e internacional, para incrementar el impacto promocional de la oferta turística estatal y posicionar los atractivos y los destinos de sol y playa, cultura, senderismo, ecoturismo, aventura, "Rutas Turísticas" y "Pueblos Mágicos" con los que cuenta Oaxaca.
- Desarrollar viajes de familiarización a los atractivos y destinos estatales, dirigidos a representantes de medios masivos de comunicación, agencias de viajes y operadoras turísticas, para generar experiencias vivenciales como herramientas de promoción que incrementen los índices de afluencia.
- Desarrollar un programa de incentivos a operadoras mayoristas, ejercido para mejorar la comercialización del producto turístico estatal.
- Participar y coordinar ferias turísticas a nivel nacional e internacional conjuntamente con el sector social y privado, para comercializar y consolidar los destinos y productos turísticos que oferta Oaxaca.
- Implementar un programa de marketing digital aprovechando la red mundial de información para la difusión internacional de los atractivos, recursos y productos turísticos estatales.

Estrategia 3.2:
Acceder a nuevos segmentos de mercado para diversificar y consolidar la oferta turística de Oaxaca.

Líneas de acción:

- Desarrollar programas de actividades culturales, ecoturísticas, gastronómicas y artesanales, elaborados para su difusión oportuna en medios locales, nacionales e internacionales, con la finalidad de aumentar la visita a los destinos turísticos estatales y romper con la estacionalidad.
- Implementar programas de promoción y difusión especializados para posicionar en los mercados las "Rutas Turísticas" y "Pueblos Mágicos" de la entidad.
- Impulsar la *Marca Oaxaca* posicionada en los consumidores para generar visitantes recurrentes y promotores de los destinos turísticos estatales.
- Diseñar campañas de promoción dirigidas a aprovechar de manera eficiente los segmentos de mercado de congresos y convenciones, turismo *premium,* turismo *gourmet* y turismo religioso, con el objetivo de incrementar los índices turísticos y romper con la estacionalidad.
- Desarrollar proyectos para impulsar los destinos turísticos de los Valles Centrales, la Costa y la Sierra Norte como sedes para congresos, convenciones y reuniones.

Objetivo 4:
Diseñar sistemas eficientes y actualizados de comercialización para apoyar las labores de promoción y posicionamiento de la oferta turística de Oaxaca.

Estrategia 4.1:
Definir los esquemas de comercialización para impulsar los mercados turísticos cautivos y potenciales.

Líneas de acción:

- Realizar los estudios de mercado correspondientes para determinar los segmentos turísticos con mayor potencial para la entidad.
- Efectuar estudios de campo para identificar el perfil del turismo que visita el estado, además de las tendencias, motivos de viaje y origen, entre otros indicadores que permitan determinar los planes y programas de comercialización turística.
- Diseñar estrategias y campañas institucionales de integración de la oferta, promoción y comercialización turísticas que fortalezcan a empresas del rubro, con la finalidad de maximizar los alcances de las acciones promocionales.
- Promover la coordinación interinstitucional en los tres órdenes de Gobierno para la formulación de planes y programas de mercadeo.

Estrategia 4.2:
Definir programas de monitoreo de la actividad turística de Oaxaca.

Líneas de acción:

- Monitorear el Sistema de Información Estadística denominado "DATATUR" de la ciudad de Oaxaca de Juárez, Bahías de Huatulco y Puerto Escondido.
- Elaborar el reporte de los indicadores de actividad turística en el estado de Oaxaca.

Objetivo 5:
Impulsar el desarrollo sustentable de las comunidades oaxaqueñas ubicadas en zonas de potencial turístico, favoreciendo su participación en el sector para generar beneficios económicos y sociales en el estado.

Estrategia 5.1:
Promover acciones coordinadas que aprovechen de manera sustentable los recursos culturales y naturales de la entidad, generando oportunidades de desarrollo.

Líneas de acción:

- Firmar convenios con instituciones educativas de los niveles Medio Superior y Superior para llevar a cabo acciones concertadas en beneficio del sector.
- Establecer un convenio de colaboración con el Fondo Nacional de Fomento al Turismo (FONATUR) para la elaboración de un Plan de Conservación, Consolidación y Replanteamiento de los Centros Integralmente Planeados (CIP), así como la potenciación de las reservas territoriales turísticas en manos del Estado.
- Apoyar el proceso de consolidación de los "Pueblos Mágicos" de Oaxaca y la consecución de nuevos nombramientos para otras comunidades.
- Promover la creación de Zonas de Desarrollo Turístico Sustentable en el territorio estatal, a efecto de aprovechar el potencial turístico de las regiones y generar beneficios para sus habitantes.
- Llevar a cabo la reingeniería de las "Rutas Turísticas" con la finalidad de promover polos de desarrollo económico en las ocho regiones del estado.
- Apoyar la promoción de los productos que se elaboran en los destinos turísticos.
- Difundir y vincular las reglas de operación de los programas de apoyos federales y estatales de fomento a la inversión, con el objetivo de que se pueda acceder a los recursos disponibles para tal propósito.

4.4. COMUNICACIONES Y TRANSPORTES

Diagnóstico

Las comunicaciones y los transportes se constituyen en elementos básicos para el desarrollo económico y el mejoramiento de las condiciones de vida de las personas y las comunidades.

Al respecto, en materia de desarrollo, el estado de Oaxaca enfrenta importantes desafíos, sobre todo si se tiene en cuenta que en el año 2014 se ubicaba como la segunda entidad más pobre del país, con 66.8% de su población en pobreza; una condición que para 2015 había cambiado muy poco, pues ocupaba el tercer lugar en marginación, sólo detrás de Guerrero y Chiapas.

Además, en términos económicos y productivos, Oaxaca se encuentra en la penúltima posición en los índices de competitividad nacional, principalmente debido a factores como sus características geográficas, demasiado accidentadas, y el tipo de tenencia de la tierra, con una gran proporción no regularizada por ser de carácter social; así como por los bajos niveles de servicios y acceso a mercados, considerando que las condiciones de comunicación y transporte presentan, en general, niveles de infraestructura mínimos o nulos en algunos municipios.

Otro factor adverso en este sentido es su alta dispersión poblacional, donde casi 76.8% de las localidades tienen menos de 250 habitantes, 10.8% tienen de 250 a 500 habitantes y sólo 12.4% cuentan con más de 500 habitantes, lo que genera brechas de desarrollo y desequilibrios regionales entre las 10,496 comunidades de los 570 municipios de la entidad, lo que sin duda resalta las diversas problemáticas del sector, entre otras:

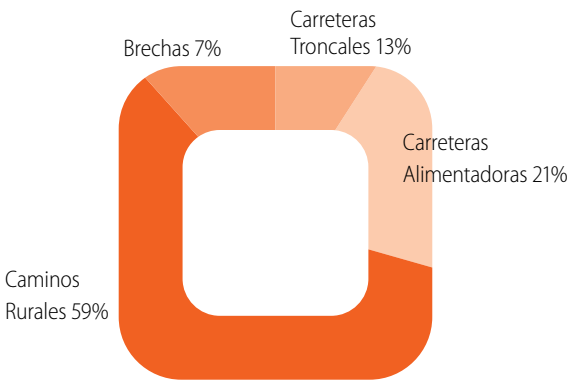
- La escasa conectividad con la región Sur-Sureste y las distintas regiones que integran el estado.
- La falta de infraestructura carretera y poca conservación de la existente.
- Insuficientes medios de transporte.
- Fenómenos meteorológicos que afectan las vías de comunicación, particularmente las carreteras, caminos y puentes.
- La orografía del estado que reduce la cobertura de las señales de radio y televisión.

Infraestructura carretera

La infraestructura carretera moviliza la mayor parte del transporte de carga (55% del total) y de personas (98% del total) que transitan por el país. Para atender esta demanda, la red carretera nacional cuenta con 377,660 km de longitud, dividida entre la red federal (49,652 km), las carreteras alimentadoras estatales (83,982 km), la red rural (169,429 km) y las brechas mejoradas (74,957 km). Para mayor detalle, la infraestructura estatal presenta la siguiente situación:

A nivel estatal la red carretera, de acuerdo con Caminos y Aeropista de Oaxaca (CAO), tiene una extensión de 24,836.8 km, distribuida en 3,085.2 km de carreteras troncales; 5,291.1 km de carreteras alimentadoras; 14,641.2 km de caminos rurales y 1,819.3 km de brechas.

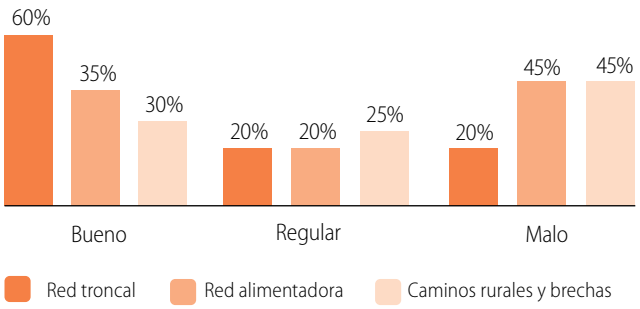
Gráfica 1. **Infraestructura carretera en el estado de Oaxaca**



Fuente: CAO, 2017.

En cuanto a la red troncal, integrada por las vías de comunicación que unen a las ciudades oaxaqueñas más importantes con las entidades vecinas y con el resto del país, presenta el siguiente estado físico: 60% bueno, 20% regular y 20% está en mal estado. Por su parte, en la red alimentadora estatal que permite la comunicación interregional y el enlace de los núcleos de población más importantes del estado, se observa la situación física siguiente: buena en 35%, regular en 20% y mala en 45%. Mientras que en la red de caminos rurales y brechas, cuya función principal es la integración territorial, se observa que: 30% está en buenas condiciones, 25% en estado regular y 45% en malas condiciones.

Gráfica 2. **Red carretera en Oaxaca**



Fuente: Caminos y Aeropistas de Oaxaca, 2016.

En relación con la densidad carretera, es de 260.4 km por cada 1,000 kilómetros cuadrados. Al tenerse como lo ideal 304.8 kilómetros por esa superficie de kilómetros, es claro que Oaxaca presenta una deficiencia en la cobertura, situación a la que deben sumarse dos grandes retos más en la política sectorial.

El primero radica en que el mantenimiento de la red demanda una planificación técnica rigurosa sustentada en recursos financieros oportunos y suficientes; el segundo, se asocia a la composición de la red, en su mayoría caminos rurales (58.9% del total estatal), que requieren mejoramiento y modernización para optimizar las condiciones de accesibilidad y movilidad en el interior del territorio.

Otro dato relevante es que Oaxaca ocupa el sexto lugar del país en cuanto a longitud carretera, con 8,376.3 kilómetros pavimentados (33.7%), equivalentes 6.5% del total nacional; 14,641.2 kilómetros con revestimiento (58.9%), que representan 8.6%; y 1,819.3 kilómetros de terracerías y brechas (7.4%), 2.3% del total en el país.

En términos de accesibilidad, los 570 municipios oaxaqueños cuentan con acceso por vía terrestre. Por otra parte, 50% de estos municipios dispone de accesos carreteros pavimentados, por lo que la atención del resto representa una carencia que debe atenderse a la brevedad. En lo concerniente a las cabeceras distritales, 28 de las 30 cuentan con acceso carretero pavimentado, una situación que se mantiene desde el año 2005.

Por todo lo anterior, el reto mayor del Gobierno de Oaxaca en este rubro consiste en la ampliación de la cobertura, así como en el mejoramiento de la infraestructura carretera existente, sin descuidar las acciones y los recursos destinados a la conservación y reconstrucción de la red, dado que actualmente nada más se conserva entre 30% y 40% del total del sistema carretero.

Ferrocarriles

El estado conserva 661 km de vías férreas, distribuida en cuatro rutas ferroviarias, de las cuales tres están concesionadas: al Ferrocarril del Istmo de Tehuantepec S.A. de C.V., al Ferrocarril del Sureste S.A. de C.V. y al Ferrocarril Chiapas Mayab S.A. de C.V.

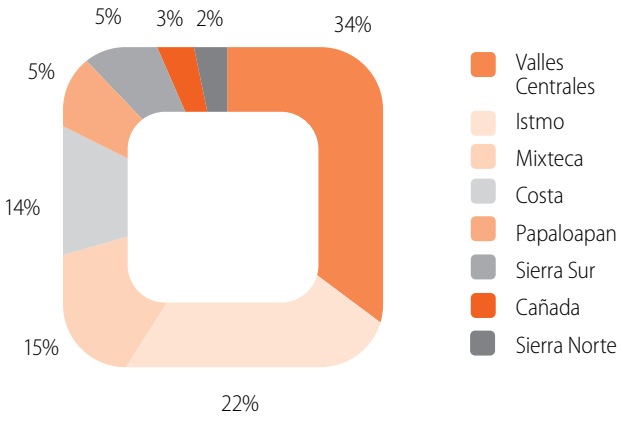
Aeropuertos

La entidad dispone de tres aeropuertos internacionales: el de Xoxocotlán, de Bahías de Huatulco y de Puerto Escondido; trece aeródromos, de los cuales ocho son controlados por la Comandancia del Aeropuerto de la Ciudad de Oaxaca, cuatro están a cargo de la Comandancia de Puerto Escondido y uno de la Comandancia de Veracruz.

Puertos

Oaxaca posee cuatro puertos marítimos en la costa del Pacífico: en Salina Cruz, Huatulco, Puerto Ángel y Puerto Escondido, y dos puertos fluviales: en la Presa de Temascal y en Tuxtepec.

Grafica 3. **Concesiones del servicio de transporte público en Oaxaca**



Fuente: Secretaría de Vialidad y Transporte, 2016.

Medios de comunicación

Las familias oaxaqueñas, de acuerdo con los resultados de la Encuesta Intercensal 2015 del INEGI, habitan en 1,043,527 viviendas, de las cuales sólo 19% cuenta con teléfono fijo, 54% dispone de servicio de telefonía celular y 13% posee internet, lo que expresa la carencia de tecnología y servicios de comunicación.

En el mismo tenor, 21% de la población no dispone de señal de radio frecuencia modulada y 68% carece de señal de televisión digital terrestre.

Movilidad y transportes

El sistema de transporte público en Oaxaca no se encuentra adecuadamente vinculado con las actuales estrategias implementadas en materia de movilidad urbana, situación que incide en una percepción negativa sobre la calidad del servicio, y por consiguiente, en la pérdida de confianza de la población.

Al respecto, en el estado se tienen registradas un total de 45,141 concesiones para la prestación del servicio público de transporte, tanto de personas como de carga, las mismas que están distribuidas en las ocho regiones que conforman la entidad.

Dentro de las problemáticas más agudas identificadas en el sector de comunicaciones destaca el tráfico en la zona metropolitana de la ciudad de Oaxaca de Juárez, esto debido principalmente a la concentración tan alta de vehículos del transporte público en sus diferentes modalidades, dado que en la región de los Valles Centrales se ubica 34% de las concesiones de toda la entidad.

Resalta el hecho de que los Valles Centrales, el Istmo, la Mixteca y la Costa concentran 85% de las concesiones en diversas modalidades, mientras el restante 15% se localiza en el Papaloapan, la Sierra Sur, la Cañada y la Sierra Norte. Ello está relacionado con la concentración de población en ambos grupos de regiones, donde la primera alcanza 69% del total y la segunda tiene el 31% complementario.

En cuanto a las concesiones del servicio público de transporte de pasajeros, en las ocho regiones predomina el taxi sobre el transporte colectivo, incluso el servicio de moto taxis lo rebasa en los Valles Centrales, el Istmo y la Costa.

Mientras que en la correspondencia entre la densidad de población por región y el total de concesiones otorgadas en las mismas, se identifican marcadas variaciones, como el caso de la Sierra Norte y el Papaloapan, donde a pesar de tener una densidad poblacional similar (20 hab/km2 y 22 hab/km2), la primera región cuenta con menos de la mitad de concesiones en comparación con la segunda (867 contra 1,919 concesiones). Lo mismo sucede cuando se comparan las regiones del Istmo y la Mixteca, cuyas densidades poblacionales son en el mismo orden de 29 hab/km2 y 30 hab/km2, contando respectivamente con 8,738 y 5,753 concesiones.

Objetivo 1:

Mejorar la conectividad del estado y dentro de sus regiones mediante infraestructura y una plataforma logística de trasporte integral y comunicaciones modernas que fomenten la competitividad, productividad y desarrollo económico y social.

Estrategia 1.1:

Fortalecer las vías de comunicación, acordes con el ordenamiento territorial de Oaxaca, manteniéndolas en óptimas condiciones para impulsar el desarrollo económico y social desde una perspectiva sustentable.

Líneas de acción:

- Integrar y articular multimodalmente la región Sur del país, especialmente con los estados de Chiapas, Tabasco, Veracruz para la Zona Económica Especial.
- Fomentar la modernización de los medios de transporte en sus diversas modalidades: público de carga, de pasaje, turístico, entre otras.

Estrategia 1.2:

Incrementar y mantener en buenas condiciones físicas la red de carreteras y caminos existentes en Oaxaca para mejorar la conectividad municipal, regional, interestatal y nacional.

Líneas de acción:

- Incrementar la red carretera del estado privilegiando la conectividad como factor de desarrollo, fortaleciendo la competitividad territorial.
- Generar la corresponsabilidad de las comunidades beneficiadas, a través del tequio, en la conservación y reconstrucción de la red carretera y caminera.

- Reestructurar el Programa de Módulos de Maquinaria Microrregionales para la atención de los caminos rurales y brechas.
- Conservar y reconstruir la infraestructura carretera estatal.

Objetivo 2:
Impulsar una movilidad urbana sustentable para garantizar la accesibilidad en los centros de población del estado.

Estrategia 2.1:
Garantizar una movilidad eficiente y sustentable que mejore la seguridad y el servicio con medios de transporte terrestres motorizados y no motorizados, y el diseño de vías de comunicación adecuadas a los distintos centros poblacionales de Oaxaca.

Líneas de acción:
- Crear mecanismos de capacitación de operadores y prestadores del servicio de transporte público.
- Desarrollar el primer plan de movilidad urbana en el estado que permita generar certeza y confiabilidad en el transporte de personas y mercancías.
- Implementar un sistema integral de transporte para la Zona Metropolitana y en el interior del estado.

Objetivo 3:
Ampliar la cobertura de los medios de comunicación electrónicos en el estado que eleven la competitividad, productividad y desarrollo económico y social.

Estrategia 3.1:
Ampliar y mantener la cobertura de los medios de comunicación electrónicos en la entidad: radio, televisión, telefonía e internet, mediante la modernización de la infraestructura y las tecnologías digitales.

Líneas de acción:
- Incrementar la infraestructura y el ancho de banda para alcanzar la cobertura estatal en radio y televisión.
- Ampliar la cobertura de los servicios de telefonía e internet en localidades dispersas y de difícil acceso.

Objetivo 4:
Ordenar de modo integral el transporte del estado de Oaxaca.

Estrategia 4.1:
Crear la Ley de Movilidad para el Estado de Oaxaca y reformar el marco legal y normativo que contemple esquemas y organismos de gestión metropolitana de la movilidad.

Líneas de acción:
- Garantizar el desplazamiento de personas con independencia de su condición o género, así como de bienes, a través de una red estructurada de transporte y vialidad que permita la convivencia segura de modos eficientes y la inter-modalidad, propiciando la competitividad, y minimizando los costos sociales e impactos ambientales.
- Adoptar una nueva jerarquía de la movilidad que priorice los modos colectivos y no motorizados sobre el automóvil privado. Deberá contemplar la priorización de la infraestructura para los distintos modos colectivos de transportación.
- Adecuar los ordenamientos involucrados directos e indirectos de movilidad, creando un marco normativo congruente con los distintos ordenamientos de otras entidades gubernamentales, responsables de la planificación, administración, gestión, operación, supervisión y del medio ambiente.
- Considerar la oportunidad de crear la Secretaría de Movilidad del Estado de Oaxaca.

Estrategia 4.2:
Actualizar y complementar la información, análisis técnico, económico y financiero y anteproyecto del Sistema Integral del Área Metropolitana de Oaxaca.

Líneas de acción:
- Actualizar y complementar la información del diagnóstico del Sistema de Transporte Público de Oaxaca, relativa al transporte en todas sus modalidades.
- Realizar los análisis técnico, económico y financiero del Sistema Integral de Transporte de la Zona Metropolitana de la Ciudad de Oaxaca.

Estrategia 4.3:
Concretar el Programa Sectorial de Movilidad del Estado de Oaxaca.

Líneas de acción:
- Elaborar los estudios y proyectos para la implementación de planes de movilidad.

- Promover la coordinación interinstitucional para la determinación de agendas de proyectos a desarrollar en materia de movilidad, vialidades y transportes.

Estrategia 4.4:
Construir y/o consolidar las terminales foráneas y suburbanas, y el equipamiento para el transporte.

Línea de acción:
- Realizar un diagnóstico de las condiciones actuales y del funcionamiento de terminales foráneas y suburbanas ubicadas en el estado, para conocer su cobertura, funcionamiento operacional y condiciones estructurales.

Estrategia 4.5:
Impulsar al desarrollo de los prestadores del servicio.

Líneas de acción:
- Capacitar a los operadores del transporte público y certificarlos para ofrecer un mejor servicio a los usuarios.
- Impulsar un programa de cultura vial.

Estrategia 4.6:
Renovar el parque vehicular del servicio público de transporte.

Líneas de acción:
- Impulsar la renovación del parque vehicular del transporte público para que sea seguro y eficiente.
- Identificar las tecnologías de transporte más adecuadas en términos de las normas internacionales de protección al medio ambiente y promover su incorporación al transporte público.
- Buscar financiamiento para invertir prioritariamente en la renovación del parque vehicular obsoleto y que las unidades con más de diez años de antigüedad sean renovadas.

Estrategia 4.7:
Fortalecer el desarrollo institucional (administración, gestión, planeación, cooperación, supervisión y fiscalización del transporte).

Línea de acción:
- Buscar alternativas financieras que coadyuven al mejoramiento del transporte, incorporando a los transportistas y las autoridades en un programa conjunto de acciones.

Estrategia 4.8:
Mejorar el Programa de Regularización y Reemplacamiento.

Líneas de acción:
- Generar mejores condiciones a los usuarios para fomentar el emplacamiento vehicular en el estado de Oaxaca, mediante programas de descuento e incentivos para evitar que se emplaque en otra entidad.
- Implementar operativos permanentes para combatir el servicio de transporte público irregular.

4.5. IMPULSO A LA ECONOMÍA Y ZONAS ECONÓMICAS ESPECIALES

Diagnóstico

En los últimos diez años, Oaxaca creció en su economía a una tasa promedio anual de 2%, de acuerdo con los datos del Indicador Trimestral de la Actividad Económica Estatal (ITAEE).

Sin embargo, a pesar de que existen trimestres en los que destacó por su alto crecimiento (por ejemplo, los últimos dos trimestres de 2015 creció 4.2% en promedio anual), con respecto a la dinámica presentada en los años señalados, su comportamiento está por debajo del crecimiento nacional (2.4%), y es el cuarto estado con menor crecimiento, a la par de Baja California en ese período, sólo después de Tamaulipas (1.8%), Chiapas (1.7%) y Campeche (-4.2%). Incluso es superado por Guerrero, que creció 2.1% de promedio anual.

Por otra parte, el Producto Interno Bruto (PIB) de Oaxaca en 2014, ascendió a 262,553 millones de pesos corrientes, 1.6% al PIB nacional, y en comparación con el año anterior tuvo un incremento de 0.05%. En este sentido, la entidad ocupa el vigésimo segundo lugar del país por el tamaño de su economía, mientras que su población representa 3.3% de la población nacional.

Según cifras del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), para el mes de febrero de 2016, las ciudades de Santo Domingo Tehuantepec y Oaxaca de Juárez, registraron una tasa de inflación anual de 2.94 y 3.40%, respectivamente, cuando la inflación nacional fue de 2.87 por ciento.[1]

A su vez, de acuerdo con el Directorio Estadístico Nacional de Unidades Económicas, Oaxaca cuenta con 207,555 unidades económicas, lo que representa 4.1% del total del país.

Continuando con las estadísticas en la materia, durante el último trimestre de 2016, la tasa de desocupación del estado se situó en 1.9, en tanto que a nivel nacional fue de 3.5. En este punto es importante destacar que si bien la tasa de desocupación del estado es baja, ello se debe en gran medida a que muchas personas se encuentran subocupadas y se adicionan aquellas oaxaqueñas y oaxaqueños que se hallan en la informalidad.

[1] INEGI. Directorio Estadístico Nacional de Unidades Económicas (DENUE interactivo, mayo de 2016).

Particularmente, el sector de población de los 25 a los 29 años es el que presenta mayor nivel de desocupación, seguido por el de los 15 a los 19 años, siendo la falta de experiencia uno de los principales obstáculos para ser contratados.

Respecto al tema de competitividad, en el 2014, el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) posicionó a Oaxaca en el lugar 31 de 32 del Índice de Competitividad Estatal, lo que refleja, entre otras cosas, el desempeño de las empresas de la entidad. Por ejemplo, en los indicadores II. Manejo Sustentable del Medio Ambiente, que mide el número de empresas con la Certificación "Empresa Limpia" de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA) y el Indicador X. Innovación en Sectores Económicos, medido por la cantidad de empresas certificadas en ISO 9000 y 14000, Oaxaca se ubicó en las posiciones 28 y 32, respectivamente, en el ranking nacional.

Aunado a lo anterior, la Encuesta Nacional sobre Productividad y Competitividad de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (ENAPROCE), reporta que 12.6% de las MIPYMES imparte capacitación a su personal, teniendo las micro empresas una participación de 11.5%, junto a las pequeñas y medianas empresas que registran 55.8% y 73.7% respectivamente, lo que revela la necesidad de trabajar en el desarrollo de habilidades gerenciales y de emprendimiento, con el objetivo de contribuir en el fomento de una cultura empresarial que les permita a las MIPYMES mejor toma de decisiones bajo una visión formativa.

Zonas Económicas Especiales

Con el propósito de impulsar el crecimiento económico sostenible y equilibrado de las regiones de México con más rezagos en desarrollo social, a través del fomento de la inversión, la productividad, la competitividad, el empleo y una mejor distribución del ingreso, la Ley Federal de Zonas Económicas Especiales regula la planeación, el establecimiento y la operación de las denominadas "Zonas Económicas Especiales" (ZEE).

Conceptualmente, las ZEE refieren áreas geográficas del territorio nacional, determinadas en forma unitaria o por secciones, sujetas al régimen especial previsto en la citada Ley Federal.

En estas zonas se pueden realizar, de manera enunciativa y no limitativa, actividades de manufactura, agroindustria,

procesamiento, transformación y almacenamiento de materias primas e insumos; innovación y desarrollo científico y tecnológico; y la prestación de servicios de soporte a dichas actividades como servicios logísticos, financieros, informáticos, profesionales, técnicos y de otra índole que se consideren necesarios.

Con estos antecedentes, la puesta en marcha de una ZEE tiene el propósito de detonar el desarrollo regional que ancle inversiones en un período de incertidumbre, que fortalezca el mercado interno en un momento cuando mirar hacia el interior del país es relevante, y que permita acreditarle al mundo que México puede innovar y que tiene todo para alcanzar un futuro promisorio.

De esta manera, la recientemente declarada Zona Económica Especial en el Istmo de Tehuantepec se convertirá en un punto aún más estratégico para el país, debido a que logrará la unión del Golfo de México con el Océano Pacífico mediante carreteras y una red ferroviaria eficientes, que servirán para disparar el desarrollo no sólo de Oaxaca, sino de todo el sureste mexicano, impulsando el comercio y la industria, principalmente.

Es en este marco que el Gobierno del Estado busca aprovechar esta oportunidad que se abre para que la entidad sea más competitiva y se inserte en los procesos globales de la economía, con productos terminados que forman parte de sus vocaciones naturales y se encuentran dentro de la oferta exportable de Oaxaca, además de la prestación de servicios turísticos que generen divisas para el país.

En este entendido, la visión que esta Administración habrá de impulsar es la de un crecimiento económico sostenible, sustentable y equilibrado, a efecto de elevar los niveles de bienestar de la población por medio de políticas públicas que terminen con la pobreza y permitan alcanzar el desarrollo comercial y productivo de la entidad.

Objetivo 1:
Impulsar el desarrollo económico del estado mediante el incremento de la productividad y competitividad, a través del fortalecimiento de los sectores económicos estratégicos para una mayor inversión y generación de empleos que eleven la calidad de vida de las y los oaxaqueños.

Estrategia 1.1:
Impulso a la competitividad y la productividad

Líneas de acción:
- Desarrollo de los programas orientados a generar capital humano competente
- Instalar el Comité Estatal de Productividad.
- Fortalecer el desarrollo empresarial de las MiPyMEs e impulsar a emprendedores oaxaqueños.
- Fomentar la cultura emprendedora y consolidar el ecosistema emprendedor a través de la capacitación especializada.
- Incrementar la competitividad del sector juvenil mediante capacitaciones, créditos e incentivos fiscales para favorecer su contratación.
- Instrumentar la Mejora Regulatoria, que permita mejorar la eficiencia y reducción de costos administrativos de las empresas.
- Brindar asesorías que faciliten a las y los jóvenes la gestión de trámites y financiamiento en los tres órdenes de Gobierno.
- Difundir a través de las tecnologías de la información las reglas de operación e información relevante enfocada al financiamiento de proyectos productivos y el emprendimiento.

Estrategia 1.2:
Impulso a los sectores productivos estratégicos a través del esquema de Clústeres competitivos, con la participación del sector público, las empresas y las universidades.

Líneas de acción:
- Vincular los sectores económicos para generar esquemas colaborativos.
- Impulsar la incorporación de estándares y normas de calidad en los procesos de producción de las unidades económicas.
- Coadyuvar con los actores financieros públicos y privados para mejorar las condiciones crediticias para la inversión en infraestructura productiva.
- Consolidar la estrategia de clústers en sectores estratégicos como el café, madera-mueble, TIC's, minería, mezcal, turismo, agroindustrial, artesanías, energías renovables, pesca y acuacultura, y desarrollo logístico.
- Identificar las ventajas comparativas de los sectores

productivos estratégicos para la generación de cadenas de valor.
- Desarrollar encadenamientos productivos que permitan generar externalidades positivas.
- Impulsar la atracción de inversión para el desarrollo de clústers estratégicos.
- Vincular el desarrollo de los clústeres con las distintas universidades públicas y privadas para la prestación de servicio social profesional, estancias y prácticas profesionales.

Estrategia 1.3:
Desarrollo de una plataforma de atención integral para el fortalecimiento al Sector Empresarial del Estado.

Líneas de acción:
- Impulsar paquetes de incentivos fiscales y no fiscales estatales para la inversión
- Impulsar y difundir los mecanismos de financiamiento para el sector productivo en el estado.
- Consolidación y operación del Centro de Desarrollo Empresarial, para la atención global de los empresarios del estado
- Constitución del Club de Industriales para el desarrollo e intercambio de experiencias de éxito.
- Promover la capacitación y los créditos del sector juvenil, así como los incentivos fiscales a las empresas que favorezcan su contratación.
- Fortalecer el sector empresarial oaxaqueño a través de la capacitación y promoción en áreas estratégicas.
- Consolidación de los polos de desarrollo económicos del estado.
- Red de proveeduría local a través de la identificación de capacidades productivas regionalizadas.
- Mejorar el ambiente de negocios y de inversión

Objetivo 2:
Desarrollo económico, social, sustentable y equilibrado de la Zona Económica Especial y su Zona de Influencia, mediante la inversión productiva, el desarrollo de la economía social, la oferta exportable y la atracción de inversiones.

Estrategia 2.1:
Promover la Oferta exportable y la atracción de inversiones nacionales y extranjeras para la instalación de empresas en la zona estratégica del Istmo de Tehuantepec, que fomenten la generación de empleos.

Líneas de acción:
- Elaboración del Directorio de Oferta Estatal de exportación.
- Integración del portafolio de atracción de inversiones.
- Programa de asesoría en documentación y requisitos para exportar
- Campaña de información sobre regulaciones arancelarias y no arancelarias
- Articular las políticas sectoriales con las políticas de comercio exterior
- Desarrollar un sistema de información para reorientar y promocionar los instrumentos para incentivar el comercio exterior
- Coadyuvar en la puesta en marcha de los servicios de una Ventanilla Única que permita la apertura rápida de empresas.
- Diseñar un programa de inversiones en infraestructura productiva para mejorar la conectividad de la región, así como de los servicios públicos.
- Atraer y formar el capital humano necesario para la generación de empleos de calidad.

Estrategia 2.2:
Impulso de la Economía Social a través de acciones que coadyuven a fortalecer el desarrollo social y económico de la zona estratégica del Istmo de Tehuantepec por medio de la formación de capital humano, la innovación, el financiamiento y la coordinación, respetando el medio ambiente y los derechos humanos de la población.

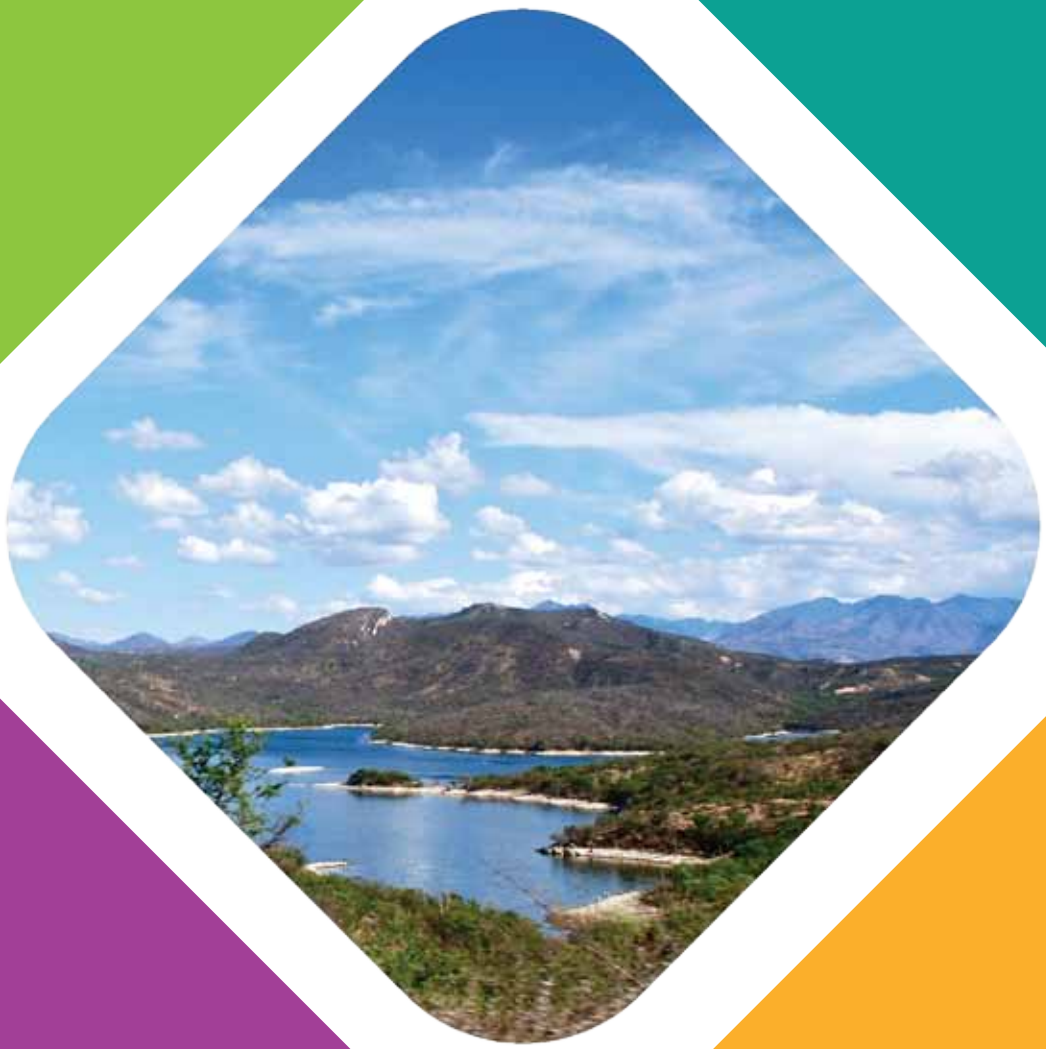
Líneas de acción:
- Desarrollo de una política de inclusión social para los pueblos originarios de acuerdo a sus potencialidades.
- Generar un sistema de información e indicadores económicos y de rezago social para el monitoreo y evaluación del desempeño de la Zona Económica Especial.
- Impulsar el otorgamiento de estímulos fiscales en la zona económica especial para la atracción de inversiones.
- Facilitar la organización de mercados de comercialización, orientados a disminuir la exclusión y la desigualdad.
- Crear un ecosistema de innovación, emprendimiento e incubación de empresas por medio de la coordinación entre el Gobierno, empresas, universidades y centros de investigación, y con la sociedad.

- Apoyar iniciativas de participación juvenil para el desarrollo comunitario.
- Impulsar el fortalecimiento de la seguridad publica en la Zona Económica Especial y su Área de Influencia.
- Incorporación del desarrollo de las Zonas Económicas Especiales a la política existente de la preservación del medio ambiente.

POLÍTICAS TRANSVERSALES DEL EJE IV: OAXACA PRODUCTIVO E INNOVADOR

Porque un Oaxaca productivo e innovador debe promover el crecimiento económico sostenible mediante el aumento de los niveles de productividad y la innovación tecnológica, es importante para este fin atender las siguientes líneas de acción:

- Impulsar el desarrollo económico de los pueblos indígenas y afromexicano mediante esquemas integrales de asociación productiva, asistencia técnica, capacitación, cultura empresarial, financiamiento, emprendimiento e investigación y desarrollo tecnológico.
- Articular acciones a favor del desarrollo económico de las familias para garantizar todos los derechos de niñas, niños y adolescentes en los municipios de alta y muy alta marginación.
- Fomentar la igualdad de oportunidades económicas entre hombres y mujeres, a partir del impulso al desarrollo de capacidades y acceso al financiamiento público y privado, para la integración y consolidación de empresas a cargo de mujeres.



EJE V. OAXACA SUSTENTABLE

Aprovechar las riquezas naturales y culturales del territorio, de manera consciente, inteligente y sostenible, para mejorar la calidad de vida de las y los oaxaqueños de hoy y de mañana.

Diagnóstico

La riqueza natural, ecológica y forestal de Oaxaca, su heterogeneidad ambiental, su diversidad biológica, sus ecosistemas con más de 12,500 especies de flora y fauna, así como el bagaje cultural de sus pueblos, que ha permitido la conservación y transmisión de los conocimientos de los sistemas productivos y vocaciones regionales, son innegables.

La posibilidad de crecimiento económico y social de la población, vinculada al manejo y aprovechamiento racional de dichos recursos naturales, igual que la posibilidad de generar energías limpias, se presentan como algunas de las grandes potencialidades de la entidad, en el objetivo de reducir las disparidades regionales y las brechas de desigualdad.

En los últimos años, sin embargo, resultado de distintas condiciones y manifestaciones sociales —incluidas la desinformación, el abandono del campo, la migración, el inacabado desarrollo industrial y comercial, cuyos desechos aún no se manejan adecuadamente—, el cuidado del medio ambiente como elemento base del desarrollo sustentable, ha exigido cada vez en mayor grado, previa consulta y consenso, de la acción coordinada entre Gobierno y sociedad.

Estudios universitarios y municipales señalan que aun cuando en los centros urbanos una gran cantidad de personas (84%) identifican el cuidado del medio ambiente como una tarea prioritaria y urgente, sólo un porcentaje mínimo de ellas (6%) señala interés en hacer algo para rescatarlo o conservarlo, es decir, no se considera como acción preponderante.

En las zonas rurales de Oaxaca y particularmente en las indígenas, la situación suele ser distinta, su relación por generaciones con el medio que los rodea ha sido respetuosa y cercana; empero, el traslado de su juventud a las grandes ciudades y la búsqueda de nuevas oportunidades en el país vecino del norte, han permitido que otros actores lo usufructúen sin considerar las consecuencias en el mediano y largo plazos.

Como resultado, a pesar de los esfuerzos realizados por los gobiernos en materia de conservación y protección de áreas y corredores naturales, su fauna y biodiversidad, la realidad es que la tala, el saqueo continuo y la venta clandestina de especies, la deforestación y degradación de los ecosistemas forestales en la mayoría de las regiones, son hoy día muy severas. Tanto, que las instituciones y autoridades responsables de su vigilancia en lo general, así como el marco jurídico vigente, se ven rebasados por los grupos que han encontrado en dichas actividades una forma de generar ingresos, aun cuando éstos son obtenidos ilícitamente.

De esta manera, en el escenario actual, resulta indispensable llevar a cabo acciones tendientes a enfrentar algunas problemáticas en la materia; entre otras, merece una mención especial el cambio del uso del suelo, dado que una gran cantidad de hectáreas que antes contenían vegetación natural primaria, ahora son utilizadas para la agricultura, otras más han sido consumidas por incendios forestales provocados o en su caso, absorbidas por el crecimiento urbano, al no haberse incluido la planeación y ordenamiento ecológico y territorial como parte de la agenda gubernamental.

La administración irracional de los recursos ambientales por desconocimiento o con fines de lucro, la contaminación del aire por partículas tóxicas en zonas urbanas, así como la contaminación de ríos, lagos y cuencas hidrológicas en las comunidades rurales, el deficiente manejo de los residuos sólidos y la falta de una cultura ecológica, se suman a las causas y efectos que inciden y amenazan la sustentabilidad,

impiden el crecimiento de Oaxaca y la posibilidad de proyectarlo a largo plazo.

Por otra parte, aun cuando dentro de la agenda institucional el recurso hídrico debe ser una de las prioridades, en materia no sólo de medio ambiente o sustentabilidad sino de seguridad, crecimiento económico y paz social, no lo ha sido. La contaminación del agua así como su escasez, son nada más dos de las variables que en la actualidad presentan aumentos, no como antes, de forma focalizada, sino general. Desde 2013 la intensidad y cantidad de las lluvias en toda la entidad se ha reducido. La sequía ha afectado ya a la región de los Valles Centrales —pero no es la única, el Istmo vive una situación crítica también— y se advierte el agotamiento del acuífero que abastece de agua potable a los habitantes de 103 municipios. Entre las causas que infieren en dicha condición pueden incluirse las actividades agrícolas, industriales y turísticas. Esto debido a que se utiliza más agua de la que puede recargarse en los mantos freáticos del estado.

Es evidente que uno de los temas de mayor interés internacional en materia de sustentabilidad y medio ambiente lo representa el cambio climático. Entre los impactos probables que se prevén derivados del mismo, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2017) ha anunciado el riesgo de la desertificación, la disminución de la productividad por la pérdida de la fertilidad, el incremento en el número de incendios y, en efecto, el aumento de la demanda de agua.

Por lo referido, resulta de primordial importancia para esta Administración Estatal consolidar políticas y programas que permitan atender, a través del impulso a la investigación, tecnología e infraestructura, sensibilización y consenso, las distintas problemáticas que afectan a la entidad y que, de continuar, pondrían poner en riesgo el desarrollo de las próximas generaciones.

5.1. MEDIO AMBIENTE Y BIODIVERSIDAD

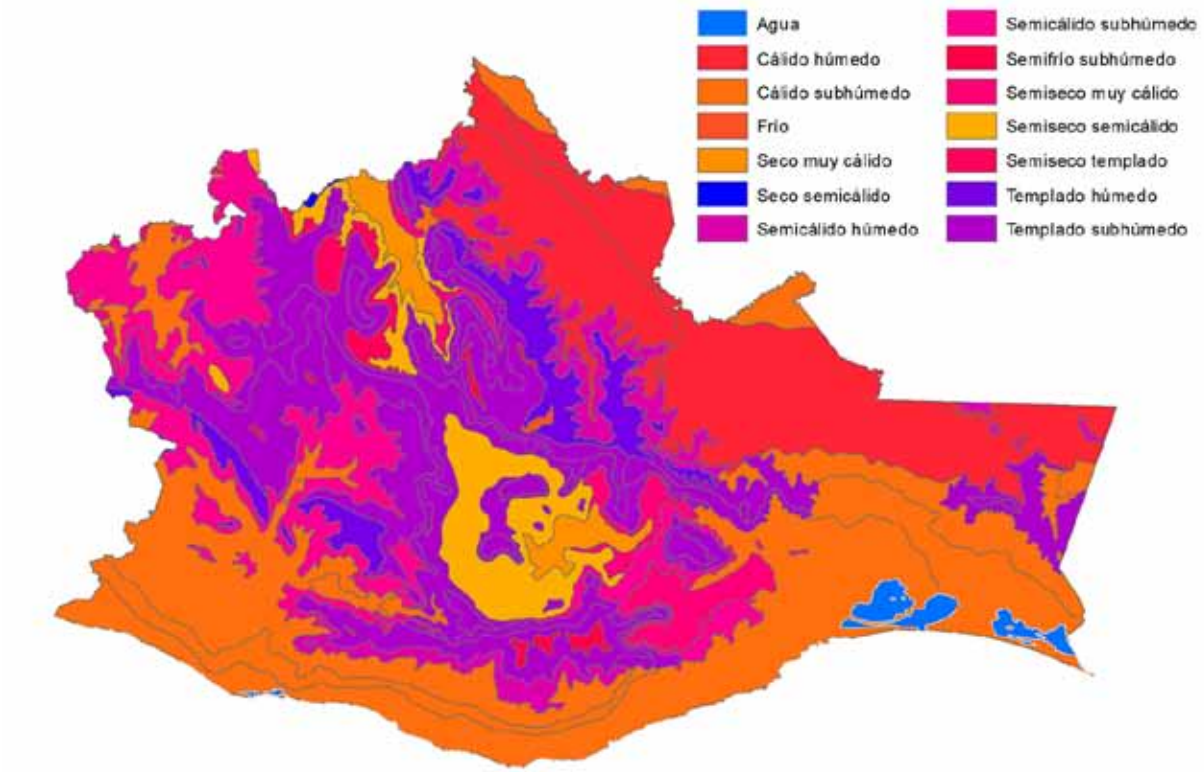
Diagnóstico

El ambiente es el resultado de la interacción dinámica de todos los elementos, objetos y seres vivos que se encuentran en un lugar preciso.

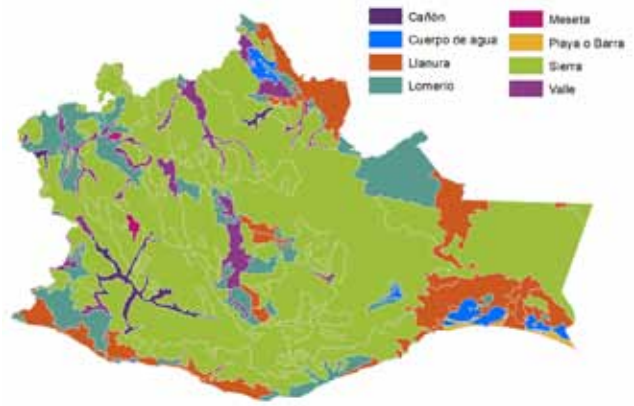
Oaxaca se localiza al sureste de México y con una altitud que varía de 0 a 3,720 metros sobre el nivel del mar (INEGI, 2014). Los climas cálidos subhúmedos con lluvias en verano se encuentran en las costas y las cuencas bajas de los ríos. En la parte de las montañas bajas y los valles entre montañas los climas son cálidos, semicálidos, subhúmedos y semisecos. En las altas montañas de las vertientes del Golfo y el Pacífico existen climas húmedos y semihúmedos (véase mapa 1). En la zona baja de la porción nororiental predomina un clima cálido húmedo y se caracteriza por ser caluroso todo el año, además de la variedad y diversidad de climas que van desde el tropical a lo largo de la costa, al templado en el interior, desenvolviéndose en un rango de temperatura promedio entre 14.7 a 28.2 °C (período 1923-2014), con temporadas de secas y de lluvias definidas, que generalmente son de abril a octubre, con un rango de precipitación promedio entre 473.4 a 3,627 mm (período 1923-2014) (véase mapa 2) (INEGI, 2015).

El estado representa 4.48% de la superficie del país con un relieve muy accidentado; predominan los conjuntos montañosos (90% de su superficie), además de ser la zona con mayor complejidad geológica de México y altamente

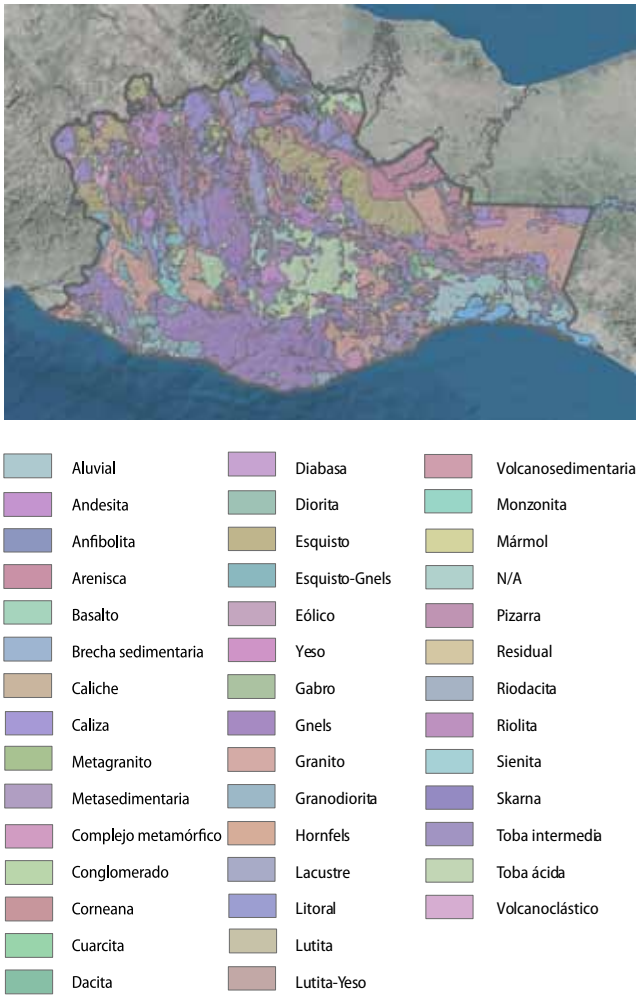
Mapa 1. **Climas de Oaxaca**



Mapa 2. **Fisiografía de Oaxaca**



Mapa 3. **Suelo de Oaxaca**



sísmica, donde transcurren tres grandes sierras: la Sierra Madre del Sur, que se extiende a lo largo del Océano Pacífico, con una longitud de 1,200 kilómetros; la Sierra Madre Oriental, conocida como Sierra de Oaxaca, con una longitud de 300 kilómetros, y la Sierra Atravesada, de 250 kilómetros de longitud (SEMARNAT, 2014), las cuales forman cadenas montañosas que sirven como barreras de los vientos que se producen en el Golfo de México y el Océano Pacífico, donde Oaxaca cuenta con una extensión de 597 km de litoral, que representa 5.1% del total nacional.

De la superficie total del estado, 67.1% está cubierta por una superficie forestal (6,295,473.77 has), mientras que el restante 32.9% (3,100,503.96 has) son zonas no forestales que incluyen áreas agrícolas, asentamientos humanos, zonas urbanas, cuerpos de agua y áreas desprovistas de vegetación (*Inventario Estatal Forestal y de Suelos*, 2013).

En cuanto a su orografía, su complejidad ha propiciado la formación de cuencas grandes, medianas y pequeñas, con una gran riqueza de diversidad biológica y cultural (García-Mendoza, *et al.*, 2004). En el territorio concurren parcialmente la formación divergente de seis regiones hidrológicas: la del Río Papaloapan, Costa Chica-Río Verde, Río Coatzacoalcos, la del Balsas, Grijalva-Usumacinta y Costa de Chiapas; y totalmente la del Río Tehuantepec y Costa de Oaxaca.

Estas regiones contienen a su vez 14 cuencas hidrográficas de importancia, donde se asientan más de 10 mil comunidades urbanas y rurales con poco más de 3.8 millones de habitantes, generando una densidad de ocupación media de 42 habitantes por kilómetro cuadrado, algunas con mayor presión antropogénica[1] que otras, como la subcuenca del Río Atoyac-Oaxaca de Juárez, en la que se concentra poco más del 45% de la población total del estado.

Biodiversidad

Oaxaca es un estado con gran diversidad de especies de flora (8,431 especies de flora vascular, con 702 especies endémicas) y de fauna (4,543 especies, que incluye 157 endémicas), una riqueza que le otorga el primer lugar nacional en materia de biodiversidad (García-Mendoza *et al.*, 2004).

[1] Se refiere a los efectos, procesos o materiales que son el resultado de actividades humanas.

Cambio climático

Las emisiones contaminantes de gases de efecto invernadero producidas por los seres humanos han sido la causa dominante del calentamiento global, con sus repercusiones en el clima debido a las variaciones que se suscitan, y en general la afectación de sus impactos al medio ambiente y la biodiversidad, por lo que hay que tomar las medidas necesarias de adaptación y mitigación al cambio climático.

En la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) y de carbono negro (CN) se centra la estrategia a nivel mundial para evitar que la temperatura del planeta se incremente por arriba de un margen de 2 °C (IPCC, 2007).

En 2013, en la entidad se emitieron aproximadamente 19 millones de toneladas de bióxido de carbono equivalente (CO_2e), que representan 2.8% de las emisiones totales del país. Las principales categorías que contribuyen significativamente a la emisión de GEI en Oaxaca son energía, procesos industriales y uso de productos, agricultura, silvicultura y otros usos de la tierra (AFOLU, por sus siglas en inglés), que en su conjunto aportan el 92% del total emitido por el estado (Centro Mario Molina, *Inventario de Gases de Efecto Invernadero,* 2013).

Los escenarios de cambio climático señalan que en los próximos 24 años Oaxaca presentará mayor aridez por una disminución significativa en la precipitación pluvial, la cual se podría reducir en varias regiones hasta en 80 mm al año. A su vez, el análisis de la recurrencia de los fenómenos meteorológicos extremos muestra que el estado tiene una alta exposición a inundaciones, huracanes, deslizamientos del terreno, sequías e incendios forestales, los cuales ocasionan grandes pérdidas y altos costos para resarcir sus daños.

De acuerdo con los escenarios de cambio climático del Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático (INECC), para el futuro cercano (2015-2039) y para el lejano (2075-2099), en Oaxaca se reducirá entre 6 y 2% la lluvia media anual (que actualmente es en promedio de 1,105 mm anuales para todo el estado).

Con respecto a la temperatura, los datos históricos muestran un aumento gradual de la temperatura media (0.02%) y máxima promedio (0.03%), y una ligera reducción para la temperatura mínima (-0.01%), cuyos valores son de 22, 29 y 16 °C, respectivamente. Esto se podría percibir como veranos ligeramente más calurosos e inviernos más fríos.

Por otro lado, en la zona conurbada de la ciudad de Oaxaca se identifican 156 hornos de cocción de ladrillos ubicados en siete municipios (San Agustín Yatareni, Santa Lucía del Camino, Tlalixtac de Cabrera, San Andrés Huayapam, Santa Cruz Amilpas, San Sebastián Tutla y San Francisco Tutla), cuyo funcionamiento provoca la generación de emisiones contaminantes a la atmósfera, contribuyendo con las emisiones de carbono negro, gas considerado de efecto invernadero que afecta la calidad del aire y como consecuencia la salud de las personas. De igual forma, el uso cotidiano de vehículos de combustión interna en mal estado y sin mantenimiento, que funcionan a base de combustibles fósiles, así como la combustión de biomasa (cosecha de caña en verde a base de combustión) emiten gases de carbono negro que contribuyen al cambio climático.

Ordenamiento ecológico

Un ordenamiento ecológico es el instrumento de política ambiental cuyo objeto es regular o inducir el uso del suelo y las actividades productivas, con el fin de lograr la protección del medio ambiente, la preservación y el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, a partir del análisis de las tendencias de deterioro y las potencialidades de aprovechamiento de los mismos (Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, título primero, Art. 3, fracción XXIV)[2].

La entidad cuenta con dos Programas de Ordenamientos Ecológicos Locales (POEL), el de la Villa de Tututepec de Melchor Ocampo y de Santa María Tonameca. Y para continuar con el ordenamiento ecológico, actualmente se encuentra en proceso de gestión (etapa de pronóstico y propuesta) el Programa de Ordenamiento Ecológico Local de Santa María Huatulco. Asimismo se tiene el Programa de Ordenamiento Ecológico Regional del Territorio del Estado de Oaxaca (POERTEO), el cual se encuentra vigente.

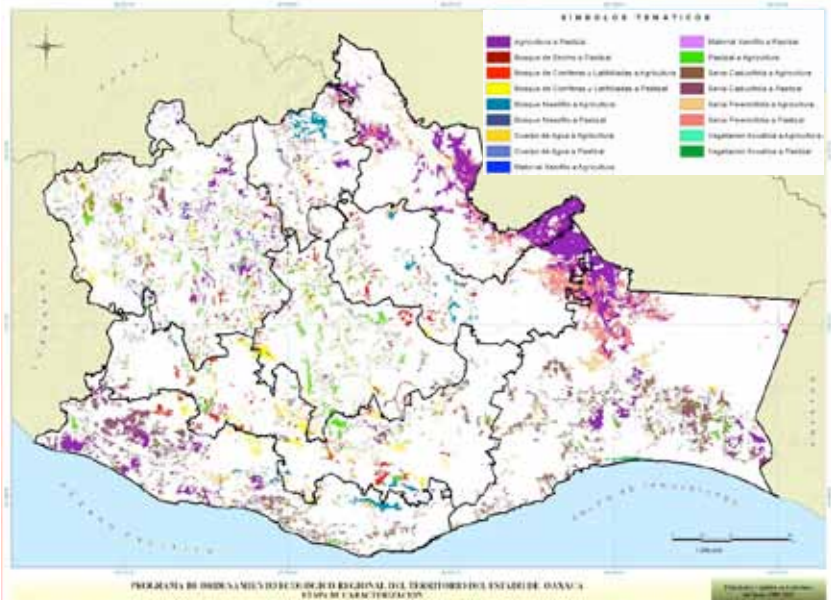
En los análisis del POERTEO, de los años 1980 al 2011, los resultados más evidentes en las últimas tres décadas son: la pérdida anual de bosques de encino, con 4.1%; que las selvas caducifolias y perenifolias perdieron 0.18 y 0.48%, respectivamente, y los bosques de coníferas 3.7% de su cobertura original. De igual manera, fueron las zonas sin vegetación

[2] Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 16 de enero de 2014.

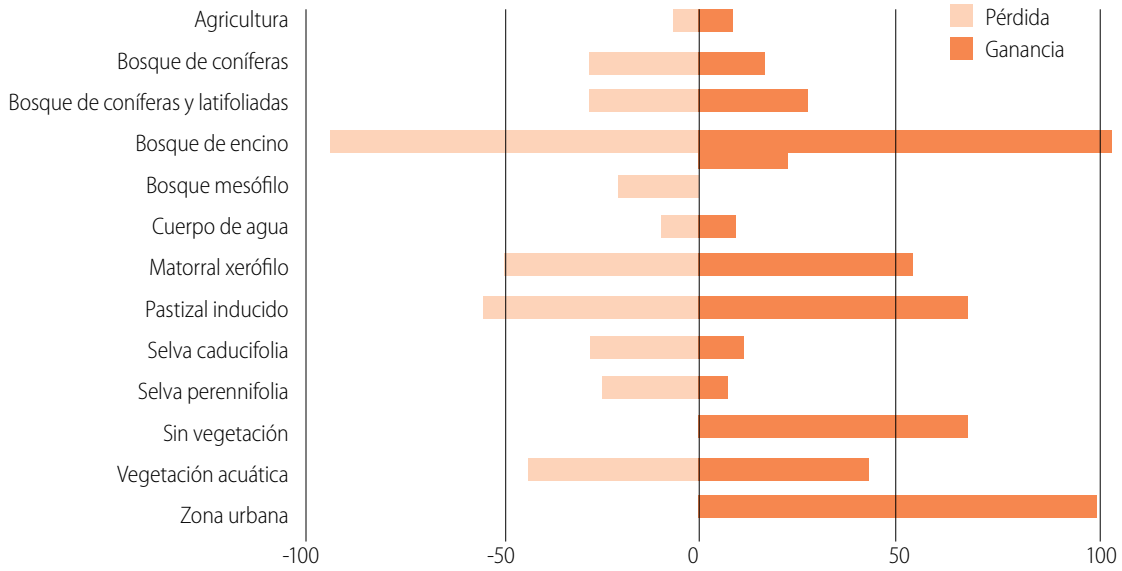
aparente las que presentaron la mayor tasa de cambio con 14.3% anual; mientras que las zonas urbanas la incrementaron 10.4% anual de 1980 a 2011; por su parte, los bosques mesófilos perdieron 0.7% cada año, los pastizales se incrementaron 4.4% y la agricultura aumentó 0.7% su cobertura anualmente.

Asimismo, el POERTEO refiere que por la tasa de crecimiento promedio anual (TCPA) de 2.39%, para el año 2025 el número de municipios catalogados como "urbanos" pasarán de 52 a 65. Como se observa en la gráfica 1, la zona urbana ha ganado una cantidad importante de porcentaje del suelo.

Mapa 4. **Principales cambios en coberturas del suelo (1980-2011)**



Gráfica 1. **Porcentaje de ganancias y pérdidas en las coberturas de suelo de 1980 a 2011 en el estado de Oaxaca**



Fuente: Programa de Ordenamiento Ecológico Regional del Territorio del Estado de Oaxaca (POERTEO), 2016.

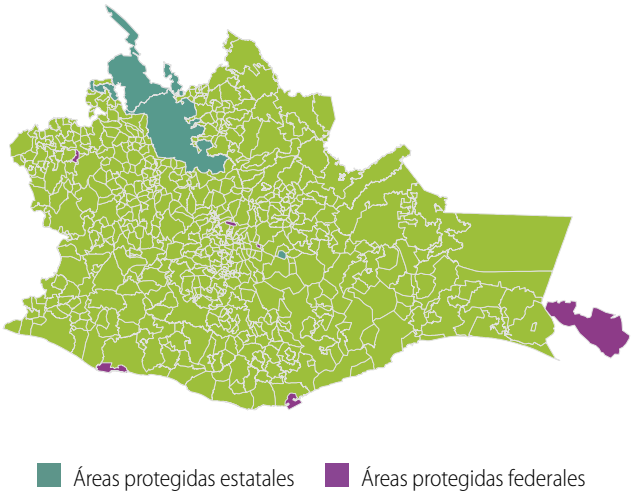
Por ello, se considera necesario realizar otros ordenamientos ecológicos regionales y locales a fin de tener un mejor análisis del territorio en zonas estratégicas, los mismos que se realizarán a una menor escala, lo que permitirá tomar mejores decisiones para el desarrollo sustentable de determinado sector productivo con base a la aptitud del territorio, dando más certidumbre a la inversión pública o privada, realizando un mejor aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, y con ello disminuir la degradación del medio ambiente en el estado. Cabe decir que para que estos instrumentos de planeación del territorio permitan un desarrollo regional urbano y sustentable, es importante que se construyan de forma integral, como el ordenamiento ecológico y el ordenamiento territorial, incluyendo los criterios de cambio climático, dentro de un marco jurídico actualizado que fortalezca la regulación de estos instrumentos de planeación del territorio.

Áreas Naturales Protegidas

En la entidad existe una superficie de aproximadamente 529,985.75 hectáreas que se encuentran decretadas como Áreas Naturales Protegidas (ANP´s) en diferentes modalidades, ya sea de carácter federal o estatal, como a continuación se indica:

- Seis ANP´s de carácter estatal (Parque Ecológico Regional del Istmo, Parque Estatal Cerro Ta-Mee, Parque Estatal Hierve el Agua, Reserva Ecológica Estatal La Sabana, Parque Estatal "Cerro del Fortín" y Zona de Reserva Ecológica y Área Natural Protegida (incluye los cerros El Fortín, El Crestón y Cruz Blanca), con una superficie de 7,470.57 hectáreas; sin embargo, sólo el Parque Estatal "Cerro del Fortín" cuenta con Programa de Manejo (SEMAEDESO, 2017).
- Ocho ANP´s de carácter Federal (Parque Nacional "Benito Juárez", Parque Nacional Huatulco, Parque Nacional Lagunas de Chacahua, Reserva de la Biosfera Tehuacán-Cuicatlán, Monumento Natural Yagul, Santuario Playa Escobilla, Santuario Playa de la Bahía de Chacahua y Área de Protección de Flora y Fauna Boquerón de Tonalá) que abarcan una superficie de 330,878.57 hectáreas; es importante mencionar que nada más seis de las anteriores cuentan con Programas de Manejo, careciendo de este instrumento el Santuario Playa Escobilla y el Santuario Playa de la Bahía de Chacahua (CONANP, 2016).
- 138 Áreas Destinadas Voluntariamente a la Conservación, las cuales representan un total de 129,729.61 hectáreas (CONANP, 2016).
- Cuatro sitios RAMSAR (Cuencas y Corales de la Zona Costera de Huatulco, Lagunas de Chacahua, Playa Barra de la Cruz y Playa Tortuguera Cahuitán), los cuales abarcan una superficie de 61,907 hectáreas, de estos, sólo Playa Barra de la Cruz cuenta con un instrumento para su manejo (CONANP, 2016).

Mapa 5. **Áreas naturales protegidas de Oaxaca**



Recursos hídricos

El sistema hidrológico oaxaqueño es extenso y complejo debido a la gran cantidad de corrientes que lo componen; su aprovechamiento está dirigido a la generación de energía eléctrica, a la agricultura y al uso humano. En el estado se encuentran seis regiones hidrológicas que convergen al sur con el Océano Pacífico y el Golfo de Tehuantepec; al oeste con el estado de Guerrero; al este con el estado de Chiapas; al norte con los estados de Puebla y Veracruz.

El desarrollo y progreso de las localidades urbanas y rurales se sustenta en las actividades económico productivas aprovechando los factores abióticos[3], principalmente sobre la base del aprovechamiento del agua, de los suelos fértiles, la biodiversidad local, las condiciones climáticas favorables y la diversidad de paisajes concurrentes en las cuencas

[3] El factor no biológico es fundamental en un ecosistema e influye en los seres que viven en él.

de diferentes tamaños; por lo tanto, cuando estos factores rompen su equilibrio resulta en efectos que perjudican a la vida.

Con base en el Diagnóstico de la Contaminación del Agua en el Estado de Oaxaca, en las regiones hidrológicas Papaloapan, Costa Chica-Río Verde y Tehuantepec se observa contaminación por aguas residuales industriales, municipales y cargas orgánicas. Es evidente que la demanda poblacional de agua es otro factor de presión importante en las regiones hidrológicas.[4]

Por otro lado, los centros urbanos más grandes del estado como la ciudad de Oaxaca, enfrentan problemas históricos para abastecerse de agua a consecuencia de la falta de disponibilidad y el deterioro de la infraestructura de distribución, generándose un desperdicio de hasta 50% del líquido.

En este contexto, los Comités de Cuenca, Aguas Subterráneas y Playas Limpias de Oaxaca, a través de los talleres participativos impulsados por el Organismo de Cuenca Pacífico Sur, detectaron como principales los siguientes problemas: uso ineficiente del agua, contaminación de cuerpos de agua, nula aplicación del marco jurídico sobre explotación del manto freático, explotación irracional de los recursos naturales asociados (bosques y suelos), crecimiento demográfico desordenado y escasas capacidades gerenciales para fortalecer el funcionamiento del Comité, consejos y sus órganos auxiliares.

Descargas de aguas residuales

Actualmente, Oaxaca 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 26,787,000 metros cúbicos. Es decir, como consecuencia de la inoperancia de estos sistemas de tratamiento, se desaprovecha 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 reúso, 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, son algunos de los aspectos que requieren la implementación de políticas públicas, acciones y estrategias que se enfoquen en su solución.

Control de emisiones

Entre las fuentes que más contaminan en la entidad tenemos las fijas (las industrias), que son la primera fuente generadora de bióxido de azufre, contribuyendo con 97% del total estatal; las fuentes móviles (los vehículos), la segunda fuente generadora de monóxido de carbono y óxidos de nitrógeno, aportando 34% y 18% del total estatal, afectando principalmente a los habitantes de las zonas metropolitanas (las ciudades de Oaxaca, Tehuantepec y Tuxtepec).

De acuerdo con la SEMARNAT, en 2012 los vehículos en circulación en el estado generaban 45% de las emisiones de óxido de nitrógeno y más de 90% de las emisiones de monóxido de carbono.

En este sentido, 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 incremento en el número de automóviles y el incumplimiento de las leyes establecidas respecto a la cantidad y calidad de las emisiones de la industria. El estado cuenta hoy 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 óxido de nitrógeno. Cabe señalar que estas cantidades pueden aumentar debido a la escasa respuesta de los propietarios de automóviles al Programa de Verificación Vehicular. Como muestra se tiene que el total de vehículos verificados en 2010 fue de 81,815, lo que representa 22.64% del total.

Instrumentos jurídicos en materia ambiental

El estado de Oaxaca carece de un marco legal completo que regule la materia ambiental, ejemplo de ello es que se cuenta con la Ley de Protección Contra el Ruido en el Estado de Oaxaca, publicada en el Periódico Oficial del Estado desde el 13 de julio de 1968, de igual manera, la última reforma efectuada a la Ley del Equilibrio Ecológico del Estado de Oaxaca, fue en el año 2008. Lo anterior, aunado a la falta de formulación de los reglamentos de ésta Ley en materia de emisiones a la atmósfera, impacto ambiental, ordenamiento ecológico, entre otros, conlleva a que el marco legal ambiental sea escaso, y en muchas ocasiones impiden al Estado actuar, considerando que existe lagunas jurídicas y ambigüedades

[4] González Villareal Fernando, *Identificación de Estudios y proyectos del Sector hídrico: Oaxaca, Puebla y Tlaxcala.*

en dicha normatividad. En este sentido, es urgente actualizar la normatividad ambiental existente, además de formular nuevas leyes y reglamentos que den certeza jurídica y con ello garantizar el derecho al medio ambiente sano a la ciudadanía oaxaqueña, contribuyendo al desarrollo sustentable.

Cultura ambiental

La profunda crisis ambiental que se vive en el mundo y la que se padece en Oaxaca, sólo podrá ser superada con cambios igualmente profundos en las actitudes de la sociedad, donde el aprendizaje es decisivo para lograr tales cambios. En este entendido, la educación ambiental juega un papel preponderante y decisivo, a efecto de implementar diversas acciones que sensibilicen a la sociedad oaxaqueña en la materia, incidiendo así en la preservación del equilibrio ecológico.

Objetivo 1:

Impulsar el desarrollo sustentable mediante políticas públicas para la protección y conservación de los recursos naturales, la preservación del equilibrio ecológico y la promoción de una cultura ambiental, considerando la participación social y respetando los derechos de los pueblos indígenas.

Estrategia 1.1:

Implementar acciones que promuevan el uso sustentable de los recursos naturales en zonas con alta diversidad biológica, mediante el impulso de actividades productivas, preservando el equilibrio ecológico; así como garantizar la preservación de las ANP.

Líneas de acción:

- Impulsar proyectos en zonas con alta diversidad biológica, preservando el equilibrio ecológico mediante la generación de ingresos y empleos, estableciendo a la vez una relación simbiótica entre ellos.
- Fomentar la conectividad de ecosistemas a través de corredores biológicos y ecológicos para conservar, restaurar y recuperar la integralidad de los aspectos físicos, biológicos y socioeconómicos del territorio y asegurar los bienes y servicios ecosistémicos.
- Implementar la Estrategia Estatal de Biodiversidad del Estado de Oaxaca como política transversal en los diferentes sectores de la entidad.
- Promover la *Agenda Verde* en los sectores productivos del estado por medio de la vinculación de acciones con organismos nacionales e internacionales para su fortalecimiento e implementación de la producción sustentable en el estado.
- Actualizar, elaborar e implementar programas de manejo así como acciones para la conservación y recuperación de áreas degradadas en las ANP de carácter estatal, con la participación de los tres órganos de Gobierno y sociedad civil.
- Generar información sistematizada que apoye la toma de decisiones en las ANP y en sus zonas de influencia.
- Realizar acciones de conservación de los sistemas naturales a través de la investigación científica y las actividades recreativas, culturales y educativas.
- Fortalecer la participación del estado de Oaxaca en el contexto nacional mediante el desempeño de las ANP y otras modalidades de conservación de ecosistemas y su biodiversidad.
- Fomentar la conectividad ecológica, el aumento de la superficie protegida y la conservación de los ecosistemas naturales de Oaxaca, a través de instrumentos tales como las ANP, zonas para la conservación de la biodiversidad y corredores biológicos, Áreas Destinadas Voluntariamente a la Conservación (ADVC) y el Ordenamiento Ecológico Comunitario (OEC), como formas de adaptación al cambio de los ecosistemas más vulnerables.

Estrategia 1.2:

Coadyuvar y gestionar acciones que permitan reducir los riesgos al equilibrio ecológico por contaminación a los cuerpos y corrientes de agua en Oaxaca.

Líneas de acción:

- Gestionar recursos para la implementación de actividades para la restauración, conservación y mantenimiento en afluentes con problemas de contaminación.
- Fomentar el manejo sustentable de los recursos hídricos, especialmente en las actividades económicas que demandan altos volúmenes para su uso como agricultura, industria y turismo, para garantizar la continuidad del caudal mínimo ecológico para los cuerpos de agua.
- Coadyuvar a desarrollar actividades de inspección y vigilancia sobre los afluentes y sus áreas de influencia, para reducir el delito de contaminación de sustancias y/o residuos de competencia estatal y de extracción de material pétreo de competencia estatal.

- Fomentar acciones para incrementar la recarga de agua pluvial en las áreas aledañas a zonas urbanas.

Estrategia 1.3:
Instrumentar e impulsar acciones de educación ambiental entre la ciudadanía, que den a conocer la importancia de proteger y conservar los recursos naturales y el medio del estado, incidiendo en la población infantil y juvenil.

Líneas de acción:

- Impulsar estrategias diversas para sensibilizar a la sociedad sobre los problemas que ocasiona la contaminación del ambiente, resultado de las actividades humanas; impartiendo pláticas, talleres y cursos, elaborando y distribuyendo materiales impresos, creando centros de educación ambiental y otorgando reconocimientos a las actividades destacadas de educación ambiental; permitiendo así fomentar una cultura de responsabilidad en la conservación de la biodiversidad.
- Promover campañas de sensibilización en materia ambiental sobre acciones de protección y conservación del medio ambiente y a través del cuidado del agua, la separación de residuos sólidos urbanos, el acopio de residuos de manejo especial y la reducción de la generación de desechables.
- Establecer convenios de trabajo con instituciones educativas que permitan fortalecer la educación ambiental formal, aprovechando la infraestructura y el personal que existe en las instituciones.
- Promover la formación de comités ecológicos en las diferentes instituciones educativas, a efecto de realizar acciones y proyectos en materia de educación ambiental.
- Fortalecer la visión, preparación y capacidad de las y los funcionarios públicos municipales mediante el Sistema de Gestión Ambiental Municipal (SIGAM), para que puedan elaborar y consolidar los instrumentos de política pública de gestión ambiental.

Estrategia 1.4:
Fortalecer el marco normativo y jurídico estatal en materia de medio ambiente, cambio climático y energía, y dar seguimiento para el cumplimento de los compromisos adquiridos por el Estado en materia ambiental a través de los instrumentos jurídicos nacionales e internacionales suscritos.

Líneas de acción:

- Impulsar la actualización del marco normativo y jurídico y diseñar los instrumentos normativos en materia ambiental y energética.
- Establecer los mecanismos de seguimiento para el cumplimiento de los compromisos adquiridos por el Estado en materia ambiental a través de los instrumentos jurídicos nacionales e internacionales suscritos.
- Salvaguardar y garantizar el cumplimiento de la normatividad ambiental por parte de empresas y particulares que afecten los recursos naturales, con un Programa de Procuración de Justicia Ambiental que permita reducir las infracciones a la normatividad.
- Crear e implementar programas e instituciones que garanticen el cumplimiento de la normatividad ambiental para fortalecer la procuración de justicia ambiental.
- Promover la descentralización de funciones federales en materia ambiental que permita al Estado ejercerlas de manera eficiente, eficaz y oportuna en beneficio de los promoventes y comunidades de Oaxaca.
- Realizar la inspección, vigilancia y observancia para la prevención y control de la contaminación del aire, suelo, agua y conservación de recursos naturales, en coordinación con las Dependencias competentes cuando el tema lo amerite.

Estrategia 1.5:
Diseñar, proponer y supervisar proyectos ambientales en el estado, así como la gestión de recursos financieros para su implementación y ejecución.

Líneas de acción:

- Elaborar e implementar los lineamientos para revisar, supervisar y dictaminar la viabilidad de proyectos ambientales a desarrollarse en la entidad por organismos de la sociedad civil, empresas, municipios, comités, instituciones educativas, entre otros actores.
- Gestionar proyectos ambientales para su adecuada implementación.

Estrategia 1.6:
Implementar programas y acciones para la reducción de emisiones a la atmosfera a través de los instrumentos de planeación y regulación normativa, a efecto de contribuir a mejorar la calidad del aire y prever acciones que protejan la salud de la población más vulnerable.

Líneas de acción:

- Publicar el Programa de Gestión para Mejorar la Calidad del Aire del Estado de Oaxaca, fortaleciendo de forma preventiva la reducción de las emisiones a la atmósfera de la Zona Metropolitana de la Ciudad de Oaxaca de Juárez (ZMCO), y priorizando acciones preventivas en la Zona Metropolitana de Santo Domingo Tehuantepec y el municipio de San Juan Bautista Tuxtepec.
- Publicar y ejecutar el Programa de Contingencias Ambientales Atmosféricas de la Ciudad de Oaxaca de Juárez para atender eventualidades que puedan generar riesgos a la salud pública y de la población más vulnerable.
- Fortalecer el Programa de Verificación Vehicular, considerando la homologación, los alcances normativos y técnicos nacionales que apliquen, generando los mecanismos jurídicos de la obligatoriedad que incrementen significativamente la verificación y la transparencia.
- Establecer los mecanismos para la operación ininterrumpida del monitoreo atmosférico, ampliar la cobertura del monitoreo en la zona este y/o noreste de la ciudad de Oaxaca de Juárez y consolidar la red de monitoreo a través del fortalecimiento de la sistematización de la información que se emita a la ciudadanía para que sea confiable y oportuna.
- Actualizar el inventario de gases criterio del estado de Oaxaca para fortalecer las medidas preventivas y de regulación en las fuentes de emisión en todo el estado.

Objetivo 2:

Desarrollar y promover una política pública que permita mitigar los impactos del cambio climático mediante el control de emisiones y gases de efecto invernadero, así como establecer y aplicar mecanismos de adaptación en los sectores social, ambiental y de desarrollo del estado.

Estrategia 2.1:

Implementar los instrumentos de política pública en materia de cambio climático para reducir el riesgo de los diversos sectores más vulnerables ante los efectos de este problema, considerando el conocimiento intercultural y con enfoque de género.

Líneas de acción:

- Publicar el Programa Estatal de Cambio Climático, transversalizándolo como política pública, promoviendo al estado como una entidad con grandes oportunidades de mitigación de gases de efecto invernadero y con capacidad de desarrollar resiliencia.
- Promover la aplicación de las medidas de mitigación de gases de efecto invernadero, establecidas en el Programa Estatal de Cambio Climático, impulsando y coadyuvando en la mitigación a través de las categorías Energías y AFOLU.
- Promover la aplicación de las medidas de adaptación establecidas en el Programa Estatal de Cambio Climático, reduciendo el riesgo de los sectores más vulnerables del estado y generando la resiliencia ante los impactos del fenómeno.
- Generar y aplicar un plan de comunicación y de seguimiento a las medidas de mitigación y adaptación, considerando el enfoque intercultural y la igualdad de género.
- Promover la conservación, restauración y el manejo de humedales costeros expuestos a Fenómenos Meteorológicos Extremos (FEMEX) a través del fortalecimiento del Programa Estatal de Humedales Costeros de Oaxaca.
- Actualizar el padrón de fabricantes de ladrillo rojo en la ZMCO y de otras regiones de la entidad para socializar los beneficios de nuevas tecnologías y brindar capacitación a los productores de ladrillo.
- Formular e impulsar la publicación de normatividad que regule el uso de nuevas tecnologías en materia ambiental, así como la gestión de recursos económicos nacionales e internacionales para aplicar dichas tecnologías en la producción de ladrillo.
- Fomentar el cumplimiento de la normatividad ambiental en las actividades ladrilleras mediante la adopción de nuevas tecnologías que disminuyan la generación de emisiones contaminantes a la atmósfera.
- Impulsar la coordinación interinstitucional para promover la diversificación y comercialización de la producción del sector ladrillero desde un enfoque sustentable.
- Promover la mejora de la movilidad en la ZMCO a través de sistemas alternativos de movilidad, y un transporte público eficiente, ágil, seguro y de bajas emisiones.

Objetivo 3:

Regular o inducir el uso del suelo y las actividades productivas mediante la implementación de instrumentos de política ambiental, con el fin de lograr la protección del medio ambiente, la preservación y el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales a partir del análisis de las tendencias de deterioro y las potencialidades de aprovechamiento de los mismos.

Estrategia 3.1:

Impulsar la elaboración y ejecución de programas de ordenamiento ecológicos en regiones prioritarias y municipios que puedan presentar impactos severos debido a los sectores con actividades productivas y asentamientos humanos, para garantizar el equilibrio ecológico en el territorio.

Líneas de acción:

- Propiciar la participación de los tres órganos de Gobierno, la academia, el sector privado y las organizaciones de la sociedad civil en los procesos de elaboración de los programas de ordenamiento ecológico, con el fin de contar con instrumentos socializados y acordes con las necesidades de los diversos sectores en la entidad.
- Generar las capacidades en los municipios que cuenten con programas de ordenamiento ecológico locales, así como de los sectores productivos para vincular los ordenamientos ecológicos con los programas y proyectos a desarrollar.
- Fortalecer la plataforma de la Bitácora Ambiental, actualizándola con la que se genere tanto de los ordenamientos ecológicos como en materia de medio ambiente.

5.2. DESARROLLO FORESTAL

Diagnóstico

Dentro de la gran diversidad biológica que enriquece a Oaxaca se encuentran todas las formaciones forestales de su territorio, tan extensas que le permiten ocupar el tercer lugar nacional con mayor superficie arbolada, 6.3 millones de hectáreas, lo que representa 67% del total de la superficie del estado, a su vez, en esta superficie están presentes las 11 formaciones forestales existentes a nivel nacional (SEMARNAT, 2014).

En cuanto a su tenencia, aproximadamente 80% de estos bosques son propiedad social, bajo el cuidado de comuneros y ejidatarios, en su mayor parte indígenas; además, de las 274 comunidades campesinas que poseen bosques, 215 cuentan con un programa de manejo forestal autorizado, y de éstas, 79 han instalado su propia empresa forestal comunitaria, cuyos excelentes resultados silvícolas y económicos han hecho que se les catalogue como de primer nivel.

En la entidad, 124 municipios tienen autorización de aprovechamiento forestal maderable equivalente a 958,905 metros cubicos (m^3), concentrándose 50% en sólo 20 municipios (INEGI, *Anuario Estadístico*, 2015), donde destacan 10 municipios con el mayor volumen autorizado. (Véase tabla 1).

Tabla 1. **Los diez municipios con mayor volumen autorizado de aprovechamiento forestal maderable para el año 2014**

Número	Municipio	Volumen (m^3)
1	Zimatlán de Álvarez	60 178
2	Santa Cruz Itundujia	56 505
3	Santiago Textitlán	44 726
4	Concepción Pápalo	32 810
5	San Jerónimo Coatlán	29 875
6	Santa Cruz Zenzontepec	25 664
7	Villa Sola de Vega	23 720
8	San Mateo Río Hondo	21 912
9	San Francisco Cahuacuá	20 968
10	San Antonino el Alto	20 579

Fuente: *Anuario Estadístico y Geográfico de Oaxaca,* 2015, INEGI.

Con respecto al número de personas que participan en la actividad forestal, 660 mil habitantes (17% de la población de Oaxaca) viven y dependen de los bosques. Sin embargo, aun con eso, la entidad está muy por debajo de su potencial productivo, en tanto que la actividad forestal contribuye sólo con 10% del Producto Interno Bruto (PIB) estatal y todavía existen fuertes rezagos en materia de pobreza y marginación en esos lugares.

En términos productivos, del total de la superficie forestal oaxaqueña, 1 millón de hectáreas son susceptibles de aprovechamiento y 200 mil ofrecen potencial para plantaciones forestales comerciales. Cabe decir que la producción forestal maderable promedio anual en la entidad es de 402,798 m^3r, lo que corresponde solamente a 41.12% del volumen autorizado, una producción que representa 6.8% de la producción nacional.

Contrastando con lo anterior, Oaxaca es el tercer estado con mayor pérdida de cobertura forestal y, con base en el análisis del período 2001-2014, en su territorio se deforestaron 232,157.39 hectáreas, lo que equivale a una superficie promedio anual de 16,582.67 hectáreas.

Es necesario señalar que dicha tasa de deforestación y degradación de bosques y selvas es causada, principalmente, por el cambio de uso del suelo y los incendios forestales. Con base en la información de la Comisión Nacional Forestal (CONAFOR), en el año 2014 se tuvieron 11 mil hectáreas afectadas, la mayor parte de origen agropecuario, afectación más evidente en las regiones de la Mixteca, el Istmo y la Sierra Sur. En cuanto a enfermedades y plagas, para el mismo año se afectó una superficie aproximada de 5 mil hectáreas, siendo las regiones más dañadas la Sierra Norte, la Sierra Sur, la Costa y la Mixteca.

Objetivo 1:

Reducir la deforestación y degradación de los ecosistemas forestales, mediante su restauración y protección, contribuyendo a su equilibrio y uso sustentable, así como a la conservación de la biodiversidad.

Estrategia 1.1:

Desarrollar acciones de restauración y protección de los bosques y selvas del estado, a efecto de revertir el proceso de deterioro por deforestación y degradación de los ecosistemas forestales.

Líneas de acción:

- Incrementar la producción de planta forestal en viveros tecnificados mediante el acopio de germoplasma forestal.
- Diseñar e implementar el Programa Estatal de Restauración de Ecosistemas Forestales.
- Implementar la Estrategia de Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación (REDD+) en el estado de Oaxaca.
- Diseñar e implementar un Programa Estatal de Prevención y Combate de Incendios Forestales.
- Diseñar e implementar un Programa Estatal de Sanidad Forestal.
- Diseñar e implementar un Programa de Inspección y Vigilancia Forestal.

Objetivo 2:

Incrementar la producción y productividad del sector forestal del estado de Oaxaca, elevando los niveles de desarrollo forestal comunitario.

Estrategia 2.1:

Incrementar la producción y productividad de los ecosistemas forestales, mediante acciones de planeación y organización del desarrollo forestal comunitario.

Líneas de acción:

- Impulsar la organización, planeación y desarrollo forestal Comunitario.
- Impulsar la integración de la cadena productiva forestal maderable y no maderable.

Estrategia 2.2:

Impulsar el manejo tecnificado y el desarrollo tecnológico forestal, propiciando la incursión en cadenas productivas de valor, para elevar su nivel de competitividad en el mercado de productos forestales y servicios ambientales.

Líneas de acción:

- Incrementar la cantidad de hectáreas incorporadas al manejo forestal.
- Integrar agrupaciones, alianzas e infraestructura para el desarrollo productivo a través del modelo de Clústeres facilitando la creación y formalización de un clúster de madera, muebles.
- Desarrollar capacidades para el manejo y soporte de infraestructura, maquinaria y equipo, así como de comercialización.

5.3. RESIDUOS SÓLIDOS

Diagnóstico

La generación de residuos sólidos urbanos (RSU) es uno de los fenómenos que más impacto tiene sobre el medio ambiente, esto se debe, sobre todo, a la creciente demanda que tienen las sociedades modernas de satisfactores a partir de los recursos naturales (cuyos restos se convierten por lo regular en RSU). De esta manera, ya sea por el enorme volumen generado de estos residuos, o por no cumplir con los estándares y normas para su disposición final, los RSU terminan convertidos en uno de los elementos más adversos para el entorno, y por consiguiente para los seres humanos, en razón de los problemas en materia de salud pública que provocan, por la utilización de espacios y recursos que implica su tratamiento o la contaminación ambiental que significa, sólo por mencionar algunas de sus manifestaciones.

Es evidente que los residuos depositados en tiraderos a cielo abierto ocasionan graves daños ambientales como la contaminación del suelo a causa de los lixiviados (que es el resultado de la degradación de la materia orgánica, con una alta concentración en sales minerales y otros derivados secundarios), que al infiltrarse llegan a los mantos acuíferos, la contaminación del aire debido a la quema de los residuos, o la de proliferación de fauna nociva que tiene como resultado focos de infección.

En Oaxaca existen más de 20,992 tiraderos a cielo abierto ubicados principalmente en cañadas, riberas, orillas de carreteras y terrenos baldíos. El impacto que generan los residuos sobre los recursos naturales, la flora y la fauna, es evidente, poniendo en riesgo la biodiversidad de la entidad. (Programa Estatal de Residuos Sólidos, 2013).

Para el año 2013, en el estado se generaban 3,244,804.09 ton/día de residuos sólidos. Mientras que para este año 2017 se estima se generen alrededor de 3,804.09 ton/día de residuos sólidos.

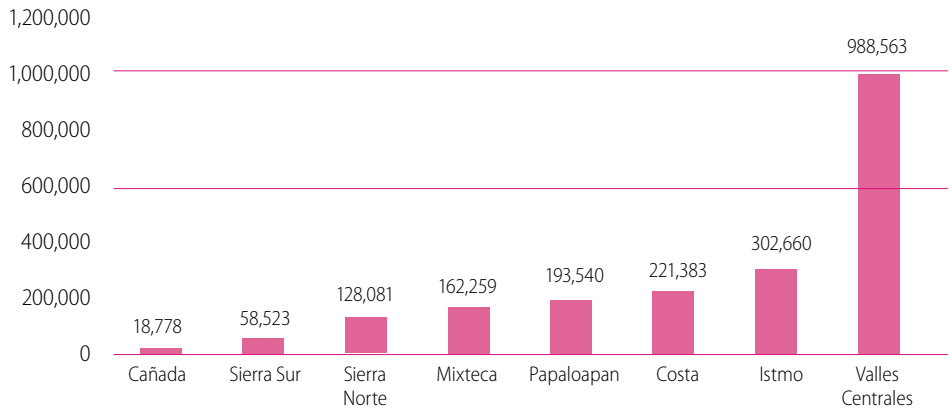
Las regiones de Oaxaca que más generan residuos son:

- Valles Centrales con más de 1,100 ton/día
- Istmo, con más de 500 ton/día
- Mixteca y Costa, ambos aproximadamente con 400 ton/día
- Papaloapan, con más de 320 ton/día

De acuerdo con los datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), en materia ambiental, durante el año 2012 en Oaxaca se recolectaban en promedio 2,100 toneladas diarias de residuos sólidos, que representan poco más de 2% de la recolección nacional, estimándose que 60% de éstos tenían un origen doméstico, los cuales a su vez se disponían en tiraderos a cielo abierto o en cursos de agua, al carecer de un sitio para tal efecto que cumpliera con los requerimientos establecidos en la Norma Oficial Mexicana (NOM-083-SEMARNAT-2003).

También es importante resaltar que la entidad presenta hasta ahora muy escasa infraestructura adecuada para la disposición final de estos residuos, así como la falta de una cultura de separación, reciclaje y reutilización de los productos y derivados del consumo humano.

Gráfica 1. **Promedio diario de residuos sólidos urbanos recolectados en Oaxaca, 2012 (kilogramos)**



Fuente: INEGI. *Anuario Estadístico del Estado de Oaxaca*, 2015.

Existen tres regiones de la entidad que generan la mayor cantidad de residuos: los Valles Centrales, con 48% del total del estado; el Istmo de Tehuantepec, con 18%, y la Costa, con 11 por ciento.

Continuando con las estadísticas del INEGI al respecto, se tiene que en el año 2012, 441 municipios de la entidad contaban con los servicios de recolección y disposición final de residuos, sin embargo, ninguno de ellos daba tratamiento al menos a una parte de sus desechos.

En este orden, Oaxaca tiene registrados 203 sitios de disposición final que utilizan las municipalidades para depositar la basura que generan; es decir, existen menor cantidad de sitios para este propósito que los municipios con esta demanda. De estos espacios, ninguno tiene las características de un relleno sanitario conforme a la NOM-083-SEMARNAT-2003.

Sin duda, la educación ambiental juega un papel primordial en la estrategia para contener el daño al ambiente, por ello es importante tomar las acciones y programas de éxito en otros territorios, como son la reducción, el reusar y finalmente el reciclar, lo que permitirá en un primer momento disminuir la cantidad de desechos sólidos; así como el diseño e implantación del programa estatal de desechos sólidos en el estado apegado a la legislación vigente.

Objetivo 1:
Actualizar e implementar el Programa Estatal para la Prevención y Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos y de Manejo Especial del Estado de Oaxaca.

Estrategia 1.1:
Promover proyectos regionales e intermunicipales de manejo integral de residuos sólidos urbanos y de manejo especial, con criterios de sustentabilidad en su tecnología, que incentive la minimización de los residuos, su valorización y que sea rentable en su fase de operación.

Líneas de acción:

- Facilitar el apoyo técnico a las obras de manejo de residuos sólidos urbanos establecidos en los municipios de las diversas regiones del estado, con el objetivo de optimizar su cumplimiento normativo en la operación e incrementar su vida útil.
- Promover la implementación de sistemas de manejo alternativos viables para comunidades rurales, que cumplan a la vez con la NOM-083-SEMARNAT-2003.
- Proponer, en coordinación con el sector privado e institucional, sistemas de cadenas de valor para el aprovechamiento de los residuos valorizables, incentivando con ello su reciclado, transformación y revalorización en las diversas regiones de la entidad.

5.4. ENERGÍAS ALTERNATIVAS

Diagnóstico

El aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y el cuidado del medio ambiente en Oaxaca, requiere la participación obligada de diversos sectores, tanto gubernamentales, como de la iniciativa privada y la sociedad. El compromiso y responsabilidad compartida de las y los oaxaqueños en este rubro deberá centrarse en la búsqueda del equilibrio en los procesos de producción, transformación y consumo. De ahí la necesidad de fomentar un cambio de valores y actitudes que promuevan acciones de preservación y cuidado del entorno, impulsando la educación y comunicación ambiental en aras de configurar una cultura de aprovechamiento sustentable de los recursos naturales del estado.

De acuerdo con sus características geográficas, Oaxaca presenta un gran potencial para la generación de "energías limpias", las mismas que en los últimos años han incrementado su producción tanto de tipo solar, como eólica e hidroeléctrica.

El impulso y aprovechamiento de las denominadas "energías limpias" o "alternativas" genera, para el estado de Oaxaca, un enorme potencial de desarrollo y crecimiento económico.

De acuerdo con la Secretaría de Energía (SENER) federal, las energías alternativas pueden clasificarse en seis clases, de la cuales en el estado se aprovechan únicamente tres.

Tabla 1. **Generación de energía GWH/A**

Tipo	Cantidad	Porcentaje
Biomasa	59	0.69
Eólica	7,191	84.44
Geotérmica	0	0.00
Hidráulica	1,266	14.87
Oceánica	0	0.00
Solar	0	0.00
Total	8,516	100.0

Fuente: Secretaría de Energía.

Energía eólica

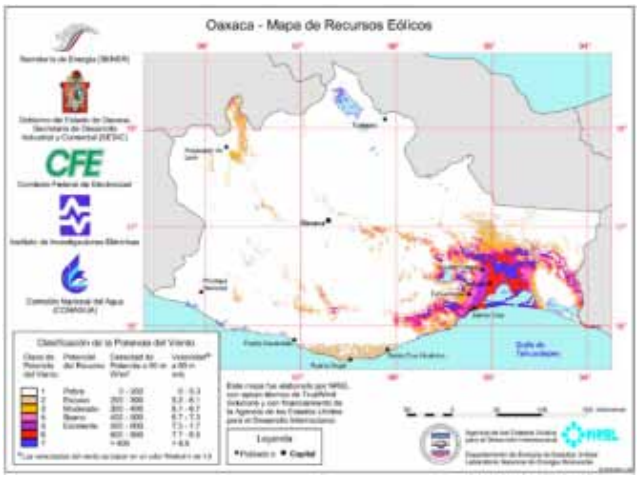
En los últimos años se ha observado un crecimiento en la generación de energía eólica, la Secretaría de Energía (SENER) menciona un promedio anual equivalente a 2,330 GWH y que la capacidad instalada al cierre del año 2015 alcanzó los 2,805.1 megavatios (MW), lo que representó un incremento con respecto al año 2014 de 37.5 por ciento. La generación de energía eléctrica a través de la fuerza eólica ha tomado gran importancia dentro de la generación de energía renovable, posicionándose como la segunda fuente generadora.

Conforme con la SENER, al 2015 se contaba con 32 plantas de generación dentro del territorio nacional, 23 de ellas ubicadas en el área oriental, principalmente en el estado de Oaxaca, que agrupa 1,765 aerogeneradores con un potencial de 2,308.6 MW (82.3% del total nacional) y una generación bruta de 7,824.4 GWH.

En este entendido, la Ley de Coordinación para el Fomento del Aprovechamiento de las Fuentes de Energías Renovables en el Estado de Oaxaca, en su Artículo 1, resalta el objeto de "…establecer la coordinación e implementación de las acciones para el cumplimiento de las disposiciones federales en materia de fomento del desarrollo y aprovechamiento racional de las fuentes de energía renovable en el estado de Oaxaca, así como armonizar la relación entre los distintos participantes de los proyectos en este rubro, además de ser instrumento de promoción de desarrollo sustentable, la competitividad económica, la mejora de la calidad de vida, la protección y preservación del medio ambiente y para el logro de la eficiencia y diversificación energética en la entidad".

Al respecto, la prospectiva que se tiene de Oaxaca para mejorar el ambiente y la calidad de vida de sus habitantes es desarrollar las energías renovables, aprovechando el

Mapa 1. **Potencial eólico del estado de Oaxaca**



Fuente: Atlas de Recursos Eólicos del Estado de Oaxaca, 2004

potencial eólico que tiene el estado; en este caso el *Atlas de Recursos Eólicos del Estado de Oaxaca 2004* arrojó un potencial energético de 33,000 MW, de los cuales, de contar con la capacidad instalada en el Istmo de Tehuantepec, generaría 21,900 MW, que representa 66% de la demanda nacional (33,234 MW[1]). Esto permitiría dar cumplimiento a los compromisos internacionales que ha signado México en materia de cambio climático.

En función de lo anterior, para aprovechar de manera sustentable los recursos renovables y generar empleos e ingresos para mejorar la calidad de vida de las y los oaxaqueños, esta Administración Estatal impulsará la segunda fase del Corredor Eólico del Istmo de Tehuantepec, donde se contempla la construcción de dos subestaciones eléctricas recolectoras de corriente alterna.

Cabe mencionar que el potencial de generación de energía eléctrica en el Istmo de Tehuantepec mediante el aprovechamiento de la energía eólica se puede incrementar en diez veces la producción actual.

Energía hidroeléctrica

En cuanto a la generación de energía hidroeléctrica, se debe tener presente que en el estado de Oaxaca nacen los afluentes de cuatro de los grandes ríos que desembocan en el Golfo de México: el río Papaloapan, el Usumacinta, el Coatzacoalcos y el Grijalva, es decir, el estado cuenta con un gran potencial para generar proyectos hidroeléctricos.

Se cuenta a la fecha con un mapa de localización con 77 proyectos, indicando para cada uno el potencial instalable en el estado.

Energía solar

De acuerdo con la SENER, la entidad está categorizada como una zona factible de aprovechamiento para la generación de energía solar.

Sin embargo, en el *Inventario Nacional de Energías Renovables* (INERE) 2016, no se presenta información de la generación de energía solar en Oaxaca; aunque en este Inventario el estado aparece como potencial en el rubro de irradiación global horizontal, lo que determina su potencial en la generación de energía solar.

[1] Carga nacional al 21 de marzo de 2017, CENACE.

La misma SENER, con la finalidad de dar cumplimiento con lo establecido por la Ley para el Aprovechamiento de Energías Renovables y el Financiamiento de la Transición Energética (LAERFTE), señala la obligatoriedad de actualizar el INERE con el objeto de definir programas y planes que sean susceptibles de implementarse en las entidades federativas.

Es importante mencionar que en Oaxaca, y particularmente en la región de la Mixteca, la "Tierra del Sol", con los distritos de Coixtlahuaca y Huajuapan de León, es susceptible de instalar grandes centrales eléctricas fotovoltaicas debido a que cuenta con una irradiación solar intensa.

Otras fuentes de energía alternativas

Dentro de los dos tipos de bioenergía (biomasa y biogás) que se emplean en México, el biogás es otra alternativa para la obtención de energía. En esto, los rellenos sanitarios de la capital del estado y municipios conurbados son susceptibles para su aprovechamiento por su potencial de generación de energía eléctrica. Con la tecnología indicada puede dársele uso en los municipios, que a su vez serán beneficiados por la generación de energía eléctrica, contribuyendo a la mitigación de la emisión de gases de efecto invernadero.

Otra fuente de energía es el gas natural, que permite la generación de electricidad a través de su combustión en turbinas de gran eficiencia; esta forma de generación presenta la ventaja de tener una baja emisión de contaminantes comparada con la de combustibles convencionales. La SENER muestra el potencial de esta fuente, que para el 2015 tenía una capacidad de generación en el país de 26,422 megavatios.

En otro rubro, en Oaxaca se encuentra en proceso de desarrollo el nuevo gasoducto Jáltipan-Salina Cruz, el mismo que fue declarado por la SENER en diciembre de 2014 como Proyecto Estratégico, incluido en el Plan Quinquenal federal de expansión del sistema de transporte y almacenamiento nacional integrado de gas natural, con una longitud de 247 kilómetros, y que partirá de Jáltipan, Veracruz, terminando en Salina Cruz, Oaxaca, con lo que se incrementará la disponibilidad de combustible en la región del Istmo de Tehuantepec.

En síntesis, la generación de energías limpias o alternativas tiene un gran potencial de desarrollo y crecimiento económico para el estado de Oaxaca, por ello es imprescindible lograr las condiciones para que exista certidumbre en los

pueblos y comunidades, llevando a cabo prácticas en el pleno ejercicio de la libertad y dignidad de los individuos, en un marco de respeto a los derechos y protocolos para realizar las consultas previas e informadas, promoviendo la soberanía y la democracia de los pueblos y comunidades indígenas, que permitan además el sano equilibrio entre los diferentes sectores y el medio ambiente, elevando la competitividad para mejorar la calidad de vida de las y los oaxaqueños al impulsar proyectos que generen empleo e ingresos para alcanzar el desarrollo sustentable del estado.

Línea de transmisión de corriente directa

Esta línea de transmisión transportará la energía limpia generada en las centrales eólicas, de cogeneración e hidroeléctricas del Istmo de Tehuantepec, Oaxaca, al centro del país. La línea será capaz de transportar hasta 3,000 MW en 500 KV y tendrá una longitud de 610 kilómetros. La inversión estimada para el proyecto es de 1,200 millones de dólares.

Este proyecto considera el diseño, construcción, equipamiento, instalación, operación y mantenimiento de línea de transmisión eléctrica que correrá desde Ixtepec, Oaxaca, hasta Yautepec, Morelos.

Objetivo 1:

Impulsar el aprovechamiento de energías alternativas potenciales con pleno derecho y respeto a los pueblos y comunidades indígenas, contribuyendo a mitigar los efectos negativos al ambiente, generando con ello empleo e ingresos para mejorar la calidad de vida de las y los oaxaqueños y sus familias.

Estrategia 1.1:

Promocionar el potencial disponible en el estado en materia de fuentes de energías renovables.

Líneas de acción:

- Generar un Atlas de Energías Renovables actualizado que permita ubicar claramente las zonas con un alto potencial de aprovechamiento de energías alternativas.
- Participar en foros y ferias nacionales e internacionales con la finalidad de atraer inversión para incrementar la generación de energía eléctrica mediante estas fuentes limpias.
- Fomentar, promover y desarrollar el uso de energías limpias y renovables en los sectores público, privado y social en el estado.
- Fomentar e invertir en la investigación básica y aplicada, enfocada a la producción de energía limpia.
- Generar un fondo para crear y mantener el funcionamiento de laboratorios de investigación en materia energética y del territorio, con la finalidad de brindar información oportuna y cierta al momento de tomar decisiones sobre los recursos susceptibles de producir energías.
- Generar los vínculos y convenios de colaboración necesarios con las universidades estatales, nacionales e internacionales, con el fin de desarrollar proyectos tecnológicos de energías limpias.
- Promover el desarrollo de eficiencia energética bajo en carbono en el sector industrial que consume combustibles fósiles y derivados.
- Impulsar la inversión para el aprovechamiento del potencial eólico en la entidad.
- Impulsar un mayor aprovechamiento de las energías renovables, electrificación fotovoltaica, fototérmica y bioenergéticos.
- Impulsar la creación de un fondo para la atención de las acciones de mitigación y adaptación al cambio climático.

Estrategia 1.2:

Procurar la equidad y mitigar el impacto social en la implementación de proyectos de inversión para la generación de energía eléctrica aprovechando la vocación del territorio.

Líneas de acción:

- Establecer un programa de divulgación sobre las formas de generación de energías limpias para sensibilizar a la sociedad sobre el beneficio e impacto positivo que se obtiene al utilizarlas.
- Desarrollar los procesos de consulta pública e impacto social con transparencia y difusión adecuada para que las comunidades estén informadas.
- Promover y transparentar los procesos para garantizar el respeto de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas dentro del proceso del desarrollo de los proyectos en el territorio estatal.

Objetivo 2:

Contribuir a la mitigación del cambio climático a través del incremento de generación de energía eléctrica mediante fuentes limpias y renovables para reducir la emisión de gases de efecto invernadero.

Estrategia 2.1:

Coadyuvar con las instituciones y los particulares en los procesos y/o procedimientos necesarios a nivel estatal y municipal, para poder incrementar la generación de energía por medio de fuentes renovables.

Líneas de acción:

- Generar los vínculos y convenios de colaboración necesarios con los municipios y autoridades correspondientes con la finalidad de facilitar el establecimiento de los proyectos de inversión en materia energética.
- Impulsar la actualización del marco normativo en materia de cambio climático, energías renovables y alternativas.

5.5. ORDENAMIENTO TERRITORIAL

Diagnóstico

El ordenamiento territorial es una herramienta valiosa e indispensable para la planeación y gestión de un gobierno eficiente. En este entendido, Oaxaca tiene la necesidad de generar mayor desarrollo a partir de los principios de una política de Estado sustentable, basada en un marco legal e institucional que permita un proceso de planeación territorial ordenado y participativo, que a su vez articule los diversos componentes sociales, culturales, económicos, urbanos, regionales y políticos para lograr el desarrollo sustentable desde una perspectiva integral, con un procedimiento articulado, participativo y concertado de los diferentes agentes del territorio.

El gobierno de Oaxaca tiene entre sus metas lograr una calidad superior de vida para la sociedad, en su concepción amplia e integral; es decir, alcanzar la sustentabilidad ambiental, social y económica, y con ello el desarrollo social y económico de la entidad, en armonía con el entorno natural, para aprovechar de esta manera sus capacidades productivas.

A pesar de la riqueza natural y cultural del estado, Oaxaca es la segunda entidad federativa más pobre del país si a su economía se refiere, de acuerdo con el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, sólo superada en este aspecto por el estado de Chiapas. Al respecto, según el Consejo Nacional de Población (CONAPO, 2015), de los 570 municipios oaxaqueños el 51.1% (291) están considerados de "alta marginación" y el 23.7% (135) como de "muy alta marginación", con muy bajos niveles de bienestar que contrastan considerablemente con el número de municipios con media, baja y muy baja marginación (86, 45 y 13 municipios respectivamente, equivalente al 25.2% a nivel estatal). En particular, uno de los factores que incide en esta problemática es la complejidad territorial y la falta de instrumentos normativos locales en materia de ordenamiento territorial, que posibilite la adecuada planeación considerando las potencialidades intrínsecas de cada una de las regiones que conforman la entidad.

A esta complejidad geográfica, se suma la dispersión poblacional, las vías de acceso limitadas y la gran cantidad de municipios, factores que generan desequilibrios territoriales, cuya expresión más clara se observa en la inequidad social, en los patrones de concentración de la población, en los procesos migratorios, en las actividades económicas y en la escasa infraestructura y equipamiento de las localidades.

Cabe decir en este punto que durante las últimas décadas, Oaxaca ha experimentado importantes cambios en el patrón de distribución territorial de la población, al transitar paulatinamente desde un evidente patrón de carácter rural, hacia otro de rasgos urbanos y metropolitanos. Un fenómeno que muestra tendencias desfavorables en su proceso de estructuración espacial, al conformar factores críticos para el desarrollo sustentable y competitivo de los centros de población y las regiones, cuyo resultado ha sido la formación de asentamientos desconcentrados, difusos y desconectados en sus diversos componentes, volviendo ineficaz el desarrollo de las actividades económicas, así como la distribución de la infraestructura, y por consiguiente, el incremento de los niveles de rezago, incluso en sus poblaciones urbanas con mayores niveles económicos.

El estado cuenta con dos zonas metropolitanas oficialmente declaradas y delimitadas: la Zona Metropolitana de la Ciudad de Oaxaca con una población de 608,097 habitantes (INEGI 2015) que equivale al 15.3% de la población total del estado, y la Zona Metropolitana de Tehuantepec con una población de 172,256 habitantes (INEGI , 2015) que equivale al 4.3% de la población total del estado. La primera está integrada por el municipio capital, Oaxaca de Juárez, y diecinueve municipios más; la segunda formada por Santo Domingo Tehuantepec, Salina Cruz y San Blas Atempa. Existe además otra área en proceso de metropolización, la ciudad de San Juan Bautista Tuxtepec, cabecera del municipio homónimo que cuenta con una población de 162,511 habitantes (INEGI , 2015) equivalente al 4.1% de la población estatal.

Estas tres áreas concentran el 23.7% (INEGI , 2015) de la población estatal, los niveles más altos de inversión pública, así como el mayor mercado de trabajo. Cabe destacar que la Zona Metropolitana de Tehuantepec está circunscrita a la denominada Zona Económica Especial (ZEE) y su área de influencia, cuyo objetivo es impulsar el crecimiento económico sustentable y equilibrado en la región, y por consiguiente en el estado. En este entendido, el ordenamiento territorial, como ya se dijo, es la herramienta de planeación que facilitará la distribución equilibrada del territorio y de las infraestructuras que en él se desarrollen.

En otro orden, se debe comentar que los aspectos relacionados con el impacto ecológico y la alteración de los paisajes natural y cultural, son resultado de la localización inadecuada de las actividades y los asentamientos humanos respecto a las condiciones preexistentes del medio natural y del medio socialmente construido. Este hecho se incrementa al persistir una clara desarticulación entre la política de ordenamiento ecológico, el ordenamiento territorial de las actividades humanas y la planeación urbana de los centros de población, con el consiguiente dispendio de recursos naturales. Se suma a esta problemática la disfuncionalidad de la organización de los asentamientos humanos de acuerdo con las vocaciones productivas y las capacidades de los servicios ambientales. Este uso excesivo e irracional de los recursos ya muestra severas consecuencias, principalmente en el tema del agua en todas las regiones del estado, pero con mayor impacto en el Istmo de Tehuantepec.

Lo anterior sin duda requiere una oportuna estrategia de desarrollo, proactiva e integral, en un marco de fortalecimiento institucional y creación de acuerdos de mayorías que permita el manejo sustentable de los recursos y la explotación de las capacidades locales presentes en cada una de las comunidades del estado.

Al respecto, Oaxaca debe alinear su política territorial y urbana a las agendas internacionales actuales, por ejemplo, los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), entre otros, el Objetivo 11, el cual destaca, "que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles".

De este modo, Oaxaca fortalecerá sus ventajas competitivas en la medida que sus centros de población incrementen sus capacidades de generar sinergias en búsqueda de mejores niveles de vida para la población. El escalamiento profesional es importante en este aspecto, pero debe ir acompañado de otros factores detonantes de desarrollo, entre ellos la infraestructura: la red carretera, el suministro eficiente, de calidad y precio competitivo de la energía eléctrica, así como el almacenamiento y suministro de agua potable a los hogares, unidades económicas, escuelas y hospitales, con la finalidad de generar un territorio con mejores condiciones para la inversión.

En síntesis, la competitividad regional aumentará siempre y cuando se realicen proyectos que permitan sentar las bases de un territorio más competitivo mediante el otorgamiento de certeza jurídica en el uso del suelo y la dotación de servicios básicos en las zonas donde los rezagos son más visibles, considerando el crecimiento demográfico de la entidad y, particularmente, de las ciudades más importantes.

Objetivo 1:
Consolidar el Sistema de Planeación Estatal del Ordenamiento Territorial y del Desarrollo Urbano en el Estado.

Estrategia 1.1:
Impulsar la elaboración de instrumentos de planeación del ordenamiento territorial en Oaxaca, a partir de la interacción y retroalimentación entre las instituciones, en sus ámbitos de competencia y en la sociedad.

Líneas de acción:

- Promover la elaboración del Programa Estatal de Ordenamiento Territorial, así como de sus respectivos programas regionales y subregionales de ordenamiento territorial que incluyan esquemas de reserva territorial para vivienda en los centros de población en crecimiento.
- Fortalecer el marco jurídico para instrumentar una política de vanguardia y congruente con lo establecido por el Estado, la Federación y la Nueva Agenda Urbana en materia de ordenamiento territorial y desarrollo urbano.
- Promover la adecuada inclusión de la normatividad en los instrumentos que regulen los asentamientos humanos.

Estrategia 1.2:
Propiciar un uso más eficiente del suelo, con base en las características y potencialidades del territorio oaxaqueño, y en estricto apego a la normatividad.

Líneas de acción:

- Fortalecer la formación institucional en programas, leyes y normas que impliquen un mejor desarrollo territorial y urbano.
- Propiciar la colaboración de universidades y centros de investigación en la actualización del marco jurídico que regule los procesos de ocupación y uso del territorio, a efecto de mejorar la incidencia territorial.
- Favorecer la aplicación de la normatividad en el ordena-

miento territorial en los tres niveles de Gobierno: federal, estatal y municipal.
- Diseñar políticas, programas y proyectos que permitan aplicar instrumentos que regulen el manejo sustentable de los recursos naturales, para mejorar la calidad de vida en los asentamientos humanos.
- Instrumentar con los ayuntamientos, mecanismos de gestión del ordenamiento territorial y desarrollo urbano, generando planes y programas armónicos con su marco jurídico y la conformación de equipos técnicos garantes de su aplicación.

Estrategia 1.3:
Generar el bienestar social y la competitividad territorial congruente con las vocaciones de las localidades urbanas y rurales de Oaxaca, respetando el ambiente.

Líneas de acción:
- Consolidar los centros urbanos, controlando sus expansiones mediante instrumentos reguladores actualizados.
- Fomentar la urbanización de los asentamientos rurales a fin de mejorar la calidad de vida de su población y promover su desarrollo.
- Respetar la arquitectura vernácula, el contexto paisajístico y los monumentos e inmuebles de valor artístico e histórico de las localidades del estado.
- Promover proyectos estratégicos sustentables con inversión pública y privada.

Objetivo 2:
Impulsar un sistema de asentamientos humanos sustentables en las áreas urbanas y rurales de Oaxaca, con infraestructura de calidad y equilibrio ambiental.

Estrategia 2.1:
Impulsar la competitividad económica territorial del estado, de acuerdo con la vocación de cada región y en armonía con el ambiente.

Líneas de acción:
- Impulsar la urbanización de los centros rurales de población con potenciales productivos que impulsen la competitividad y el desarrollo sustentable.
- Fomentar la distribución equitativa de infraestructura y equipamiento en localidades urbanas y rurales, privilegiando las vocaciones productivas.

POLÍTICAS TRANSVERSALES DEL EJE V: OAXACA SUSTENTABLE

Por un Oaxaca que promueva la detonación de la riqueza natural y cultural, desde un enfoque sustentable y de respeto a las comunidades, se hace necesario atender las siguientes líneas de acción transversales:
- Incorporar a los pueblos indígenas y afromexicano en la gestión de los recursos naturales y culturales fortaleciendo sus saberes ancestrales.
- Propiciar la habilitación de espacios saludables y seguros para la convivencia y recreación comunitaria de niñas, niños y adolescentes.
- Aumentar el acceso de las mujeres a la información, la educación, las capacidades y la tecnología a través de una educación ambiental que construya y reformule el valor de lo diverso, de la riqueza multicultural, y de la convergencia entre hombres y mujeres.

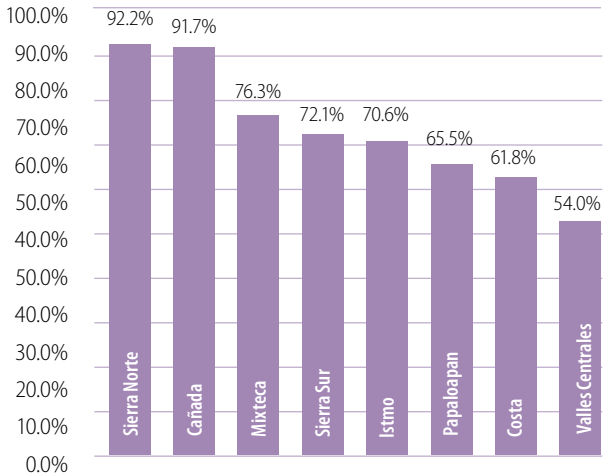
POLÍTICAS TRANSVERSALES

6.1. PUEBLOS INDÍGENAS

La denominación "Pueblos Indígenas", acordada en el seno de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), engloba una comunidad de 370 millones de personas que se distribuyen en más de 70 países.

En el estado de Oaxaca, datos de la Encuesta Intercensal 2015 del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), revelan que 1,205,886 personas hablan alguna lengua indígena, lo que constituye 32.2% de la población de 3 años y más, además de que 65.7% de la población estatal se auto adscribe como indígena. (Véase la gráfica 1).

Gráfica 1. **Oaxaca, un estado indígena, 2015**

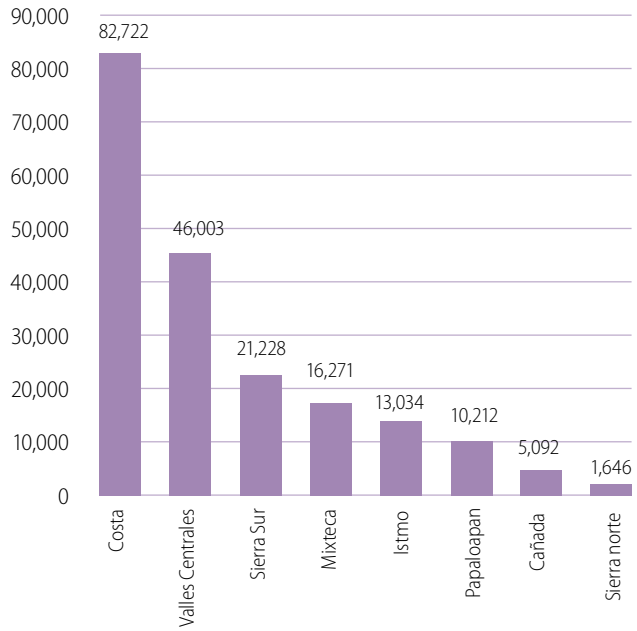


Distribución de la población indígena por región en el estado de Oaxaca.
Fuente: Encuesta Intercensal 2015, INEGI.

Por otra parte, 4.9% del total de la población en la entidad se considera afromexicana, ubicada principalmente en las regiones de la Costa, la Cañada, el Istmo y el Papaloapan (INEGI, 2015). (Véase la gráfica 2).

Cabe mencionar que de la población afromexicana no se contaba con datos oficiales hasta el Censo de Población y Vivienda 2010 y la Encuesta Intercensal 2015, cuando se dio a conocer que en 17 municipios oaxaqueños había presencia de población afromexicana, distribuida en 110 localidades de estas demarcaciones.

Gráfica 2. **Distribución de la población afromexicana en el estado de Oaxaca**



Fuente: Encuesta Intercensal 2015, INEGI.

La diversidad étnica y cultural mostrada con datos oficiales, sin duda remite al Gobierno de Oaxaca al diseño de políticas y estrategias encaminadas a garantizar la igualdad sustantiva de las comunidades indígenas y afromexicanas en los diferentes ámbitos de las esferas económica, política, social y cultural.

Desarrollo social y comunitario indígena

El Apartado "B" del Artículo 2º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que la Federación, los Estados y los Municipios, deberán promover la igualdad de oportunidades de las personas indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria, establecerán las instituciones y determinarán las políticas necesarias para garantizar la vigencia de sus derechos y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellas.

Al respecto, es necesario señalar que el Índice de Desarrollo Humano (IDH) es menor en la población indígena. El estudio elaborado en 2010 por la CDI/PNUD, concluyó que mientras a nivel nacional el IDH de la población no indígena es de 0.8304, el de la población indígena es en promedio de 0.7057, con una diferencia de casi 15 por ciento.

De esta manera, dentro de la población indígena y afromexicana, las carencias imperantes se encuentran en los sectores referidos a la alimentación, la salud, la educación y el acceso a bienes y servicios básicos, considerando además el difícil acceso al empleo, la seguridad social y el respeto a sus derechos civiles, entre otros aspectos que reflejan la más grave situación atribuible a la desigualdad en la que viven dichos pueblos.

Educación indígena e intercultural

En la reforma constitucional del 2001 en materia indígena, se adecua el Artículo 2º, Fracción II del Apartado "B", donde se obliga a los tres niveles de Gobierno a reducir las desigualdades en este sector de la población, garantizando e incrementando los niveles de población escolarizada, favoreciendo la Educación Bilingüe e Intercultural, la alfabetización, la capacitación productiva y la Educación Media Superior y Superior; asimismo, el Artículo 3º constitucional señala que se deberán promover mediante la enseñanza el conocimiento de la pluralidad lingüística de la nación y el respeto a los derechos lingüísticos de los pueblos indígenas, y que las personas hablantes de lenguas indígenas tendrán acceso a la educación obligatoria en su propia lengua y en español.

En este sentido, la reforma a la Fracción VII del Artículo 4º de la Ley General de Educación dio lugar a la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos indígenas, la cual señala en su Artículo 11 que: las autoridades educativas federales y de las entidades federativas garantizarán que la población indígena tenga acceso a la educación obligatoria, bilingüe e intercultural, y adoptarán las medidas necesarias para que en el sistema educativo se asegure el respeto a la dignidad e identidad de las personas, independientemente de su lengua.

En porcentajes sobre el mismo tópico, la Educación Secundaria en Oaxaca tiene una cobertura de 80% de la demanda, atendida por Secundarias Generales, Técnicas y Telesecundarias, todas ellas concebidas para la población no indígena. Mientras que 16.5% de la población indígena de la entidad de más de 5 años es monolingüe (en lengua indígena), lo que sitúa a este sector de población en condiciones de más desventaja para acceder al sistema educativo oficial.

De acuerdo con otros datos disponibles, en el nivel Preescolar la cobertura de niñas y niños de 3 a 5 años de edad es de 79.2 por ciento. Y en el nivel Primaria se tiene una eficiencia terminal de 92.2%, una cobertura de niñas y niños de 6 a 11 años de edad de 110.2% y un porcentaje de abandono escolar de 7.6 por ciento. (SEP, 2015).

A su vez, en el nivel Básico la atención a la población indígena sólo se realiza en Preescolar y Primaria, debido a que el modelo piloto denominado "Secundarias Comunitarias Indígenas" no cuenta con el reconocimiento como modalidad ni con una cobertura deseable para atender a esta población.

Por otra parte, en el nivel de Educación Media Superior sólo se dispone de 44 Bachilleratos Integrales Comunitarios (BIC) en los cuales se implementa el Modelo de Educación Integral Indígena.

En los casos de localidades afromexicanas, las y los menores de 15 años tienen un porcentaje de asistencia escolar de 90%, pero existe rezago entre la juventud en edad escolar para cursar los niveles Medio Superior y Superior.

Medicina tradicional y salud

Como resultado del avance legislativo en la materia, la Ley General de Salud establece como objetivos del Sistema Nacional de Salud: impulsar el bienestar y el desarrollo de las familias y comunidades indígenas, que propicien el desarrollo de sus potencialidades político-sociales y culturales, con su participación y tomando en cuenta sus valores y organización social (Artículo 6º, Fracción IV Bis). Asimismo, hace énfasis en promover el conocimiento y el desarrollo de la medicina tradicional indígena y su práctica en condiciones adecuadas (Artículo 6º, Fracción VI Bis).

En la misma dirección, la ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca señala que el Ejecutivo promoverá la ampliación de la cobertura del Sistema Estatal de Salud, aprovechando los beneficios de la medicina tradicional indígena, de acuerdo con las características específicas de cada comunidad.

No obstante lo anterior, es necesario señalar que aún existen reservas respecto a los tratamientos que brindan las y los médicos indígenas, a pesar de que a través de algunas de estas personas, por ejemplo las parteras, se han cubierto metas de planificación familiar.

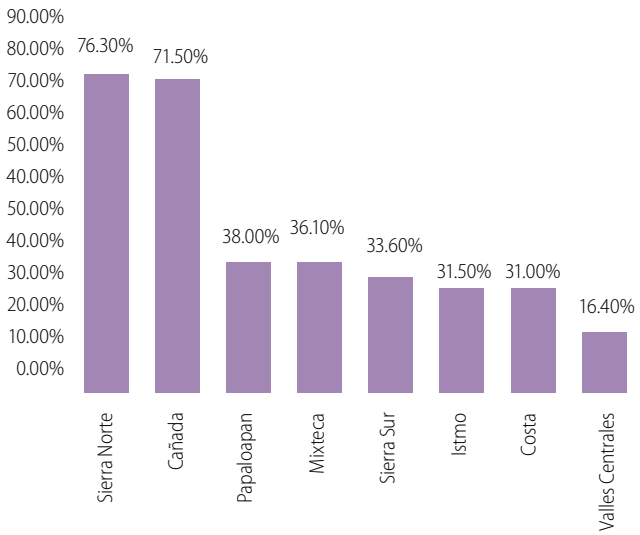
En este marco, algunos de los temas pendientes y retos del Gobierno de Oaxaca son: la escasez del personal médico con conocimiento de las culturas originarias de la entidad; la creación de mecanismos eficaces para el desarrollo de la medicina tradicional y las lenguas indígenas; la ausencia de regulación que acredite los métodos de la medicina tradicional; la inexistente difusión de información sanitaria dentro de los pueblos y comunidades indígenas para prevenir accidentes y enfermedades; la frecuente ausencia de seguro médico y de centros de salud y rehabilitación integral para la población indígena que le permita gozar de los servicios gratuitos dentro y fuera de su pueblo o comunidad.

Derivado de lo anterior, la implementación de las leyes en esta materia permitirá preservar la identidad cultural de los pueblos y comunidades indígenas oaxaqueñas, así como para fomentar y procurar el desarrollo sanitario de las mismas.

Cultura y lenguas indígenas

Las lenguas son el principal instrumento cultural utilizado para desarrollar y transmitir los conocimientos generados por las personas y la sociedad en su conjunto.

Gráfica 3. **Población de 3 años y más hablante de alguna lengua indígena en Oaxaca**



Fuente: Encuesta Intercensal 2015, INEGI.

En el rubro de la cultura y las lenguas indígenas, en Oaxaca se encuentran asentados 15 pueblos indígenas, también llamados originarios: amuzgo, cuicateco, chatino, chinanteco, chontal, chocholteco, huave, ixcateco, mazateco, mixe, mixteco, náhuatl, triqui, zapoteco y zoque, además del pueblo negro afromexicano.

Cabe decir al margen, que actualmente las lenguas indígenas enfrentan el fenómeno de asimilación cultural, que las coloca en riesgo de desaparecer, como es el caso del idioma chocholteco, el chontal, el ixcateco y el zoque.

En este entendido, la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas tiene por objeto regular el reconocimiento y protección de los derechos lingüísticos, individuales y colectivos de los pueblos y comunidades originarias, así como la promoción del uso y desarrollo de las lenguas indígenas. Disposición legal que obliga al Estado a promover la cultura indígena no sólo entre el sector estudiantil de la población, sino también en el sector productivo; a promover el uso de las lenguas indígenas, donde no basta con darles el carácter de "lenguas nacionales", sino que es necesario establecer los mecanismos jurídicos y políticas públicas que fomenten su preservación; asimismo, a establecer medidas que fomenten y difundan las mani-

festaciones artísticas y el conocimiento tradicional de estos pueblos y comunidades.

Desarrollo económico de los pueblos indígenas y afromexicano

El desarrollo económico de los pueblos indígenas no se excluye ni se contrapone a la especificidad cultural, por el contrario, es posible encontrar múltiples oportunidades de sinergias al establecer un diálogo intercultural en materia de desarrollo, donde el pueblo indígena aporte o reciba propuestas de solución a sus problemas recurrentes.

El Artículo 2º Apartado B Fracción VII de la Constitución Política Federal, establece el mandato de "Apoyar las actividades productivas y el desarrollo sustentable de las comunidades indígenas mediante acciones que permitan alcanzar la suficiencia de sus ingresos económicos, la aplicación de estímulos para las inversiones públicas y privadas que propicien la creación de empleos, la incorporación de tecnologías para incrementar su propia capacidad productiva, así como para asegurar el acceso equitativo a los sistemas de abasto y comercialización".

Al respecto, en 2012, el ingreso medio *per cápita* en México ascendió a 3,190 pesos mensuales; sin embargo, para los hablantes de lenguas indígenas y la población en hogares indígenas su ingreso fue apenas la mitad del promedio nacional (1,487 y 1,667 pesos, respectivamente). Sobre la fuerte disparidad en el ingreso percibido por el sector en referencia, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) expresa que: "(se hace necesario) seguir generando acciones que les permitan (...) participar con mayor equidad tanto en los mercados laborales como en el incremento de la productividad de su actividad económica independiente".

Respeto y fortalecimiento de los derechos indígenas

En este rubro, conforme con el sistema de elección y nombramiento de las autoridades municipales, 417 de los 570 municipios que existen en la entidad se rigen en función de sus propios sistemas políticos electorales.

El Artículo 2º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce la composición pluricultural de la nación, la definición legal de pueblo y comunidad indígena, su libre determinación y autonomía, y señala los derechos indígenas que pueden ejercerse en el marco de la Constitución y las leyes con respeto al pacto federal y la soberanía de los estados.

En síntesis, la implementación del reconocimiento constitucional de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas, así como de sus integrantes, implica un reto para el Estado, puesto que ha sido una demanda prioritaria de estos pueblos; por ello, las dependencias federales y estatales deben sumar esfuerzos para asumir el enfoque pluricultural que garantice el respeto pleno a tales derechos.

Objetivo 1:

Mejorar la calidad de vida de los pueblos indígenas y afromexicano de Oaxaca, fortaleciendo su inclusión al desarrollo social estatal, a través de la creación de infraestructura social básica que permita optimizar las capacidades de las familias y sus comunidades.

Estrategia 1.1:

Impulsar el acceso de la población indígena y afromexicana de la entidad a la alimentación, infraestructura básica y vivienda, educación y salud.

Líneas de acción:

- Promover la construcción de viviendas e infraestructura de servicios básicos sustentables y consensuados con las comunidades y pueblos indígenas.
- Diseñar e implementar un programa específico de atención a la carencia alimentaria de los pueblos indígenas y afromexicano.
- Impulsar el reconocimiento de la medicina tradicional indígena con miras hacia la creación de un modelo de atención médica intercultural.

Estrategia 1.2:

Implementar un modelo de educación comunitaria intercultural para la atención del rezago educativo.

Línea de acción:

- Asegurar el ejercicio de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas en materia de educación.

Estrategia 1.3:

Fortalecer la planeación participativa y la coordinación de los

programas gubernamentales que inciden en el desarrollo de los pueblos indígenas y las comunidades afromexicanas.

Línea de acción:

- Identificar a docentes bilingües para que sean rezonificados a su región de origen e impartan clases en su lengua originaria, convirtiéndose además en instructores de otros docentes del área geográfica de la variante lingüística hablada en una microrregión.

Objetivo 2:

Implementar acciones orientadas a la capacitación, desarrollo de proyectos productivos sustentables y la comercialización de los productos generados que vayan acorde con su cultura y valores, para garantizar el desarrollo económico de los pueblos y comunidades indígenas de Oaxaca.

Estrategia 2.1:

Mejorar las fuentes de ingreso de la población indígena y afromexicana, mediante la consolidación de proyectos acordes con la vocación económica y los recursos naturales de cada región del estado.

Líneas de acción:

- Facilitar el acceso de los pueblos indígenas y afromexicano a beneficiarse de los programas federales, estatales y de la iniciativa privada destinados a abatir el rezago económico y social a través de la asesoría técnica y orientación para el cumplimiento de la normatividad vigente.
- Desarrollar la capacidad técnica de las comunidades y la implementación de ecotecnias para el aprovechamiento productivo de las potencialidades locales.
- Crear incubadoras económicamente rentables para alcanzar las utilidades/ganancias deseadas.
- Impulsar el desarrollo del sector artesanal por medio de esquemas integrales de asociación productiva, asistencia técnica, capacitación, cultura empresarial, financiamiento y emprendimiento.
- Promover el desarrollo de cadenas productivas y su incorporación a los *clústers* regionales para escalar el valor agregado de sus productos, facilitar su inserción en los mercados nacionales y externos e incrementar los empleos.
- Promover el acceso de servicios de Internet a comunidades indígenas para el mejoramiento del trabajo, el aumento de capacidad comunicativa, lograr mayor eficiencia y reducir los costos de comunicación.

Objetivo 3:

Fortalecer la cultura y lenguas indígenas y afromexicana por medio de políticas y acciones a favor de la identidad cultural y el diálogo intercultural con los diversos actores de la sociedad oaxaqueña.

Estrategia 3.1:

Promover y difundir el respeto a la diversidad cultural e impulsar la revalorización de costumbres y tradiciones indígenas de la entidad.

Líneas de acción:

- Impulsar con las instituciones, organizaciones civiles y educativas, foros y talleres para preservar y fortalecer la cultura y lengua materna de las comunidades y pueblos indígenas.
- Incentivar la publicación de textos didácticos y de divulgación para la conservación, revalorización y desarrollo de las lenguas indígenas.

Estrategia 3.2:

Revitalizar el uso de la lengua oral y escrita mediante el trabajo conjunto con los tres órdenes de Gobierno y la sociedad civil dentro de las comunidades, así como con las personas adultas mayores y docentes de las comunidades indígenas de Oaxaca.

Líneas de acción:

- Promover la creación del Instituto de Lenguas Originarias de Oaxaca para fortalecer y revitalizar las expresiones orales y escritas de las lenguas maternas de la entidad.
- Promover la interculturalidad en instituciones públicas y privadas con enfoque en la atención de niñas, niños y adolescentes indígenas, a fin de que reciban educación en su lengua originaria además del español.

Objetivo 4:

Garantizar la implementación de la vigencia de los derechos de los pueblos indígenas y afromexicano del estado en el ámbito correspondiente.

Estrategia 4.1:
Desarrollar mecanismos que permitan el reconocimiento e implementación de la vigencia de los derechos de los pueblos indígenas y afromexicano a través de la armonización del marco jurídico nacional y estatal.

Líneas de acción:

- Promover el ejercicio de los derechos de los pueblos indígenas, con especial atención en la libre determinación y autonomía, conforme con lo establecido en la legislación federal y estatal.
- Promover proyectos sociales que aprovechen el patrimonio natural y cultural de los pueblos y comunidades indígenas, a fin de incrementar la calidad de vida de este sector de población.
- Diseñar e implementar un modelo de consulta que permita la participación de los pueblos indígenas en la implantación de proyectos susceptibles de afectarles.
- Trazar estrategias para prevenir y atender conflictos en el ámbito de las comunidades indígenas.
- Promover la creación de un padrón de traductores e intérpretes de lenguas indígenas que garantice el acceso a la justicia.
- Fortalecer la participación de las y los presos indígenas en los programas de reinserción social en el interior de cada Centro de Reinserción Social (CERESO) y, en su caso, en los programas de excarcelación.

Estrategia 4.2:
Apoyar el reconocimiento y ejercicio pleno de los derechos de las mujeres indígenas y afromexicanas de Oaxaca, tanto en su participación en los procesos de organización y desarrollo de la vida comunitaria como en el acceso a una vida libre de violencia.

Líneas de acción:

- Establecer un programa de capacitación y asesoría para desarrollar habilidades y saberes en el ejercicio de los derechos de las mujeres indígenas.
- Difundir y promover en las comunidades el conocimiento y respeto a los derechos de las mujeres.

6.2. PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES

Diagnóstico

La situación que vive la niñez y la adolescencia en Oaxaca presenta realidades complejas, de gran riqueza cultural, lingüística y medio ambiental, al mismo tiempo que de grandes brechas de desigualdad social y económica, tanto en el interior del estado como en comparación con el país en su conjunto. Junto con la pobreza, la violencia en todas sus formas son los grandes obstáculos que impiden el ejercicio pleno de los derechos de la niñez y la adolescencia. Por ello, el Plan Estatal de Desarrollo 2016-2022 (PED 2016-2022) de Oaxaca considera que el cumplimiento de los derechos de 35.2% de la población, requiere de una política de carácter transversal, en la que se comprometan a avanzar de manera progresiva y corresponsable todas las Dependencias del Poder Ejecutivo.

Es hasta después de la Convención sobre los Derechos del Niño, instrumento internacional aprobado por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en 1989, suscrito y ratificado por el Estado mexicano, que se reconoce que niñas y niños tienen los mismos derechos que las personas adultas, y se subrayan aquéllos que se desprenden de su especial condición de personas en proceso desarrollo físico y mental. De acuerdo a la Convención sobre los Derechos del Niño, "niña" o "niño" es toda persona menor de 18 años. En el contexto mexicano, nos referimos a "niñas" y "niños" cuando son menores de 12 años y a "adolescentes" cuando tienen de 12 años hasta antes de cumplir los 18 (Artículo 5º de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes y Artículo 7º de la Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Oaxaca).

El reconocimiento de las niñas, niños y adolescentes como titulares de derechos modifica la relación de la sociedad e instituciones hacia ellas y ellos, debido a que obliga a la garantía de sus derechos económicos, sociales, culturales y ambientales a través del diseño e implementación de políticas públicas acordes.

La Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Oaxaca, publicada el 16 de diciembre de 2015, obliga a todas las autoridades estatales y municipales a garantizar los derechos de niñas, niños y adolescentes que vivan o transiten por su territorio. Igualmente, señala que deberán garantizar un enfoque integral, transversal y con perspectiva de derechos humanos en el diseño e instrumentación de políticas y programas de gobierno (Artículo 4º, Fracción I) y establecer mecanismos transparentes de seguimiento y evaluación de la implementación de políticas, programas gubernamentales, legislación y compromisos derivados de tratados internacionales en la materia (Artículo 4º, Fracción III).

La población de niñas, niños y adolescentes en el estado de Oaxaca, es de 1,395,254 personas, y representa 35.2% de la totalidad de sus habitantes, es decir, más de una tercera parte del total de la población, que es de 3,967,889 personas (INEGI, Encuesta Intercensal 2015). Sin duda, existen rasgos importantes en cuanto a la composición de este sector: 317,176 niñas, niños y adolescentes en Oaxaca hablan alguna de las 16 lenguas indígenas originarias, lo que representa 22.7 por ciento. Asimismo 20,211 niñas, niños y adolescentes tienen algún tipo de discapacidad. Otra característica de la población en este rango de edad es el origen, en referencia a quienes son descendientes de la población africana, hoy autodenominados afrodescendientes, sin embargo, no existen datos desagregados para esta población.

Según el Censo de Población y Vivienda 2010 del INEGI, los municipios con mayor número en proporción poblacional de niñas, niños y adolescentes son: San Martín Peras, con 58.22%; Santiago Amoltepec, con 56.9%; San Simón Zahuatlán, con 56.53%; Coicoyán de las Flores, con 56.5%; Santa María Zaniza, con 56.1% y Santos Reyes Yucuná, con 55.6 por ciento.

Supervivencia

El derecho que tiene toda niña, niño y adolescente a la supervivencia comprende el derecho a la vida, a la alimentación y a un óptimo desarrollo físico, mental y emocional, y está relacionado con su derecho a acceder a servicios de salud y a la seguridad social. Igualmente requiere de condiciones materiales y sociales que contribuyan a gozar del más alto nivel posible de salud.

Afiliación a servicios de salud

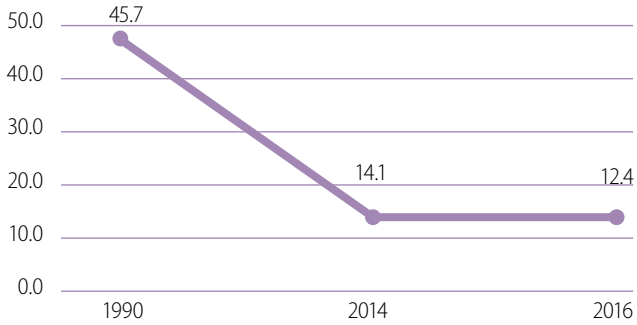
En 2015, 84.7% de las niñas, niños y adolescentes estaban afiliados a algún servicio de salud, lo que significó que entre 2010 y 2015 hubo un incremento de 17.7 puntos porcentuales. Destaca que no hay diferencias por sexo, pero sí por

grupos de edad, pues en promedio 85% de las personas entre 6 a 17 años cuentan con afiliación, a diferencia del 78.7% para los menores de un año de edad. Las diferencias más importantes se encuentran en el ámbito geográfico. En las localidades rurales, 13.2% no cuenta con afiliación, mientras que en las localidades urbanas de más de 100 mil habitantes es el 18.3 por ciento.

Mortalidad infantil

En la entidad, la tasa de mortalidad infantil para niñas y niños menores de un año pasó de 1990 a 2016 de 45.7 a 12.40 defunciones por cada mil nacidos vivos, lo que representa un decremento de 33.3 defunciones en comparación con la tasa que había en 1990. Sin embargo, según la Secretaría de Salud, muchas de estas defunciones "podrían haberse evitado a través del acceso efectivo a intervenciones de salud o con acciones sobre el medio ambiente y los determinantes sociales".

Gráfica 1. **Tasa de mortalidad infantil para niñas y niños menores de un año. (Defunciones por cada mil nacidos vivos)**



Fuente: Proyecciones de la Población de México 2010-2050, CONAPO.

En el caso de los menores de un año, las principales causas de mortalidad fueron, en 2014, afecciones originadas en el período perinatal (49.6%) y malformaciones congénitas, deformidades y anomalías cromosómicas (25.5%).

Embarazos en adolescentes

El embarazo a edad temprana tiene implicaciones considerables para el cumplimiento integral de los derechos de la infancia y la adolescencia. Convertirse en madre durante la adolescencia, además de poner en riesgo la vida, la supervivencia y el desarrollo de sus hijos, implica un peligro para las propias adolescentes, quienes presentan una mayor proclividad a sufrir de anemia y hasta de fallecer durante la maternidad.

De acuerdo con el Censo de Población y Vivienda 2010, 7.5% de las adolescentes en Oaxaca (entre 12 y 19 años) tiene uno o más hijos. Según la Encuesta Nacional sobre la Salud y los Derechos de las Mujeres Indígenas-ENSADEMI 2008, 68.5% de las mujeres indígenas de Oaxaca entrevistadas reportó haberse casado entre los 9 y los 19 años. De este porcentaje, 26% se casó a los 15 años o menos. En tanto que el diagnóstico de la UNICEF (2013), reporta que 62.7% de las mujeres en edad reproductiva entrevistadas originarias de tres regiones indígenas de Oaxaca, dijo haber tenido su primer embarazo entre los 11 y los 19 años de edad; de ellas, 19% lo tuvo entre los 11 y los 15 años. Afortunadamente, estas prácticas están transformándose y la edad al casamiento y al tener el primer hijo está aumentando en el medio indígena conforme va incrementándose la escolaridad de las adolescentes.

Nutrición

En este rubro, Oaxaca ocupa el segundo lugar con mayor riesgo nutricional a nivel nacional, después de Chiapas, con 75% de su población en riesgo nutricional y 91.5% de sus municipios presentando grados extremo, muy alto o alto de riesgo nutricional.

Asimismo, las principales causas de defunción en niñas y niños de 1 a 4 años de edad se asocian con malformaciones congénitas, accidentes, desnutrición, enfermedades infecciosas intestinales y enfermedades del sistema respiratorio.

Actualmente, la entidad presenta porcentajes mayores de desnutrición en menores de 5 años, niños en edad escolar y adolescentes, en comparación con los promedios nacionales de bajo peso y baja talla, especialmente en las localidades rurales.

De esta manera, una de cada doce niñas o niños en edad preescolar que vive en comunidades del campo oaxaqueño presenta bajo peso para su edad (en comparación con uno de cada veinte a nivel nacional), mientras que uno de cada tres menores presenta déficits importantes de estatura asociados con la desnutrición crónica (en comparación con uno de cada ocho a nivel nacional o a nivel urbano de Oaxaca). Esto significa que las niñas y niños que habitan en

zonas rurales presentan un riesgo de sufrir de desnutrición crónica tres veces mayor que el promedio del país para ese grupo de edad, e incluso que la niñez urbana del mismo estado.

Primera infancia

El período de la primera infancia es cuando se tiene una ventana de oportunidad para que se desarrollen adecuadamente los cerebros de las niñas y de los niños, facilitando el aprendizaje y las habilidades para la vida. No obstante, según los resultados nacionales de las pruebas de Evaluación de Desarrollo Infantil (EDI) de 2015, se detecta que 3% de las y los niños presentan retrasos en su desarrollo y 15% rezago.

La estimulación temprana comprende una serie de acciones que se realizan en conjunto con la niña o el niño para favorecer el desarrollo de las habilidades motrices, cognitivas, afectivas y de interacción social. Son habilidades básicas en el desarrollo de la vida de las personas, mediante las cuales se desarrollan adecuadamente las capacidades del cerebro y los otros sistemas y se sientan las bases para un crecimiento y desarrollo adecuados. Según datos de la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (ENSANUT) 2012, 70% de las familias reportaron haber recibido esta consejería; sin embargo, casi 30% no la ha recibido, lo que representa una cifra significativa de población cuyo potencial podría no estarse aprovechando.

Vivienda

En 2010, el porcentaje de niñas, niños y adolescentes que habitan en las viviendas censales con piso de tierra fue de 21.07 por ciento. En cuanto al porcentaje con acceso a electricidad en 2010, fue de 93.82%, teniendo un avance de 3.05% en comparación con la cifra del II Conteo de Población y Vivienda 2005 (90.77%). Además, entre 2010 y 2015, el agua entubada dentro de la vivienda aumentó en 7 puntos porcentuales, pasando de 32.0% (2010) a 38.7% (2015). En cuanto a la cobertura del drenaje en las viviendas, se incrementó en 3.5%, al pasar de 35.4% (2010) a 38.5% (2015). Y respecto al porcentaje de niñas, niños y adolescentes con acceso a drenaje, se incrementó 9.79%, pasando de 55.22% (2005) a 65.01% (2010).

Es necesario mencionar que aun con estos avances, existen todavía carencias por atender para que este sector de la población tenga mejores condiciones en sus viviendas.

Desarrollo

En este caso, el desarrollo refiere al disfrute de niñas, niños y adolescentes a una vida plena, en condiciones dignas que garanticen su formación integral y que posibiliten el progreso de su personalidad, aptitudes, capacidad mental y física hasta el máximo de sus posibilidades.

Educación

Una alta proporción de la población de Oaxaca es indígena de acuerdo con los criterios establecidos en distintas mediciones. Con base en los resultados del Censo de Población y Vivienda 2010, 33.8% de la población oaxaqueña era hablante de alguna lengua indígena, mientras que de acuerdo con la clasificación de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI-PNUD, 2005) y el Censo de Población y Vivienda 2010, 46.2% de la población oaxaqueña vive en hogares indígenas (FLACSO, 2011), mientras que 58% de la población total del estado censada en 2010 se declaró como indígena (INEGI, 2010). Con independencia del criterio para cuantificar a la población indígena, esta población es la que enfrenta mayores desventajas tanto en términos de asistencia escolar y de desempeño educativo como de modelos y prácticas educativas que no son pertinentes a su cultura y contexto.

Otros datos estadísticos al respecto arrojan las siguientes cifras:

- 373,371 son niñas y niños menores de 5 años en Oaxaca (2015).
- Sólo uno de cada diez niñas y niños participan en algún programa relacionado con espacios y prácticas de Educación Inicial (11.39%).
- Dos de cada cinco niñas y niños de 3 a 5 años no asisten al Preescolar (20.8%).
- 49,866 niñas y niños de 3 a 5 años están fuera de Preescolar (2013-2014).
- 262,349 niñas y niños menores de 3 años están sin servicios de Educación Inicial no Escolarizada (2015).

Discapacidad

Continuando con los resultados del cuestionario ampliado del Censo de Población y Vivienda 2010, en Oaxaca se identificaron 198,324 personas con discapacidad, lo que representa 5.2% de la población total, de las cuales 48.2% eran hombres y 51.8% mujeres. Del total de personas con disca-

pacidad, 11.5% tenían entre 0 a 19 años, representando 1.4% de la población oaxaqueña en este rango de edad, equivalente a 22,846 niñas, niños y adolescentes. De cada diez menores de 15 años con discapacidad, seis son hombres y cuatro mujeres, lo cual podría ser un indicador de que los niños están más expuestos a situaciones de riesgo que las niñas o que las niñas con discapacidad sobreviven menos que los niños por distintas razones.

Es importante señalar que para muchas niñas, niños y adolescentes, el hecho de contar con una discapacidad es motivo de abandono familiar, de falta de acceso a servicios de salud y a una educación que fomente sus habilidades y capacidades, asimismo a la inclusión en la vida comunitaria.

Protección de derechos en contextos de alta vulnerabilidad

Este aspecto se refiere a la obligación del Estado de adoptar todas las medidas legislativas, administrativas, sociales y educativas requeridas, así como políticas, programas sociales y acciones que proporcionen la asistencia necesaria y los mecanismos de prevención y atención a toda forma de violencia, abuso, explotación económica y sexual, discriminación, negligencia o malos tratos.

Migración

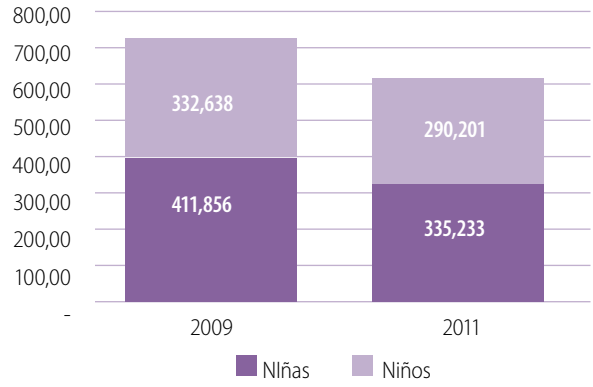
En cuanto a las cifras de la niñez migrante, en 2010 Oaxaca ocupaba el sexto lugar nacional por el número de emigrantes internacionales, los cuales sumaron más de 60 mil sólo en el quinquenio 2005-2010; 98.2% de ellos emigraron hacia los Estados Unidos (EEUU), la gran mayoría de forma indocumentada. En lo que respecta a la estructura por edad de la población emigrante, se observa que la mayoría corresponde al subgrupo de edad de 15 a 17 años, mientras que el grupo de 5 a 14 representa una proporción menor. De acuerdo con el Consejo Nacional de Población (CONAPO), el total de la población de 5 a 17 años que cambió su lugar de residencia en el período 2005-2010 a nivel nacional fue de 3.2%, siendo Oaxaca el estado que ocupó el primer lugar en cuanto a emigrantes menores de edad hablantes de lengua indígena (19.3%). Cabe decir que con el reciente cambio de gobierno en los Estados Unidos se puede estar a la expectativa sobre el comportamiento de eventos que se concreten, como repatriación, deportaciones o incluso separación forzosa de familias.

Trabajo infantil y género

Por supuesto que no se puede hablar de trabajo infantil sin enfoque de género, dado que los niños tienen una mayor participación que las niñas en las actividades laborales remuneradas.

El Módulo sobre Trabajo Infantil de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo revela que en 2009 el total de niñas y niños de 5 a 17 años que participaban en labores domésticas ascendía a 744,494, de los cuales 411,856 eran niñas (55.3%) y 332,638 niños (44.6%). En 2011 esta misma fuente identificó a 625,434 personas entre 5 y 17 años que asistían a la escuela y realizaban quehaceres domésticos. Si bien la brecha de género se mantuvo, se atenuó ligeramente debido a que de este total, 335,233 (53.6%) eran niñas y 290,201 (46.4%) eran niños. En todo caso, es evidente que las niñas tienen las mayores cargas del trabajo doméstico, que se realiza generalmente en los hogares y no es remunerado.

Gráfica 2. **Niñas y niños de 5 a 17 años que participaban en labores domésticas, 2010 y 2011**



Fuente: Módulo sobre Trabajo Infantil de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, INEGI.

Violencia contra la niñez y la adolescencia

En México, la niñez y la adolescencia reciben diversas formas de violencia física, sexual y psicológica en los entornos donde se desarrollan: el hogar, la escuela, los sistemas de protección y justicia, los espacios de trabajo y la comunidad.

La situación de dependencia de los adultos y la justificación social del uso de la violencia como método de disciplina y obediencia, aunados a la escasa denuncia de este delito, dificultan la prevención y erradicación de este problema, pues

pareciera que no tienen derechos por ser menores de edad, por lo que esta situación justifica en gran medida el ejercicio de la violencia contra la niñez. En 2010, de acuerdo con la Encuesta Nacional de Discriminación en México (ENADIS), una de cada cuatro personas sostuvo que se justifica algo (22.1%) o mucho (2.7%) ejercer violencia física contra este sector como una forma de disciplina y crianza. Por su parte, casi 27% de las niñas y niños entrevistados reportaron que sus padres les habían pegado en meses anteriores; y 96% de las personas encuestadas considera que la violencia física ejercida contra ellas es una práctica algo o muy común en México.

Varias encuestas nacionales sobre la violencia en las dinámicas familiares contra las mujeres o en el noviazgo de jóvenes, han reportado reiteradamente que los insultos y los golpes son parte de un pasado cotidiano común durante la infancia, al igual que el abuso sexual que presenta prevalencias preocupantes en la infancia a nivel nacional (13.3% entre mujeres). Estas vivencias fomentan la reproducción de patrones en la adolescencia y entre los jóvenes, como lo confirman los resultados de la Encuesta Nacional sobre Violencia en el Noviazgo (ENVIN, 2007): siete de cada diez jóvenes sufren violencia durante el noviazgo a nivel nacional.

Específicamente en Oaxaca, la Encuesta Nacional de Salud y Derechos de las Mujeres Indígenas (ENSADEMI, 2008), reportó una prevalencia de maltrato en la niñez para las mujeres encuestadas de 20% en las regiones Sierra Sur y Costa, y de 35% en la zona de la Chinantla. En ese mismo sentido, el Diagnóstico y Evaluación de la Situación de Violencia de Género en Comunidades Rurales e Indígenas de Oaxaca, Chiapas y Tabasco, reportó que 69% de las y los adolescentes de tres municipios indígenas de Oaxaca incluidos en este estudio había recibido golpes durante la infancia, siendo Oaxaca la entidad federativa con los índices más elevados. En relación con el abuso sexual, la ENSADEMI reportó prevalencias en la infancia entre 3 y 7% en las mujeres indígenas de Oaxaca, mientras que el Diagnóstico revela porcentajes de agresiones sexuales sufridas en el año anterior al estudio de entre 10% de las adolescentes y 5% de los adolescentes.

Cabe señalar en este rubro que una de las formas más extremas de violencia es la explotación sexual comercial ejercida en contra de niñas, niños y adolescentes. México ha sido considerado entre los países latinoamericanos con la mayor incidencia de este tipo de violencia, explotación y violación de derechos. Por su parte, un estudio del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de Oaxaca (DIF Oaxaca), realizado en 2005 en las cinco zonas urbanas más importantes de la entidad, señaló grandes vacíos de información sobre este tema e identificó que la explotación sexual afectaba principalmente a las mujeres, aunque en la región del Istmo también a los adolescentes varones.

Otra de las formas más extremas de violencia contra la niñez y la adolescencia es el homicidio, que, en las estadísticas de la Secretaría de Salud para el período 2001-2010, fue más alta para todos los grupos de edad en Oaxaca que el promedio nacional.

Son los adolescentes entre 15 y 17 años quienes enfrentan más riesgos de fallecer por homicidios. Los datos del período 2007-2011 revelan que en Oaxaca se ha registrado un promedio anual de 39 muertes por homicidio contra personas de 0 a 17 años, de las cuales un promedio de 22 son homicidios contra adolescentes de 15 a 17 años. La tasa de mortalidad por homicidio en 2008 fue de 0.6/100 mil para el grupo de 0 a 4 años de edad y de 10/100 mil para el grupo de 15 a 17 años. Esta última tasa evidencia la gran vulnerabilidad de los adolescentes de morir por causas asociadas con la violencia, así como el hecho de que ese año Oaxaca presentó una tasa 20% mayor que la tasa nacional (8/100 mil) para este grupo de edad.

Objetivo 1:
Generar cambios para una cultura de acceso a la información y participación efectiva y sistemática con enfoque de derechos de la niñez y la adolescencia en Oaxaca.

Estrategia 1.1:
Promover la sensibilización y profesionalización de las y los servidores públicos sobre el enfoque de derechos de niñas, niños y adolescentes en Oaxaca, revisando el marco legal para la garantía de sus derechos a efecto de impulsar las modificaciones correspondientes.

Línea de acción:

- Revisar la legislación civil, penal y laboral que obstaculice la garantía de ejercicio de los derechos de las personas adolescentes.

Estrategia 1.2:
Garantizar mecanismos de participación efectiva, igualitaria y sistemática de niñas, niños y adolescentes oaxaqueños en todos los ámbitos en que se desarrollan.

Líneas de acción:

- Establecer mecanismos de coordinación y colaboración a nivel estatal que permitan a la niñez y adolescencia ejercer su derecho a la participación, de acuerdo con su edad, condición física y cognitiva.
- Implementar un modelo integral de formación y profesionalización del servicio público que incluya los principios, derechos de la niñez y adolescencia y obligaciones del Estado, considerando los diversos contextos de la entidad.

Objetivo 2:

Garantizar el acceso de la niñez y adolescencia oaxaqueña al ejercicio de sus derechos relacionados con la supervivencia.

Estrategia 2.1:

Asegurar las condiciones necesarias para garantizar el acceso universal a servicios de atención para el pleno desarrollo de la primera infancia, la niñez y la adolescencia.

Líneas de acción:

- Mejorar la calidad de la atención de la salud en mujeres embarazadas, recién nacidos, niñas, niños y adolescentes.
- Fortalecer las acciones que incentiven y faciliten la lactancia materna en el entorno social e institucional.
- Fomentar el acceso de la niñez y adolescencia a la salud sexual y la salud reproductiva.

Estrategia 2.2:

Asegurar servicios de atención para el pleno desarrollo de la primera infancia en Oaxaca.

Líneas de acción:

- Fomentar en madres, padres, tutores o personas responsables el desarrollo de capacidades para ofrecer a las y los menores buenas prácticas de crianza y estimulación temprana.
- Promover la valoración de los menores de 5 años para asegurar que sean referidos en caso de necesitar atención.

Estrategia 2.3

Impulsar acciones para disminuir la insuficiencia alimentaria y promover buenos hábitos alimenticios, a efecto de combatir la desnutrición y malnutrición crónica entre la niñez.

Líneas de acción:

- Coordinar acciones interinstitucionales para la mejora nutricional de niñas, niños y adolescentes.
- Fortalecer los proyectos productivos para el autoconsumo, revalorando la cultura alimentaria de las comunidades y priorizando las zonas con alta prevalencia de desnutrición crónica y anemia.
- Fomentar acciones para la nutrición adecuada en niñas y adolescentes mujeres.

Objetivo 3:

Garantizar el acceso de la niñez y adolescencia de Oaxaca al ejercicio de sus derechos relacionados con el desarrollo.

Estrategia 3.1:

Asegurar el acceso, permanencia, conclusión oportuna y el aprendizaje efectivo de niñas, niños y adolescentes en todos los niveles educativos del estado.

Línea de acción:

- Impulsar acciones a nivel estatal y municipal que garanticen a la niñez y la adolescencia su ingreso, permanencia, conclusión oportuna y aprendizaje a lo largo de su Educación Básica.

Estrategia 3.2:

Combatir la pobreza extrema y moderada entre la población de niñas, niños y adolescentes de Oaxaca en todas sus dimensiones.

Líneas de acción:

- Articular acciones para garantizar todos los derechos de niñas, niños y adolescentes en los municipios de alta y muy alta marginación.
- Incentivar los proyectos productivos en comunidades y localidades de alta y muy alta marginación, que favorezcan el ingreso familiar.

Estrategia 3.3:

Instrumentar las políticas públicas que garanticen la igualdad y la no discriminación de niñas, niños y adolescentes indígenas y afromexicanos y/o con discapacidad en Oaxaca.

Línea de acción:

- Implementar medidas afirmativas a favor de la igualdad y la no discriminación, que apoyen a la niñez y la

adolescencia indígenas y/o con discapacidad para que disfruten de sus derechos.

Estrategia 3.4:
Garantizar el derecho al desarrollo de niñas, niños y adolescentes a través de entornos seguros y ambientes saludables, asimismo del acceso universal a los servicios básicos de vivienda en el estado.

Línea de acción:

- Impulsar acciones que garanticen una vivienda digna a la niñez y adolescencia.

Objetivo 4:
Garantizar medidas de protección especial y restitución de derechos de niñas, niños y adolescentes en Oaxaca.

Estrategia 4.1:
Asegurar la implementación de acciones de protección especial, restitución de derechos y garantía del Interés Superior de la Niñez en todo proceso judicial o administrativo.

Líneas de acción:

- Garantizar los servicios efectivos de protección especial para la restitución de derechos y/o reparación del daño en niñas, niños y adolescentes en situación de migración, explotación laboral, abuso y explotación sexual, y de todas aquellas que vulneren el goce y ejercicio de sus derechos.
- Dar seguimiento al proceso de implementación del sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes.

Estrategia 4.2:
Fortalecer los entornos familiares, disminuir la institucionalización de niñas, niños y adolescentes, homologar procedimientos de adopción y regularizar los Centros de Asistencia Social (CAS).

Líneas de acción:

- Fortalecer acciones para la generación de entornos seguros para la niñez y adolescencia en los espacios familiares, escolares y comunitarios.
- Impulsar procesos de adopción y otras medidas de acogida garantizando el Interés Superior de la Niñez en todos los procedimientos.
- Impulsar la creación de grupos interinstitucionales para la homologación de criterios en la supervisión coordinada de los CAS.
- Armonizar, de manera coordinada, la normativa, servicios, supervisión y registros de los Centros de Desarrollo Integral Infantil (CENDIS), bajo el Interés Superior de la Niñez.

Objetivo 5:
Coordinar y vincular a actores involucrados para formular, ejecutar y acompañar articuladamente programas de protección de niñez y adolescencia en Oaxaca.

Estrategia 5.1:
Asegurar el enfoque de derechos de niñas, niños y adolescentes en la gestión de la Administración Pública Estatal y Municipal, fortaleciendo el funcionamiento del Sistema Estatal y los Sistemas Municipales de Protección Integral, con la participación de autoridades, organizaciones de la sociedad civil y niñas, niños y adolescentes.

Línea de acción:

- Formular el Programa de Protección Integral de Derechos de la Niñez y Adolescencia para el Estado de Oaxaca 2016-2022, de conformidad con los artículos 108 Fracción IX y 121 de la Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Oaxaca, para el fortalecimiento del sistema local.

Estrategia 5.2:
Incrementar el presupuesto transversal de protección de derechos de niñas, niños y adolescentes en la entidad.

Líneas de acción:

- Garantizar la integración de sistemas municipales de protección integral de derechos de la niñez y la adolescencia.
- Promover que en cada una de las Dependencias de Gobierno Estatal y Municipal se designen en su presupuesto acciones destinadas a la protección integral de derechos de niñas, niños y adolescentes.

6.3. IGUALDAD DE GÉNERO

Diagnóstico

Incontables estudios de todas latitudes han demostrado que las barreras de género impiden el pleno desarrollo de niñas y mujeres, que las coloca en graves condiciones de rezago, explotación y subordinación, y las priva del ejercicio de sus derechos como personas en todos los ámbitos de la vida pública y privada.

Estos análisis, mediciones e investigaciones han hecho posible visibilizar la condición y posición de género de mujeres y hombres en particular, gracias al uso de la categoría género, que se ha convertido en un "parámetro científico irrefutable en las ciencias sociales"[1], y cuya utilidad posibilita formular medidas más certeras para resolver problemáticas de interés público en materia de igualdad.

En este sentido, además de la información cuantitativa desagregada por sexo, es imperativa la calidad de su interpretación para analizar la realidad social desde la perspectiva de género. De esta manera, es posible evitar el riesgo de formular políticas públicas erráticas, si no estériles, en aras de favorecer efectivamente el adelanto del grupo social mayoritario que históricamente ha sido minimizado.

A partir de estas consideraciones, para el Gobierno de Oaxaca resulta imprescindible determinar el contexto de la igualdad entre mujeres y hombres en la entidad a través de los Índices de Desarrollo Humano[2] (IDH) que elabora el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Panorama de la igualdad en Oaxaca

En Oaxaca, la población femenina constituye 52.4% de la población, 2,079,211 mujeres de todas las edades y condiciones. El 47.6% restante lo integra una población de 1,888,678 hombres. La población total asciende a 3,967,889 personas[3].

Al respecto, el Índice de Desarrollo Humano Relativo al Género mide las tendencias de los componentes principales del bienestar para mujeres y hombres a partir de tres dimensiones: salud, educación e ingreso. Sus valores oscilan entre 0 y 1, siendo 1 la máxima expresión del desarrollo, con una subclasificación de muy alto, alto, medio y bajo.

De acuerdo con información del PNUD, en 2012 las entidades federativas con mayores IDH para las mujeres fueron la Ciudad de México, Sonora y Nuevo León, con 0.858, 0.833 y 0.826, respectivamente. En contraste, los estados con menores niveles de IDH para las mujeres fueron Oaxaca, Guerrero y Chiapas, en ese mismo orden con 0.719, 0.716 y 0.679. Considerando que el IDH nacional fue de 0.746, Oaxaca quedó situado en un nivel de IDH bajo para las mujeres.

Otro factor significativo en este tema es el referido a los escenarios desiguales de bienestar para los habitantes de un mismo estado. Ahí, las entidades que presentaron las menores brechas de desarrollo entre mujeres en 2012 fueron Baja California, Baja California Sur y Aguascalientes, con valores de 4.5%, 12.5% y 15.6%, respectivamente. Aquellas con las mayores brechas de bienestar entre mujeres fueron Oaxaca, Guerrero y Veracruz, con registros respectivos de 59.1%, 55.8% y 51.3 por ciento.

Lo anterior se traduce para el estado, bajo la óptica municipal, en una brecha de bienestar entre mujeres de 59.1% entre el municipio con mayor nivel de IDH y el municipio con el menor valor, correspondiendo lo anterior a San Sebastián Tutla (en la región de los Valles Centrales) y San Simón Zahuatlán (en la región de la Mixteca).

Con referencia al Índice de Potenciación de Género (IPG), en 2010 Oaxaca tenía un IPG de 0.6342, cifra que refleja brechas de desigualdad importantes. Este Índice da cuenta del empoderamiento de género y compendia las medidas de participación y poder en la vida política y económica entre mujeres y hombres a través de tres ámbitos: acceso a oportunidades profesionales y participación en decisiones económicas, participación de las mujeres en la toma de decisiones políticas y poder sobre los recursos económicos. Es importante señalar que el IPG medio nacional fue de 0.6166, asimismo que los valores del IPG oscilan entre 0 y 1, siendo 1 la máxima expresión de la igualdad.

En este orden, el Índice de Desigualdad de Género (IDG) mide las desigualdades entre mujeres y hombres en tres aspectos importantes del desarrollo humano: la salud reproductiva, el empode-

[1] Cobo Bedia, Rosa. (2005). *El género en las ciencias sociales*. Cuadernos de Trabajo Social 258. Vol. 18: 249-258.
[2] Indicadores de Desarrollo Humano y Género en México: nueva metodología (2014). Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
[3] INEGI, Encuesta Intercensal 2015.

ramiento y la situación económica; para Oaxaca, en la medición de 2012, fue de 0.410, ocupando el décimo lugar nacional con mayor desigualdad. Los valores del IDG fluctúan de igual forma entre 0 y 1, sin embargo, contrario a los anteriores, en este índice el 0 representa la máxima expresión de la igualdad.

Panorama de la violencia en Oaxaca

De acuerdo con la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares 2011 (ENDIREH), de las 844,680 mujeres casadas o unidas de 15 años o más en la entidad, 364,084 sufrieron violencia por parte de su pareja a lo largo de su relación, cifra que equivale a 43.1% de esta población. Al respecto, la media nacional fue de 44.9 por ciento. Aún más, la violencia extrema padecida por mujeres casadas o unidas a lo largo de su relación fue de 14.70 por ciento, mientras que la media nacional correspondió a 16.30 por ciento.

En estos términos y a pesar de que algunas condiciones en Oaxaca han mejorado, existe un largo trecho por recorrer, haciendo notar que la desigualdad de género sigue constituyendo un grave obstáculo para el ejercicio pleno de los derechos humanos de las mujeres, el desarrollo humano y la desigualdad en general, y por lo tanto, uno de los principales retos del Gobierno de la entidad en este rubro.

Objetivo 1:

Alcanzar la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres en Oaxaca.

Estrategia 1.1:

Transversalizar la perspectiva de género en la Administración Pública Estatal.

Líneas de acción:

- Realizar un diagnóstico sobre la situación de desigualdad de la mujer en todos los sectores
- Generar un cambio cultural, social e institucional armonioso por el respeto de los derechos humanos de las mujeres.
- Impulsar acciones integrales de transversalización de la perspectiva de género en el Poder Ejecutivo, que garanticen el ejercicio pleno de los derechos de las mujeres.
- Promover acciones públicas para abatir la desigualdad socioeconómica y la persistencia de la feminización de la pobreza.
- Fomentar la desarticulación de los patrones culturales patriarcales, discriminatorios y violentos, y del predominio de la cultura del privilegio para los hombres.
- Promover la distribución corresponsable de las cargas de trabajo doméstico y de cuidados en el ámbito privado.
- Ejecutar políticas intersectoriales para la igualdad entre mujeres y hombres que promuevan la participación, incorporación y el desarrollo de las mujeres en actividades sociales, políticas, económicas, cívicas, educativas, académicas, productivas, científicas, tecnológicas, laborales, deportivas, de salud, de creación artística y culturales.
- Fomentar la participación de la sociedad civil en programas dirigidos a cerrar la brecha de la desigualdad entre mujeres y hombres.

Estrategia 1.2:

Institucionalizar la perspectiva de género en la Administración Pública Estatal.

Líneas de acción:

- Fomentar el equilibrio del poder entre mujeres y hombres.
- Promover la perspectiva de género en reglamentos, códigos, normas, estatutos y procedimientos de la Administración Pública Estatal.
- Impulsar la creación de instancias municipales para el desarrollo de las mujeres, a efecto de ejecutar programas dirigidos a fortalecer la igualdad sustantiva entre hombres y mujeres y erradicar la violencia contra las mujeres.
- Promover entornos seguros y amigables para la convivencia y la movilidad de las mujeres y niñas.
- Fortalecer el acceso de las mujeres a la propiedad de la tierra.
- Impulsar el desarrollo de capacidades institucionales en materia de perspectiva de género y derechos humanos de las mujeres.
- Instrumentar acciones afirmativas en planes y sectores gubernamentales en favor de las mujeres.

Objetivo 2:

Prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia de género contra las mujeres en el estado.

Estrategia 2.1:

Formular y ejecutar un programa integral para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia de género contra las mujeres.

Líneas de acción:

- Proponer reformas legales que mantengan a la vanguardia el marco normativo en materia de violencia contra las mujeres.
- Implementar el Modelo Único Integral para la Prevención de la Violencia contra las Mujeres.
- Implementar el Modelo Único Integral para la Atención de la Violencia contra las Mujeres.
- Promover la aplicación de los instrumentos normativos de investigación e impartición de justicia por violencia de género contra las mujeres.
- Impulsar la creación de unidades de atención especializada y refugios para mujeres sobrevivientes de violencia machista.
- Promover la impartición de justicia con perspectiva de género.
- Elaborar estudios y diagnósticos en materia de violencia de género contra las mujeres.

Objetivo 3:

Mejorar las políticas públicas en materia de igualdad y de prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia de género contra las mujeres en Oaxaca.

Estrategia 3.1:

Implementar un sistema único de información para la igualdad entre mujeres y hombres y la prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia de género contra las mujeres.

Líneas de acción:

- Diseñar e implementar una agenda estatal única de políticas públicas en materia de género.
- Construir indicadores de medición y seguimiento de las políticas públicas de igualdad entre mujeres y hombres y de prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia de género contra las mujeres.
- Habilitar un sistema informático que permita la transferencia, alojamiento, sistematización, medición, retroalimentación, consulta y análisis de la información relativa a la agenda estatal de género.

Objetivo 4:

Instrumentar la política presupuestaria para la igualdad de género en el estado.

Estrategia 4.1:

Etiquetar un presupuesto intransferible, progresivo y suficiente para la igualdad de género y la erradicación de la violencia contra las mujeres.

Líneas de acción:

- Identificar las brechas de género en todos los ámbitos de la Administración Pública.
- Desarrollar el proceso de planeación, programación y presupuestación de los programas, obras y acciones públicas orientadas a eliminar las brechas de género.
- Seguimiento y evaluación de los resultados de la política presupuestaria con perspectiva de género.

INDICADORES ESTRATÉGICOS DEL PED 2016-2022

En los cinco Ejes de Gobierno que integran el Plan Estatal de Desarrollo 2016-2022 (PED 2016-2022) y en sus tres Políticas Transversales, se han establecido los principales indicadores estratégicos que medirán el impacto de las políticas públicas sobre la población, el desarrollo y el medio ambiente. Estos indicadores serán complementados con otros indicadores de resultado y de gestión cuando se elaboren los Planes y Programas derivados del PED: los Sectoriales, Regionales, Institucionales y Especiales.

Durante la etapa de programación, se elaborarán las Matrices de Indicadores para Resultados (MIR) que acompañarán a los programas presupuestarios. Los indicadores estratégicos y de gestión serán la base del funcionamiento del Sistema de Evaluación del Desempeño, los cuales corresponden a un índice, medida, cociente o fórmula que permite establecer un parámetro de medición de lo que se pretende lograr, expresado en términos de eficacia, eficiencia, calidad, economía, e impacto económico y social.

Eje I: Oaxaca Incluyente con Desarrollo Social

Cobertura de Educación Básica
Cobertura en Educación Media Superior
Cobertura en Educación Superior
Eficiencia terminal Media Superior
Eficiencia terminal Primaria
Eficiencia terminal Secundaria
Grado promedio de escolaridad
Abandono escolar en Educación Media Superior
Abandono escolar en Educación Superior
Población total con rezago educativo
Esperanza de vida al nacer
Morbilidad
Población sin acceso a los servicios de salud
Tasa de Mortalidad
Tasa de Mortalidad Infantil
Tasa de Mortalidad Materna
Unidad de Salud Acreditada
Personas con carencia por calidad y espacios en la vivienda
Personas con carencias en el acceso a servicios básicos de la vivienda
Personas con carencia alimentaria
Población con ingreso inferior a la línea de bienestar
Índice de Intensidad Migratoria (CONAPO)
Población en situación de pobreza y pobreza extrema
Índice de Desarrollo Humano (IDH)

Eje II: Oaxaca Moderno y Transparente

Subíndice de Gobiernos Eficientes y Eficaces
Nivel de satisfacción con el tiempo destinado a realizar trámites, pagos y solicitudes de servicios públicos
Subíndice Sistema Político Estable y Funcional
Índice del Avance de Desempeño de la Gestión del Gasto Federalizado
Calidad crediticia de las finanzas públicas
Incremento de los ingresos propios respectos al total de ingresos estatales
Índice de Solvencia Económica del Estado
Índice General de Avance en PBR-SED Entidades Federativas
Índice de Transparencia y Disponibilidad de la Información Fiscal
Percepción sobre la frecuencia de corrupción en el Gobierno Estatal
Índice de Desarrollo Institucional Municipal (IDIM)
Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno

Eje III: Oaxaca Seguro

Número de Centros de Reinserción Social certificados
Percepción de la inseguridad
Incidencia delictiva del fuero común
Incidencia delictiva de delitos de alto impacto
Estado de Derecho
Índice de Desarrollo Democrático
Porcentaje de *Atlas Municipales de Riesgo* incorporados al *Atlas Estatal*, de acuerdo con el número total de municipios
Tasa de variación relativa anual de Medidas Cautelares emitidas por la Comisión Interamericana de los Derechos Humanos (CIDH) al Gobierno del Estado de Oaxaca
Tasa de variación relativa anual de Medidas Cautelares emitidas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) al Gobierno del Estado de Oaxaca
Tasa de variación relativa anual de Medidas Cautelares emitidas por la Defensoría de los Derechos Humanos del Pueblo de Oaxaca (DDHPO) al Gobierno del Estado de Oaxaca
Tasa de variación relativa anual de Recomendaciones emitidas por la Defensoría de los Derechos Humanos del Pueblo de Oaxaca (DDHPO) al Gobierno del Estado de Oaxaca
Tasa de variación relativa anual de Recomendaciones emitidas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) al Gobierno del Estado de Oaxaca

Eje IV: Oaxaca Productivo e Innovador

Participación en el PIB agropecuario nacional
Valor de la producción agrícola
Producción acuícola
Valor de la producción pecuaria
Valor de la producción pesquera
Afluencia turística extranjera
Afluencia turística nacional
Derrama económica generada
Índice de Cobertura con la Señal de Radio y Televisión
Caminos rurales rehabilitados respecto al total estatal
Índice de Competitividad de la Infraestructura de Transporte
Kilómetros de carretera construidos o modernizados
Kilómetros de carretera conservados y/o reconstruidos
Posición de Oaxaca en el PIB nacional
Posición en el Índice de Competitividad del IMCO
Tasa de desempleo

Eje V: Oaxaca Sustentable

Porcentaje de conservación de la biodiversidad
Tasa de deforestación y degradación neta anual de bosques y selvas
Tasa de variación de la producción forestal maderable
Valor de la producción forestal

Políticas Transversales

Índice de Desarrollo Humano en municipios indígenas
Porcentaje de desnutrición global (peso para la edad) en niñas y niños menores de 5 años de edad
Indicadores del Pacto por la Primera Infancia
Índice de Desarrollo de Género
Índice de Desigualdad de Género

SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DEL PED 2016-2022

Antecedentes

Durante las últimas décadas, la demanda ciudadana ha cambiado, las exigencias por un sistema transparente y efectivo en la ejecución del gasto público van en aumento. Cada día la población tiene más interés en conocer los costos y resultados de la puesta en marcha de las políticas públicas diseñadas.

Bajo esta premisa, México introduce el Presupuesto basado en Resultados (PbR) como el medio para mejorar la manera como los gobiernos gestionan los recursos, para cambiar la dinámica consistente en medir los recursos ejercidos por medir la producción de bienes y servicios y el impacto que éstos generan en la sociedad; asimismo, adopta el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) como el componente clave para la generación de información que permite conocer los resultados de los objetivos establecidos y con ello tomar decisiones eficientes y acertadas, a efecto de mejorar los resultados y el ejercicio de la calidad del gasto público.

En este sentido, a partir del año 2000 iniciaron los cambios institucionales y normativos para regular este nuevo enfoque. Y en 2004, con la publicación de la Ley General de Desarrollo Social, se dispuso la creación del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), un organismo descentralizado cuyas atribuciones son normar y coordinar la evaluación de la política y los programas de desarrollo social; aprobar los indicadores de gestión, de servicios y de resultados de dichos programas; y determinar los criterios y lineamientos para la definición, identificación y medición de la pobreza.

Más adelante, en 2006, la reforma a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria facultó a las secretarías de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y de la Función Pública (SFP), en sus respectivos ámbitos, a implementar el Sistema de Evaluación del Desempeño. La reforma al Artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en 2008, incorporó esta visión a los estados, al establecer que los recursos económicos de que disponga la Federación, las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones de la Ciudad de México, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, con la finalidad de satisfacer los objetivos a los que estén destinados y que los resultados sean evaluados por las instancias técnicas que se establezcan.

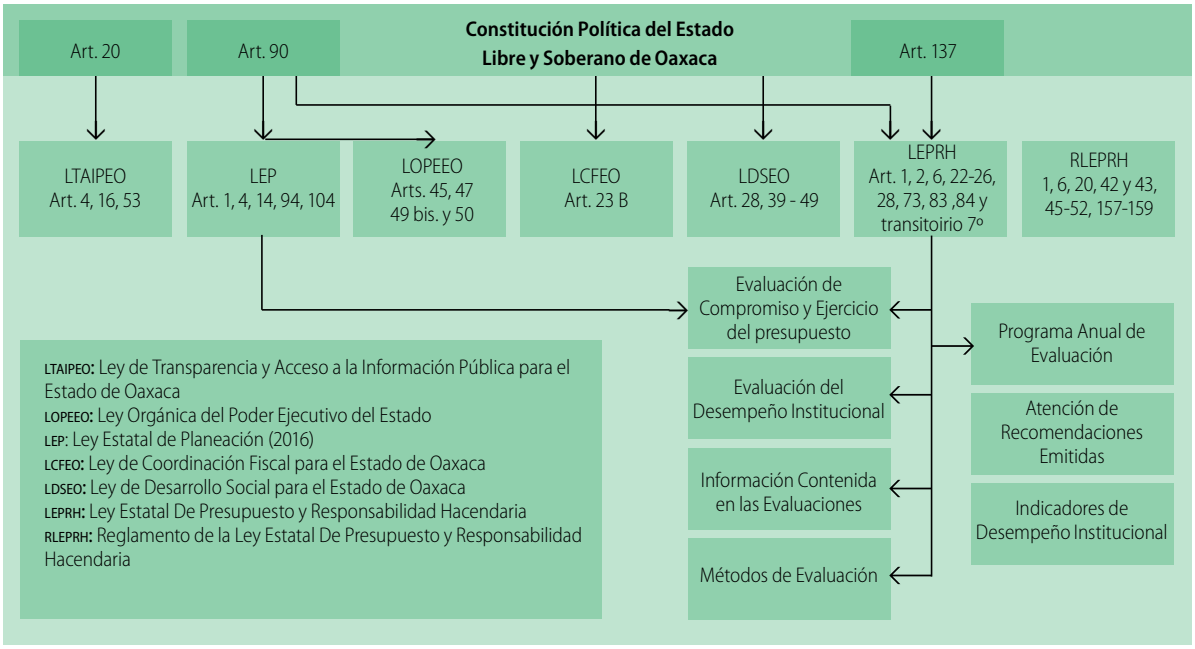
Oaxaca en particular, con fundamento en el Artículo Transitorio Tercero de la Ley de Presupuesto, Gasto Público y su Contabilidad, presentó ante el H. Congreso del Estado la propuesta de implementación del Sistema de Evaluación del Desempeño para la Administración Pública Estatal de Oaxaca (SED-APEO) en 2011. Para su instrumentación se propusieron dos etapas: la etapa de corto plazo (2011) y la de mediano plazo (2012-2013), a través de cuatro módulos:

1) Instrumentación de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR);
2) Desarrollo del Programa Anual de Evaluación;
3) Instrumentos de Tableros de Control; y
4) Diseño y aplicación de Mecanismos de Mejora de la Gestión.

Un enfoque de resultados en Oaxaca

En cumplimiento de la normativa estatal (véase la figura 1), el Gobierno del Estado de Oaxaca 2016-2022, implementa el enfoque del PbR-SED como un conjunto de elementos metodológicos que permitirán realizar una valoración objetiva del desempeño de los objetivos y metas establecidas en el Plan Estatal de Desarrollo 2016-2022 (PED 2016-2022) y de los planes y programas derivados de él, a través del establecimiento de indicadores estratégicos y de gestión.

Figura 1. **Normativa estatal en materia de monitoreo y evaluación**



Los objetivos principales de este enfoque son:

- Propiciar un nuevo modelo gubernamental para la gestión de las asignaciones presupuestarias, orientado al logro de resultados, alineando el ciclo de planeación, programación, presupuestación, ejercicio, control, seguimiento, evaluación y rendición de cuentas (véase la figura 2);
- Generar información oportuna, objetiva y confiable sobre los resultados de la gestión pública;
- Elevar la eficiencia gubernamental y del gasto público y un ajuste en el gasto de operación; y
- Fortalecer los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas.

Figura 2. **Alineación del Proceso Presupuestario para Resultados**

El PED 2016-2022, instrumento rector de la planeación para el desarrollo estatal en el corto, mediano y largo plazos, se ha elaborado con base en las necesidades específicas identificadas a través de la participación democrática de los diferentes sectores: social, privado y académico.

En los cinco Ejes de Gobierno que lo integran y en sus tres Políticas Transversales se han establecido los principales indicadores de desarrollo, objetivos, estrategias, líneas de acción y metas a alcanzar durante la presente Administración, que a su vez se implementarán por medio de los Planes Estratégicos Sectoriales, Planes Estratégicos Institucionales, Planes Municipales y Programas Operativos Anuales; y de manera territorial, a través de Planes Regionales y Microrregionales, y además de los Planes Especiales.

Durante la etapa de Programación se elaborarán las MIR que acompañarán a los programas presupuestarios. Mientras que los Indicadores Estratégicos y de Gestión (véase la tabla 1) serán la base del funcionamiento del SED, los cuales corresponden a un índice, medida, cociente o fórmula que permite establecer un parámetro de medición de lo que se pretende lograr, expresado en términos de eficacia, eficiencia, calidad, economía, e impacto económico y social.

En otras palabras, los indicadores permitirán medir resultados: la calidad, no sólo la cantidad, de los bienes y servicios provistos; la eficiencia de las actividades desempeñadas por las Dependencias y Entidades; la consistencia de los procesos; y el impacto social y económico de la acción gubernamental.

Estrategia de Seguimiento y Evaluación

El seguimiento y evaluación del PED 2016-2022 permitirá verificar el nivel y calidad de los avances en el logro de los objetivos y metas establecidas, en otras palabras, podrá conocer su desempeño, con el objetivo de mejorar el diseño y la ejecución de las políticas públicas. (Véase la figura 3).

El PED 2016-2022 y los planes derivados, conforme a lo establecido en el Artículo 43 y Transitorio Sexto de la Ley Estatal de Planeación, serán evaluados y, en su caso, actualizados o sustituidos, durante el período de la administración en dos momentos. (Vease figura 4):

El Sistema de Evaluación del Desempeño se integra por dos componentes principales: el seguimiento y la evaluación; y tres componentes complementarios: el fortalecimiento normativo y metodológico, los sistemas de información y el desarrollo de capacidad institucional de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Estatal. Estas tres últimas deben implementarse desde el momento de la planeación y continuar en todas las etapas del proceso presupuestario. (Véase la figura 5).

Tabla 1. **Tipos de indicadores y vinculación con el PED y el PbR**

Origen	Nivel de aplicación	Tipo de indicador	Ámbito de control	Alcance de la meta	Vínculo con la MIR
PED	Estatal	Estratégicos	Impacto final: mejoramiento en las condiciones de la población objetivo	Mediano y largo plazos	
PbR	Presupuesto del Estado	Estratégicos	Impacto final: mejoramiento en las condiciones de la población objetivo como resultado de varios programas o acciones	Mediano plazo / Anual	Fin
PbR	Presupuesto del Estado	Estratégicos	Impacto intermedio: cambio en el estado de los beneficiarios, resultado de un programa o acción pública específica	Anual	Propósito
PbR	Presupuesto del Estado	Estratégicos / Gestión	Productos finales: bienes y servicios producidos o entregados de un programa o acción pública específica	Anual / Semestral	Componente

Figura 3. **Estrategia de implementación para el Seguimiento y Evaluación del PED 2016-2022**

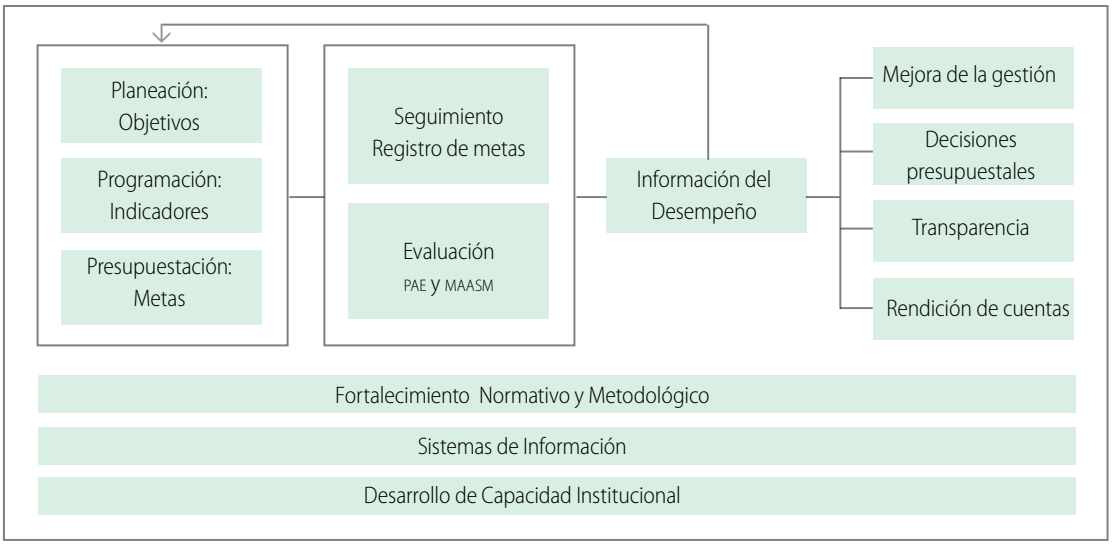
PLAN ESTATAL DE DESARROLLO 2016-2022	EJES DE GOBIERNO				
	INCLUYENTE CON DESARROLLO SOCIAL	MODERNO Y TRANSPARENTE	SEGURO	PRODUCTIVO E INNOVADOR	SUSTENTABLE
	IGUALDAD DE GÉNERO				
	ASUNTOS INDÍGENAS				
PLANES Y PROGRAMAS DERIVADOS DEL PED	DERECHOS DE LAS NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES				
	PLANES ESTRATÉGICOS SECTORIALES PLANES INSTITUCIONALES PROGRAMAS PRESUPUESTARIOS				
SEGUIMIENTO	FÍSICO - FINANCIERO DE DESEMPEÑO				
EVALUACIÓN	EVALUACIÓN DEL PLAN ESTATAL DE DESARROLLO				
	EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO				
	DISEÑO	CONSISTENCIA Y RESULTADOS	PROCESOS	ESPECÍFICOS	IMPACTO

Figura 4. **Etapas de evaluación del Plan Estatal de Desarrollo 2016-2022**

El *seguimiento* permitirá monitorear el avance en el cumplimiento de los objetivos establecidos en el PED 2016-2022 y los planes y programas derivados. Para su desarrollo se establecen tres momentos: El primero consiste en la identificación de los *marcos de desempeño*, los cuales fueron definidos en la planeación; el segundo, corresponde al *registro de las metas alcanzadas*; y por último, el *uso de la información*, es decir, a partir de la información integrada por las Dependencias y entidades respecto al alcance de metas durante el ejercicio presupuestal. Los hallazgos encontrados podrán formalizarse en a*cuerdos de desempeño* tendientes a mejorar la ejecución de los planes, programas y/o proyectos. Por último, los resultados de los análisis de cierre del seguimiento apoyan la *identificación de prioridades de evaluación* y fundamentan la difusión de información y rendición de cuentas sobre la gestión realizada. (Véase la figura 6).

Por su parte, la *evaluación del desempeño* consiste en un análisis sistemático y objetivo de programas o proyectos con la finalidad de determinar la causalidad, pertinencia y logro de los objetivos y las metas, así como su eficiencia, eficacia, calidad, resultados, impacto y sostenibilidad.

Figura 5. **Componentes del Sistema de Evaluación del Desempeño 2016-2022**

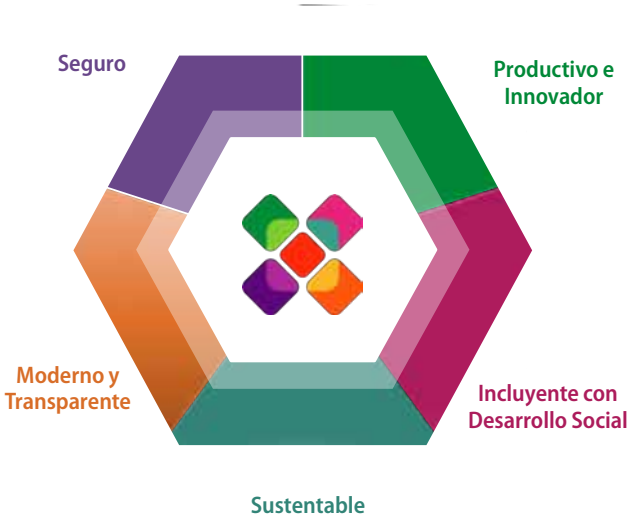


El segundo componente se implementa a través de dos instrumentos normativos: el *Programa Anual de Evaluación* y el *Mecanismo de Atención a los Aspectos Susceptibles de Mejora* derivados de los informes y evaluaciones a los programas estatales.

Con base en la información derivada del monitoreo se identifican y se establecen las necesidades de evaluación en el *Programa Anual de Evaluación*, un documento donde se indican los programas a evaluarse, el tipo de evaluación que se les aplicará y el calendario de entrega de las evaluaciones. En los *informes de evaluación*, que se consideran el primer insumo para la toma de decisiones, se sugieren acciones a implementar de manera inmediata, como puede ser la eliminación, compactación y/o sustitución de un componente o programa. Posterior a la publicación y difusión de los resultados de las evaluaciones un tercer componente es el *Mecanismo de Atención a los Aspectos Susceptibles de Mejora,* mediante el cual se identifican, seleccionan, priorizan y establecen planes de mejora, para culminar un primer ciclo con el *Informe de Seguimiento a la Atención de los Aspectos Susceptibles de Mejora.*

Para que el seguimiento y la evaluación del desempeño logren retroalimentar el diseño y la ejecución de los planes y programas, se requiere fortalecer la normativa a través de lineamientos operativos, entre otros, para las modificaciones de metas y asignaciones presupuestales.

Figura 6. **Sistema de indicadores derivados del PED 2016-2022 dispuestos por Eje de Gobierno**



Otro componente para la puesta en marcha del Sistema de Evaluación del Desempeño, es la generación y el manejo de información con estándares de calidad, oportunidad, acceso y disponibilidad, así como armonizar y articular los sistemas de información existentes que contribuyan a la efectiva transparencia y rendición de cuentas.

Con este entendido, el desarrollo de la capacidad institucional en el interior de la Administración Pública Estatal busca impulsar de manera gradual desde la planeación hasta la rendición de cuentas, la apropiación de nuevos hábitos de gestión y de conocimientos sobre metodologías y herramientas con enfoque hacia resultados.

Sistema Integral de Evaluación del Desempeño (SIED-PED)

Este sistema tiene como objetivo generar información sobre el desempeño de la Administración en dos vertientes:

1) Monitorear los indicadores de impacto establecidos en el PED 2016-2022, los cuales estarán vinculados a los indicadores de gestión establecidos en las MIR de los programas presupuestales, dispuesto por Ejes de Gobierno.
2) Transparentar los ejercicios de evaluación y publicitar los resultados y los compromisos de mejora derivados de la implementación del Mecanismo de Atención de los Aspectos Susceptibles de Mejora.

Coordinación de las instancias para la Evaluación del Desempeño

Es pertinente señalar por último, que en cumplimiento de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, de la Ley Estatal de Planeación, de la Ley Estatal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca, la Jefatura de la Gubernatura, quien funge como Instancia Técnica de Evaluación, es la autoridad en el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED).

Asimismo, para que la información del desempeño derivada del SED incida en la mejora de la gestión, con el fin de coordinar estrategias para ejercer con eficiencia, eficacia, calidad y economía el gasto público, se requiere de la participación coordinada y transversal de las instancias responsables de la planeación y programación de los recursos: la Coordinación General del Comité Estatal de Planeación para el Desarrollo (COPLADE), la Secretaría de Finanzas y la Secretaría de Administración. A su vez, la participación de la Secretaría de la Contraloría y Transparencia Gubernamental (SCTG) es de gran importancia para acompañar los procesos de transparencia y rendición de cuentas.