

¿Dónde quedó la bolita?

Del federalismo de la recriminación al federalismo de la eficacia.

IMCO
Instituto Mexicano para la Competitividad A.C.



Instituto Mexicano para la Competitividad A.C.

1ª edición: noviembre 2012.

Instituto Mexicano para la Competitividad A.C., 2012.

Impreso en México.

Diseño: Modus.
© Illustraciones: Luis Sosa.
Impreso por: Impresos Villaflorito S.A. de C.V.

Todos los derechos reservados. Bajo las sanciones establecidas en las leyes, queda rigurosamente prohibida, sin autorización escrita de los titulares del *Copyright*, la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio o procedimiento, comprendidos la reprografía y el tratamiento informático, así como la distribución de ejemplares mediante alquiler o préstamo públicos.


?!
FEDERAL
ESCUELA
HOSPITAL
PRISIÓN
IMPUESTOS
?!
ESTADO
IMPUESTOS

Mensaje del Presidente del Consejo Directivo IMCO

La capacidad para atraer y retener inversión y talento es la definición que hemos forjado en IMCO para analizar y proponer políticas públicas que incrementen el bienestar de las personas y mejoren el clima de negocios en nuestro país. Gente con más educación y mejor salud tiene mayor capacidad para producir más durante más tiempo. Una población más educada y más sana es también más productiva, lo cual constituye una fuerte llamada de mercado para la inversión. A su vez, una mayor inversión incrementa las capacidades productivas de las personas. El círculo virtuoso entre el capital humano y el capital físico, está en el centro de nuestra definición de competitividad y en el centro de la agenda de cambio que el IMCO ha propuesto de manera consistente a partir del análisis de datos duros.

De igual manera, los últimos años nos han dejado claro que la seguridad pública es quizá el elemento más crítico para nuestro desarrollo. Si la integridad de las personas y de su patrimonio está en riesgo, hablar de los beneficios que ofrecen reformas en otros frentes se vuelve irrelevante. Superar el clima de violencia y la percepción de inseguridad que prevalece en amplios sectores de la sociedad mexicana, está sin duda entre las prioridades nacionales. En este sentido, sin una mayor participación de los gobiernos estatales, difícilmente podrán lograrse esos objetivos.

En la evolución de nuestro pacto federal en los últimos treinta años, se optó por centralizar la recaudación que financia los servicios públicos, mientras que se descentralizó ampliamente el ejercicio de los principales rubros de gasto. Aunque los grandes lineamientos de política se establecen a nivel federal, son los estados quienes ejercen la mayor parte de los recursos. Mientras que hemos visto avances muy significativos en la transparencia de las finanzas públicas y la rendición de cuentas a nivel federal, los gobiernos de las entidades federativas aun tienen una enorme deuda de transparencia con los ciudadanos.

La cuarta edición de nuestro *Índice de Competitividad Estatal*, está dedicada a resaltar el papel crucial que tienen los gobiernos de las entidades federativas en la tarea de mejorar las condiciones de seguridad, educación y salud de la población. En nuestro país, no existe una relación subordinada entre los poderes de los estados y los poderes federales en esos temas fundamentales para el bienestar y la productividad. Se trata de responsabilidades compartidas y de atribuciones complementarias. Lograr la coordinación y la cooperación necesarias entre los poderes federales y los poderes de las entidades, es un reto compartido que no podemos darnos el lujo de seguir aplazando.

Por último, el reto de incrementar los recursos para mejorar la seguridad, educación y salud, se conjuga con el reto de lograr mayor eficiencia a través de la transparencia y la evaluación de resultados. Si bien es cierto que necesitamos más dinero para ofrecer una mayor seguridad, educación y salud a la población, también es cierto que necesitamos más seguridad, más educación y más salud por nuestro dinero.

Lic. Valentín Diez Morodo
Presidente del Consejo del IMCO

Sobre la presente edición

Tras haber presentado propuestas para fortalecer la competitividad de las entidades mexicanas en 2010 mediante el estudio *La caja negra del gasto público*, en esta ocasión publicamos la cuarta edición de la serie, titulada: ***¿Dónde quedó la bolita? Del federalismo de la recriminación al federalismo de la eficacia. Índice de Competitividad Estatal 2012.***

En su primera sección, este libro presenta a la sociedad mexicana una investigación exhaustiva acerca de las relaciones de responsabilidad que existen entre el gobierno federal y las entidades federativas. La ambigüedad que prevalece la definición de estas responsabilidades, no sólo reduce los incentivos políticos y económicos de las dependencias gubernamentales para actuar en beneficio de la ciudadanía, sino que impone limitaciones importantes a la gestión eficiente de los recursos fiscales, y entorpece la continuidad y evaluación de las políticas públicas. Esta problemática es abordada desde la perspectiva del gasto público, al que se dedica el primer capítulo del estudio. Posteriormente, se analizan los tres servicios públicos que dicho gasto administra: la educación, la salud y la seguridad. Por último, se dedica un quinto capítulo al estado de la evaluación de los programas sociales y políticas públicas del país: un tema ineludible en la planeación de un programa político de largo plazo que otorgue verdaderos resultados.

La segunda sección del estudio presenta, a partir de un análisis estadístico de la más alta calidad, calificaciones comparables en materia de competitividad para todas las entidades federativas. El objetivo es que la evaluación se convierta en una herramienta útil y objetiva para diseñar, priorizar y dar seguimiento a las políticas públicas del gobierno federal y de las entidades federativas.

Consejo Directivo IMCO

VALENTIN DIEZ MORODO
Presidente del Consejo de IMCO
Presidente del Consejo Mexicano de Comercio Exterior, Inversión y Tecnología

TOMÁS GONZÁLEZ SADA
Vicepresidente del Consejo de IMCO
Presidente y Director General Ejecutivo
Grupo CYDSA, S.A de C.V

ROBERTO NEWELL GARCÍA
Vicepresidente del Consejo de IMCO

JOSÉ LUIS BARRAZA GONZÁLEZ
Presidente del Consejo de Administración
Grupo Aeroméxico, S.A. de C.V.

JUAN BECKMANN VIDAL
Presidente
Grupo Cuervo, S.A. de C.V.

ENRIQUE CABRERO MENDOZA
Director General
CIDE

EMILIO CARRILLO GAMBOA
Socio Fundador
Bufete Carrillo Gamboa S.C.

MARÍA AMPARO CASAR PÉREZ
Académica
CIDE

EUGENIO CLARIOND REYES-RETANA
Presidente del Consejo de Verzatec
A C U R A

LUIS DE LA CALLE PARDO
Director General
De La Calle Madrazo Mancera, S.C.

CARLOS ELIZONDO MAYER-SERRA
Académico
CIDE

Consejo Directivo IMCO

CLAUDIO X. GONZÁLEZ LAPORTE
Presidente del Consejo de Administración y Director General
Kimberly-Clark De Mexico, S.A. De C.V.

GABRIELA HERNÁNDEZ
Directora General
General Electric México

CR HIBBS
Consultora
Stanford

ANTONIO PURÓN
Consultor independiente

ALEJANDRO RAMÍREZ MAGAÑA
Director General
CINEPOLIS, S.A. de C.V.

GABRIELA RAMOS PATIÑO
Directora Adjunta del Gabinete del Secretario General de la OCDE
OCDE

LORENZO ROSENZWEIG PASQUEL
Director General
Fondo Mexicano para la Conservación de la Naturaleza, A.C.

DAVID SASAKI
Omidyar Network

JAIME SERRA PUCHE
Socio Director
SAI Consultores, S.C.

DANIEL SERVITJE MONTULL
Director General
Grupo Industrial BIMBO, S.A. de C.V.

JAIME ZABLUDOVSKY
Presidente Ejecutivo
Consejo Mexicano de la Industria de Productos de Consumo, A.C.

SCOTT RANK
Presidente Ejecutivo y Director General
Wal-Mart de México

Reconocimientos

La dirección de este proyecto estuvo a cargo de Armando Chacón. Aslan Cohen fue el responsable de la realización editorial del libro, así como de la coordinación del cálculo y del análisis estadístico del Índice de Competitividad Estatal 2012.

La redacción e investigación del capítulo ***La deuda pendiente de los estados con la sociedad: transparencia en las finanzas públicas*** estuvo a cargo de Gabriela Alarcón y Carlos Grandet; ***El reto educativo en manos de los gobiernos estatales,*** a cargo de Armando Chacón; ***El siguiente reto del Seguro Popular: el derecho a la calidad,*** a cargo de Jana Palacios, Pavel Ramírez y Marcelina Valdez; ***El calibre y la celda: Federalismo y seguridad pública,*** a cargo de Alejandro Hope; finalmente, el capítulo de ***Evaluar: un imperativo de los gobiernos estatales*** corrió a cargo de María José Montiel. Agradecemos particularmente a David Colmenares Páramo, Juan Pardinas, Sylvia Schmelkes, Otto Granados y Gonzalo Hernández Licona por las valiosas contribuciones editoriales que generosamente nos enviaron para acompañar la primera sección de este libro.

El robustecimiento de la metodología para la elaboración del presente Índice no hubiera sido posible sin la labor de Manuel Molano. En el mismo tema, agradecemos profundamente a Luis Mauricio Torres, Esther Ruiz y Jesús Nava por el arduo trabajo de recopilación de la información estadística necesaria para el cálculo del Índice. En la segunda sección de este libro dejan huella las aportaciones que prácticamente todo el personal profesional del IMCO realizó en el análisis y la redacción de los resultados finales del estudio.

Agradecemos a otros miembros del equipo por su contribución en el análisis de la información y en la redacción del informe, especialmente a David Rodríguez y Eduardo Clark. También agradecemos a Adolfo Pérez por su intensa labor en el diseño editorial de este libro; y extendemos un sincero reconocimiento a Priscila García por la organización del evento de presentación de este informe, y su difusión ante los medios de comunicación.

Este estudio no hubiera sido posible sin la valiosa guía del personal directivo del IMCO. Los comentarios, ideas y propuestas de Gabriela Alarcón, Rodrigo Gallegos, Manuel Molano, Alejandro Hope, Jana Palacios y Juan Pardinas fueron vitales para la realización del proyecto.

Finalmente, reconocemos la labor exhaustiva de otros miembros del personal de IMCO, entre ellos a Verónica Palacios, Laura Serrano, Lilia Barrueto, Sandra Pérez, Hermilo Pérez, Jorge Pérez y Álvaro Cunqueiro, ya que sin su esfuerzo este libro no hubiera sido posible.

Agradecimientos

Gracias a los apoyos institucionales de todos aquellos que han creído y han brindado su apoyo al IMCO desde su surgimiento, nuestra institución es hoy más sólida que nunca. Agradecemos al Consejo Mexicano de Hombres de Negocios por su continuo apoyo intelectual y económico, sin el cual la tarea del IMCO sería imposible. Asimismo, estamos muy agradecidos con la Fundación Hewlett por confiar en nuestro trabajo y brindarnos recursos para este y otros proyectos. También nos encontramos agradecidos por el apoyo y financiamiento por parte de *Omidyar Network* para realizar esta publicación.

Agradecemos especialmente la presencia y el apoyo incondicional de nuestro Consejo Directivo, un grupo de hombres y mujeres con la voluntad y la visión para transformar a México en un país altamente competitivo. Es importante mencionar el constante apoyo de Don Valentín Diez Morodo durante los casi 8 años de operación del Instituto.

Staff Profesional IMCO

Gabriela Alarcón

Jesús Alarcón

Armando Chacón

Eduardo Clark

Aslan Cohen

Ricardo Corona

Darcia Datshkovsky

Rodrigo Gallegos

Priscila García

Carlos Grandet

Manuel Guadarrama

Alejandro Hope

Fátima Masse

Manuel J. Molano

María José Montiel

Jana Palacios

Juan E. Pardinas

Pavel Ramírez

Cecilia Reyes Retana

David Rodríguez

Saúl Rodríguez

Marcelina Valdés

Stephanie Zonszein

Servicio social: Christian Cuéllar, Raimundo Dávalos, Diego Díaz, Ana Hernández, Melissa Medina, César Resendiz, Esther Ruiz y Luis Mauricio Torres.


?!
FEDERAL
ESCUELA
PRISIÓN
IMPUESTOS
?!
ESTADO
IMPUESTOS

Índice de Competitividad Estatal 2012

- Introducción 13

I. Gasto y finanzas públicas: La deuda de transparencia de los estados con la sociedad. 15

II. Educación: El poder de la evaluación y la competencia. 27

III. Salud: El reto de calidad del Seguro Popular. 41

IV. Seguridad pública: El calibre y la celda. 53

V. Evaluación: Un imperativo para los gobiernos estatales. 63

- Informe de Competitividad Estatal 2012

a. Resultados generales 75

b. Resultados por subíndice 78

c. Resultados por entidad federativa 98

- Anexo metodológico 163

¿Dónde quedó la bolita?

Del federalismo de la recriminación al federalismo de la eficacia

Es uno de los juegos más viejos del mundo, con orígenes en la antigüedad más remota. Una persona, una mesa, una bola, tres tapas idénticas. El tahúr muestra la bola, la coloca debajo de una de las tapas y procede, con extrema destreza, a intercambiar la ubicación de las tapas. Reta entonces a la alrededor de la mesa a adivinar dónde quedó la bolita. Y, claro, siempre hay algún incauto que toma la apuesta, acicateado por paleros y por el aguijón de una fácil ganancia, que toma la apuesta.

El desprevenido jugador apunta a la tapa del centro: no, la bola está a la derecha. Apunta a la derecha: no, la bola está a la izquierda. Invariablemente falla en el intento de encontrarla. No es casualidad: el juego no es juego, es un acto de prestidigitación dirigido a arrancar dinero del público. La bolita no está bajo las tapas: está en una manga del merolico o un hueco oculto en la mesa. Está fuera del juego, en todas las tapas y en ninguna.

El federalismo mexicano tiene algo de este juego. La bolita se llama responsabilidad pública y las tapas portan los títulos de federación, estados y municipios ¿Dónde está la responsabilidad por las escuelas, las clínicas, la seguridad de las calles? ¿Es federal, estatal, municipal? ¿O tal vez es de todos y por ello de nadie?

Consideren tres escenarios hipotéticos (toda semejanza con la realidad es estrictamente intencional):

- Una madre lleva a su hijo enfermo a una clínica estatal. Sorpresa, sorpresa: no hay para cuando sean atendidos. No hay suficientes médicos ni enfermeras ni camas. Cuando la madre se torna en plural y una manifestación se agrupa frente a la oficina de la secretaría estatal de salud, la respuesta es que la Federación "no les ha radicado el recurso" (se sabe que se está jugando a la bolita cuando el dinero no es dinero, es recurso y no se entrega, se radica). Y desde la Federación se responde con un alegato sobre el pari passu y las reglas de operación que no entienden ni los enterados ¿Dónde quedó la bolita?
- No hay clases en una escuela desde hace un mes. Los maestros protestan en las calles por mejoras salariales y contra la evaluación universal. La escuela está bajo administración estatal, el gobierno del estado paga la nómina y el plantón de los huelguistas está frente a la secretaría estatal de educación. Pero el titular de esa dependencia alega que el conflicto es federal: el convenio salarial se hizo en la SEP y la evaluación se determinó en la oficina que fue de Vasconcelos. Las clases no se reanudan por un mes más, en lo que funcionarios federales y estatales acaban de ponerse de acuerdo ¿Dónde quedó la bolita?
- Un homicidio en una ciudad norteña. Los policías municipales no estaban allí para detener a los asesinos. Tampoco los soldados del operativo federal. Personal de la procuraduría estatal arriba a la escena del delito. Y al recoger la evidencia, descubren que la bala homicida salió de un arma de alto poder, un cuerno de chivo con toda probabilidad. Los MPs asumen que es un acto de la delincuencia organizada y por tanto de responsabilidad federal. Pero los federales, también en la escena, responden que el homicidio es un delito del fuero común. El resultado es una averiguación previa en el archivero, unos asesinos en la calle y un cadáver en una fosa común ¿Dónde quedó la bolita?

Los escenarios anteriores no deberían presentarse. En teoría, nuestro arreglo constitucional está fundado en un principio de subsidiariedad: las autoridades estatales sólo deben hacer lo que los gobiernos municipales no pueden resolver y al gobierno federal interviene sólo cuando el tema claramente rebasa el ámbito estatal. En la práctica, esa admirable estructura piramidal se parece a una telaraña: hay concurrencias y coadyuvancias, aportaciones y subsidios y reglas de operación, acuerdos de colaboración y subrogaciones, operativos federales y operaciones conjuntas (y el hecho dominante de que, en lo fundamental, sólo uno cobra, pero todos gastan).

Ese peculiar arreglo institucional, nacido de un proceso inacabado de descentralización, tiene consecuencias importantes para la operación de las instituciones públicas:

- Dificulta la rendición de cuentas: el ciudadano tiene problemas para identificar al responsable de proveer un bien o servicio público. Según sondeos recientes, un porcentaje no menor de la población asigna al Presidente de la República la responsabilidad por la recolección de basura. En elecciones estatales, el incremento de la inseguridad o el deterioro de los resultados educativos acaban por tener efectos menores en la distribución de preferencias partidistas.
- Reduce el aprendizaje entre entidades federativas: en ausencia de líneas claras de responsabilidad, se vuelve muy complejo evaluar políticas públicas a nivel estatal y municipal ¿El aumento de la incidencia delictiva en un estado es resultado de carencias de las instituciones de la entidad o consecuencia de una intervención federal? ¿Qué nivel de gobierno debe llevarse el mérito (o las críticas) por la mejoría (o el descenso) de indicadores de salud o

educación en un estado? En ausencia de evaluación sistemática, el federalismo no cumple una de sus funciones centrales: facilitar la experimentación y el surgimiento de mejores prácticas entre estados.
- Tensiona la relación entre niveles de gobierno: sin claridad sobre las responsabilidades correspondientes, la relación entre niveles de gobierno se vuelve un concurso de recriminaciones mutuas ¿Malos resultados en seguridad, salud, educación, medio ambiente? El gobierno federal acusa a las autoridades estatales de negligencia, corrupción o ineptitud. El gobierno estatal responde que todo es culpa de las restricciones financieras impuestas por la Secretaría de Hacienda. El ciudadano paga los platos rotos.

Cada dos años, IMCO elabora un índice de competitividad estatal. Uno de sus objetivos centrales es facilitar la adopción en las entidades federativas de políticas públicas que promuevan la libertad, seguridad y bienestar de los ciudadanos. En la elaboración de esta edición, decidimos que, al tiempo en que mediamos el desempeño de los estados, necesitamos analizar las reglas e incentivos que rigen su operación. Es decir, era indispensable entender cómo funciona el federalismo mexicano.

Para acercarnos al tema, dividimos la tarea en dos grandes secciones:
- Dos capítulos transversales sobre finanzas públicas y evaluación de políticas públicas para dibujar los contornos generales del problema.
- Tres capítulos temáticos sobre salud, educación y seguridad pública para comprender la operación concreta del arreglo federal.

Cada capítulo aborda el problema desde perspectivas distintas y llega a conclusiones diferenciadas. Sin embargo, del conjunto surgen algunas líneas generales del federalismo que quisiéramos y que el país se merece:
- Los gobiernos estatales deben tener responsabilidad primaria por lo que sucede en sus entidades, salvo en temas estrictamente circunscritos al ámbito federal.
- Si se requiere la intervención federal en un tema de competencia estatal, esta debe ser subsidiaria, de duración limitada y transparente, no substitutiva, opaca y con alcances indefinidos.
- Los gobiernos estatales deben tener facultades para experimentar con políticas públicas y eso implica flexibilidad en la asignación de recursos presupuestales.
- Como corolario de lo anterior, las finanzas públicas de los estados deben estar sujetas a reglas amplias de transparencia y sus políticas públicas deben ser objeto de evaluación permanente.
- Los gobiernos estatales deben estar sometidos a una restricción presupuestal dura y la recaudación propia debe ser un componente esencial de su estructura de ingresos.
- Para saldar su deuda de transparencia con la ciudadanía, los gobiernos estatales deben compartir altos estándares de evaluación. Esos estándares deben permitir no sólo conocer con detalle en que se gasto el 100% de los recursos. Además deben demostrar si ese gasto cumplió con su objetivo de manera eficiente.

Sabemos que no hay federalismo perfecto. Donde hay más de una soberanía en un solo territorio con una sola población, el conflicto es inevitable. Allí está el reciente debate judicial sobre la reforma de salud entre la administración Obama y varios gobiernos estatales de Estados Unidos para probarlo. O las serias disputas del gobierno de Madrid con las comunidades autonómicas españolas sobre finanzas públicas. O el pleito secular entre Quebec y el gobierno federal canadiense.

No pedimos la abolición del conflicto entre federación y estados, ni proponemos abandonar a los gobiernos estatales a su suerte. Tan sólo solicitamos que cada quien haga lo que le toca hacer, que evite transferir su responsabilidad a la cancha contraria y que los ciudadanos sepan donde ubicar los méritos e impartir los castigos.

Para recuperar la metáfora inicial, no queremos que el tahúr siga escondiendo la bolita, engañando a incautos con juegos de ilusionismo.



Gasto y finanzas públicas:
La deuda de transparencia de los estados con la sociedad

La deuda de transparencia de los estados con la sociedad

En la Atenas de Pericles, la construcción de cualquier monumento público iba acompañada por una placa en la que se detallaban todos los gastos realizados para dicha obra. Los griegos, padres de la democracia moderna, entendían la importancia de hacer públicas las cuentas del gobierno para evitar desvíos de sus funcionarios. En las democracias actuales, el concepto no siempre ha sido claro. La primera ola de políticas de transparencia llegó hasta 1950 cuando países como Finlandia, Estados Unidos y Dinamarca aprobaron leyes de acceso a la información.[1] Hoy, 96 de los 213 países existentes cuentan con este tipo de regulaciones.[2]

México inició la construcción de una cultura de transparencia con la promulgación en 2002 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. De este modo, el acceso a la información se convirtió en un derecho de todos los mexicanos. A diez años de esta importante reforma, los avances han sido dispares entre los distintos niveles de gobierno. Una de las grandes limitaciones se encuentra en las finanzas públicas de los estados. De acuerdo con el más reciente estudio de IMCO sobre transparencia del presupuesto, la mayoría de los gobiernos estatales no desglosa adecuadamente rubros claves de la cuenta pública.[3] Como se detallará en este capítulo, la opacidad en la gestión del gobierno puede llevar a graves problemas para las finanzas públicas locales, que a su vez deteriore la competitividad de los estados.

Transparencia y competitividad

David Colmenares Páramo

Auditor Especial de Gasto Federalizado de la Auditoría Superior de la Federación

Tema presente es la necesidad de homologar la contabilidad gubernamental de los tres órdenes de gobierno, para saber realmente qué hacen las autoridades, cómo cobran y gastan. Una contabilidad nacional, homologada, que se traduzca en transparencia y mejor rendición de cuentas, es fundamental para mejorar y así pensar en una nueva coordinación fiscal integral o hacendaria, que a su vez genere un clima de inversión y competitividad adecuado. La opacidad y la insuficiente rendición de cuentas han sido el origen de la limitada competitividad de la mayoría de las entidades federativas.

Hoy, la realidad de las haciendas públicas estatales y municipales es sombría: dependencia de las transferencias; limitado potencial recaudatorio de sus ingresos propios; participaciones por debajo de su nivel real de 2008; menos recursos por otras vías (ya no reciben excedentes petroleros, la base de la tenencia está disminuida y muchos abdicaron de ella); acelerado endeudamiento en los últimos tres años –sin límites a su crecimiento– hasta llegar a rebasar con mucho los 160 mil millones de pesos de deuda de 2006. En efecto, actualmente la deuda es de 404 mil millones, y si le agregamos otras obligaciones financieras, se acerca a los 450 mil millones.

Poca transparencia en el ejercicio del gasto, con muchos espacios de discrecionalidad: los indicadores de peligro se disparan.

Hay casos extremos muy conocidos, pero para poder empezar a remontarlos se requiere revisar el propio Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, introduciendo reglas fiscales como la aplicación de los cambios en materia de contabilidad gubernamental, transparencia, rendición de cuentas, presupuesto con base en resultados y redistribución de competencias tributarias. En suma, avanzar en un federalismo descentralizado, pero con reglas claras y una coordinación gubernamental responsable.

Para fortalecer al gasto condicionado, se requiere de una Ley del Gasto Federalizado. De no implementarse, seguiremos retrasados en competitividad.

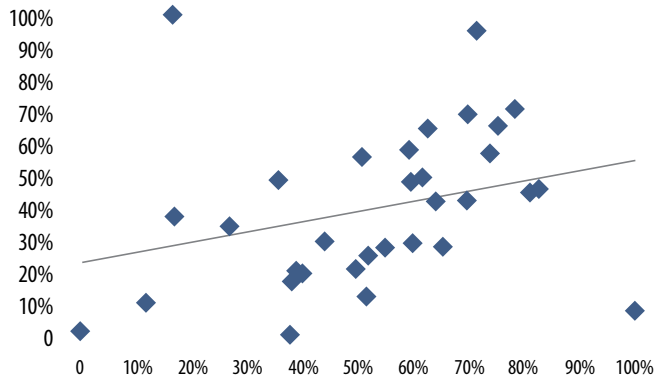
1. La Ley de Libertad de Prensa de Suecia decretada en 1766 incluía el derecho de acceso a documentos públicos. Esta es la primera legislación conocida que incluye explícitamente este derecho.
2. Roger Vleugels, *Overview of all 86 FOIA Countries* [en línea], 2008. http://www.statewatch.org/news/2008/sep/foi-overview-86-countries-sep-2008.pdf (Consulta 14 de octubre de 2012).
3. IMCO. "Índice Estatal de Transparencia Presupuestaria." México D.F, 2012.

La importancia de la transparencia para alcanzar la rendición de cuentas

La transparencia de los gobiernos es una poderosa herramienta que le permite a la sociedad vigilar la gestión pública. La transparencia se da cuando los gobiernos ponen a disposición de la sociedad información clara y suficiente que sea útil para evaluar las dos condiciones esenciales de todo buen gobierno: 1) el uso eficiente de los recursos, es decir, que se obtengan los bienes o servicios públicos al menor costo, y 2) un alto impacto social, es decir, que se gaste en aquellos bienes o servicios que beneficien más a la sociedad.

La transparencia es el primer paso para una rendición de cuentas efectiva. Esto último sólo se logrará si se genera un cambio en el comportamiento de los funcionarios públicos. A su vez, esto solo se podrá conseguir si la divulgación de la información va acompañada de incentivos positivos (ej. votos o recursos adicionales) y negativos (ej. sanciones administrativas o penales) dirigidos a modificar el comportamiento de los funcionarios.

Gráfica 1.1 Relación entre transparencia[4] y facilidad para hacer negocios[5] en los estados



Fuente: IMCO con datos de Índice Estatal de Transparencia Presupuestal 2012, Índice de la Calidad de la Transparencia 2010 y Doing Business México 2012

En teoría, la transparencia conduce a la rendición de cuentas, lo cual reduce la corrupción y hace a los gobiernos más efectivos para atender las necesidades de la población. Esto se traduce en una mayor competitividad. La Gráfica 1.1 muestra la relación estadísticamente significativa y positiva que existe entre el nivel de transparencia y la facilidad para hacer negocios, como un proxy de un mejor clima de negocios. Lo anterior nos da indicios de que los gobiernos estatales más abiertos ofrecen condiciones más favorables para atraer inversión y talento.

El pacto de coordinación fiscal hace urgente la transparencia en los estados

La descentralización fiscal en México inició en los años ochenta y se aceleró a fines del siglo pasado con el aumento de la pluralidad en la Cámara de Diputados, encargada de asignar el gasto público a través del presupuesto. Este proceso consistió esencialmente en la concentración de la recaudación de ingresos a nivel federal y la desconcentración del gasto en estados y municipios. Bajo el pacto de coordinación fiscal, los estados cedieron a la federación la facultad para recaudar los principales impuestos (IVA e ISR) por razones tanto de eficiencia recaudatoria como de justicia redistributiva. A cambio de la suspensión sus facultades recaudatorias, la federación debe transferir a los estados un porcentaje de los ingresos recaudados centralmente.

La suspensión de facultades recaudatorias de los estados a favor de la federación no implica que existe una relación de subordinación entre estados y federación. Es decir, las autoridades y órganos estatales no dependen de la federación aun cuando la Constitución prevalece sobre las legislaciones estatales en algunos ámbitos claramente acotados.[6] El acuerdo hacendario le da un amplio margen a los estados sobre el manejo de sus finanzas públicas, al mismo tiempo que limita las posibilidades de la federación para intentar forzar la adopción de una cultura de transparencia. Partiendo de esto, es indispensable examinar qué pueden hacer los gobiernos estatales para saldar la deuda de transparencia que tienen con la ciudadanía.

La proporción del gasto que ejercen los estados es cada vez mayor

Como resultado del pacto fiscal, los ingresos recaudados por las entidades federativas y municipios han caído significativamente hasta representar solo 9.2% de sus ingresos totales.[7] Este porcentaje está muy por debajo de otros países federalistas e incluso de algunos países centralistas como Francia o Corea (ver Gráfica 1.2).

4. La transparencia es caracterizada por los resultados normalizados del Índice Estatal de Transparencia Presupuestal 2012 del IMCO y del Índice de la Calidad de la Transparencia 2010 del CIDE.
5. La facilidad para hacer negocios es caracterizada por los resultados normalizados del reporte Doing Business in Mexico 2012 del Banco Mundial.
6. Ismael Camargo, *El régimen interior de las entidades federativas,* Instituto de investigaciones jurídicas, UNAM, México D.F., 2009.
7. OECD, *Fiscal Descentralization Database,* 2010. http://www.oecd.org/ctp/fiscalfederalismnetwork/oecdfiscaldecentralisationdatabase.htm (Consulta 26 octubre 2012).

La contradicción mexicana: el federalismo centralista.

Juan E. Pardinas

Director General del Instituto Mexicano para la Competitividad A.C.

En México, apenas el 3% de los ingresos totales del sector público se origina en estados y municipios. En Chile, los gobiernos locales generan el 7% de la recaudación total. El problema es que este país sudamericano no tiene un sistema federal, sino centralista. Su territorio no está dividido en estados soberanos sino en regiones. Los dirigentes políticos de estos territorios son designados directamente por el presidente de la República y forman parte del gobierno central. Esto quiere decir que, en materia de impuestos, el federalismo mexicano es más centralista que una de las naciones más centralistas de América Latina. En dos países con sincera vocación federalista, Argentina y Brasil, el esfuerzo de recaudación tributaria de los gobiernos estatales es hasta 5 y 10 veces superior que el de sus pares mexicanos.

¿Los gobernadores son los únicos responsables de esta situación? Nuestro centralismo fiscal tiene una profunda inspiración constitucional. Como muestra basta un precepto de la Carta Magna: Artículo 73. El Congreso tiene facultad para establecer contribuciones especiales sobre tabaco, gasolina, cerillos y productos fermentados. Esta ordenanza constitucional impide que la Cámara de Diputados de algún estado o la Asamblea Legislativa del DF pueda cobrar impuestos sobre esta lucrativa base fiscal. Recientemente, la SHCP anunció una evolución muy positiva de los impuestos sobre tabaco y el alcohol. Si la Constitución no lo prohibiera, las entidades de la República podrían beneficiarse directamente de estos impuestos al pecado.

En Estados Unidos, cada estado impone un impuesto local al tabaco. El rango del tributo varía notablemente de una entidad a otra. En Missouri son 17 centavos por cajetilla y en Nueva York son 4.35 dólares. En gasolinas, California cobra 48 centavos por galón, pero en el estado vecino de Nevada el impuesto es de 33 centavos. En Canadá, las provincias y ciudades tienen la soberanía para cobrar distintos impuestos cada vez que se llena el tanque del coche: al tránsito, a la emisión de carbón y a la venta de combustible.

El origen de esta rama del centralismo fiscal mexicano no tiene una lógica económica sino política. En octubre de 1942, en pleno sexenio de Manuel Ávila Camacho, se modificó el artículo 73 de la Carta Magna para darle al Congreso federal la exclusividad de legislar sobre estos impuestos. La redacción constitucional sobre el tema es tan anticuada que todavía se menciona al aguamiel como una fuente específica de recaudación tributaria. Por más que busqué la cifra, no logré encontrar cuánto colecta Hacienda por consumo de pulque en nuestro país.

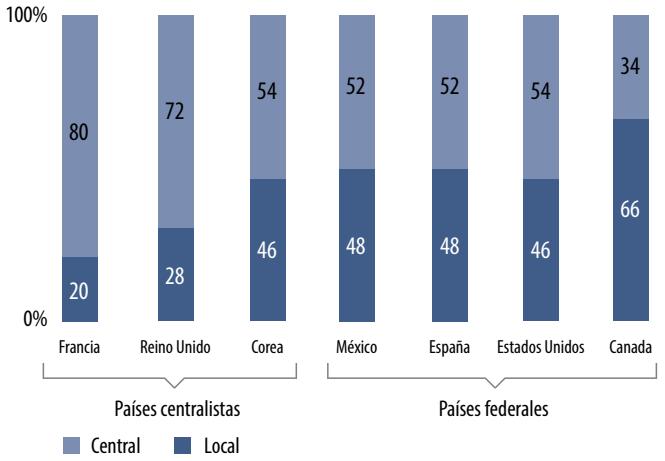
El mayor desafío político de México, en la primera mitad del siglo XX, fue centralizar el poder alrededor de la figura presidencial. En contraste, el reto más grande al final del siglo pasado fue precisamente el inverso: descentralizar las potestades del ejecutivo. El problema fue que se descentralizaron muchas facultades, pero se preservó la responsabilidad fundamental de cosechar tributos para alimentar al erario. Ávila Camacho no quería que los caudillos regionales tuvieran una fuente directa para financiar asonadas y revueltas. En los años anteriores había costado mucha sangre y fuego el proceso de "pacificación" de ambiciones de los caciques estatales. Dejarles a estos jefes militares una eficiente fuente de recaudación tributaria implicaba una amenaza a la estabilidad del frágil orden posrevolucionario.

Setenta años después, en un país muy distinto que también se llama México, los gobernadores no tienen facultades para cobrar impuestos al tabaco o la gasolina. En algo se parece aquella nación de caudillos al país donde vivimos el día de hoy: no se recaudan suficientes impuestos. Si algún día esto cambia, nuestros caciques modernos tendrán que cooperar en la impopular tarea de recaudar una porción de los recursos que genera la sociedad.

Publicado previamente en el diario *Reforma*.

En contraste, la proporción del gasto público que es ejercido por los gobiernos estatales ha aumentado de manera sostenida.[8] Entre 1990 y 2010, esta proporción pasó de 23% a 39%,[9] y es similar a la de países como Estados Unidos o Canadá, que también son federaciones (ver Gráfica 1.3). En este mismo periodo, las transferencias federales hacia las entidades crecieron a una tasa anual de 8%, mientras que el gasto ejercido por el gobierno federal creció a una tasa anual 5%.

Gráfica 1.3 Composición del gasto según gobierno ejecutor, 2010



Fuente: Elaboración propia con datos de OECD Fiscal Descentralization Database

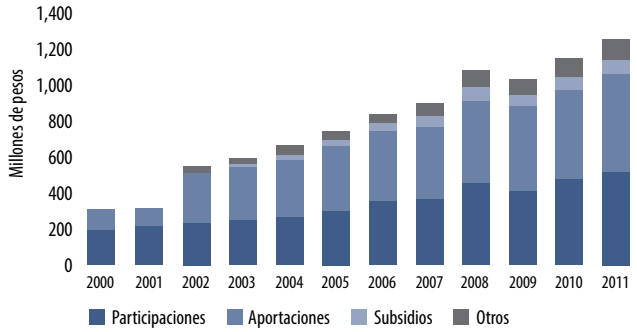
La proporción cada vez mayor del gasto que han ejercido los estados requirió de la creación de instituciones e incentivos que promuevan la rendición de cuentas sobre el destino de estos recursos. Sin embargo, como se verá continuación, esto no ha sucedido.

Las transferencias federales no incorporan criterios de transparencia

Para entender cómo los estados ejercen el gasto es necesario comprender la naturaleza de sus fuentes de ingreso. Los ingresos de los gobiernos estatales dependen cada vez más de las transferencias federales: en 2011, éstas representaban el 83% de sus ingresos totales, mientras que en 1990 dicho porcentaje era de solo 61%.[10] El grueso de transferencias federales se divide en dos grandes ramos del Presupuesto de Egresos de la Federación, las aportaciones (Ramo 33) y las participaciones (Ramo 28), que en conjunto representan el 81% del total.

El Ramo 33 consiste en los recursos etiquetados para los estados, es decir, el dinero que debe ser empleado para un fin en específico. Los recursos están distribuidos en ocho fondos que cubren un rubro determinado, siendo los de educación y salud los más importantes por el monto que reciben.[11] Estos dos fondos representan el 71% de los recursos disponibles del Ramo 33.[12] El Ramo 28 consiste en los recursos no etiquetados para los estados, esto es, los estados eligen libremente el destino de esos recursos.

Gráfica 1.4 Composición de las transferencias federales, 2000-2011



Fuente: IMCO, con datos de SHCP.

Los criterios para determinar el monto que le corresponde a cada estado están definidos en la Ley de Coordinación Fiscal. Las fórmulas que se utilizan para la distribución de los recursos consideran el PIB per cápita de una entidad federativa, la cantidad de ingresos recaudados localmente y la población. En el caso de los fondos con un fin específico, como el de educación, la asignación está basada en la matrícula de alumnos de dicho estado. Sin embargo, la legislación no contempla criterios de buen gobierno en la distribución de recursos.

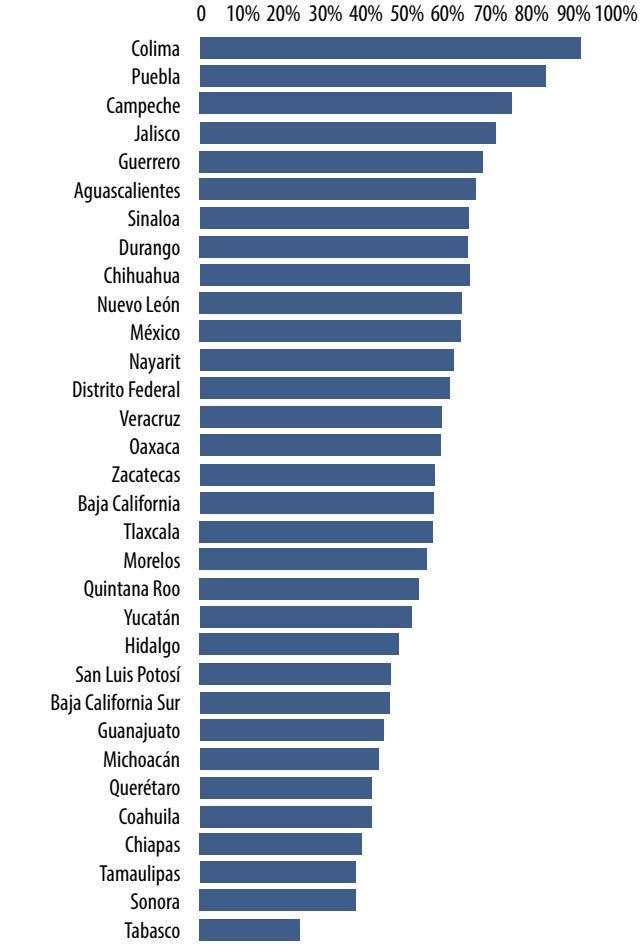
Esto implica que el diseño del pacto de coordinación fiscal carece de mecanismos para premiar (o castigar) la existencia (o la falta) de transparencia y rendición de cuentas en el ejercicio de los recursos públicos a nivel estatal. Los únicos mecanismos que existen en este sentido para castigar a quienes hacen un mal uso de los recursos son las sanciones a los funcionarios públicos responsables de la asignación y ejecución del gasto. Actualmente, el monto de las transferencias federales a los estados no depende de si éstos son transparentes en el uso de los recursos públicos.

8. Sin incluir servicio de la deuda, pensiones y financiamiento para instituciones federales autónomas.
9. Egresos de entidades federativas (sin incluir municipios) como porcentaje del gasto neto del sector público presupuestario. Fuentes: INEGI y SHCP.
10. INEGI, *Finanzas públicas municipales y estatales,* 2011. http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/registros/economicas/finanzas/default.aspx (Consulta 25 Octubre 2012).
11. Los fondos son FAEB (educación), FASSA (salud), FAIS (infraestructura social), FASP (seguridad pública), FAM (usos múltiples), FAFM (fortalecimiento municipios), FAETA (educación tecnológica y de adultos) FAFEF (fortalecimiento entidades federativas)
12. SHCP, Transparencia Presupuestaria, 2010. http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/ptp/index.jsp (Consulta 10 Septiembre 2012).

El atraso de los estados en transparencia

Con la promulgación en 2002 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, el acceso a la información se convirtió en un derecho fundamental de todos los mexicanos. Sin embargo, los avances que se han dado en estos diez años han sido muy dispares en los distintos niveles de gobierno. Si bien hoy es posible contar con información desglosada del Presupuesto de Egresos de la Federación, así como conocer los salarios de los funcionarios federales y los resultados de licitaciones y adjudicaciones, a nivel estatal y municipal esto es imposible en un gran número de entidades.

Gráfica 1.5 Resultados del Índice Estatal de Transparencia Presupuestal 2012



Fuente: IMCO, Índice de Transparencia Presupuestaria 2012.

El estudio más reciente de IMCO sobre información de los presupuestos estatales, revela el enorme rezago que existe en este nivel de gobierno en el desarrollo de una cultura de transparencia.[13] En este reporte se pone en evidencia la amplia y persistente heterogeneidad en el desglose del presupuesto de egresos de los estados, así como el hecho de que, salvo algunas excepciones, no cumplen los criterios mínimos de las buenas prácticas contables. Esto significa, por ejemplo, que en muchos estados es imposible conocer el tamaño de las burocracias estatales, o la capacidad a futuro para solventar las obligaciones con los pensionados, ni tampoco el monto de la deuda y sus condiciones de contratación.

La Gráfica 1.5 muestra el ejemplo de Tabasco, el estado menos transparente en materia de presupuesto, al cumplir con solo 14 de los 59 criterios evaluados por IMCO. En contraste, Colima es el estado más transparente, al cumplir con 54 criterios.[14]

Existen tres áreas en las que la mayoría de los estados no desglosa adecuadamente la información: deuda, salarios y pensiones. Las finanzas públicas de los estados se podrían ver seriamente comprometidas por factores como un crecimiento insostenible de la deuda, crecimiento desmesurado de la burocracia, o la incapacidad de cumplir con el pago de las pensiones. Dar información detallada sobre la cuenta pública permitiría a la ciudadanía (y los mercados financieros) demandar una mayor responsabilidad y eficiencia en las finanzas estatales. Sin transparencia en estos tres rubros, la vulnerabilidad de las finanzas públicas estatales podría tener un desenlace de crisis de solvencia en las entidades y terminar repercutiendo en la salud de las finanzas públicas federales y la estabilidad macroeconómica del país.

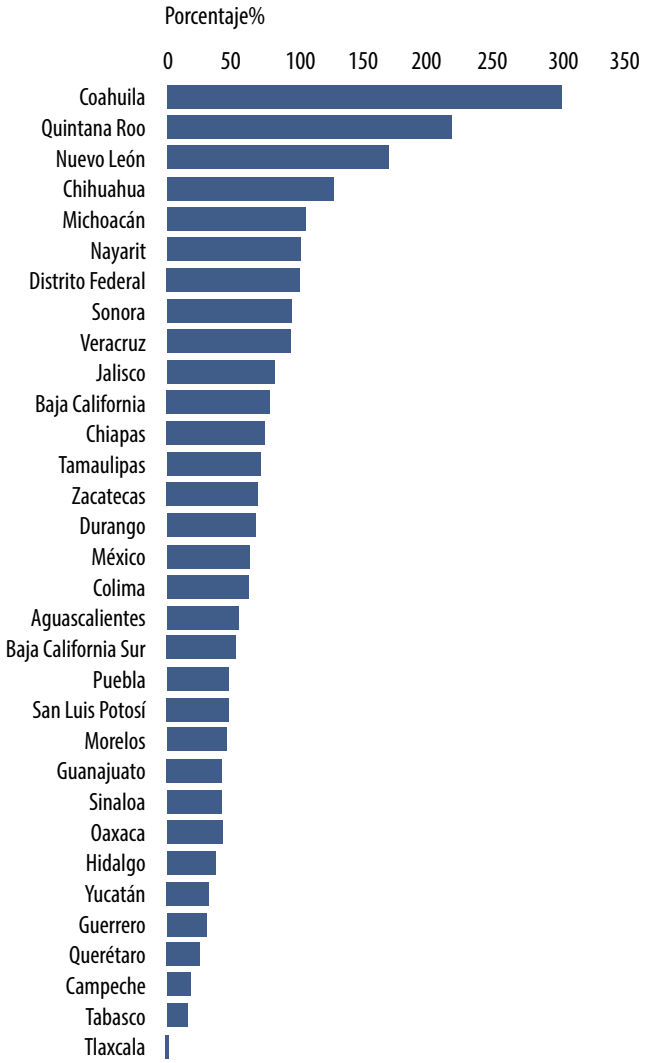
Opacidad en la deuda

En los últimos meses, las noticias sobre el acelerado crecimiento de la deuda estatal han prevalecido en los encabezados. Desde Chiapas hasta Coahuila, los gobernadores salientes han dejado onerosas deudas a sus sucesores y a los ciudadanos.[15] Las obligaciones financieras actuales de los estados representan 59% de sus ingresos garantizables (SHCP, 2012),[16] pero con una amplia varianza entre entidades. La Gráfica 1.6 muestra que en Coahuila la deuda equivale a tres veces el monto de transferencias federales que recibe cada año.

13. IMCO, "Índice Estatal de Transparencia Presupuestaria." México D.F, 2012.
14. *Ibídem.*
15. "Deuda de Sabines supera a la de Moreira en Coahuila", *El Independiente del Sureste,* 4 de octubre de 2012. http://www.elindependiente.mx/noticias/?idNota=8879 (Consulta: 5 noviembre de 2012).
16. Incluye las participaciones en ingresos federales (Ramo 28), los incentivos fiscales, el 25% del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS), el 25% del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF) y los ingresos propios de las Entidades Federativas. No incluye los ingresos propios de los municipios.

El endeudamiento por sí solo no es necesariamente un problema. Sin embargo, un manejo irresponsable puede culminar en una crisis como la que actualmente afecta a Europa o como la que sufrió México en los ochenta. Para evitarlo, debería ser una obligación de los gobiernos estatales informar a la ciudadanía sobre el nivel de endeudamiento. Sin embargo, esto no ocurre y hoy muchos estados contratan deuda sin reportar siquiera a cuánto asciende. El Índice de Transparencia Presupuestal de IMCO muestra que en 2012 sólo tres estados desglosaron los saldos actuales de la deuda pública en su presupuesto. Tamaulipas y Tabasco ni siquiera hicieron público el monto total de la deuda en este documento aprobado por los respectivos Congresos locales.

Gráfica 1.6 Obligaciones financieras como porcentaje de transferencias federales, primer trimestre 2012



Fuente: IMCO con datos de SHCP.

Además de informar sobre el monto de la deuda es necesario conocer las condiciones de contratación para conocer, por ejemplo, si los estados están adquiriendo deuda a tasas de interés competitivas o si el vencimiento es de corto o largo plazo. La realidad es que, con la información existente, es imposible determinarlo. Sólo dos estados desglosaron en 2012 la tasa de contratación de la deuda y ningún estado reportó el plazo de los empréstitos. Sin criterios transparentes, los estados podrían estar endeudándose a una tasa mayor a la de mercado o por un extenso período de tiempo para desviar recursos o favorecer a instituciones crediticias que los apoyen financieramente.

La falta de información sobre las burocracias estatales

El gasto corriente –salarios y gasto operativo, principalmente– es necesario para financiar la operación del gobierno. Sin embargo, en 2011 por cada peso que se destinó a inversión en los estados, tres fueron gastados en salarios. La varianza entre estados en este rubro es amplia: mientras que en Michoacán el gasto en salarios en 2011 representó 44% de los egresos totales del estado, en Morelos fue de solo 6% (ver Gráfica 1.7).[17] Estos porcentajes se pueden tomar como válidos sólo si damos como cierta la información que los estados entregan al INEGI.

El alto gasto en salarios de algunos estados lleva a cuestionar si esto se hace de manera eficiente. Sin embargo, debido a la escasa información que existe, no es posible concluir si en Morelos los burócratas son más eficientes que en Michoacán. Sólo nueve estados desglosaron información sobre el número de plazas de la administración pública estatal y la mitad cuenta con un tabulador de salarios para mandos medios y altos. En el caso del gasto en educación, sólo siete estados hacen público el número de plazas del magisterio, cinco distinguen entre el personal del magisterio que es de base y confianza y seis reportan el salario de los maestros. Sin un desglose adecuado de estos gastos es imposible saber si el dinero se destina a pagar salarios competitivos a maestros, a capacitación o a sueldos exorbitantes para altos funcionarios.

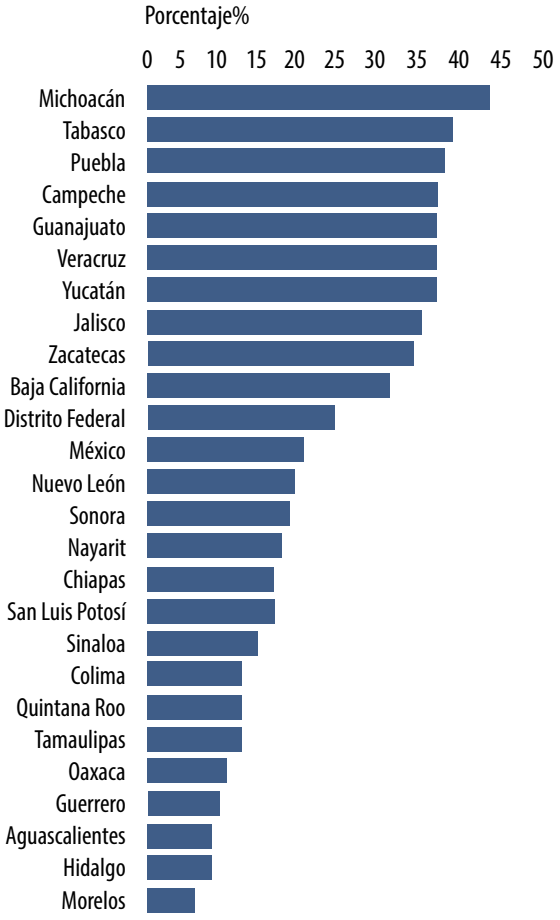
Crisis en el sistema de pensiones y falta de transparencia

Los sistemas de pensiones estatales sitúan al país frente a una crisis que puede tornarse catastrófica. Actualmente, 15 entidades federativas enfrentan un fuerte problema en sus sistemas de pensiones que pueden afectar su viabilidad financiera.[18] En el caso de Veracruz, las reservas se

17. INEGI, *Finanzas públicas municipales y estatales,* 2011. http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/registros/economicas/finanzas/default.aspx (Consulta 25 Octubre 2012).
18. Pedro Vázquez Colmenares, *Pensiones en México: la próxima crisis,* Siglo Veintiuno, México D.F, 2012.

han agotado, por lo que se requerirán aportaciones extraordinarias para los próximos tres años de 1,210 millones de pesos. Puebla necesitará aportaciones extraordinarias equivalentes a 4% de su gasto operativo.

Gráfica 1.7 Gasto en salarios como porcentaje de egresos totales por estado, 2011



Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI

La opacidad que existe para reportar las obligaciones con el régimen de pensiones estatales no permite contar con información tan básica como el valor de los pasivos pensionarios en cada estado. Estimaciones realizadas en 2008 apuntan que los pasivos contingentes de los sistemas de pensiones estatales representaban 13 puntos del PIB.[19] Por otro lado, tampoco es posible conocer el monto del gasto que se destina al pago de pensiones.

Para poder desarrollar una estrategia para solventar las obligaciones pensionarias es fundamental establecer una política para el correcto reporte de información y manejo del sistema que incluya transparencia en su operación y estructura. El balance operativo ajustado de las entidades debería precisar la carga financiera de las obligaciones laborales y en qué porcentaje es que esas obligaciones están fondeadas.

La limitación de las instituciones estatales de transparencia y rendición de cuentas.

No obstante que las 32 entidades federativas cuentan con una Ley de Acceso a la Información Pública y con un instituto estatal de acceso a la información, no han logrado construir una verdadera cultura de transparencia que haga homogéneo el derecho a todos los mexicanos. La simple existencia de instituciones de transparencia no garantiza el acceso a información útil y completa, porque éstas pueden no ser verdaderamente autónomas o no tener las atribuciones suficientes para obligar a los funcionarios a revelar la información. Existen dos elementos esenciales para contar con instituciones sólidas que garanticen la calidad de la información sobre las finanzas públicas estatales. El primero es contar con criterios claros y sujetos a estándares de calidad para los registros contables. El segundo es que las instituciones sean autónomas en su operación.

La homologación de las reglas contables entre los estados es clave para la transparencia en las finanzas públicas pues establece los criterios de clasificación de la información. Sin una contabilidad homogénea, cada estado decide discrecionalmente en qué rubros ubicar los distintos gastos e ingresos. Lo anterior suscita confusiones e impide la comparación entre entidades federativas. La Ley General de Contabilidad Gubernamental, publicada en 2009, plantea los lineamientos básicos para armonizar la contabilidad en todos los niveles de gobierno. Entre las obligaciones que contempla para los estados se encuentra la creación de un sistema estatal de contabilidad, y la de un registro del gasto con criterios específicos sobre su origen y destino. El plazo límite para realizar estas adecuaciones es diciembre de 2012. Sin embargo, el atraso es considerable. Un estudio realizado por el CIDAC en 2011 encuentra que seis estados todavía no tenían en marcha un sistema de contabilidad funcional.[20]

La voluntad de los gobiernos estatales por contar con criterios contables claros y homologados es escasa. Al día de hoy, ninguna de las legislaciones sobre contabilidad a nivel estatal prevé que se generen estados financieros periódicos y comparables siguiendo los lineamientos del Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC), o que se acaten las decisiones de este organismo.[21]

19. *Ibídem.*
20. CIDAC, *Ranking de Normatividad Estatal del Gasto Público,* México D.F, 2011.
21. *Ibídem.*

La autonomía de los institutos estatales de transparencia es otro punto débil. Un estudio de IMCO evaluó el funcionamiento de los institutos estatales de transparencia en el ámbito municipal. La evidencia recolectada muestra que de 16 órganos analizados, sólo siete operan libres de interferencia política.[22] Los principales problemas identificados están en la manera en que se designa a los responsables de cada instituto de acceso a la información. La falta de criterios claros conduce a que su nombramiento dependa en gran medida de la discrecionalidad de los gobernadores. Otro problema es la falta de un presupuesto propio que les permita operar sin necesidad de cabildear cada año el monto que permita su funcionamiento. El otorgamiento de una mayor autonomía presupuestaria a los institutos estatales de acceso a la información es imperativo para que realicen una vigilancia efectiva de ese derecho.

Visto desde otro ángulo, el relativo éxito que ha tenido el organismo federal de transparencia, el IFAI, se ha dado gracias a un conjunto de factores que acompañaron a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Algunos son el crecimiento de la oposición en el Congreso y la presión de la sociedad civil. En conjunto, además de establecer sanciones, elevaron el costo político para aquellos funcionarios que se negaban a proporcionar información. Sin embargo, un factor clave ha sido la continua voluntad política para adoptar buenas prácticas de apertura y transparencia del gobierno. Como ya se comentó, parece haber poco interés por parte de la mayoría de los gobiernos locales por adoptar prácticas que persigan este objetivo. Muchos han optado por seguir confundiendo a su población, mostrando estados financieros diametralmente opuestos a la realidad.

IMCO propone

Para mejorar la transparencia en el ejercicio del gasto en los estados identificamos tres estrategias de alto impacto que no requieren de grandes reformas al actual esquema de coordinación fiscal. La primera se enfoca en reformar la Ley de Contabilidad Gubernamental (LCG) para crear un piso mínimo de prácticas de registro contable. La más reciente reforma a la LGCG aprobada el 6 de noviembre de 2012 contiene modificaciones importantes, sin embargo, todavía son insuficientes para promover la transparencia en todos los rubros de la cuenta pública. La segunda consiste en identificar los incentivos que pueden darse desde el gobierno federal para la adopción de prácticas de transparencia. Por último, se delinean estrategias generales para fortalecer a los institutos de transparencia locales y hacer más efectivo el derecho de acceso a la información.

Reformar la Ley General de Contabilidad Gubernamental

La existencia de un sistema contable claro y homologado es, como ya mencionamos, clave para la transparencia de las finanzas públicas. En este sentido, la reforma a la Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG) aprobada el 6 de noviembre de 2012 es un paso muy importante. Sin embargo, la Ley requiere estipulaciones adicionales para cumplir con sus objetivos en materia de transparencia.

A grandes rasgos, las contribuciones de la reforma de 2012 se distribuyen en tres áreas:

1. **Transparencia en presupuesto.** La reforma estipula rubros específicos que se deben incluir en el Presupuesto de Egresos y la Ley de Ingresos, como los salarios y las pensiones. Además, obliga a realizar una evaluación antes de presentar el proyecto de presupuesto de egresos, así como a publicar un calendario de egresos e ingresos. Capítulo IV De la Información Financiera Relativa al Ejercicio Presupuestario

2. **Transparencia en deuda.** La reforma obliga a la publicación de obligaciones financieras solventadas, derechos, aprovechamientos y valores. Además se debe publicar un informe trimestral sobre las obligaciones de saneamiento financiero. Capítulo IV De la Información Financiera Relativa al Ejercicio Presupuestario

3. **Fiscalización de fondos federales**. La reforma establece el principio de publicidad de los fondos federales, así como el acceso a la información por parte de la Auditoría Superior de la Federación. Capítulo V De la Información Financiera Relativa a la Evaluación y Rendición de Cuentas

A pesar de estos aciertos, una de las limitaciones de la reforma es que se centra en los recursos federalizados etiquetados (Ramo 33). Estos representan solo 43% del total de ingresos de los estados.[23] La Ley no da facultades para auditar los recursos del Ramo 28 (41% de los ingresos) ni para auditar los ingresos estales propios (9% de los ingresos). Otra limitación es que las obligaciones para el desglose de información son ambiguas. En el caso del apartado de ingresos y egresos, por ejemplo, no hay especificaciones sobre los rubros para clasificar los recursos estatales. La Ley debería dejar poco espacio a la interpretación de la autoridad responsable y dar criterios claros para cumplir con la transparencia en las finanzas públicas.

22. IMCO. "Reporte de Transparencia Municipal." México D.F , 2012.
23. INEGI, *Finanzas públicas municipales y estatales.* 2011. http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/registros/economicas/finanzas/default.aspx (Consulta 25 Octubre 2012).

Para fortalecer los objetivos de transparencia, la Ley de Contabilidad Gubernamental debe incluir:

1. **La obligación de desglosar información vinculada a recursos estatales y no sólo los provenientes del ámbito federal.** Asimismo, se debe obligar a desglosar el uso de los recursos del Ramo 28.

2. **La obligación de desglosar la situación de la deuda pública del año inmediato anterior en el proceso de integración del Presupuesto de Egresos.**

3. **Mayor detalle sobre el desglose de las clasificaciones en el Presupuesto de Egresos.** Actualmente, la Ley sólo menciona que debe haber clasificaciones en el apartado de ingresos.

Generar incentivos federales para la adopción de políticas de transparencia

Con el actual pacto de coordinación fiscal, es indispensable reconocer que el gobierno federal tiene un papel muy limitado que le impide obligar a los estados a abrir su contabilidad. Es necesario recalcar que el sistema federalista consiste en un acuerdo entre soberanías sin una relación subordinada entre los estados y la federación. Por ello, la construcción de una política de transparencia debe ser primordialmente un proceso que se detone al interior de los estados. Al igual que ocurrió a nivel federal, el Ejecutivo y Congreso local, así como la ciudadanía deben trabajar en la creación de instituciones sólidas que exijan mayor transparencia a la gestión gubernamental.

No obstante, el gobierno federal tiene la facultad para generar algunos incentivos para acelerar la adopción de prácticas de transparencia y responsabilidad fiscal en los gobiernos estatales. A grandes rasgos, la estrategia se puede dividir en dos partes: 1) crear los incentivos económicos para los estados que cumplan con estándares de calidad a través de fondos concursables y, 2) recabar y poner a disposición del público la información estatal para que la ciudadanía pueda hacer los análisis pertinentes para evaluar el gasto público.

Para la primera estrategia se propone la creación de un fondo federal concursable que daría recursos adicionales a aquellos estados que adecúen sus prácticas contables a lineamientos de calidad y apertura en las finanzas públicas. Esto debería incluir el desglose detallado de la adquisición de deuda, la nómina salarial y el sistema de pensiones, alineándolos con los criterios del CONAC. Esta idea de estímulos económicos ya está contemplada en la legislación federal,[24] sin embargo, a la fecha no ha existido un fondo con estas características.

Otro mecanismo que el gobierno federal puede emplear para incentivar la adopción de prácticas de transparencia es condicionar el rescate financiero de los estados que caen en problemas de financiamiento, al estilo del Fondo Monetario Internacional. De esta forma, los estados se comprometen a introducir reformas estructurales en materia de transparencia y rendición de cuentas para que en el futuro hagan un manejo más responsable de sus finanzas públicas. Sin embargo, esta propuesta tiene un alcance limitado ya que las obligaciones financieras de la mayoría de los estados se cubren con las transferencias federales, las cuales no se pueden detener o modificar ya que representan una mandato legal de la Ley de Coordinación Fiscal. Finalmente, otro modo de incentivar la adopción de estas medidas es modificar la Ley de Coordinación Fiscal para incluir indicadores de transparencia y responsabilidad fiscal en los criterios de asignación de transferencias federales.

Más allá de estímulos económicos, una forma de acelerar la adopción de una cultura de transparencia es la divulgación proactiva de información estatal en portales electrónicos federales. El gobierno federal debería poner a disposición de la ciudadanía información pública que los estados se rehúsan a desglosar.

Los portales electrónicos del gobierno federal también podrían reconocer los esfuerzos estatales por desglosar información sobre sus finanzas públicas de un modo claro y útil para la ciudadanía. Este portal no sólo fungiría como un recurso de consulta para gobiernos, sociedad civil y la ciudadanía en general, sino también como un modo de ejercer presión política. Hacer del conocimiento público los esfuerzos por incrementar la cultura de transparencia en una entidad federativa generaría condiciones de competencia para que otras entidades adoptaran prácticas similares.

Fortalecer los institutos estatales de transparencia y rendición de cuentas

Una manera de revertir la falta de autonomía operativa de los institutos estatales de transparencia es asignándoles recursos propios definidos dentro del marco legal y no sujeto a negociaciones con el Ejecutivo. Sin un presupuesto propio y garantizado, estos organismos siempre estarán

24. La Ley General de Contabilidad Gubernamental, en el artículo noveno del apartado transitorio, contempla la facultad de la SHCP para establecer un fondo concursable que incentive la homologación de prácticas de contabilidad.

sujetos a la voluntad de las autoridades en turno. Adicionalmente, es necesario reformar las leyes de acceso a la información de los estados para que todas incluyan las siguientes características:

- **Credibilidad en el nombramiento del titular:** Existen dos elementos necesarios para dotar de una mayor libertad operativa a los titulares de los institutos estatales de acceso a la información pública. El primero es que sean seleccionados por su experiencia relevante y directa en el tema, en consulta con la sociedad civil y ratificados por las dos terceras partes del Congreso. El segundo es que tengan un período mayor de duración que el mandato del gobernador a fin de evitar interferencias por parte de éste.

- **Establecer sanciones por incumplimiento:** Las resoluciones del instituto deben ser vinculatorias e inapelables para todas las autoridades a nivel estatal. El instituto también debe tener la autoridad para sancionar administrativamente a cualquier funcionario público que incumpla con la ley.

- **Establecer lineamientos para una correcta clasificación y archivo de información:** el acceso a la información será realmente efectivo en la medida en que se emplee un formato sencillo y se cuente con una metodología homogénea que permita hacer comparaciones con otras dependencias públicas y entidades federativas.

En suma, contar con instituciones de transparencia sólidas a nivel estatal que provean información completa y útil es una herramienta indispensable para una verdadera rendición de cuentas. Si esto no ocurre, es imposible pensar en evaluar el buen uso de los recursos públicos y su impacto en el bienestar social. Como se verá en los siguientes capítulos, evaluar el ejercicio del gasto público es indispensable para elevar la calidad de los servicios públicos, en particular los de educación, salud y seguridad.



Educación:
El poder de la evaluación y la competencia

El poder de la evaluación y la competencia

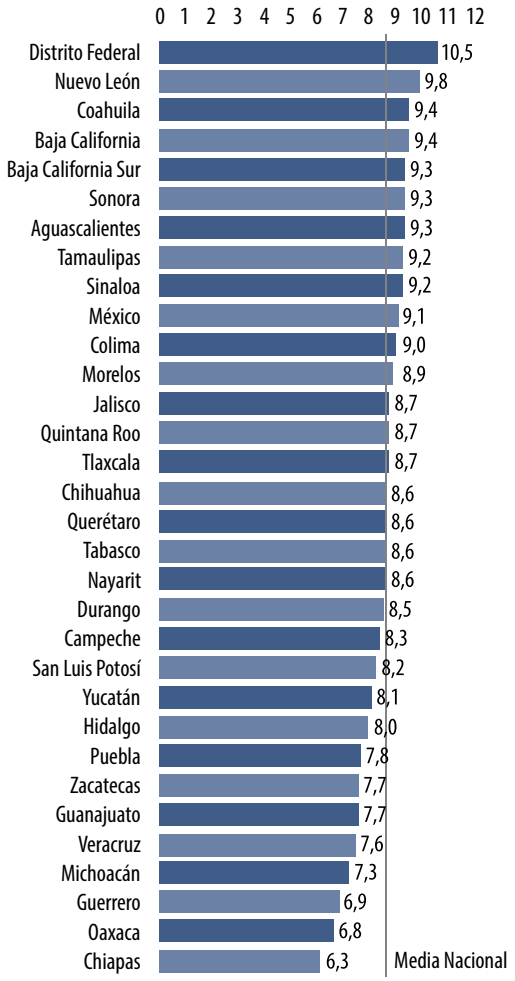
Ante los enormes retos para incrementar la cobertura, la eficiencia terminal y la calidad de la educación en todos los niveles, la federación tiene el papel de definir objetivos básicos y reglas generales de la política educativa, así como la responsabilidad de determinar y proveer el grueso del presupuesto asignado a la educación. Sin embargo, el ejercicio de los recursos está ampliamente descentralizado, con lo que recae en los estados la responsabilidad fundamental de la eficiencia del gasto en educación para avanzar en los principales retos. Con la responsabilidad de ejercer los recursos, los estados adquieren también la responsabilidad de traducir los objetivos y las reglas que se establecen a nivel federal en resultados verificables localmente y rendir cuentas sobre los resultados de ese gasto.

Sabemos que existen grandes diferencias entre las entidades. Por ejemplo, la escolaridad promedio en el Distrito Federal es de 10 años y medio, en contraste con Guerrero, Oaxaca y Chiapas, donde es menor a 7 años. Mientras que en Jalisco y Puebla más de 70% de los estudiantes que entran al nivel preparatoria terminan, en Quintana Roo el porcentaje es menor a 50%.

En términos de calidad y logro educativo, las diferencias se hacen patentes en los resultados de la prueba ENLACE.[1] Si tomamos las calificaciones de matemáticas en primaria, el puntaje promedio del Distrito Federal es el doble del que se observa en Oaxaca. En Sonora 57 % de los alumnos de primaria se ubica en las categorías de bueno y excelente en matemáticas, mientras que en Oaxaca apenas 14 % llega a esa categoría.

También hay grandes diferencias al interior de los estados, de las escuelas, e incluso de los salones. Por ejemplo, en escuelas privadas el porcentaje de alumnos de primaria en las categorías de bueno y excelente en matemáticas de la prueba ENLACE es de 61.3 %, mientras que en escuelas públicas es de 43.4 % y de 23.8 % es escuelas indígenas. Superar los retos para incrementar la eficiencia terminal y la calidad sin duda requiere un incremento sustantivo en la eficiencia del gasto que ya se destina al sector educativo. Sin embargo, difícilmente puede pensarse en incrementar significativamente el logro educativo sin un presupuesto también significativamente mayor.

Gráfica 2.1 Años promedio de escolaridad

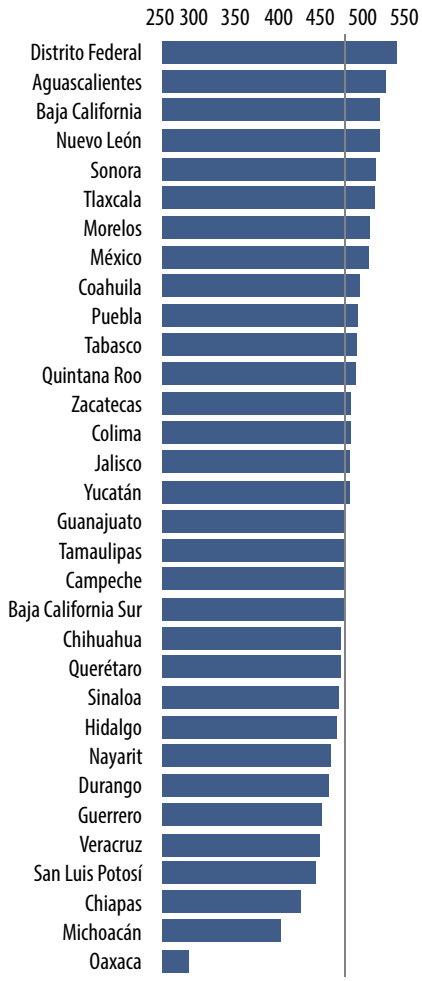


Fuente: INEGI.

Avanzar en los objetivos de mejora educativa requiere establecer ordenadamente prioridades y optimizar la utilización de los recursos. La optimización de los recursos además pasa necesariamente por mayor transparencia. Mostrar cuentas claras sobre cuántos profesores hay en cada escuela y cuánto ganan es sólo el inicio.

1. ENLACE es una prueba estandarizada de español, matemáticas y una tercera asignatura que va cambiando cada año. La prueba se aplica anualmente desde 2006 a los estudiantes de prácticamente todas las primarias, secundarias públicas y privadas del país. Los últimos dos años también se ha aplicado en las preparatorias. 3 Secretaría de Educación Pública. Resumen del Sistema Educativo Nacional 2009-2010

Gráfica 2.2 Calificación promedio de ENLACE en matemáticas en primaria



Fuente: SEP.

Optimizar los recursos va mucho más allá de mostrar cuentas claras. Se requieren evaluaciones precisas que permitan saber qué funciona y qué no a la hora de destinar recursos. Saber qué programas dan resultado para incrementar la calidad, reducir la deserción o aumentar el logro académico implica un proceso continuo de prueba y error que a su vez requiere de incentivos muy específicos. Tampoco es trivial conocer cuánto cuesta obtener esos resultados, dado que no existen recetas preestablecidas sobre qué políticas públicas derivan en un mayor éxito académico de los alumnos.

El papel de la información y la transparencia en la optimización de los recursos destinados a la educación es fundamental. En ese sentido, el Registro Nacional de Alumnos, Maestros y Escuelas ( ), en el que la Secretaría de Educación Pública ha reunido bases de datos consistentes, puede ser la clave para echar a andar políticas de alto impacto y para evaluar rigurosamente su efecto. Este tipo de registros puede ser empleado para detectar con precisión qué escuelas y qué maestros están agregando más valor. Por ejemplo, si consistentemente los alumnos que entran a primero de secundaria en cierta escuela, en cierto salón mejoran su posición relativa en la prueba ENLACE, puede significar que el maestro es quien esté agregando valor. De igual modo, los registros del RNAME pueden usarse para diseñar evaluaciones que permitan conocer qué programas educativos tienen un resultado significativo.

El éxito que se tenga en reducir las brechas tanto entre estados, como al interior de cada estado y de cada escuela depende en lo fundamental del contexto y de la implementación de las políticas destinadas a cada propósito. En este capítulo ofrecemos algunos ejemplos de cómo pueden los estados abordar estas preguntas fundamentales y estar en mejor posición de cerrar las brechas dentro del ámbito de sus facultades. Los cambios positivos pueden lograrse aun en el marco de las complicadas restricciones institucionales y políticas que enfrenta la política educativa.

La obligatoriedad de la educación media superior que se introdujo recientemente a nivel constitucional añade presión sobre la eficiencia del gasto educativo a nivel estatal con el objetivo de alcanzar la cobertura universal en 10 años. Enfrentar la deserción que se observa a nivel medio superior pondrá a prueba las capacidades institucionales y presupuestales de los gobiernos. Actualmente sólo 63% de los estudiantes que entran a preparatoria la terminan. Según información reciente de la Secretaría de Educación Pública, se estima que para alcanzar la universalidad de la educación media superior, será necesario invertir más de 100 mil millones de pesos en los próximos 10 años, sólo para la construcción y operación de nuevos planteles. De ese monto, se requieren 13 mil 268 millones de pesos para el ciclo escolar 2012-2013. Si se quiere alcanzar una cobertura de 60 % en educación superior, la cifra anual se eleva a más de 24 mil millones de pesos anuales.[2]

1.Qué le toca hacer a cada quien

En muchos sentidos, los principales retos para incrementar la cobertura y la calidad educativa recaen en los gobiernos estatales. Del total de alumnos en todos los niveles, 71.9 % asiste a escuelas administradas por los gobiernos estatales. En contraste, sólo 10.4 % de los alumnos asiste a escuelas administradas por la federación. El 4.8 % de los alumnos asiste a universidades y preparatorias autónomas y 12.9 % a instituciones privadas en todos los niveles.[3]

2. Periódico *La Jornada*. Miércoles 10 de octubre de 2012, p. 44
3. Secretaría de Educación Pública. Resumen del Sistema Educativo Nacional 2009-2010

Aunque el proceso político de descentralización iniciado en el año 1992 con el Acuerdo para el Mejoramiento de la Educación Básica (ANMEB)[4] tuvo un resultado diferente en cada entidad, en términos generales la división que establece la ley es muy clara. Podemos decir que a nivel federal se establecen las grandes líneas de la política educativa, mientras que los estados son los encargados de implementar esas políticas en última instancia. La federación determina los contenidos y criterios generales de enseñanza para alumnos y maestros. Los estados implementan esos contenidos y criterios. Desde luego, el arreglo institucional para la determinación e implementación de la política educativa incluye un fuerte componente de participación de los distintos sindicatos magisteriales.[5] Esa participación sin duda forma parte de las restricciones institucionales para cualquier esfuerzo de mejora. Operar cambios en el margen de esas restricciones es una característica común a los sistemas educativos de prácticamente todos los países, incluso aquéllos con sistemas educativos desarrollados.

Aun cuando los recursos están etiquetados en su mayoría y la asignación de los distintos fondos incorpora consideraciones políticas, la federalización del grueso del gasto educativo implica que los estados ejercen control directo sobre dicho gasto. La asignación de los recursos educativos incorpora elementos importantes de compensación en favor de los estados y regiones donde se observan mayores rezagos de calidad e infraestructura. Esas reglas de asignación incorporan también, aunque de manera incipiente, incentivos favorables a la mejora de la calidad.

Finalmente, dado que uno de los principales retos educativos en los próximos diez años es alcanzar en nivel medio superior los niveles universales de cobertura y eficiencia terminal que ya se observan en nivel primaria y secundaria, la participación de los gobiernos estatales se vuelve crucial.

La regla general de división de facultades entre la federación y los estados consiste en que las facultades que no estén expresamente concedidas por la Constitución a los funcionarios federales, se encuentran reservadas para los estados. En el caso de la educación pública a nivel básico (preescolar, primaria y secundaria), la Constitución da facultad expresa al Congreso de la Unión para determinar mediante una ley federal cuáles facultades corresponden a la federación y cuales a los estados. Es decir, se faculta al Congreso Federal para distribuir facultades entre la federación y los estados.

La Ley General de Educación (LGE) establece que corresponde a la federación definir lineamientos, planes y programas en educación básica y normal. En concurrencia con las autoridades educativas locales, la federación define el calendario escolar, la elaboración y producción de libros de texto gratuitos, así como la planeación y evaluación nacional. A las autoridades educativas locales, les corresponde la prestación de los servicios de educación inicial, básica, especial y normal, así como la capacitación, actualización y superación profesional de maestros de educación básica.

De conformidad con la Ley General de Educación, las facultades que corresponden a la federación y las que corresponden a los estados se resumen en la siguiente tabla.

Tabla 2.1 Distribución de las Facultades en materia educativa
Facultades exclusivas de la federación en materia educativa – Secretaría de Educación Publica (art. 12 LGE)

• Determinar planes y programas de estudio para la educación preescolar, primaria, secundaria y normal y para la formación de maestros de educación básica.
• Establecer el calendario escolar aplicable a toda la República.
• Elaboración y actualización de los libros de texto gratuito.
• Autorización del uso de otros libros de texto.
• Fijar lineamientos generales para el uso de material educativo.
• Regular el sistema nacional de formación de maestros de educación básica.
• Realización de exámenes de evaluación para certificar educadores y autoridades educativas.
• Fijar requisitos pedagógicos de los planes de educación que formulen los particulares.
• Regular el sistema nacional de créditos, revalidación y equivalencias.
• Regular coordinar y operar un padrón nacional de alumnos, docentes, instituciones y centros escolares.
• Realizar la planeación y la programación globales del sistema educativa nacional.
• Fomentar las relaciones de orden cultural con otros países e intervenir en la formulación de programas de cooperación internacional.

4. Cecilia Fierro Evans, Guillermo Tapia García y Flavio Rojo Pons. *Descentralización educativa en México. Un recuento analítico*. OCDE. Octubre 2009. p. 10.
5. *Ibíd*., p. 30.

Facultades exclusivas de las autoridades educativas estatales (art. 13 LGE)

- Prestar servicios de educación inicial, básica, especial y para la formación de maestros.
- Proponer a la SEP los contenidos regionales que hayan de incluirse en sus planes de estudio para la educación preescolar, primaria, secundaria, normal y para la formación de maestros.
- Ajustar, en su caso, el calendario escolar fijado por la SEP.
- Prestar servicios de formación, actualización y capacitación para maestros.
- Revalidar y otorgar equivalencias de acuerdo con los lineamientos de la SEP.
- Otorgar, negar y revocar autorización a particulares para impartir educación preescolar, primaria, secundaria, normal y de formación a maestros.
- Coordinar y operar un padrón estatal de alumnos, docentes, instituciones y centros escolares.
- Participar con la SEP en la operación de mecanismos de ingreso y promoción en el servicio docente.

Atribuciones concurrentes (art. 14 LGE)

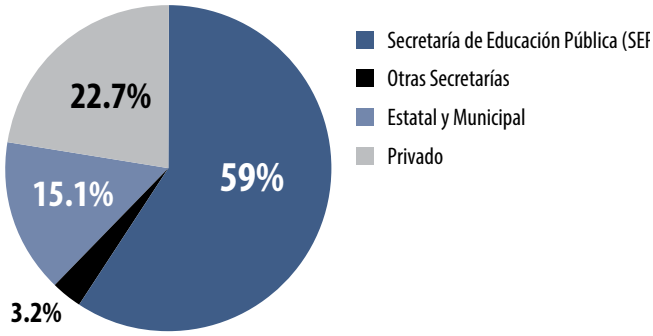
- Promover y prestar servicios educativos distintos a la educación inicial, básica, especial así como la normal y demás para la formación de maestros; así como distintos formación, actualización y capacitación de maestros.
- Determinar y formar planes de estudio distintos a los que corresponden a la SEP (preescolar, primaria, secundaria, normal y demás para la formación de maestros).
- Revalidar y otorgar equivalencias de estudio distintas a las que exclusivamente corresponden a las autoridades locales.
- Otorgar, negar y retirar el reconocimiento de validez oficial distintos de los de preescolar, primaria, secundaria, normal y demás para la formación de maestros de educación básica que imparten particulares.
- Editar libros y producir materiales didácticos distintos a los que corresponden exclusivamente a la SEP.
- Prestar servicios bibliotecarios a través de bibliotecas públicas.

Promover la investigación que sirva como base de la innovación educativa.

- Promover la investigación y el desarrollo de ciencia y tecnología.
- Fomentar y difundir actividades artísticas, culturales y físico-deportivas.
- Promover actividades y programas relacionados con el fomento de la lectura.
- Vigilar el cumplimiento de la Ley General de Educación.
- Promover prácticas cooperativas de ahorro, producción y consumo.

Por el lado del financiamiento de la educación ocurre algo similar que con la división funcional, el financiamiento viene del centro, pero se gasta de manera descentralizada. Según datos de la SEP a 2010, del total del gasto educativo, el gasto público significó 77 % y el gasto privado 23 %. De la parte del gasto público, 62 % fue aportado por la federación y 15 % por los estados y municipios. Mientras que corresponde al nivel Federal aportar la mayor parte del presupuesto educativo, determinar su distribución entre las entidades y su asignación a distintos programas, el ejercicio de los recursos se da a nivel estatal.

Gráfica 2.3 Gasto educativo por sostenimientos, 2010 (%)



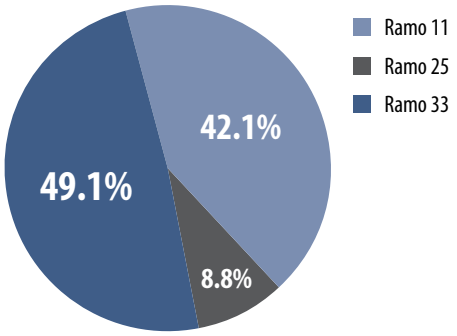
Fuente: SEP. Principales cifras ciclo escolar 2009-2010. p. 178

A través de la Secretaría de Educación Pública, la federación destina recursos a la educación a través de tres ramos administrativos:

- El Ramo 11, corresponde a lo que gasta directamente la SEP e incluye recursos que se destinan a los estados para impulsar la calidad y compensar las diferencias para un desarrollo más equitativo entre los sistemas estatales.
- El Ramo 25, corresponde al gasto educativo del Distrito Federal que continúa siendo administrado directamente por la Secretaría de Educación Pública.
- El Ramo 33, incluye los fondos que integran los recursos de operación e inversión que se canalizan en forma directa a los gobiernos estatales, para el financiamiento educativo entre otros servicios públicos fundamentales como la salud y la seguridad pública.

En 2010, el total de recursos federales destinado a la educación fue de 501,194 millones de pesos. Como se puede ver en la Gráfica 2.4, la mitad corresponde a los principales fondos del Ramo 33. En ese ramo, 95 % de los recursos se destinan al Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB).

Gráfica 2.4 Presupuesto educativo federal por ramo 2010 (%)



Fuente: SEP. Principales cifras ciclo escolar 2009-2010. p. 178

El destino de los recursos previstos para la educación está etiquetado desde origen. En términos generales, los distintos fondos se distribuyen en función del número de alumnos, criterios de necesidades no atendidas y rezagos de cobertura e infraestructura básica. Los distintos fondos y programas buscan en buena medida compensar las diferencias y deficiencias observadas entre entidades y regiones.

2. La prioridad de la política educativa: más y mejor educación

Aunque durante las dos últimas décadas se duplicó la escolaridad promedio de la fuerza laboral en México, no hemos alcanzado en promedio el nivel de secundaria terminada. Al margen de consideraciones de calidad de nuestro sistema educativo, difícilmente podemos pensar que ese nivel promedio de escolaridad es compatible con la idea de participar en un mercado laboral determinado por actividades de mayor valor agregado.

El énfasis de las políticas educativas puede pensarse en tres etapas de desarrollo: expansión del acceso e incremento de la participación, reducción de la deserción y mejora de la calidad. Esos esfuerzos no necesariamente se excluyen. Lo que va cambiando es el énfasis de la política pública en cada uno de esos aspectos. En general, podemos decir que en los países de menores ingresos el énfasis está en la cobertura y en la absorción. En los países de ingreso medio, el énfasis esta en la reducción de la deserción. En los países de mayores ingresos el énfasis usualmente está en la calidad. Lo mismo puede decirse de los distintos estados del país y de las regiones dentro de cada entidad. También sucede algo similar entre grados educativos. En primaria y secundaria la cobertura es casi total y la eficiencia terminal es muy elevada. A nivel medio superior y superior se observan niveles significativamente inferiores.

En México, la construcción de escuelas durante el siglo pasado es un ejemplo de la expansión en el acceso. La primaria ha alcanzado una cobertura completa y una eficiencia terminal superior a 95%. En secundaria la cobertura es prácticamente total y la eficiencia terminal superior a 84%. A nivel medio superior, entre 1990 y 2010 el número de planteles pasó de 6,222 a 15,110. El número de maestros en el mismo lapso pasó de poco más de 145 mil a poco más de 278 mil. Buena parte de la expansión de la oferta se explica por los planteles públicos que crecieron en número de 3,245 a 9,503.[6] En el mismo periodo la población en edad de ir al bachillerato creció sólo 8%, de 9.7 millones en 1990 a 10.5 en 2010.[7] Eso implica que la oferta ha crecido más rápidamente que la demanda potencial, y que por lo tanto hay un mayor acceso.

El reto de reducir la deserción recae en los estados

Tras los avances en la cobertura, la deserción en el nivel de educación media superior y en educación superior es quizá el reto más inmediato para la política educativa. A pesar de la acelerada expansión en el acceso, sabemos que muchos miles de estudiantes abandonan la preparatoria. Actualmente de cada 100 estudiantes que entran a educación media superior, sólo 63 la terminan.[8] Muchos de esos jóvenes tuvieron que abandonar la escuela por tener que ponerse a trabajar. De acuerdo con la Encuesta Nacional de Capacitación y Empleo 2001, 43.4% de los hombres adultos que abandonaron sus estudios de bachillerato lo hicieron por tener que trabajar para ayudar a sostener a sus familias o a sí mismos. En el caso de las mujeres la cifra es 23.5%.

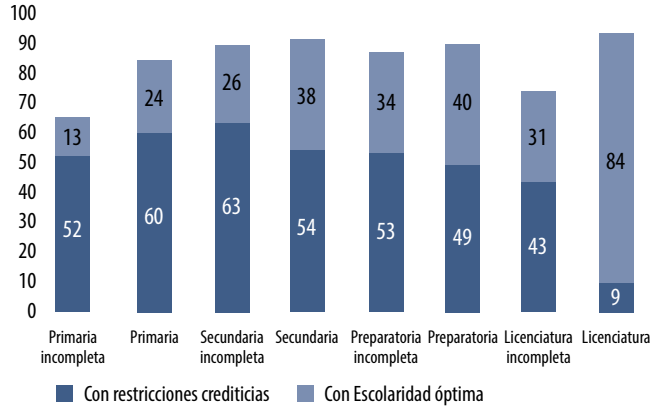
Esa información sugiere que una buena parte de los adultos que truncaron sus estudios a nivel bachillerato lo hicieron porque el costo de oportunidad fue muy alto. Cuando los jóvenes llegan a la edad de preparatoria, el proyecto de seguir estudiando entra en competencia con la necesidad de apoyar el ingreso de sus familias. De acuerdo con la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2008, en uno de cada tres hogares con hijos de 15 a 21 años de edad los hijos aportan la mitad del ingreso familiar.

6. Secretaría de Educación Pública. *Sistema Nacional de Información Educativa*. Incluye planteles públicos y privados incluye, bachillerato general, tecnológico y profesional técnico.
7. Secretaría de Salud, 2012, *Sistema Nacional de Información en Salud*, http://www.sinais.salud.gob.mx/demograficos/poblacion.html.
8. Datos a 2011 de la Dirección General de Planeación de la Secretaría de Educación Pública, http://www.snie.sep.gob.mx/Estad_E_Indic_2011/Cifras_REPMEX_2011.pdf.

La Gráfica 2.5 muestra el porcentaje de los hombres de más de 30 años que reportan no haber continuado estudiando por haber tenido que trabajar para sostenerse a sí mismos o para ayudar al sostenimiento de sus familias. Para cada nivel de escolaridad alcanzado hay un porcentaje que abandonó la escuela por restricciones financieras. Para los niveles de escolaridad por debajo de preparatoria completa, más de la mitad reportan haber tenido que dejar de estudiar para ayudar a su sostenimiento o el de su familia. En otras palabras, no dejaron de estudiar porque fuera difícil, porque no hubiera escuela, o porque la escuela fuera muy cara. Dejaron de estudiar por falta de financiamiento. Entre quienes terminaron la preparatoria, 49% reporta haber tenido que abandonar los estudios por tener que trabajar para sostenerse o ayudar a sostener a su familia. Entre quienes empezaron una licenciatura pero no la terminaron, este porcentaje es 43%. La fracción con restricciones financieras baja dramáticamente para quienes terminaron una licenciatura. Para ese grupo el porcentaje es de sólo 9%.

No sólo una buena parte de los adultos dejaron de estudiar por tener que mantenerse o mantener a sus familias. Muchos jóvenes trabajadores que ya han probado suerte en el mercado laboral reconocen el valor de haber permanecido en la escuela y quisieran regresar. De acuerdo con la Encuesta Nacional de la Juventud 2005, 46% de los trabajadores jóvenes quisieran estar estudiando en lugar de trabajando.

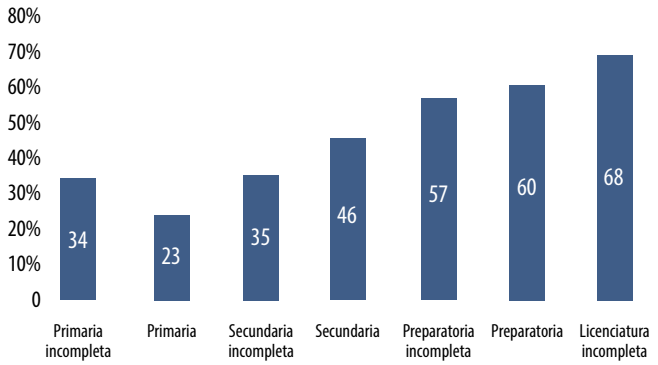
Gráfica 2.5 Porcentajes de los hombres mayores a 30 años que abandonaron la escuela por restricciones financieras o que llegaron hasta donde querían en la escuela.



Fuente: Encuesta Nacional de Educación, Capacitación y Empleo 2001.[9]

La Gráfica 2.6 muestra la fracción de los trabajadores de entre 12 y 29 años que trabajan (y no estudian), y que quisieran estudiar más. Los trabajadores están presentados según su nivel de escolaridad. Entre los trabajadores con la menor escolaridad (primaria incompleta) 34% quisiera volver a la escuela, y entre quienes terminaron la primaria, 23% quisieran volver a la escuela. El porcentaje crece sostenidamente hasta quienes tienen estudios de licenciatura incompletos, de los cuales 68% quisieran volver a la escuela.

Gráfica 2.6 Porcentaje de los trabajadores de entre 12 y 29 años que no estudian y que quisieran volver a la escuela, según su nivel educativo.



Fuente: Encuesta Nacional de la Juventud 2005.

De los jóvenes trabajadores que quisieran volver a la escuela, 60% lo haría por obtener un buen trabajo o por ganar más. Es importante distinguir la razón por la que quisieran volver a la escuela. Algunos lo harían por el placer de obtener conocimientos, otros porque estudiar es simplemente más placentero que trabajar, y otros tantos porque la escuela provee un lugar ideal para socializar. Pero lo que los datos muestran es que la mayoría lo haría como un medio para obtener un mejor trabajo o un mejor salario. Los trabajadores reconocen el valor de la educación como un camino para vivir mejor.

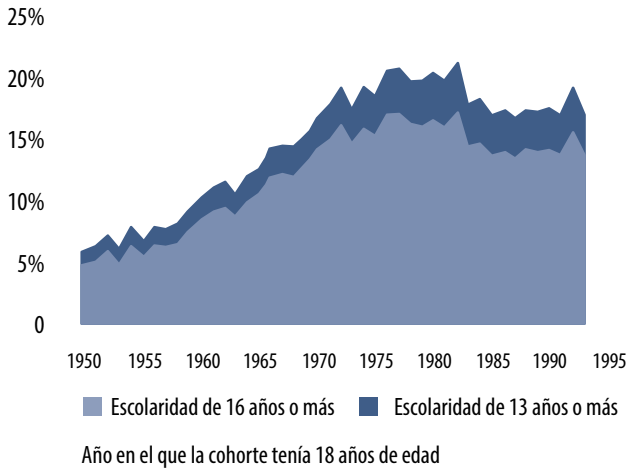
Estos datos refuerzan la evidencia de que los estudiantes se quedan sin opciones y dejan la escuela. Es incorrecto suponer que estos estudiantes no saben que la educación tiene valor o que por su calidad no vaya a beneficiarles. Una fracción de los jóvenes que ya han trabajado—y que por lo tanto ya se han topado con la dura realidad—reconocen el valor de la educación. No hace falta que alguien venga a platicarles los beneficios. Los que les hace falta es apoyo para sobreponerse a la falta de financiamiento.

A pesar de la expansión de la cobertura en niveles básicos y medios durante los últimos treinta años, la participación en la educación superior está estancada. Si nos fijamos en la proporción de cada generación que llega a la universidad (más de 12 años de escolaridad) encontramos que esa proporción se encuentra estancada desde finales de la década de los

9. Tomado de Armando Chacón y Pablo Peña. *Cómo cambiar historias: lo que podemos hacer los individuos, las empresas y las organizaciones sin fines de lucro por la educación en México.* Fondo de Cultura Económica. p.78. 2012.

70 (Gráfica 2.7). Las tres décadas que siguieron a ese periodo estuvieron caracterizadas por una serie de crisis económicas y financieras que sin duda alteraron las decisiones de inversión en educación de las personas y de las familias en México.

Gráfica 2.7 Evolución de la fracción de hombres con educación superior en cada generación



Fuente: Pablo Peña, *Aggregate Shocks and Investment in Human Capital: Postsecondary Schooling during the 'Lost Decade' in Mexico*. Universidad Iberoamericana. 2011.

En los países desarrollados el financiamiento permite que durante las crisis muchas personas vuelvan a la escuela a completar la universidad o, incluso, a obtener un grado superior. En países como México, durante las crisis también existe el incentivo a volver a la escuela. También en México escasean con la crisis los trabajos bien remunerados. Sin embargo, durante los periodos de crisis también incrementan las restricciones al financiamiento. Si el proyecto de volver a la escuela no lo pueden financiar ni los bancos, ni el gobierno ni la familia, participar en el mercado laboral es la única alternativa.

Dadas las elevadas tasas de deserción que persisten a nivel bachillerato es claro que elevar el logro educativo en México requiere encontrar medidas efectivas para enfrentar las graves restricciones financieras que enfrentan las familias. Después de la experiencia exitosa con Progresa-Oportunidades, el gobierno mexicano decidió utilizar el mismo principio de transferencias condicionales del efectivo para reducir la deserción escolar en los bachilleratos y otras Instituciones Públicas de Educación Media Superior.

El Programa de Becas de Educación Media Superior (Probems) comenzó a operar en 2007 y en 2011 tuvo 449 mil beneficiarios. Según las reglas de operación del programa, para calificar como beneficiario potencial los estudiantes tienen que provenir de hogares en pobreza patrimonial. Los solicitantes se ordenan de acuerdo a un índice según su condición socioeconómica. El índice se elabora a partir de la Encuesta Socioeconómica de Estudiantes de Educación Media Superior. El número de beneficiarios de entre todos los estudiantes regulares con necesidad económica depende de la capacidad presupuestal de la SEP. Las becas se asignan empezando por los alumnos con mayor necesidad económica hasta agotar los recursos.

El monto base de las becas es de 500 pesos, que es el monto que recibe un estudiante que obtuvo la beca para el primer año con un promedio académico en el año anterior (tercero de secundaria) menor a ocho. A partir de ahí, el monto exacto de la transferencia depende del sexo, del grado que se esté cursando, de las calificaciones en los grados anteriores y del tipo de institución.

Las becas van de 500 a 1,000 pesos mensuales que se depositan directamente en monederos electrónicos a los estudiantes beneficiarios durante 12 meses al año de manera bimestral. En este punto el Probems se distingue de manera esencial de Progresa-Oportunidades. Quien recibe la transferencia no es la jefa del hogar sino el mismo estudiante. A partir de un promedio de ocho, los becarios reciben montos incrementales conforme mayor sea su promedio. Las mujeres reciben montos mayores a los hombres.

En 2012 el gobierno federal creo un programa complementario al Probems denominado Programa de Becas para la Expansión de la Educación Media Superior, Síguele. Se prevé que el número de beneficiarios en 2012 será de cerca de un millón de estudiantes. Al igual que en el caso del Probems, son elegibles los estudiantes que no estén recibiendo otro apoyo, como podría ser una beca de los programas Oportunidades o Probems. A diferencia del Probems, el programa Síguele no otorga montos adicionales a alumnos con mayor promedio, no requiere que sean regulares y sólo se otorga por diez meses.

La expansión de los recursos destinados a financiar el costo de oportunidad de los estudiantes en niveles superiores parece ser una condición necesaria para lograr una mayor participación, sobre todo en el caso de estudiantes con escasos recursos. Sin embargo, la contribución de estos programas a reducir la deserción debe ser evaluada rigurosamente para asegurar que los programas tienen un impacto significativo.

A pesar de la obligación puntual en la Constitución y en la Ley General de Desarrollo Social de hacer evaluaciones que determinen el impacto de los programas sociales y la de incorporar el resultado de esas evaluaciones en el proceso presupuestal, en la práctica, no tenemos en general una idea clara sobre si los programas en los que el gobierno se gasta el

dinero de los contribuyentes valen la pena o no. Esto genera una disparidad con el estándar a que estamos sujetos los contribuyentes.

Según el Inventario de Programas federales de Desarrollo Social del CONEVAL, existen unos 274 "Programas y Acciones por Derechos Sociales y Bienestar Económico." El presupuesto asignado a esa cartera de programas es de unos 692 mil millones de pesos que equivalen a cerca de 5% del PIB.

En general, los programas se dirigen a necesidades que están a la vista y que merecen ser atendidas. De la cartera de programas, 94 tienen que ver con educación, 40 con salud, 27 con el medio ambiente, 5 con la alimentación, 9 con vivienda, etc. Precisamente en vista de esas necesidades tendríamos que estar muy preocupados por saber si los programas están funcionando o no. Si los programas no funcionan, no sólo estaremos desperdiciando el dinero de los contribuyentes. Además persistirán las necesidades que es urgente aliviar.

Hasta ahora, la mayoría de las evaluaciones y auditorías de esos programas buscan asegurarse de que los recursos hayan llegado a su destino. Pero eso no es suficiente. De esos 274 programas, sólo 15 tienen evaluaciones de impacto rigurosas que permitan saber si han funcionado. Sólo en esos 15 programas tiene cabida una discusión seria sobre la conveniencia de continuar o no su operación en base a su impacto. Sólo en esos 15 programas puede tenerse una noción sobre cuánto les está costando a los contribuyentes cada unidad de mejora social. El resto de los programas sigue recibiendo recursos sin que exista la certeza de si están teniendo o no un impacto que justifique su permanencia. Sin evaluaciones de impacto rigurosas, tampoco hay elementos que permitan optimizar esos programas.

Aunque ya exista en la ley la obligación de evaluar el impacto y ya existan las instituciones encargadas de hacerlo, si la asignación de presupuesto no depende de evidencia sólida sobre el impacto, es difícil pensar en que el grueso de los programas será evaluado rigurosamente de manera espontánea y voluntaria.

El reto de la calidad también es de los estados

Con el incremento en la cobertura, el énfasis en la calidad empieza a incrementar su importancia. Sin embargo, encontrar formas efectivas para incrementar el desempeño de maestros y alumnos no es una tarea trivial. Poner en marcha programas de incentivos que tengan sentido no necesariamente tiene el efecto esperado. Por ejemplo, la Carrera Magisterial es un esfuerzo para incrementar la calidad al vincular los salarios de los maestros con su preparación, sus conocimientos y los resultados de sus alumnos. Los incentivos van desde 20% hasta más de 200% de incremento salarial respecto del salario base. Aunque la mayoría de los maestros ha participado en el programa con la posibilidad de ascender hasta cinco categorías en el escalafón, la gran mayoría se encuentra en el nivel más básico. Una evaluación de impacto para el periodo 1998-2003 mostro que "los incentivos a los maestros no han tenido un efecto significativo en primaria. En secundaria, los efectos son positivos, pero muy modestos".[10] En ausencia de evidencia sólida a favor del programa de carrera magisterial, los resultados de esa evaluación indicarían que el programa debe ser revisado a profundidad y ser replanteado. Programas posteriores como el Concurso Nacional de Plazas Docentes implementado en julio de 2012 también son candidatos ideales de una evaluación de impacto que revele si el concurso tiene efectos sobre la calidad de los maestros, sobre el aprovechamiento de los alumnos y sobre aspectos como la deserción.

La anarquía salarial en la educación

Otto Granados Roldán

Director General del Instituto de Administración Pública

Sistema Tecnológico de Monterrey

En los veinte años que lleva vigente el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal, mediante el cual se descentralizaron esos niveles, se ha reparado muy poco en los efectos corrosivos que ha tenido en las finanzas estatales.

Por una parte, con la excepción del Distrito Federal, que desde un principio se negó a recibir la administración de la educación básica, una parte de los gobernadores han mostrado creciente inconformidad con los costos que supone financiar la educación en sus estados porque que les deja poco margen para hacer otras cosas políticamente más "lucidoras" (como vialidades o centros de convenciones, donde hay además una atractiva área de oportunidad para la corrupción), porque juzgan inequitativo que unos estados pongan mucho (hasta 45% de sus recur-

10. Lucrecia Santibáñez, José-Felipe Martínez, Ashlesha Datar, Patrik J. McEwan, Claude Messan-Setodji, Ricardo Basurto Dávila, 2006. *Análisis del sistema de evaluación y del impacto del programa de estímulos docentes Carrera Magisterial en México.* Resumen xix y xx, http://www.rand.org/pubs/monographs/2007/RAND_MG471.1.sum.pdf.

sos propios) para pagarla y otros poco o nada, y porque, dicho en buen castizo, les importa poco la educación.

Pero lo que graciosamente esconden los gobernadores, y ni la SEP ni Hacienda ni el Presupuesto de Egresos de la federación han impedido esa práctica, es que casi todos ellos han caído alegremente en la trampa de la "doble negociación" que consiste, simple y llanamente, en que cuando la SEP y el SNTE han acordado los aumentos salariales y de prestaciones anuales, las secciones magisteriales estatales inician una nueva negociación con los gobiernos locales para obtener percepciones adicionales, en las cuales usualmente salen ganando, y este último tramo va a cuenta de las propias entidades.

Esto ha sido letal para las finanzas estatales porque ha generado una enorme anarquía. Aun cuando es imposible disponer de la información exacta de cuánto gana el personal docente y de apoyo en cada estado, algunos cálculos indican que sus percepciones acumuladas anuales oscilan ya entre 600 y 700 días de salario.

A nivel federal los incrementos salariales reales de los maestros en años recientes han sido muy superiores casi a cualquier otro gremio. En 1996, por ejemplo, de acuerdo con las cifras del Banco de México y de la SEP, obtuvieron 38.5% de aumento contra una inflación de 27.7%; en 1999, 20% vs. 12.3%; en 2000, 15% vs. 8.9%, y en 2011, 6% vs 4.4%, respectivamente, más 7.5% para rezonificación, más los ingresos derivados de la carrera magisterial (ya casi generalizada) y más las prestaciones. A lo anterior se suma lo que sacan a nivel estatal. Un ejemplo: en Sonora, según la secretaría de Proyecciones Salariales de la sección 28 del SNTE, los acuerdos con el gobierno local han permitido obtener, adicionales, 25 días por compensación navideña, 5 días por ajuste de calendario, 15 días del maestro, 5 días del bono de primavera, 15 días para el personal de apoyo, 5 días por asignación de actividades para el personal de apoyo, 12 días por organización de ciclo escolar para docentes de educación básica y 3 para el personal de apoyo, entre otros conceptos.

Nadie está en contra de que los maestros ganen bien, si ese gasto fuera eficiente, transparente, ordenado, justificado y, por encima de todo, si México tuviera la mejor educación pública. Lo que, evidentemente, no sucede.

Optimizar el gasto en educación es un proceso largo y costoso

Cuando las fábricas quieren mejorar la calidad empiezan por medir con mucho cuidado cuántas partes defectuosas obtienen por cada mil que producen. A partir de ahí hay que averiguar que está fallando, si son los materiales, la máquina, el operador, el clima o una combinación de factores. Pero el sistema de revisión de la calidad no resuelve el problema. Castigar al operador, despedirlo o ponerlo en la lista pública de malos operadores puede ayudar a que se esfuerce más y ponga más cuidado, pero difícilmente el regaño o el premio pueden compensar las deficiencias del operador que no dependen de su esfuerzo, sino de su capacidad y sus conocimientos. La estrategia de la zanahoria y el garrote tampoco puede resolver fallas que se deben a los materiales o al clima. Además de la medición y la evaluación, los procesos para mejorar calidad requieren mucho trabajo, mucho entrenamiento y muchos intentos de prueba y error.

La evaluación universal de maestros puede ayudarnos a saber en qué temas, en qué materias, en qué grados y en qué escuelas existen problemas de desempeño. Pero una vez que lo sepamos toca ponerse a resolver esos problemas. Si resultara que después de la evaluación universal dos terceras partes de los maestros están mal preparados, la evaluación habrá sido un éxito. Sabríamos entonces que tenemos que capacitar a unos 800 mil maestros deficientes. Los premios y castigos pueden contribuir a que se esfuercen más esos maestros. Pero no solucionan las deficiencias que puedan tener en su preparación. No solucionan tampoco los defectos que pueda haber en los planes de estudio y definitivamente no solucionan los problemas que puedan traer los alumnos desde su casa en función de un entorno adverso que limite sus aspiraciones, su motivación y sus posibilidades financieras para continuar estudiando.

Planes ambiciosos

Si queremos que esos 800 mil maestros aprendan inglés y computación para que puedan impartir estas materias, necesitamos entonces 800 mil cursos de inglés y computación. Una clase de dos horas a la semana para cada maestro en grupos de 20 implica unos dos millones de sesiones de inglés en un año. Si además queremos que aprendan computación, o más matemáticas, o que se actualicen en ciencias naturales… haga usted las cuentas. Hace un par de años cuando finalmente se logró que las nuevas plazas para ser maestro se concursaran, nos topamos con la realidad de que sólo 20% pasó la prueba. Usted se acordará que en medio del escándalo tuvieron que relajar los criterios para que pasara la prueba un número suficiente de maestros para cubrir las plazas requeridas. Ese episodio es un ejemplo reciente y palpable de que nuestro reclamo por evaluaciones tiene que ir acompañado de planes realistas y de presupuestos mucho mayores que permitan llevarlos a cabo. Cualquiera que tuviera que aceptar el contrato de poner en marcha uno sólo de esos planes, rápidamente reconocería el colosal esfuerzo que implica cualquiera de los elementos de los ambiciosos proyectos políticos.

Los candidatos a la presidencia propusieron en sus campañas mayor capacitación, horarios extendidos, incluir computación e inglés, cobertura universal en preparatoria e incrementar significativamente la cobertura en nivel profesional. También propone alguno de ellos que seamos el número uno de Latinoamérica en la prueba PISA. Si hacemos las cuentas de los recursos financieros, materiales y humanos que se necesitan para cada uno de esos planes, pronto nos daremos cuenta de que no tenemos ni el dinero ni el personal para entrarle a todo a la vez para toda la población. Podríamos empezar por enfocarnos en las escuelas de más bajo desempeño y mayor riesgo de deserción. Cualquiera que tuviera que aceptar la responsabilidad de uno de esos proyectos pediría una cantidad enorme de dinero y varios años para poderlos implementar.

En el primer semestre de 2012, la SEP anunció el lanzamiento próximo de la primera base de datos comprehensiva que guiaría los esfuerzos de medición del desempeño. El Registro Nacional de Maestros Escuelas y Alumnos ( ) es una mega-estructura de información que incluye información detallada sobre la infraestructura escolar y con el seguimiento continuo del desempeño de profesores y alumnos. La posibilidad de seguir en el tiempo el desempeño de escuelas, maestros y alumnos ofrece en teoría la posibilidad de detectar escuelas y maestros que agregan valor en términos del desempeño de los alumnos y distinguirlos de los que destruyen valor. Con los datos que se encuentran ya en el podrían emprenderse infinidad de proyectos de mejora educativa, aún sin la evaluación universal. El lanzamiento y publicación de los datos del sería un parte aguas en la evaluación del desempeño a partir de datos duros. Hasta el corte de la edición de este libro, no existe claridad en el grado de avance del sistema ni en la intención de hacer pública la información.

Aun sin una evaluación universal de los docentes, el permitiría saber dónde están las principales deficiencias. El sistema incluye la información del logro académico de los alumnos a través de la prueba ENLACE. La información del RNAME permitiría cruzar datos del desempeño de los alumnos con datos sobre los maestros y su nivel de preparación.

Aunque la capacidad del SNTE para oponerse a iniciativas útiles tiene un peso difícil de ignorar, cerrar las brechas de escolaridad y calidad educativa en México requerirá trabajo que va mucho más allá de reformas que pongan los incentivos y los recursos para mejorar la calidad de la enseñanza. Aunque desapareciera de la noche a la mañana la presunta oposición del SNTE a modernizar el sistema educativo mexicano, los planes que implica la modernización requieren inversiones colosales de tiempo y dinero. Sin excepción, los candidatos a la presidencia propusieron mayor capacitación para los cerca de 1.4 millones de maestros en los niveles de primaria, secundaria y preparatoria. Propusieron reformar los planes de estudios para adecuarlos a las necesidades de la economía global. Propusieron también énfasis en el uso de las tecnologías de información, mayor enseñanza del idioma inglés, horarios extendidos y una serie de planes que además de cuantiosos recursos requieren implementación.

El federalismo educativo

Sylvia Schmelkes

Instituto de Investigaciones para el Desarrollo de la Educación

Universidad Iberoamericana

En 1993, con el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal, se pactó impulsar el federalismo educativo a través de la transferencia de los fondos federales para la educación básica y normal a las entidades federativas, y con ello la administración de estos niveles educativos. Sin embargo, a casi 20 años de este acuerdo, la medida quedó incompleta. En muchas entidades aún no se fusionan los dos sistemas educativos – el ex federal y el estatal, y todavía existen administraciones paralelas. Pero lo que parece más grave es que dicha federalización haya resultado incompleta. La normatividad general del sistema educativo sigue siendo federal. No hay claridad en las atribuciones de los distintos órdenes de gobierno, y todavía ocurre la doble negociación de salarios y prestaciones por parte del sindicato. Tampoco hay transparencia en el gasto estatal de los fondos federales recibidos, lo que ha ocasionado que ahora la federación prefiera enviar fondos adicionales a través de proyectos – ahora más de 100- etiquetados con "reglas de operación", que tienen la característica de llegar sólo a algunas escuelas y de propiciar la inequidad, y además fragmentar la administración escolar y la atención del director en múltiples proyectos inconexos que mal le hacen a la gestión escolar para la calidad educativa. Lo previsto no se cumplió.

Pero más allá de la necesidad de revisar y analizar las causas – políticas, legales, de capacidades instaladas en los estados – por las que no pudo cumplirse el primer paso de la federalización educativa, habría que preguntarnos si no es necesario ir pensando en profundizar la noción de federalización educativa, y en pensar que ello mismo quizás ayude a resolver los problemas indicados en el párrafo anterior. Es ya inaceptable que un país tan grade y tan diverso como México tenga un

curriculum único, y no permita que las entidades federativas, las zonas escolares y las mismas escuelas planteen propuestas que atiendan a las necesidades regionales y locales. Sí debe haber propósitos comunes en el curriculum, pero estos deben ser pocos y muy claros, de forma tal que podamos avanzar en una educación más significativa y relevante y por lo mismo de mayor calidad, permitiendo que las entidades federativas, las zonas escolares y las escuelas jueguen un papel en la definición de contenidos y propósitos educativos para sus territorios. Ello implica también, necesariamente otorgar mayores atribuciones a los estados en los procesos de formación inicial y de actualización de docentes, de manera que las entidades que, por ejemplo, tengan una alta proporción de población indígena, puedan formar docentes en educación intercultural bilingüe sin tener que contar con la venia del gobierno federal. Cada entidad tendría que poder planear la manera en que irá logrando la universalización de la educación media superior en el plazo previsto, en función de sus puntos de partida y de sus realidades regionales, por poner otro ejemplo. Las entidades tendrían que contar con el apoyo, subsidiario, del gobierno federal para ampliar sus capacidades de definición, implementación y evaluación de políticas públicas educativas, y con un apoyo económico que beneficie más a las entidades más pobres. Algunas de estas atribuciones podrían ir pasando, gradualmente, a los municipios en estrecha relación con las zonas escolares, que deberían estar unificadas para la educación obligatoria. Pero para permitir éstas y otras decisiones importantes en materia educativa, es necesario revisar a fondo la legislación que define las atribuciones por órdenes de gobierno, así como la fórmula para asignar recursos federales a las entidades federativas que, como está ahora, no resulta compensatoria sino regresiva.

Maximizar el impacto de las políticas

Si lo que se busca es maximizar el impacto, los planes de capacitación pueden empezar por aquellas zonas de mayor riesgo de deserción y más bajo desempeño. Es precisamente en esas zonas donde puede alcanzarse mayor valor agregado. Un mal comienzo sería pensar en políticas que buscaran mejorar la calidad de una vez por todas para todas las escuelas, para todos los niveles en todo el territorio.

Frecuentemente escuchamos decir que los problemas de México están sobre-diagnosticados, que existen paquetes de reformas y políticas efectivas que están claras para todos y que la prioridad están en llevar a cabo esas reformas. En el discurso político puede que ese tipo de apreciaciones pueda funcionar. En la práctica no existen balas de plata ni soluciones empaquetadas. Además de requerir recursos adicionales, las políticas que se ponen sobre la mesa requieren ser implementadas. Esa implementación supone un proceso de prueba y error. Por ejemplo, ampliar los horarios escolares puede ser efectivo para mejorar el aprendizaje. Pero eso no ocurre en automático. La combinación óptima de ingredientes para cada medicina pueden cambiar según el paciente.

IMCO propone

Evaluaciones de impacto para distinguir los programas educativos que dan resultado

La implementación de los planes para mejorar la calidad educativa requiere determinar con precisión qué intervenciones específicas funcionan y cuáles no. Hacer esa distinción no es trivial y no puede hacerse *a priori*. Si se van a invertir cuantiosos recursos fiscales en programas de cobertura nacional, más vale que esas inversiones se hagan con base en evidencia sólida sobre el potencial de sus resultados. Se requieren evaluaciones científicas a partir del seguimiento de experimentos controlados. Sólo así pueden asignarse los escasos recursos fiscales siguiendo criterios de rentabilidad social. Antes de emprender una campaña nacional para extender horarios escolares necesitamos definir con precisión de qué se trata esa política. Si van a darse incentivos por desempeño a los maestros, es necesario saber cuál es el formato óptimo de esos incentivos. Si se va a dar capacitación, también hay que investigar qué funciona y medir los resultados.

Por ejemplo, es común escuchar que limitar el número de alumnos en una clase es un instrumento eficaz para mejorar el desempeño en pruebas estándar. Aunque reducir el tamaño de los salones suena bien en principio, en ciertos contextos puede significar enormes costos adicionales. Para justificar esos costos es preciso saber si reducir el tamaño de los salones funciona. La respuesta a esa pregunta no es trivial y ha dado lugar a una vasta literatura.

Pero medir el impacto de los programas para mejorar la educación no es un ejercicio teórico que se interponga con planes de acción pragmáticos y ambiciosos. Si se hace bien, la evaluación de los programas puede ser una valiosa herramienta de gestión que puede ayudarnos a estirar el dinero de los contribuyentes y alcanzar más de los resultados positivos que se buscan.

Las evaluaciones deben acompañar a las propuestas novedosas para mejorar la infraestructura y los incentivos para los alumnos y los maestros. Proponer incentivos para cambiar el desempeño de los maestros suena bien en principio y existe literatura que documenta casos de éxito en la implementación de esquemas de incentivos. Pero no de cualquier esquema de incentivos. El diablo está en los detalles. El formato de esas intervenciones es crucial para tener el resultado esperado. No se trata de un fórmula que pueda aplicarse como un molde de galletas. Por ejemplo, el primer esquema de incentivos que se implementó en años recientes premiaba a los maestros de las escuelas con los mejores resultados en ENLACE. Si consideramos que esos resultados incorporan en buena medida el efecto del entorno, premiar el desempeño de las mejores escuelas equivale, en alguna medida, a premiar a los padres de los estudiantes por vivir en el vecindario adecuado.

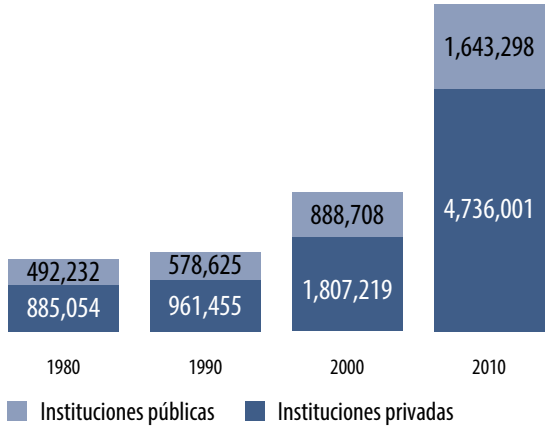
Una buena manera de aprovechar la información que ya genera y publica la SEP es utilizarla para encontrar qué maestros y escuelas están generando valor agregado. Por ejemplo, la información de ENLACE podría emplearse para detectar qué maestros y escuelas mandan a sus alumnos en mejor posición relativa que la posición en la que los recibieron. Por ejemplo, si tomamos la información de ENLACE en matemáticas de la Escuela Secundaria Técnica Agropecuaria Francisco I. Madero ubicada en Paraíso, Tabasco para la generación 2009-2011, encontramos que en promedio los alumnos pasaron del percentil 18 en primero, al percentil 40 en segundo y al percentil 84 en tercero.

Introducir la competencia en las escuelas

Ante las restricciones presupuestales y operativas que limitan la expansión pública de los servicios educativos, la participación del sector privado en la operación de escuelas a nivel medio superior es quizá la única opción realista para lograr los objetivos de universalidad en el acceso y la mejora de la calidad. La obligación constitucional recién adquirida que implicará financiar la educación media superior para toda la población no necesariamente significa que el gobierno tenga que operar las escuelas. Introducir competencia entre escuelas públicas y privadas entregando a padres y alumnos la posibilidad de elegir es una opción con amplias posibilidades para mejorar la calidad y optimizar el presupuesto.

La expansión del acceso a la educación superior también requerirá mucha mayor participación del sector privado tanto para su financiamiento como para la inversión en capacidad adicional que difícilmente podría absorberse con recursos públicos. Una vez más, incrementar las oportunidades de estudiantes con escasos recursos para acceder a la educación superior, no implica que el gobierno tenga que operar nuevas universidades. Darles a los estudiantes la opción de ejercer el gasto público en la escuela de su elección puede favorecer mayor competencia entre universidades públicas y privadas al mismo tiempo que se liberan presiones presupuestales. En Brasil, por ejemplo, la matrícula en nivel superior se multiplicó 3.6 veces entre 1980 y 2010. Sin embargo, los programas privados de educación superior representan 3 cuartas partes de la matrícula.

Gráfica 2.8 Matrícula a programas a nivel licenciatura en Brasil (incluye educación a distancia)



Fuente: Ministerio de Educación de Brasil (INEP/MEC)
http://stats.uis.unesco.org/unesco/TableViewer/tableView.aspx?ReportId=167
Tomado de: Maurício Garcia. Devry Brasil. Salzburg Global Seminar: Optimizing Talent Session. Octubre, 2012.

A pesar de los beneficios evidentes de la competencia, la convicción sobre sus beneficios no ha permeado el sector educativo. Mientras los estudiantes con pocos recursos no puedan elegir entre escuelas públicas y privadas, las escuelas públicas no tendrán que ganarse su preferencia. No estarán obligadas a mejorar. Si el presupuesto de las escuelas públicas no depende de su capacidad de ganarse la preferencia de los estudiantes es ingenuo pensar que mejorarán significativamente los servicios educativos.

El gobierno está obligado a garantizar el acceso gratuito a primaria, secundaria y, a últimas fechas, también a preparatoria. Pero la obligación del gobierno de financiar la educación no implica que también tenga que operar las escuelas. Los gobiernos estatales ejercen la mayoría de los recursos destinados a la educación. Los gobiernos estatales podrían poner a competir

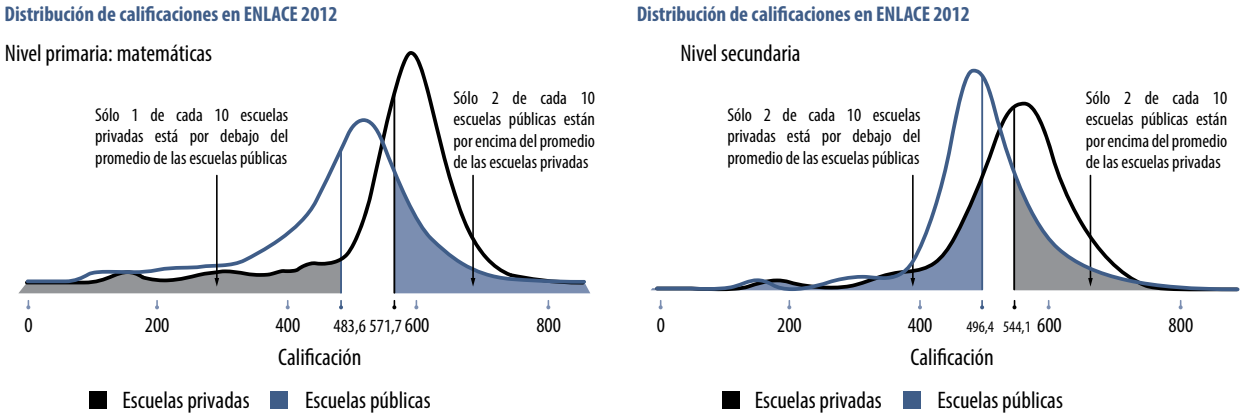
a las escuelas públicas con las privadas al entregarle a cada alumno y a sus padres la posibilidad de elegir libremente en qué escuela quieren gastarse el presupuesto asignado a sus hijos. Cada escuela tendría que mejorar para sobrevivir la competencia. Existen buenas razones para pensar que las escuelas que tienen que competir para atraer y retener alumnos ofrecen mayor calidad que aquéllas que tienen un presupuesto asegurado.

Por ejemplo, si tomamos los resultados de matemáticas de la prueba ENLACE a nivel secundaria, tenemos que sólo dos de cada diez escuelas públicas están por encima del promedio de las privadas. Buena parte de las diferencias en el desempeño puede atribuírseles al contexto familiar de los estudiantes de escuelas privadas. Sin embargo, es razonable pensar que muchos padres que hoy no tienen otro camino que enviar a sus hijos a la escuela pública más cercana, podrían optar por ejercer el costo que representa para el gobierno la educación de sus hijos y ejercerlo en una escuela de paga, quizá incluso complementando de su bolsillo parte del costo para acceder a la mejor opción posible.

Con base en la información de la SEP hoy es posible conocer el costo integral por alumno en cada nivel educativo en el sistema público. En primaria un alumno cuesta alrededor de 13 mil pesos. En secundaria el costo es de 20 mil pesos, 24 mil en preparatoria y 55 mil pesos en nivel profesional. A partir de esos costos, buena parte de la demanda adicional podría sin duda ser atendida por el sector privado en los niveles medio superior y superior. Además de las ventajas de tener una competencia activa entre instituciones privadas de educación media y media superior para ejercer recursos públicos, los gobiernos estatales podrían ahorrar recursos significativos al no tener que hacer fuertes inversiones de capital para expandir la capacidad. Tampoco sería necesario seguir engrosando la nómina de los estados.

Como se presenta esquemáticamente en la Tabla 2.1, corresponde a los gobiernos estatales *"Otorgar, negar y revocar autorización a particulares para impartir educación preescolar, primaria, secundaria, normal y de formación a maestros."* Si combinamos esta facultad con el margen que tienen los gobiernos estatales para otorgar becas, es difícil pensar en obstáculos para que esas becas pudieran ejercerse en cualquier institución autorizada en cualquier nivel educativo.

Grafica 2.9 Las escuelas privadas tienen resultados significativamente mejores que las públicas



Fuente: IMCO con datos de ENLACE 2012. http://www.enlace.sep.gob.mx



Salud:
El reto de calidad del Seguro Popular

El reto de calidad del Seguro Popular

Introducción

En México se ha reconocido que el acceso de toda la población a los servicios de salud es un derecho fundamental que impacta directamente en el bienestar y la calidad de vida de los ciudadanos.[1] El artículo 4° de la Constitución – relativo a las garantías individuales – señala que "toda persona tiene derecho a la protección en salud". Sin embargo, hasta hace muy poco, la realidad estaba muy lejos de las aspiraciones que contiene la ley. En el año 2000 aproximadamente 50% de los mexicanos no contaba con cobertura de los servicios de salud.[2] El Seguro Popular se creó precisamente para atender a este sector de la población y así lograr la cobertura universal.

La Organización Mundial de Salud (OMS) define la cobertura universal como el "acceso a intervenciones clave en salud, de suficiente calidad para ser efectivas, para promover, prevenir, curar y rehabilitar a todos los miembros de una sociedad a un costo accesible."[3] Con base en esta definición, existen dos condiciones clave para que un país logre la cobertura universal en salud: que los servicios sean accesibles para toda la población y que sean de buena calidad. Si bien el Seguro Popular ha logrado grandes avances en cuanto al alcance de los servicios de salud a nivel nacional,[4] aún queda pendiente que su calidad sea suficiente y homogénea entre las entidades federativas. Esto se refleja en las brechas entre los estados en términos de infraestructura, recursos humanos y físicos, uso de los recursos financieros y productividad.[5]

En este contexto, las preguntas relevantes son: ¿a qué se deben las disparidades en la calidad de los servicios de salud entre las entidades federativas? y ¿cómo se pueden reducir? Para responderlas, en este capítulo se describe el contexto en el que se creó el Seguro Popular; se señala cómo funciona y cuáles han sido sus resultados hasta el momento. Asimismo se analizan las brechas estatales en la calidad de los servicios de salud y sus posibles causas. Por último, se propone una serie de mecanismos para reducir las disparidades.

1.El origen del Seguro Popular

El Seguro Popular se creó como respuesta a las deficiencias en el Sistema de Salud en México. En primer lugar, únicamente se ofrecía cobertura a los trabajadores asalariados del sector formal de la economía por medio, basicamente, del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE). Como resultado, en el año 2000, 50 millones de mexicanos –trabajadores por cuenta propia, informales, temporales, subcontratados y campesinos, todos ellos con sus familias– no contaban con un esquema público de aseguramiento médico.

A pesar de que ese grupo de trabajadores podría estar recibiendo servicios de salud por medio de los sistemas estatales, éstos últimos no contaban con fondos suficientes y por lo tanto sus servicios eran de muy baja calidad y no atendían las necesidades clave de salud. Por lo general, los fondos para cubrir estos servicios eran inciertos, ya que provenían de residuos presupuestales que no estaban etiquetados de manera explícita. Como consecuencia de la deficiencia de los sistemas de salud a nivel estatal, el sector no asalariado de la población no tenía otra opción que recurrir al sector privado y pagar precios relativamente altos.

En segundo lugar, a principios de la década de 1990, el primer Reporte de Cuentas del Sector Salud señaló de manera contundente que el pago de gastos en salud era mayoritariamente cubierto por la población y no por el gobierno.[6] Esto era consecuencia de la falta de aseguramiento público en salud y daba como resultado que el gasto del bolsillo privado (en particular, el gasto catastrófico) constituyera más de 50% de los gastos totales en este rubro.

Por último, el Seguro Popular intentó resolver la falta de claridad en la distribución de recursos a las entidades federativas. La reforma al sistema de salud de 1983, cuyo objetivo fue descentralizar la Secretaría de Salud, no contó con un marco regulatorio claro que definiera las obligaciones de las entidades federativas y permitiera establecer un nivel de corresponsabilidad entre la Federación y los estados. Aunado a este cambio, a partir de 1998 se incorporaron los Fondos de Aportaciones Federales (Ramo 33) en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF)

1. El acceso universal a los servicios de salud está definido como el acceso de toda la población a un conjunto a servicios de salud comprehensivos, a un precio accesible y con protección financiera frente a los gastos catastróficos. "The quest for universal health coverage: achieving social protection for all in Mexico", *The Lancet*, 2012.
2. Secretaría de Salud, *Financiamiento justo y protección social universal: la reforma estructural del sistema de salud en México*, 2004, p.26.
3. Definición tomada de G. Carrin, "Universal coverage of health services: tailoring its implementation", *Bulletin of the World Health Organization*, 2008.
4. En 2012 el 100% de la población mexicana tendrá acceso a servicios de salud. "The Quest for Universal Health Coverage: Achieving Social Protection for all in Mexico" *The Lancet*, 2012.
5. El nivel de productividad del sistema de salud se refiere a su capacidad de generar la mayor cantidad posible de servicios con base en los recursos disponibles. Más adelante se describirán algunos indicadores del nivel de productividad del sistema de salud, entre ellos está el número de consultas e intervenciones quirúrgicas por afiliado.
6. Información obtenida del informe del Instituto Nacional de Salud Pública. *El Sistema de Cuentas en Salud: desarrollo, avances y retos, El caso mexicano*, 2005.

para transferir recursos a los estados para que éstos últimos atendieran las responsabilidades que la Federación les había trasladado por medio de convenios, entre ellas, los servicios de salud.[7] En conjunto, la falta de claridad en las reglas para distribuir recursos entre las entidades federativas y la regresividad del Ramo 33, generaron que en el 2000 existiera una diferencia de 5 veces en el gasto público en salud per cápita entre el estado que recibía más recursos y el que obtenía menos.[8]

Las deficiencias anteriores, sumadas al incremento en la esperanza de vida[9] y la transición epidemiológica[10] hacia enfermedades de tratamientos más costosos, obligaron al gobierno mexicano a reconsiderar el modelo de atención de la salud y, en particular, a pensar en un sistema de financiamiento diferente. Con este objetivo en mente, en mayo del 2003 se realizó una reforma de gran calado a la Ley General de Salud (LGS), mediante la cual se estableció el Sistema de Protección Social en Salud (SPSS) y su brazo ejecutor, el Seguro Popular (SP). El propósito de este sistema es "otorgar cobertura de servicios de salud a través de un aseguramiento público y voluntario, para aquellas personas que no cuentan con empleo o que trabajan por cuenta propia. […] Las personas afiliadas tienen acceso a servicios médico-quirúrgicos, farmacéuticos y hospitalarios para satisfacer de manera integral sus necesidades de salud". [11,12]

2.Funcionamiento del SP: Relación entre la federación y las entidades federativas

El Seguro Popular no brinda servicios de salud directamente. Se trata más bien de un sistema de financiamiento que subcontrata a los centros de salud, hospitales (incluyendo los de alta especialidad) y caravanas de la salud a nivel estatal para que ellos provean directamente servicios de salud a la población.

(a) Financiamiento

El Sistema de Protección Social en Salud es un sistema y no un programa. Esto es una distinción fundamental y no un mero tecnicismo. Su condición de sistema implica –a diferencia de lo que ocurre en un programa-– que sus estatutos y reglamentación se encuentren establecidos en la Ley General de Salud.[13] Por lo tanto, el Sistema cuenta con una garantía establecida por ley para la recepción de recursos, dejando de lado la incertidumbre que históricamente ha aquejado a los programas de salud en el país. En palabras del actual Comisionado del Seguro Popular, "el impacto de la solidez administrativa es inestimable, ya que le da permanencia y estabilidad financiera al sistema".[14]

Los recursos del SPSS provienen de una aportación tripartita que incluye al gobierno federal, a los gobiernos estatales y a los beneficiarios. El gobierno federal es el principal contribuyente y participa por medio de la Aportación Solidaria Federal (ASF) y la Cuota Social. A su vez, los estados contribuyen a través de la Aportación Solidaria Estatal (ASE) y los beneficiarios proporcionan una cuota por beneficiario.[15]

La Cuota Social (de origen federal) es una aportación anual equivalente a 3.92% del salario mínimo vigente en el Distrito Federal por cada afiliado.[16] A su vez, esta cuota define el tamaño de la participación federal por medio de la ASF y de la estatal a través de la ASE, ya que la primera equivale a 1.5 veces la Cuota Social, y la segunda a la mitad de dicha cuota. Por su parte, la aportación de los beneficiarios depende del decil de ingreso en el que se encuentren. Los primeros cuatro deciles de ingreso están exentos y el resto aporta de manera proporcional a su ingreso. Con base en este arreglo financiero (Diagrama 3.1, *a*), en 2011 la federación aportó aproximadamente 83% de los recursos del SPSS (50% por medio la ASF y 33% por la Cuota Social). Los estados aportaron 16% de los recursos (con base en el ASE) y los beneficiarios 0.4%.[17]

7. Los fondos contemplados en el Ramo 33 referentes a la salud son: Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA) y Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS), en su vertiente estatal y municipal (FAISE y FAISM) para obras de infraestructura de salud.
8. Sistema Nacional de Información en Salud, *Gasto público en salud* [en línea], 1999-2000. http://www.sinais.salud.gob.mx/descargas/pdf/SE03_GastoPublico.pdf [Consulta 24 de agosto de 2012]
9. El aumento de la esperanza de vida incrementa los costos de la atención a la salud por persona.
10. Este término fue acuñado por Omran y se refiere a los cambios de largo plazo en las condiciones de salud de una sociedad por medio de un proceso gradual de sustitución de las enfermedades infecciosas y la hambruna por las enfermedades degenerativas como principales causas de muerte.
11. Portal del Seguro popular. http://www.seguro-popular.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=365&Itemid=414. [Consulta 6 de septiembre de 2012]
12. Asimismo, este sistema de financiamiento buscaba los siguientes objetivos: alcanzar la universalidad en el acceso a los servicios de salud sin discriminación, impulsar la equidad entre estados, promover la solidaridad financiera, contar con reglas claras de financiamiento, transparentar la asignación de recursos, asignar los recursos de manera democrática, incrementar los fondos destinados a la salud y disminuir el gasto privado en salud (catastrófico y de bolsillo).
13. El fundamento legal para establecer y poner en funcionamiento el SPSS aparece en el artículo el art. 4 de la Constitución; en él se indica que la LGS definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud, así como la concurrencia de la federación y las entidades federativas en materia de salubridad general. Particularmente los artículos 77 Bis, 11, 12, 13, 21 y 25 de la LGS señalan las bases mínimas y la distribución de competencias en esta materia.
14. Entrevista a David Gómez Junco, Comisionado del Seguro Popular. Realizada el 5 de septiembre de 2012.
15. Las aportaciones al SPSS y el mecanismo de actualización están contenidos en la Ley General de Salud (LGS) en sus artículos 77 Bis 11 al 13, Bis 21 y 25.
16. Portal del Seguro Popular. http://www.seguro-popular.salud.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=332&Itemid=326. [Consulta 6 de septiembre de 2012].
17. Sistema de Protección Social en Salud, *Informe de resultados* [en línea], Seguro Popular, 2011. www.seguro-popular.gob.mx/images/contenidos/informes_resultados/informe_resultados_2011.pdf. [Consulta 17 de agosto de 2012].

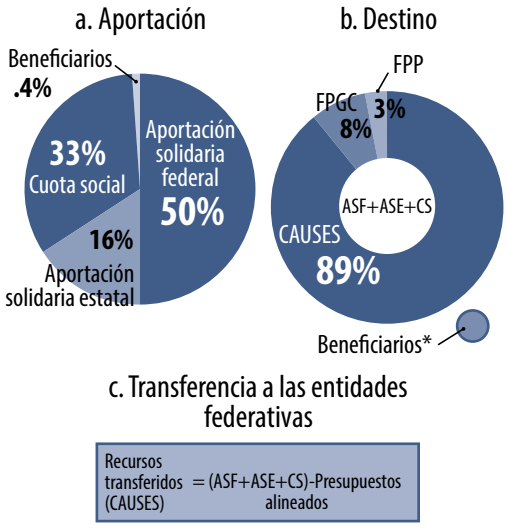
Las principales ventajas de este esquema de financiamiento son dos: la primera es que las aportaciones son progresivas (los beneficiarios con mayores ingresos pagan más), y la segunda es que existe corresponsabilidad financiera entre los tres actores –gobierno federal, autoridades estatales y los usuarios– lo que tiende a incrementar el interés y participación de los beneficiarios en el funcionamiento del sistema.

Los recursos aportados entre el gobierno federal, estatal y beneficiarios básicamente se distribuyen en tres partes. La primera, equivalente al 89% de dichos recursos, se transfiere a las entidades federativas para la atención y prestación de servicios de salud correspondientes al primer y segundo nivel de atención del sector salud,[18] los cuales están contenidos en el **Catálogo Universal de Servicios Esenciales de Salud (CAUSES)**. Este catálogo sirve como referencia de los servicios de salud a los que tiene derecho todo beneficiario del Seguro Popular. La segunda, que representa 8% de los recursos, se dirige al **Fondo de Protección contra Gastos Catastróficos (FPGC)** cuya función es cubrir padecimientos de alto riesgo. Esto incluye a los servicios del tercer nivel de atención del sector salud (servicios especializados y enfermedades de alto costo). Por último, el 3% restante se asigna al **Fondo de Previsión Presupuestal (FPP)** que se utiliza para cubrir imprevistos en la demanda de servicios y en las necesidades de infraestructura (ver Diagrama 2.1, *b*).

Las transferencias a las entidades federativas se distribuyen de dos maneras de acuerdo al origen de los recursos. El monto que corresponde a la Aportación Solidaria Estatal y a la Cuota Social se reparte de manera equitativa entre todos los afiliados a nivel nacional, esto quiere decir que cada estado recibe una cuota proporcional a la cantidad de beneficiarios del SP que atiende. En cambio, la distribución de los recursos que se originan del ASF se determina a partir de una fórmula que considera los siguientes factores en cada una de las entidades federativas: necesidades de salud (18.5%), número de individuos beneficiarios (80%), el esfuerzo estatal (0.25%) y el desempeño de los servicios de salud (1.25).[19] Este último factor es particularmente innovador porque busca incrementar la competencia por los recursos, así como estimular a los estados a mejorar la calidad de los servicios médicos y lograr avances físicos y financieros. Adicionalmente, promueve el monitoreo del desempeño del sistema, lo que permite identificar los avances y atender los factores rezagados.

Es importante señalar que el acceso de las entidades federativas a los recursos del Seguro Popular está supeditado a su contribución (ASE). Asimismo, los recursos que se transfieren a las entidades federativas se encuentran alineados con el resto de los fondos que se otorgan para la atención de salud (Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud [FASSA] y otros programas federales destinados a la población abierta) en el sentido que las transferencias que reciben los estados por concepto del SPSS es igual al costo del sistema menos lo transferido por FASSA y otros programas (ver Diagrama 3.1, *c.*).

Diagrama 3.1: Aportación, transferencia y destino de los recursos del SPSS



Fuentes: Informes de resultados del SPSS y su página web.
FPGC-Fondo para gastos catastróficos
CAUSES- Catálogo Universal de Servicios Esenciales de Salud
FPP-Fondo de previsión presupuestal
*Los recursos generados por las Cuotas aportadas por los beneficiarios se regresa íntegramente a la entidad federativa correspondiente.

(b) Funciones y responsabilidades federales y estatales

El funcionamiento del Seguro Popular se cimienta en la separación de funciones entre la federación y los estados. El gobierno federal coordina el sistema y las entidades federativas lo implementan. Como se observa en el Cuadro 3.1, esta división de funciones está reflejada en la LGS para todo el sistema de salud.

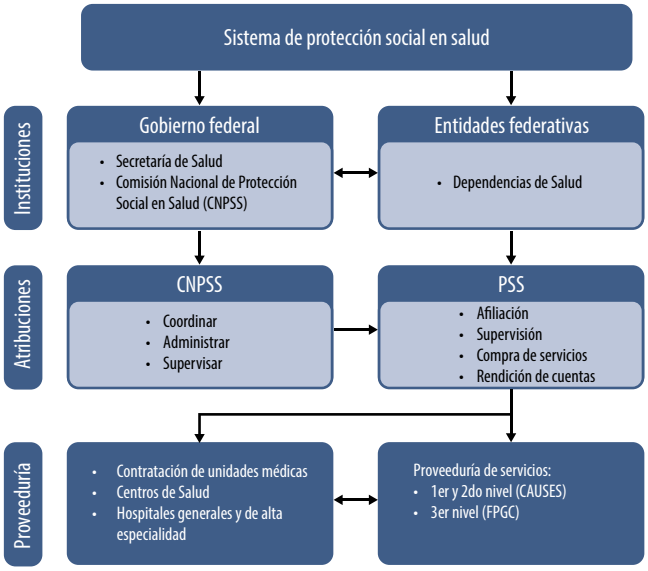
18. La atención que brinda el Sector Salud se divide en tres niveles de acuerdo al grado de complejidad y especificidad de los tratamientos, entre ellos, el tercero es el más complejo y específico. Por ejemplo incluye la atención del Síndrome de Inmunodeficiencia Adquirida (SIDA), trasplantes de médula ósea y hemofilia.
19. El ajuste por necesidades de salud de la población beneficiaria se efectúa con base en un conjunto de variables que miden las diferencias relativas entre entidades en las necesidades de salud de la población, identificando específicamente aquellas diferencias asociadas a la población infantil y a la población adulta. El componente de número de individuos beneficiarios indica que la asignación será proporcional a dicho número en cada entidad. El esfuerzo estatal se refiere a los recursos adicionales a los proporcionados por el SP que cada estado destina al funcionamiento de este sistema. Por último, el desempeño mide la cobertura efectiva de los servicios, considerando las dificultades intrínsecas, la disponibilidad de recursos y los logros asociados. Esta información se encuentra especificada en el artículo 87 del reglamento de la Ley General de Salud.

Cuadro 3.1 Facultades de la federación y entidades federativas en el sector salud según la LGS[20]

Federación	Entidades Federativas
i) Dictar normas oficiales mexicanas a que quedará sujeta la prestación de servicios de salud	i) Organizar, operar, supervisar y evaluar la prestación de los servicios de salubridad general
ii) Organizar y operar los servicios de salud a su cargo	ii) Elaborar información estadística local y proporcionarla a las autoridades federales competentes
iii) Promover, orientar y fomentar acciones en materia de salubridad general a cargo de las entidades federativas	iii) Vigilar el cumplimiento de la LGS
iv) Regular, desarrollar, coordinar, evaluar y supervisar acciones de protección social de salud	
v) Ejercer la coordinación y vigilancia general del cumplimiento de las disposiciones de la LGS	

Fuente: Ley General de Salud, Artículo 13.

Diagrama 3.2: Modelo operativo del SP



Fuente: Nelly Aguilera y María Quintana. *Evaluación de consistencia y resultados del Seguro Popular 2011-2012*, Secretaría de Salud.

A nivel federal, el principal actor del Seguro Popular es la **Comisión Nacional de Protección Social en Salud** (CNPSS) que es un órgano desconcentrado responsable de manejar el financiamiento del sistema, promover acuerdos de coordinación con los gobiernos estatales, definir el Catálogo Universal de Servicios de Salud (CAUSES), coordinar el Fondo de Gastos Catastróficos (FPGC) y asegurar el cumplimiento de las reglas de transparencia y rendición de cuentas del sistema.[21]

En las entidades federativas, los **Regímenes Estatales de Protección Social en Salud** (REPSS) son responsables de la administración y gestión de los recursos financieros y de coordinar la prestación de servicios (tanto públicos como privados). Esto implica que los REPSS ejecutan las tareas del SPSS: promoción, afiliación, financiamiento, supervisión, compra de servicios y medicamentos y rendición de cuentas. Este último factor es especialmente relevante porque es un requisito para tener acceso a las transferencias económicas del Seguro Popular (ver diagrama 3.2).[22] A pesar de ello, se debe aclarar que las obligaciones de transparencia del gasto del Seguro Popular son ante la CNPSS, no ante la ciudadanía.

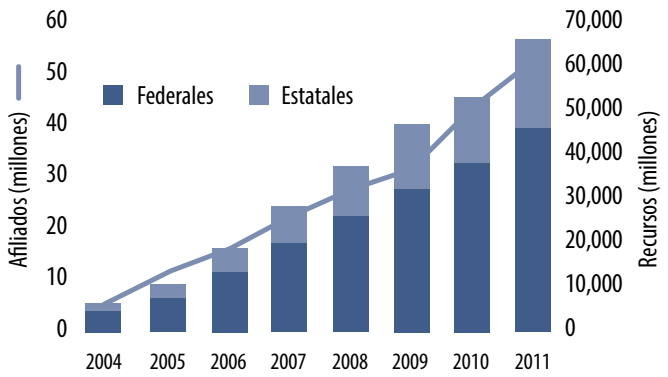
La operación de los REPSS varía de un estado a otro. La mayoría de ellos (72%) se encuentran bajo la Dirección de los Servicios Estatales de Salud (SESA), mientras que el resto está desconcentrado o descentralizado.[23] Esta distinción es relevante porque los estados con REPSS que dependen de los SESA son menos autónomos y por lo tanto, son más susceptibles a la opacidad y discrecionalidad del manejo de recursos.[24]

3. Disparidades estatales en la calidad de los servicios

De 2003 a la fecha los logros del Seguro Popular son sustanciales. En particular, ha conseguido darle cobertura a la población que en el 2000 no contaba con seguridad social, como consecuencia, en 2012, la cobertura es universal.[25] Este logro ha estado acompañado de un aumento en el financiamiento del sistema, garantizando su viabilidad. Como se puede observar en la Gráfica 3.1, la tendencia entre los dos conceptos es similar y a la alza.[26]

20. Aquí se incluyen las facultades más relevantes plasmadas en los incisos A y B de los artículos de la Ley General de Salud.
21. Luz González Robledo, et. al, "Separación de funciones en el Sistema de Protección Social en Salud, México 2009: avances y retos" en *Salud Pública*, Vol. 53, suplemento IV, p. 416-424.
22. *Ibídem.* Los estados están obligados a demostrar que existe congruencia entre el padrón de afiliados y los recursos transferidos, comprobar la ASE y a proveer información sobre la ejecución de los recursos. El incumplimiento de cualquiera de estas obligaciones podría derivar en la suspensión de las transferencias de recursos financieros por parte de la CNPSS.
23. Jonathan Furszyfer, *Tras los determinantes de la infraestructura médica en México: la inversión en salud a través del Seguro popular (2004-2010),* 2011.
24. *Ibíd.*, p.7.
25. Esto incluye la cobertura proporcionada por el IMSS, el ISSSTE y el resto de los sistemas de cobertura de salud en el país.
26. Aunque el financiamiento del SP ha respondido al incremento en el número de afiliados, esto no ha sido el caso para la infraestructura y recursos humanos debido a la estructura del sistema. Esta disparidad ha generado un déficit en la relación entre afiliados e infraestructura.

Gráfica 3.1: Evolución de la afiliación y recursos financieros del Seguro Popular



Fuente: Informe de resultados del Sistema de Protección Social en Salud, 2011.

Adicionalmente, en investigaciones y evaluaciones que se han realizado sobre el tema se reconoce que el Seguro Popular ha conseguido avanzar en varios aspectos. El número de medicamentos y tipo de intervenciones quirúrgicas incluidas en el CAUSES (primer y segundo nivel de atención) ha incrementado de manera constante y considerable.[27] La distribución de recursos proveniente de la ASF es progresiva.[28] El fondo de gastos catastróficos (FPGC) ha atenuado el empobrecimiento que generaban este tipo de gastos en las familias de bajos recursos.[29] El porcentaje del PIB dedicado a la salud ha aumentado de 5.1% en el 2000 a 6.3% en el 2010.[30]

A pesar de estos avances, queda pendiente atender la dimensión de la calidad de los servicios de salud. En esta cuestión, uno de los problemas fundamentales por resolver es la heterogeneidad de la calidad en la atención de la salud entre entidades federativas.

La calidad de los servicios de salud es un concepto difícil de medir. No obstante, buscamos aproximarnos a su medición por medio de un análisis multifactorial. La Tabla 3.1 presenta una perspectiva general del desempeño del Seguro Popular en las entidades federativas para el periodo 2007-2010. En ella, para diversos indicadores que impactan en la calidad del sistema se describe cuál es el rango entre las entidades federativas y cuánto ha cambiado ese rango en promedio en ese lapso. Además se incluye la brecha que existe entre los cinco estados peor posicionados y los cinco mejores junto con el cambio porcentual de dicha brecha en el mismo periodo. Si bien estos indicadores no son exhaustivos, permiten tener una perspectiva general del funcionamiento del Seguro Popular y de las disparidades entre entidades federativas.

Por ejemplo, en la dimensión de recursos humanos en 2010, por cada médico especializado por cada 1,000 habitantes en los estados peor posicionados, había 4.5 médicos en los cinco estados mejor posicionados. En el mismo sentido, en el rubro de recursos físicos, por cada mastógrafo en los estados peor posicionados había 9 mastógrafos en los mejores. Este tipo de indicadores dan indicios de que personas con las mismas necesidades y derechos son mejor atendidas en ciertos estados que en otros.

En cuanto a los cambios entre 2007 y 2010 se observa que las brechas entre los cinco estados peor posicionados y los cinco mejores se han reducido significativamente en los indicadores que se refieren a niveles de actividad (todos ellos se redujeron al menos 60%) y en menor medida los relacionados a financiamiento y recursos físicos. En contraste, las brechas se ampliaron en los indicadores sobre recursos humanos. Además, en promedio los estados empeoraron en estos rubros (ver Tabla 3.1, la columna sobre cambio promedio).

A continuación se describe más a detalle cómo se diferencia el funcionamiento del SP entre las entidades federativas tomando en cuenta una serie de factores que influyen en la calidad de los servicios de salud. Aunque estos factores son una medida indirecta de la calidad de los servicios a nivel estatal, consideramos que son una buena aproximación tomando en cuenta la disponibilidad de información al respecto.[31]

27. Salomón Chertorivski, "Seguro Popular: logros y perspectivas" en *Gaceta Médica de México*, 2011.
28. G. Nigenda, "El Seguro Popular de Salud en México: Desarrollo y retos para el futuro", *Banco Interamericano de Desarrollo*, 2005; John Scott *El impacto del Seguro Popular sobre la desigualdad en el financiamiento de la salud en México, 2004-2007,* 2007.
29. Galárraga ha estimado que el SP ha reducido 54% de los gastos catastróficos a nivel nacional. Galárraga et al. "Diabetes treatment and control: the effect of public health insurance for the poor in Mexico", en *Bull World Health Organ* 87: 512-519, 2009.
30. "The quest for universal health coverage: achieving social protection for all in Mexico", *The Lancet*, 2012.
31. Otra manera de evaluar las diferencias en la calidad de los servicios de salud entre las entidades federativas es por medio de encuestas de satisfacción. En la encuesta realizada por el Seguro Popular en 2011, la población en los estados, en promedio, muestra un nivel de satisfacción con el Seguro Popular de 97%. Sin embargo, esta fuente tiene varios inconvenientes, primero, la percepción es una medida subjetiva que se puede ver afectada por factores externos; segundo, no se registraron variaciones entre los estados a pesar de que hay evidencia de disparidades considerables entre los servicios otorgados por las entidades federativas; y tercero, dado el poco tiempo que lleva el programa, es posible que el nivel de satisfacción reportado refleje una comparación respecto a los servicios que los afiliados recibían anteriormente.

Tabla 3.1 Progreso en la reducción de las brechas estatales (2007 – 2010)

Indicador	Rango estatal			Brecha entre las 5 mejores y 5 peores entidades.		
	2007	2010	Cambio promedio (%)	2007[a]	2010[a]	Cambio en la brecha (%)
Financiamiento						
1. Subsidio per cápita (pesos)	[340, 1340]	[467, 1203]	2%	1 : 2.9	1 : 2.2	-23%
2. Gasto per cápita (pesos)	[1471, 4806]	[1528, 5439]	24%	1 : 2.5	1 : 2.3	-6%
Productividad						
3. Consultas externas por afiliado[32]	[.06, 2.20]	[.25, 2.16]	18%	1 : 3.9	1 : 3.9	0%
4. Días de estancia por egreso	[1.91, 6.04]	[1.97, 4.31]	-3%	1 : 1.7	1 : 1.6	-10%
Niveles de Actividad (por cada 100 afiliados)						
5. Nacimientos	[.06, 2.90]	[.97, 3.31]	170%	1 : 8	1 : 2.5	-69%
6. Egresos[33]	[.30, 5.68]	[1.47, 6.90]	96%	1 : 7.1	1 : 2.8	-61%
7. Intervenciones quirúrgicas	[.15, 3.74]	[.91, 4.62]	117%	1 : 8.2	1 : 3.2	-60%
Recursos humanos (por cada 1000 afiliados)						
8. Médicos generales	[.52, 2.89]	[.15, 2.17]	-28%	1 : 2.7	1 : 4.2	53%
9. Médicos especialistas	[.32, 5.12]	[.21, 2.31]	-33%	1 : 4.9	1 : 4.5	-10%
10. Enfermeras	[2.33, 11.67]	[1.22, 4.92]	-34%	1 : 2.5	1 : 2.6	2%
11. Relación médicos generales/ enfermeras	[2.16, 6.8]	[2.67, 6.63]	0%	1 : 2	1 : 1.9	-5%
Recursos físicos (por cada 100, 000 afiliados)						
12. Unidades de mastografía	[0, 2.61]	[0, 1.82]	-7%	1 : 9	1 : 9.1	5%
13. Unidades de rayos X	[.93, 28.16]	[1, 7.89]	-28%	1 : 10.4	1 : 7	-33%
14. Camas censables	[.69, 4.50]	[.43, 1.84]	-37%	1 : 3.3	1 : 3.1	-8%

Nota: Cambio promedio se refiere al promedio de los cambios que experimentaron los estados entre 2007 y 2010.
a) La lectura de estas columnas se hace considerando la razón entre una unidad que corresponde al promedio de los cinco estados peor posicionados y el promedio de los cinco mejores. Por ejemplo, en 2007 por cada peso de subsidio per cápita que reciben los cinco estados peor posicionados, los cinco mejores reciben 2. 9 pesos.
b) En el caso de los días por egreso, de manera general, menos días es mejor.

Fuente: Elaboración propia con base en información de los boletines electrónicos de la Dirección del Sistema Nacional de Información en Salud (SINAIS), consultados en: http://www.sinais. salud.gob.mx/publicaciones/bie.html

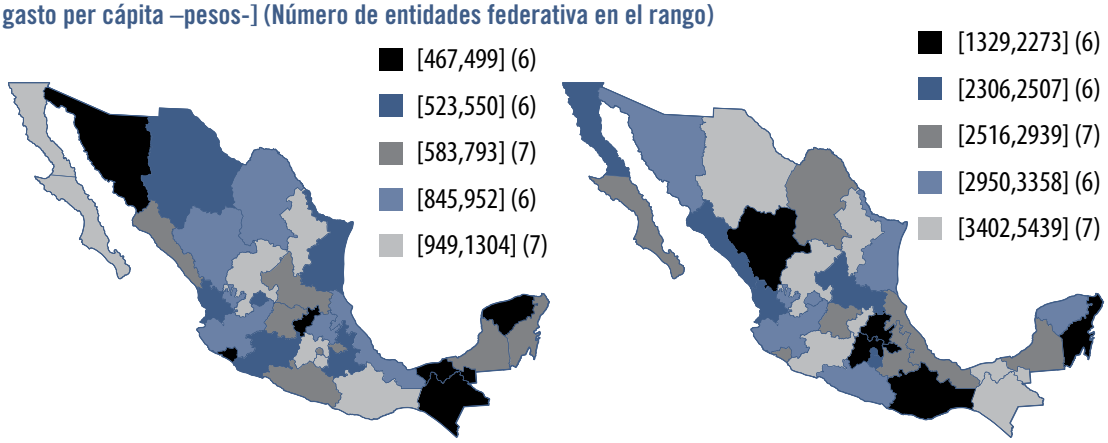
32. Atención médica a los pacientes no internados.
33. Los egresos se refieren al número de usuarios que abandonan la sala de hospitalización.

3.1 Financiamiento

El financiamiento determina la disponibilidad de recursos físicos y humanos necesarios para proveer cualquier servicio de salud. En este rubro, consideramos dos indicadores: el subsidio per cápita (Cuota Social y ASF entre el número de afiliados) y el gasto ejercido por afiliado en cada entidad federativa. El primero intenta medir la participación federal en el financiamiento y el segundo el tamaño los fondos totales. Con base en los datos sobre estos indicadores, entre 2007 y 2010 es posible afirmar que la tendencia ha sido un incremento del financiamiento en todos los estados y a la vez, una reducción de las brechas entre los estados (ver indicadores 1 y 2 de la Tabla 3.1). Esto puede explicarse por el sistema de asignaciones descrito arriba que distribuye los recursos principalmente en función del número de afiliados y las necesidades de salud. Como se puede observar en la Figura 3.1, en términos generales, los estados que actualmente tienen un menor gasto per cápita en salud (de color más claro en la gráfica izquierda) son los que reciben el mayor subsidio per cápita en Seguro Popular (de color más oscuro en la gráfica del lado derecho). Es decir, los que menos recursos gastan para cada afiliado son los que reciben más subsidios, lo que debería tender a reducir las brechas en el gasto. Esto demuestra que en términos generales la distribución de recursos del Seguro Popular es progresiva.

Figura 3.I: Financiamiento del Seguro Popular

[Rango de gasto per cápita –pesos-] (Número de entidades federativa en el rango)



Fuente: Elaboración propia con base en el Informe de Resultados del Seguro Popular (2011) y los boletines estadísticos del SINAIS.

Vale la pena mencionar que en los reportes de rendición de cuentas del Seguro Popular no aparecen desglosadas las aportaciones estatales al rubro de salud por encima de la ASE y, por ello, no fue posible analizar su distribución para identificar qué estados invierten más recursos en salud. De hecho, en los presupuestos estatales de 2011, únicamente seis estados reportan las cantidades transferidas al Seguro Popular.

3.2 Recursos humanos[34]

A nivel estatal se detecta una disparidad muy amplia en la disponibilidad de médicos generales. En 2010, en un extremo Chiapas registró 0.15 médicos generales por cada 1,000 afiliados y en el otro, Colima 2.17, lo que se traduce en 14.5 veces más médicos para el mismo número de personas. Asimismo Chiapas, que era el cuarto estado con menor disponibilidad de médicos en 2007, tuvo una reducción de 78% entre 2007 y 2010, lo que lo convirtió en el estado con menos médicos por cada 1,000 afiliados. En contraste, Coahuila, el décimo estado con mayor disponibilidad de médicos en 2007 aumentó este indicador 45%, colocándose en la segunda posición en 2010. Esta tendencia no sólo existe en estos dos estados, en promedio, la brecha entre los estados se amplió 53% entre 2007 y 2010.

Adicionalmente, a nivel nacional, el número de médicos por cada 1,000 afiliados disminuyó de 1.08 en 2007 a 0.73 en 2010, lo que representa una reducción de 47%. Esta cifra nos indica que en la mayoría de los estados disminuyó la disponibilidad de médicos, aunque esta dinámica fue aún más pronunciada en las entidades que en 2007 ya tenían menor disponibilidad.[35]

34. Para esta sección se utilizaron los datos de los boletines estadísticos del Sistema Nacional (SINAIS) de la SSA que si bien no permiten medir de manera precisa y exclusiva al SP, sí ofrecen la mejor aproximación para hacerlo toda vez que financian la mayoría de los servicios en sus instalaciones y con su infraestructura. Asimismo, se decidió utilizar los datos de los afiliados del año en curso ya que para el Seguro Popular se actualizan de manera trimestral.
35. La reducción general del número de médicos podría ser un efecto de la afiliación acelerada de estos años. De ser el caso, debería tender a corregirse de manera natural, una vez que se alcanzó la cobertura universal. De aquí en adelante, el crecimiento en el número de afiliados debería de ser aproximadamente equivalente al crecimiento de la población. Si así fuera, en adelante no debería de ser difícil que el número de médicos creciera más rápido en promedio.

3.2 Recursos físicos[36]

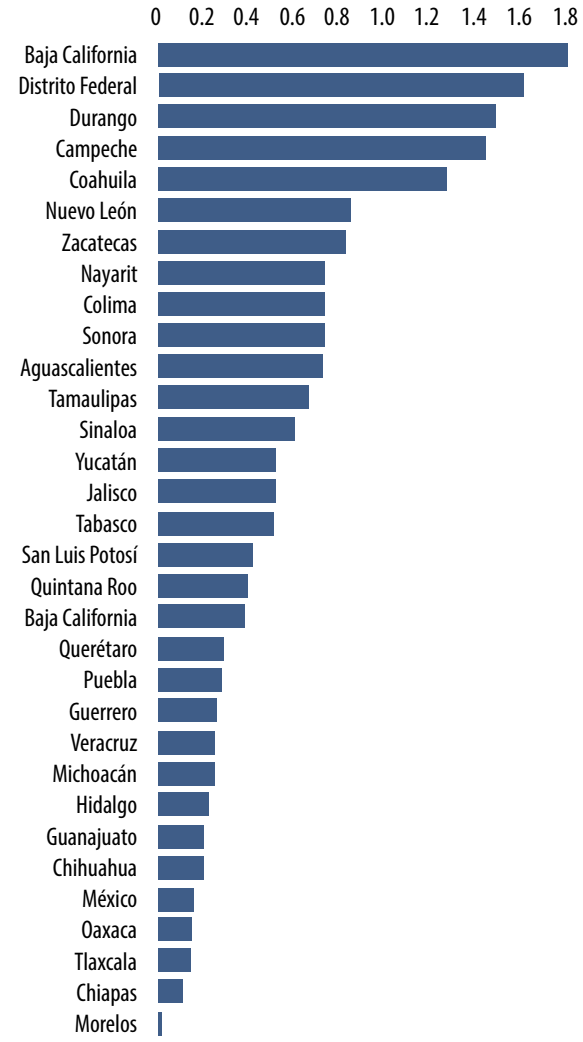
La relación entre infraestructura física y población afiliada muestra variaciones importantes a nivel estatal. Un ejemplo ilustrativo es la presencia de mastógrafos en las clínicas de salud. En 2010, la mayor diferencia entre estados se presenta entre Baja California Sur, que contaba con 1.82 mastógrafos por cada 100,000 habitantes, y Morelos, en donde no se reportaron mastógrafos. Entre 2007 y 2010 la brecha entre las entidades aumentó 5% y es sumamente amplia (ver Gráfica 3.2). Al comparar los cinco estados con menor y mayor número de mastógrafos por cada 100,000 afiliados en 2010, la razón es de 1 a 9. En cuanto a la disponibilidad de unidades de rayos X por cada 100 mil beneficiarios, aunque la brecha se redujo 33% entre 2007 y 2010, continúa siendo considerable. Por cada unidad de rayos X en los estados peor posicionados, en los mejores hay 7.[37]

3.4 Productividad y niveles de actividad[38]

Una manera de evaluar la productividad del Seguro Popular a nivel estatal es midiendo el número de consultas externas que se otorgan por afiliado. En 2010, el estado que más consultas por afiliado brindó fue Aguascalientes con 2.16, mientras que el Distrito Federal fue el que menos con 0.25. Estos indicadores implican que en Aguascalientes se otorgaron nueve veces más consultas por afiliado que en el Distrito Federal.

Otro indicador importante se refiere al número de egresos (número de usuarios que abandonan la sala de hospitalización) por cada 100 afiliados al año. En conjunto, el número de egresos promedio a nivel nacional aumentó 96% entre 2007 y 2010, pero como se puede observar en la Gráfica 3.3, los estados con menores egresos en 2007 aumentaron su productividad en mayor medida que los estados que estaban mejor posicionados en 2007. Estos cambios se tradujeron en que la brecha entre los estados se redujera 61% (ver Tabla 3.1). A pesar de este avance, aún existe disparidad entre las entidades. En 2010, mientras que el estado que realizó el mayor número de egresos por cada 100 afiliados fue Sonora con 6.9, el Estado de México, con 1.42 fue el estado con menor número de egresos.

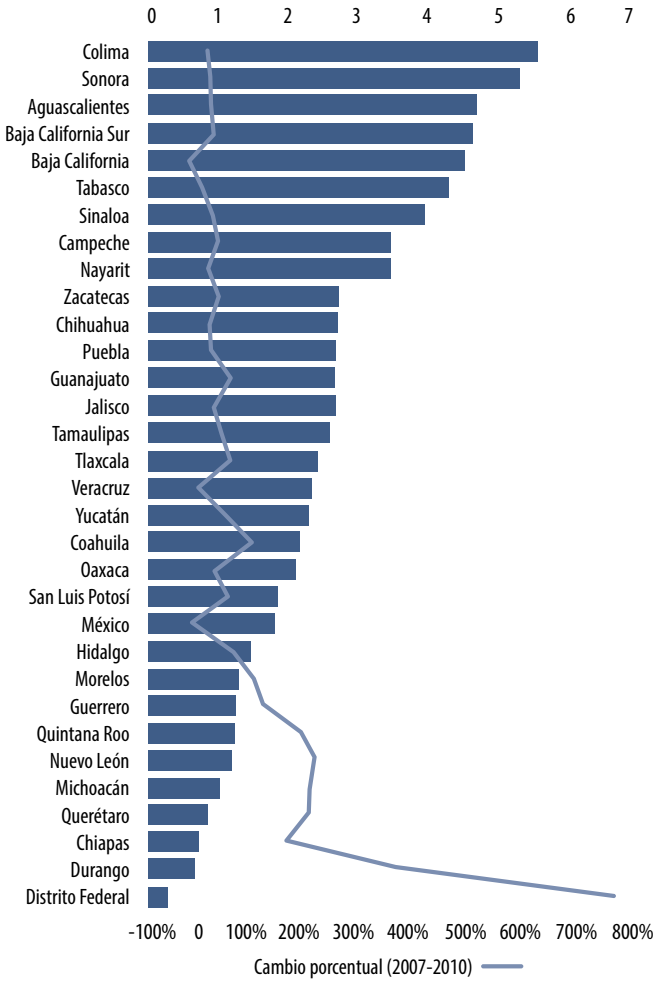
Gráfica 3.2: Mastógrafos por cada 100,000 afiliados



Fuente: Elaboración propia con base en el Informe de Resultados del Seguro Popular (2011) y los boletines estadísticos del SINAIS.

36. La disponibilidad de recursos físicos ofrece una buena aproximación para conocer la cobertura de servicios y para medir la productividad, ya que supone un límite a la cantidad y tipo de servicios que se pueden proveer. Los recursos físicos son los espacios donde se da la interacción entre usuarios y los prestadores de servicios y, por lo tanto, es necesario que sus características sean apropiadas en términos de acondicionamiento, espacio y equipo técnico para así garantizar que el personal médico pueda desarrollar su función de manera efectiva y eficiente.
37. Conviene destacar que si bien estos indicadores no son comprehensivos, sí permiten observar el nivel de disparidad a nivel estatal y la evolución de la disponibilidad de equipo técnico en los últimos años.
38. Los indicadores de productividad buscan medir la utilización y aprovechamiento de los recursos y la eficiencia con la que se otorgan los servicios y, de manera aproximada, reflejar la calidad de la atención brindada.

Gráfica 3.3: Egresos 2007 y cambio porcentual (2007-2010)



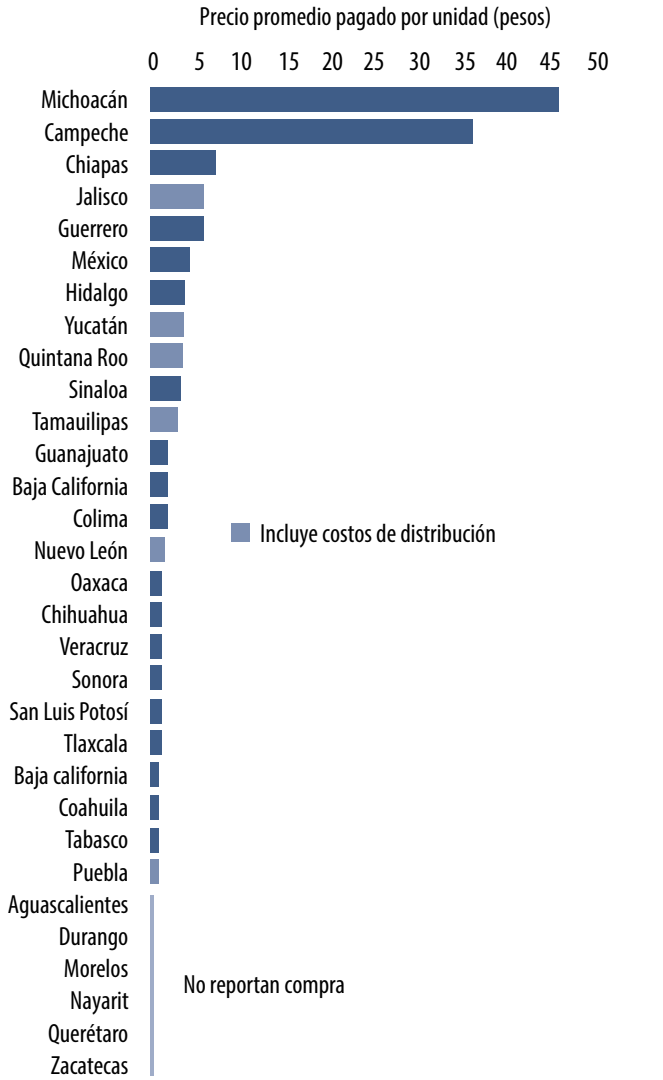
Fuente: Elaboración propia con base en el Informe de Resultados del Seguro Popular (2007 y 2011) y los boletines estadísticos del SINAIS.

3.5 Manejo de recursos

Otra disparidad que se ha documentado a nivel estatal corresponde al manejo de los recursos financieros. Particularmente se han detectado brechas considerables en los precios de compra de medicamentos que conforman el CAUSES. Bajo el esquema operativo del Seguro Popular, cada entidad federativa es responsable de adquirir los medicamentos que necesite, sin embargo, a nivel federal la Secretaría de Salud establece un precio de referencia y las entidades están obligadas a informar semestralmente a la CNPSS sobre los precios de compra de medicamentos. No obstante estos mecanismos de control, existen grandes variaciones.[39]

Un estudio presentado por la Secretaria de Salud en 2009 muestra que en 273 de las 312 claves de medicamentos analizados, existe una variación porcentual de al menos 100%, es decir, que por lo menos un estado pagó el doble o más por el mismo medicamento que otro. Un ejemplo claro de la magnitud de la variación en precio es la compra de lidocaína, que además representa un alto volumen de gasto en este rubro (Gráfica 3.4). En este caso, Puebla pagó 1.1 pesos por cada unidad, mientras que Michoacán 46.6 pesos, lo que equivale a 42.3 veces más.

Gráfica 3.4: Diferencial en precio de la lidocaína entre entidades federativas



Fuente: Análisis de la información sobre compra de medicamentos con recursos del SPSS por parte de las entidades, Secretaría de Salud, 2009.

39. Murayama encuentra disparidades considerables en los precios pagados por los mismos medicamentos en las diferentes entidades. Asimismo, concluye que más de 50% de las claves de medicamentos se adquieren a precios que superan en 20% el precio de referencia. Ciro Murayama, "Adquisición de medicamentos en el Seguro Popular: ineficiencia e inequidad", en *Gaceta Médica de México,* No. 147, 2011. pp. 497-503.

4. Tratando de entender el origen de las disparidades

Por la complejidad y número de factores involucrados en la proveeduría de los servicios de salud es difícil identificar por medio de datos duros las causas de las disparidades que señalamos en la sección anterior. Sin embargo, existe cierto consenso entre los expertos en el tema al señalar tres causas principalmente: la heterogeneidad en la capacidad gerencial de los servicios de salud a nivel estatal, el nivel de riqueza y desarrollo históricos del estado y el perfil de riesgo de la población.

De acuerdo con entrevistas realizadas a los expertos,[40] existen disparidades en la capacidad de gestión de los funcionarios públicos que impactan en el uso de los diferentes recursos financieros, físicos y humanos y en la productividad obtenida. No contar con alta capacidad de gestión aumenta la probabilidad de una mala planeación, una deficiente administración de los recursos, falta de coordinación y de supervisión de la prestación de servicios y ausencia de una apropiada rendición de cuentas.

A diferencia de la capacidad gerencial, el nivel de desarrollo del estado es un factor estructural, lo que implica que la posibilidad de tener impacto sobre variables de este tipo se logra en el largo plazo. Por ejemplo, el Seguro Popular funciona con base en la infraestructura y recursos humanos existentes en las entidades, los cuales, a la entrada de este sistema ya estaban predeterminados, es decir ya había una desigualdad de origen entre unos estados y otros. De acuerdo con Antonio Ugalde, investigador de la Universidad de Texas, estas diferencias se agudizan debido a que los estados más ricos tienen una mayor influencia dentro de la Federación, lo que generalmente se ve reflejado en la obtención de mayores recursos públicos.

Otro factor relacionado, que también hace más costosa la oferta de salud, es el nivel de dispersión geográfica de la población al interior de un estado, que usualmente es mayor en los estados menos desarrollados. Esto se debe a que la alta dispersión genera que el acceso a las zonas más aisladas o lejanas sea más costoso. En el otro extremo, en las ciudades más desarrolladas, hay menor escasez de médicos, enfermeras e infraestructura médica.

Por último, el perfil de la población también explica las disparidades en el funcionamiento del Seguro Popular a nivel estatal. Las condiciones de salud de las familias más desfavorecidas en los estados no son homogéneas entre sí, los pobres en un estado desarrollado cuentan con un nivel de vida más alto que sus similares en estados con menor desarrollo, lo que obliga, en el segundo caso, a utilizar con más frecuencia los servicios de salud.[41]

El bajo nivel de riqueza y desarrollo de algunas entidades federativas, junto con su impacto en el perfil de la población generan el llamado "circulo vicioso de la pobreza". De acuerdo con Ugalde, esto implica que los estados pobres cuentan con condiciones de vida desfavorables, infraestructura deficiente, un perfil poblacional con alto número enfermedades y una población aislada, factores que en conjunto hacen que el costo de la proveeduría de los servicios de salud sea elevado. A su vez, el alto costo de la salud deja sin atención adecuada a un sector de la población, agravando aún más las condiciones de salud en la entidad federativa.

Bajo esta perspectiva, existen dos maneras de reducir este "circulo vicioso de la pobreza" y con ello las brechas interestatales. La primera, que corresponde principalmente a la federación, es proporcionar más recursos a las entidades más rezagadas, acción que se ha estado implementando desde el surgimiento del Seguro Popular, pero que se puede perfeccionar. La segunda, acción relacionada con la coordinación entre la federación y las entidades federativas, consiste en disminuir los diferenciales estatales en la capacidad de gestión, aspecto que hasta ahora se ha atendido poco.

La mejor distribución de los fondos del Seguro Popular por sí sola no garantiza una reducción en las brechas porque los recursos adicionales podrían desperdiciarse si no se cuenta con un sistema gerencial eficiente. Por el contrario, mejorar las capacidades de los funcionarios públicos, especialmente en los estados más rezagados, permitiría que aún con los mismos recursos, las entidades provean más y mejores servicios de salud. Mientras existan diferencias significativas en la capacidad de gestión, dar más recursos a los estados más deficientes, no necesariamente se va a traducir en la reducción de las brechas entre entidades federativas.

40. Para la realización de este capítulo se entrevistó a Julio Frenk, titular de la Secretaría de Salud entre 2000 y 2006; a David García Junco, comisionado nacional de protección social de salud; Eduardo Gozález-Pier, director de finanzas del IMSS, y a Antonio Ugalde, investigador de la Universidad de Texas.
41. Por ejemplo, la falta de acceso al agua potable, a una vivienda, a una alimentación adecuada y a educación referente a la salud hacen que los individuos sean más propensos a enfermarse lo que hace más costosa su atención.

IMCO propone

Para reducir la disparidad estatal en los servicios de salud, reconociendo que no es una tarea sencilla, IMCO propone las siguientes medidas que están enfocadas a mejorar la capacidad gerencial del Seguro Popular a nivel estatal:

1. Dotar a las REPSS de mayor autonomía técnica y operativa para la administración y gestión de los recursos

Consideramos que un buen comienzo sería darle a los Regímenes Estatales de Protección Social en Salud algún grado de autonomía de la administración del Ejecutivo estatal. El problema de que esto no ocurra es que las secretarías de salud a nivel estatal pueden supeditar los objetivos particulares del Seguro Popular a intereses políticos. En cambio, si los responsables del Seguro Popular a nivel estatal son autónomos e independientes de las funciones de las secretarías de salud, es más probable que ellos y los recursos correspondientes se concentren exclusivamente en el buen funcionamiento y cumplimiento de objetivos de este sistema. Una manera de asegurar la autonomía de los directores de los REPSS es que sean propuestos por el Ejecutivo estatal aunque ratificados por la Comisión Nacional de Protección Social en Salud. Asimismo, para promover la selección de directores generales de las REPSS con amplio conocimiento y experiencia se deben establecer requisitos mínimos para quienes ocupen estos puestos, así como dar mayor capacitación o profesionalizar a los funcionarios públicos para mejorar su capacidad de gestión.

2. Generar un reporte de indicadores a nivel estatal

A lo largo de esta investigación se hizo evidente la falta de información estadística a nivel estatal que permita conocer la situación del Seguro Popular en las entidades federativas y realizar una comparación entre ellas. Para subsanar esta deficiencia se recomienda crear un reporte periódico que incluya indicadores de gestión y de resultados en términos de la calidad de los servicios de salud otorgados. Para lograrlo se podría retomar la elaboración de los reportes que la Secretaria de Salud realizó hasta 2006. En estos reportes se publicaba una serie de indicadores tanto a nivel institucional como estatal que permitía que la ciudadanía y los funcionarios encargados de la salud observaran las buenas prácticas y tuvieran una visión general de la atención de la salud en México. Información de este tipo permitiría monitorear el desempeño de los estados en los indicadores de productividad, infraestructura y calidad del servicio para definir medidas encaminadas a fomentar un desempeño más homogéneo y eficiente entre las entidades federativas.

3. Fomentar un sistema de compra de medicamentos más eficiente

Para resolver la disparidad en los precios de compra de las medicinas a nivel estatal se propone que las entidades federativas se coordinen para realizar compras consolidadas y contratos marco para lograr mejores condiciones de compra. Inclusive, los estados podrían adherirse a los convenios de compra que todos los años firma la Comisión Coordinadora para la Negociación de Precios de Medicamentos para la adquisición de medicamentos de patente y genéricos de proveedor único para todas las dependencias de salud de la administración pública federal. De esta manera se promovería un precio más bajo y homogéneo para todas las entidades que requieran del mismo medicamento.

4. Incrementar la transparencia presupuestal

Como se ha mencionado a lo largo de este capítulo, las aportaciones y gasto de las entidades federativas referentes al Seguro Popular no son accesibles para los ciudadanos. El ejemplo más claro es que en 2011 sólo seis entidades desglosaron su gasto en este rubro en los presupuestos estatales correspondientes. Para garantizar una rendición de cuentas efectiva, el primer paso es poner a disposición de la ciudadanía los datos relevantes. De esta manera la población puede saber si los recursos asignados a salud efectivamente se destinan a los rubros establecidos.



Seguridad pública:
El calibre y la celda

El calibre y la celda

Introducción

En el Estado A, los peritos de la procuraduría estatal tienen una peculiar práctica. Al presentarse en la escena de un homicidio con arma de fuego, su prioridad no es resguardar el sitio o encontrar indicios que permitan dar con el asesino. No, su tarea fundamental es dar con las balas y determinar su calibre. La lógica es sencilla: pasado cierto calibre (nueve milímetros, por lo regular), el asunto puede considerarse como violación a la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos (LFAFE) o producto de disputas entre bandas de la delincuencia organizada. Resultado: el incidente se va a la jurisdicción federal.

En el Estado B, un preso más es arrojado al sobrepoblado sistema penitenciario estatal. Pero da la casualidad de que el preso no cometió ningún delito del fuero común. Está allí por delitos contra la salud y posesión ilegal de armas de uso reservado, ambos crímenes del fuero federal. Resulta además que es un dirigente de una organización del narcotráfico, un individuo de alta peligrosidad, capaz de organizar, extorsionar e indisciplinar a los demás reos. Para cuidarlo, el gobierno de la República no manda más que el exiguo socorro de ley, algo más de 50 pesos diarios. A los cuantos meses, después de corromper a la mayoría de los custodios y amenazar de muerte al director del penal, encabezará un motín y una fuga masiva.

Estas dos historias son reales. Nos las narraron funcionarios federales y estatales que las vivieron de primera mano. No hace falta identificar a los estados involucrados (y nuestras fuentes nos pidieron no hacerlo). Esas historias u otras muy similares pudieron haber sucedido en casi cualquier estado de la República. Son muestras de una relación profundamente disfuncional entre niveles de gobierno, en la cual los incentivos están alineados para trasladar la responsabilidad a las autoridades de enfrente y no para asumir la propia, para recriminar y no para cooperar.

El federalismo mexicano nunca ha sido un modelo de colaboración intergubernamental. Las relaciones entre federación y estados se han movido entre la sujeción y el conflicto, dejando poco espacio para la cooperación y la competencia creativa.[1] Sin embargo, la crisis de seguridad de los últimos cinco años ha exacerbado las contradicciones del arreglo federal mexicano, y detonado un carnaval de acusaciones cruzadas entre gobernadores y funcionarios federales.

Salir de este *impasse* es indispensable para recuperar la seguridad perdida. Tanto el delito como las capacidades para combatirlo se encuentran concentrados en el espacio local y estatal: 95% de los delitos son del fuero común, 90% de los policías trabajan en corporaciones estatales o municipales, y 92% de los reos están recluidos en prisiones administradas por gobiernos subnacionales.[2]

Sería posible, sin duda, atender los problemas de coordinación intergubernamental creando una policía nacional y trasladando completa la responsabilidad de la seguridad pública al gobierno federal. Pero eso, además de políticamente inviable en las condiciones actuales, generaría otro tipo de problemas: en particular, crearía un nodo central de corrupción e intimidación, y limitaría la innovación que puede generar la competencia entre estados. Además, no eliminaría del todo la necesidad de colaboración entre órdenes de gobierno: aún en países con policías nacionales, las autoridades locales (alcaldes, gobernadores, etc.) tienen responsabilidades y facultades en materia de seguridad pública.[3]

Para bien o para mal, va a persistir en el futuro previsible un sistema en el cual la seguridad pública es una responsabilidad concurrente de todos los niveles de gobierno. En ese sistema, la eficacia requiere cooperación y la cooperación exige mejores incentivos. Este ensayo busca aportar a ese proceso, delineando algunas ideas que podrían cambiar los incentivos a la colaboración, particularmente en el espacio estatal.

El artículo está construido sobre cuatro argumentos básicos:

1. Por diversas razones, el país ha experimentado una tendencia a la centralización del combate al delito en los últimos 20 años

2. Esa tendencia centralizadora generó en los estados una dinámica de riesgo moral, en el sentido económico del término. A sabiendas de que el gobierno federal acabaría haciéndose cargo del problema parcial o totalmente, un número importante de gobiernos estatales y municipales no tomaron las medidas necesarias para evitar una crisis de seguridad.

1. Miguel Carbonell, *El Federalismo en México: Principios Generales y Distribución de Competencias* [en línea], Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México D.F., 2003. http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/dconstla/cont/2003/pr/pr21.pdf. [Consulta 15 de octubre 2012)
2. Datos tomados de SESNSP: http://www.secretariadoejecutivo.gob.mx/es/SecretariadoEjecutivo/Incidencia_Delictiva (15/10/2012) y OADPRS: http://www.ssp.gob.mx/portalWebApp/ShowBinary?nodeId=/BEA%20Repository/365162//archivo (15/10/2012)
3. Por ejemplo, en Colombia, los gobernadores departamentales y alcaldes son considerados, por mandato de ley, como "las primeras autoridades de policía del Departamento y del Municipio, respectivamente." La Policía Nacional está obligada a cumplir "las órdenes que estas [autoridades políticas locales] le impartan por conducto del respectivo comandante." Los gobernadores y alcaldes están también facultados para "diseñar y desarrollar planes y estrategias integrales de seguridad con la Policía Nacional". http://oasportal.policia.gov.co/portal/page/portal/HOME/20_operaciones_semanales/objetivosyfunciones.pdf (17/09/2012)

3. La supuesta inacción de los gobiernos estatales ha producido múltiples intentos de regulación de la política de seguridad de las entidades federativas. Sin embargo, esos intentos han fracasado, pues carecen de dientes y de legitimidad: no hay sanción asociada al incumplimiento de compromisos y los gobiernos estatales los perciben como golpes políticos.

4. La salida política e institucionalmente viable no es un incremento de la centralización. Pasa más bien por atacar directamente el problema de riesgo moral y clarificar los términos de la relación entre federación, estados y municipios en materia de seguridad.

Valga la aclaración que las ideas aquí expuestas no se conciben como una solución completa a la crisis de seguridad. Tampoco como una fórmula mágica para eliminar las tensiones entre niveles de gobierno. Simplemente son propuestas que buscan empujar al sistema nacional de seguridad pública hacia un equilibrio más colaborativo, donde priven más la cooperación y la competencia creativa, que el afán de aventar la pelota hacia la cancha contraria.

1. La paradoja de la centralización

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 21 define a la seguridad pública como "una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios, que comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala."

Sin embargo, en los hechos, la seguridad pública fue durante décadas un asunto fundamentalmente local. Hasta 1994, el concepto sólo apareció en el texto constitucional en las facultades reservadas a los municipios (en el artículo 115).[4] El catálogo de delitos del fuero federal era muy limitado: en la versión original del Código Penal Federal, promulgado en 1931, el fuero federal se aplicaba en lo fundamental a delitos de corte político-militar (traición, espionaje, motín, rebelión, sedición, etc.), delitos de funcionarios públicos (abuso de autoridad, cohecho, peculado, etc.), delitos contra la salud (tráfico de drogas), delitos de falsificación (particularmente falsificación de moneda) y delitos contra "la economía pública" (acaparamiento, especulación, actos monopólicos, etc.).[5]

Hasta fecha muy reciente, el gobierno federal contó con un despliegue policial limitado. La Policía Judicial Federal tuvo durante la mayor parte de su historia menos de mil elementos. La Dirección Federal de Seguridad estaba más abocada a labores de policía política y el número de sus integrantes operativos nunca pasó de un par de miles.[6] El Presidente de la República tenía, por vía indirecta, el mando sobre la numerosa policía del Distrito Federal pero, por definición, ésta sólo tenía alcances locales.

El sistema penitenciario federal era igualmente limitado. Fuera de algunas colonias penales (por ejemplo, las Islas Marías y, parcialmente, la prisión de Lecumberri) el gobierno federal no contaba con instalaciones carcelarias propias. El primer centro federal de readaptación social (Almoloya, hoy conocido como Altiplano) se construyó entre 1988 y 1990, bajo el gobierno de Carlos Salinas de Gortari.

En resumen, la capacidad de prevención, persecución y sanción del delito estaba concentrada en los estados y los municipios. Eso era suficiente por al menos tres razones:

- Durante buena parte del siglo XX, México fue un país fundamentalmente rural. Todavía en 1980, una tercera parte de la población vivía en localidades de menos de 2,500 habitantes y sólo tres zonas metropolitanas rebasaban un millón de habitantes. *Ceteris paribus*, las sociedades menos urbanizadas tienden a tener menores índices delictivos. En el México previo a la urbanización acelerada, el delito que existía era controlado, cuando no directamente administrado, por cuerpos policiales relativamente pequeños, poco profesionalizados y de jurisdicción local.[7]

- Hasta los años ochenta, el narcotráfico era un fenómeno de alcances limitados, circunscrito casi por entero a Sinaloa, Durango, Chihuahua y algunas ciudades fronterizas, y básicamente dedicado al contrabando en (relativamente) pequeña escala de marihuana y heroína.[8]

- La naturaleza autoritaria del régimen y la sujeción de los gobiernos estatales y municipales a los dictados de la Presidencia de la

4. Ernesto López Portillo, *La policía en México: función política y reforma.* Presentación realizada en febrero de 2001 en el marco de la Conferencia Inseguridad Pública y Gobernabilidad Democrática: Retos para México y Estados Unidos, *Smith Richardson Foundation*, México D.F., 2001.
5. El Código Penal Federal incluía igualmente delitos del fuero común, ya que regía en esa materia en el Distrito y Territorios Federales.
6. Para una historia de la DFS, ver: Sergio Aguayo, *La Charola. Una historia de los servicios de inteligencia en México,* Editorial Sergio Aguayo, México D.F., 2001.
7. *Op. cit.*, (López Portillo).
8. Luis Astorga, *El Siglo de las Drogas*, Espasa-Calpe Mexicana, México D.F., 1996.

República generaba, paradójicamente, incentivos para mantener la seguridad pública en el espacio local. A sabiendas de que podían ser removidos por decisión del centro, los gobernadores y presidentes municipales tenían buenas razones para contener conflictos sociales, incluyendo aquellos asociados a la actividad delictiva.[9]

2. El Leviatán federal

Esas tres condiciones que permitían mantener el control del delito en el espacio local cambiaron a partir de finales de los años ochenta y principios de los noventa:

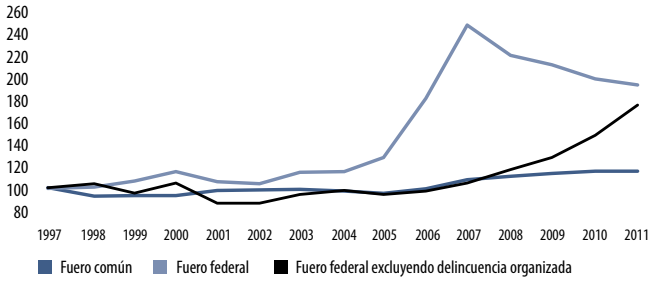
- Diversos cambios demográficos (urbanización acelerada, crecimiento de la población masculina entre 15 y 29 años) crearon, de la mano con crisis económicas recurrentes, condiciones para la expansión del delito. A mediados de los años noventa, el país experimentó una primera gran oleada delictiva, particularmente intensa en la zona metropolitana de la Ciudad de México y en localidades de la frontera norte.

- El narcotráfico creció aceleradamente con el arribo de grandes flujos de cocaína y el inicio de la producción de metanfetaminas. El fenómeno se expandió sobre el territorio. Las organizaciones criminales adquirieron capacidades casi militares y se diversificaron hacia actividades de extracción de rentas (secuestro, extorsión, robo).[10]

- La democratización del país condujo a una descentralización del poder. Se volvió imposible para el Presidente de la República remover a gobernadores electos por decisión de los votantes. Pero la pérdida de control externo no fue compensada con el surgimiento de mecanismos locales de rendición de cuentas.[11] Los gobernadores se hicieron del control de las estructuras políticas estatales y de la representación de sus entidades en el Congreso federal. Esa transformación modificó la estructura de incentivos: la lógica política llevaba a trasladar los conflictos locales, incluidos los relacionados con la seguridad pública, al espacio nacional.

Como consecuencia de esa triple evolución, la participación del gobierno federal en el combate al delito se expandió decididamente. Las averiguaciones previas de delitos del fuero federal empezaron a crecer a ritmo acelerado. Entre 1997 y 2012, su ritmo de crecimiento fue seis veces más rápido que el de las averiguaciones previas del fuero común. Ese crecimiento no sólo tuvo que ver con una mayor persecución a los delitos contra la salud u otros directamente relacionados con la delincuencia organizada. Aun excluyendo esos delitos, el crecimiento de las averiguaciones previas iniciadas en el fuero federal es notable.

Gráfica 4.1: Averiguaciones previas iniciadas por fuero, 1997-2011 (serie normalizada: 100-primer año del periodo)



Fuente: SESNSP

Nota: la tercera categoría excluye delitos contra la salud, violaciones a la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, asociación delictuosa y Ley Federal contra la Delincuencia Organizada

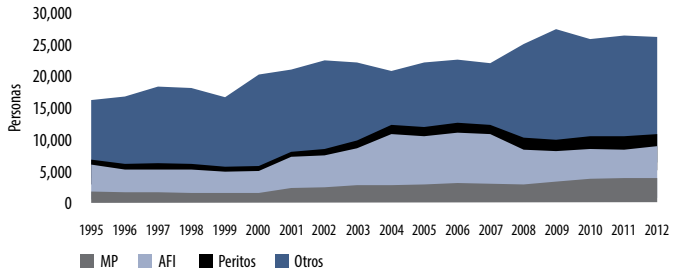
Parte de esta expansión respondió al crecimiento de las facultades legales del gobierno federal. Diversas categorías nuevas de delito se añadieron al Código Penal Federal a partir de inicios de los noventa (por ejemplo, delitos ambientales). Más importante, la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, describiendo por primera vez el fenómeno y el alcance de la respuesta federal, se aprobó en 1996. La definición era (y es) amplia: se debía entender por delincuencia organizada "cuando tres o más personas se organicen de hecho para realizar, en forma permanente o reiterada, conductas que por sí o unidas a otras, tienen como fin o resultado cometer alguno o algunos de los delitos siguientes", los cuales incluían no sólo infracciones como narcotráfico, tráfico de armas o terrorismo, sino incluso algunas modalidades de secuestro (sujeto, valga la aclaración, al ejercicio de la facultad de atracción de la PGR).

A la par de los cambios legislativos, nuevas instituciones federales se crearon para enfrentar al narcotráfico en específico y a la delincuencia organizada en general. Los servicios de inteligencia se habían reorganizado desde finales de los ochenta, tras el colapso de la Dirección Federal

9. Enrique Cabrero, Guillermo Cejudo y Mauricio Merino, *El nuevo federalismo mexicano: diagnóstico y perspectiva*, Federalismo y descentralización. Conferencia Nacional de Gobernadores, 2008.
10. Iván Paoli Bolio, "Evolución del narcotráfico en México", en *Bien Común*, número 163, julio de 2008. Fundación Rafael Preciado Hernández, México.
11. Guillermo Cejudo, "Los gobernadores y el regreso del PRI" [en línea], *Nexos*, agosto de 2012. http://www.nexos.com.mx/?P=leerarticulo&Article=2102854. [Consulta 15 de octubre 2012].

de Seguridad.[12] Seguirían varios intentos por transformar a la PGR y su brazo policial: en 1992, fueron creados el Centro Nacional para el Control de las Drogas (CENDRO) y el Instituto Nacional para el Combate a las Drogas (INCD).[13] Asimismo, se crearon unidades especializadas para investigaciones vinculadas al narcotráfico: la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos contra la Salud (FEADS), luego convertida en la Unidad Especializada en Delincuencia Organizada (UEDO) y finalmente en la Subprocuraduría de Investigación Especializada en Delincuencia Organizada (SIEDO).[14]

Gráfica 4.2 Recursos Humanos de la PGR por categoría



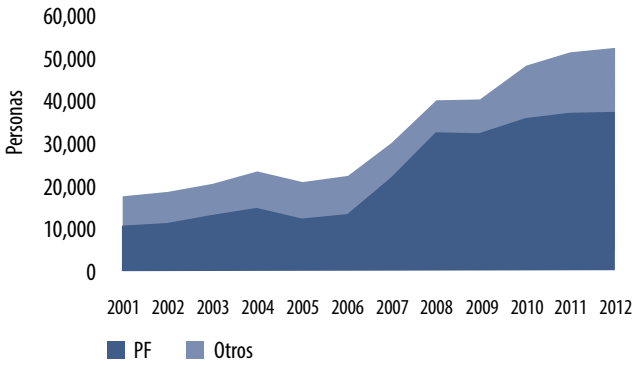
Fuente: Presidencia de la República. Sexto Informe de Gobierno, 2012.

En paralelo, más allá de las tareas directamente dirigidas a contener al narcotráfico y la delincuencia organizada, las capacidades del gobierno federal crecieron en tres temas claves. En primer lugar, se reorganizó la policía de investigación. En el gobierno de Vicente Fox, la Policía Judicial Federal (PJF) se transformó en la Agencia Federal de Investigaciones (AFI).[15] El personal de la AFI se triplicó en el sexenio de Fox y adquirió capacidades importantes en el combate al secuestro, construidas sobre los grupos interinstitucionales formados en los años noventa para perseguir a las grandes bandas de secuestradores existentes en la época (Arizmendi, Caletri, etc.).

En segundo lugar, el gobierno federal se dotó de una policía preventiva. En 1999, fue creada la Policía Federal Preventiva (PFP), inicialmente formada por elementos de las fuerzas armadas (en adición a la Policía Federal de Caminos) y sectorizada en la Secretaría de Gobernación. En 2000, la PFP (al igual que los reclusorios federales) pasaría a la recién creada Secretaría de Seguridad Pública. Durante el gobierno de Fox, la PFP mantuvo dimensiones modestas y estuvo dedicada en lo fundamental a tareas de mantenimiento del orden público (con una participación muy destacada en el conflicto político-social de Oaxaca en 2006), protección de instalaciones estratégicas y patrullaje carretero.

Sin embargo, en el gobierno de Felipe Calderón, la PFP experimentó una transformación radical: se modificó su nombre (abandonó su segundo adjetivo), su ley orgánica fue modificada para permitirle participar en tareas de investigación, el número de elementos se triplicó y sus capacidades de inteligencia se ampliaron de manera acelerada. Para 2010, se había convertido en el cuerpo policial federal más grande y potente (aunque no desprovisto de problemas) de la historia del país.[16]

Gráfica 4.3 Recursos humanos federales en seguridad pública



Fuente: Presidencia de la República. Sexto Informe de Gobierno, 2012.

En tercer lugar, el gobierno federal construyó una arquitectura de coordinación en materia de seguridad pública. En 1995, se creó el Sistema Nacional de Seguridad Pública como "la instancia que sienta las bases de coordinación, así como la distribución de competencias, en materia de seguridad pública, entre la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los municipios, bajo la directriz del Consejo Nacional de Seguridad Pública." De ese sistema, surgieron diversos mecanismos de transferencias federales a los estados (PROASP, FASP, SUSBSEMUN, SPA) que si bien ampliaron los recursos financieros a disposición de gobiernos estatales y municipales, empujaron a la uniformización de programas y procesos.

Asimismo, se derivó del sistema (sobre todo a partir de la reforma de 2009 a la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública) la creación

12. *Op cit.* (Aguayo). Es importante destacar que el CISEN, creado en 1989, fue deliberadamente excluido de tareas de combate al narcotráfico, como una medida para evitar la corrupción que había caracterizado a la DFS.
13. El CENDRO se convertiría en 2003 en Centro Nacional de Planeación, Análisis e Información para el Combate a la Delincuencia (CENAPI). El INCD desapareció en 1997 tras el encarcelamiento de su titular, el general Jesús Gutiérrez Rebollo, por recibir sobornos del cártel de Juárez.
14. En septiembre de 2012, se anunció un nuevo cambio de nombre. La SIEDO se convirtió en SEIDO (Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delincuencia Organizada).
15. La AFI se transformó formalmente en la Policía Federal Ministerial en 2012.
16. Genaro García Luna, *El Nuevo Modelo de Seguridad para México*, Nostras Ediciones, México D.F., 2011.

de bases de datos nacionales, la construcción de la Plataforma México, el diseño de programas nacionales, la organización de diversas conferencias nacionales (procuración de justicia, sistema penitenciario, etc.) y el surgimiento de centros nacionales dedicados al seguimiento de procesos diversos establecidos por la ley y por mandatos del Consejo Nacional (certificación y control de confianza, información, prevención del delito).[17]

En el camino a la centralización del combate al delito, las fuerzas armadas han tenido un papel destacado. Es necesario notar que la participación del Ejército y la Marina en tareas de seguridad pública no es enteramente nueva. El Ejército ha estado involucrado, con mayor o menor intensidad, en tareas de erradicación de cultivos ilícitos desde la década de los cuarenta del siglo pasado. En los años setenta, condujo una operación amplia (conocida como la Operación Cóndor), de varios meses, para reducir la superficie sembrada de marihuana y amapola en Sinaloa, Durango y Chihuahua.[18]

Sin embargo, el rol de las fuerzas armadas se expandió a partir de los años noventa. Diversos oficiales militares (tanto en retiro como en activo) empezaron a ocupar posiciones de responsabilidad en instituciones civiles de seguridad y procuración de justicia. Fuerzas militares participaron en la persecución y detención de diferentes cabecillas del narcotráfico.[19] Asimismo, en el sexenio de Fox, las fuerzas armadas participaron abiertamente en los operativos denominados "México Seguro" en Tamaulipas y Guerrero, lanzados como respuesta a escaladas de violencia vinculada a la delincuencia organizada.[20]

En resumen, desde inicios de los noventa, el rol del gobierno federal en materia de seguridad pública ha crecido de manera sostenida. Lo que durante décadas fue responsabilidad primaria de gobiernos estatales y municipales se había convertido, para inicios de la administración de Calderón, en un tema de alcances nacionales.

3. El juego de las culpas

El gobierno de Felipe Calderón aceleró el proceso y, al mismo tiempo, reveló sus límites. En los meses previos a la toma de posesión, diversas regiones del país habían experimentado un incremento de actos violentos presuntamente vinculados a la delincuencia organizada. En particular, el estado de Michoacán había sido escenario de incidentes de alta espectacularidad, responsabilidad de un grupo criminal de nuevo cuño, La Familia Michoacana.[21]

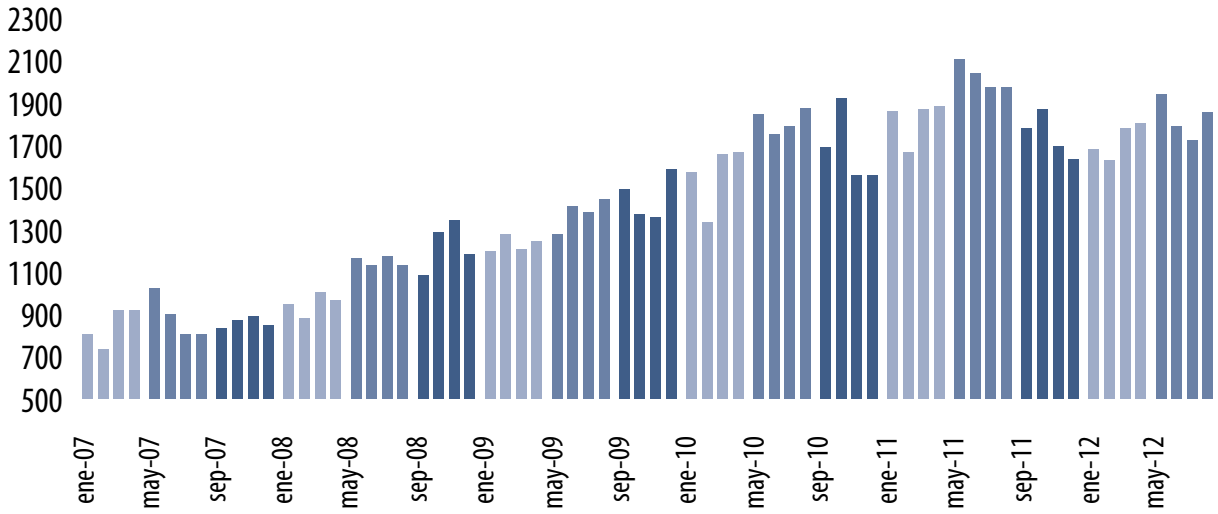
El 7 de diciembre de 2006, tras consultas con el gobernador Lázaro Cárdenas, el Presidente Calderón ordenó el inicio del Operativo Conjunto Michoacán, con la participación de 4,000 elementos del Ejército, la Marina, la Policía Federal y la PGR. Inicialmente, la intervención no parecía muy distinta a los operativos emprendidos en el gobierno de Fox. Sin embargo, tenía una diferencia fundamental: no estaba dirigida a restablecer el orden público y retirarse a las pocas semanas, sino a "recuperar el control territorial" perdido, según la descripción oficial, a manos de la delincuencia organizada.[22] Era una ofensiva mucho más directa y agresiva en contra de los grupos criminales que en el pasado.

Los resultados iniciales parecieron validar la decisión del Presidente Calderón. Los decomisos de droga, armas y vehículos, así como las detenciones de presuntos integrantes de la Familia Michoacana, fueron notables en los primeros meses. Asimismo, el número de homicidios disminuyó significativamente en 2007, no sólo en Michoacán, sino a nivel nacional.[23] El éxito inicial probablemente decidió al gobierno federal a responder afirmativamente a las solicitudes de asistencia que provenían de otros gobiernos estatales, particularmente en el norte del país.

Para 2011, los operativos federales habían alcanzado a 12 estados e involucraban probablemente a más de 40,000 elementos de las distintas dependencias federales.[24] Pero el éxito fue más elusivo en los operativos que siguieron a Michoacán, particularmente en una métrica fundamental: la incidencia de delitos violentos. Por diversas causas, y como ilustra la Gráfica 4.4, la violencia criminal explotó a partir de inicios de 2008 y creció de manera sostenida durante 30 meses, para luego estabilizarse en niveles muy elevados.[25]

17. *Ibídem.* Véase también: http://www.secretariadoejecutivo.gob.mx/es/SecretariadoEjecutivo/ [Consulta 10 de ocubre 2012].
18. En la misma época, personal militar estuvo involucrado de manera activa en el combate de grupos guerrilleros en diversas regiones del país, particularmente en Guerrero.
19. De manera destacada, en la captura de Juan García Abrego, jefe del cártel del Golfo, en 1996.
20. Sigrid Artz, *Democracia, Seguridad y Militares en México* [en línea], Open Access Dissertations: Paper 544, 2011. http://scholarlyrepository.miami.edu/oa_dissertations/544. [Consulta 15 de ocubre 2012]
21. Para una descripción de la evolución y características de la Familia Michoacana, ver: http://www.insightcrime.org/groups-mexico/familia-michoacana [10/10/2012]
22. Joaquín Villalobos, "Doce mitos de la guerra contra el narco" [en línea], *Nexos*, enero de 2010. http://www.nexos.com.mx/?P=leerarticulo&Article=72941. [Consulta 15/10/2012]
23. Para las cifras de incidencia delictiva, ver http://www.secretariadoejecutivo.gob.mx/es/SecretariadoEjecutivo/Incidencia_Delictiva. [Consulta 10 de ocubre 2012].
24. La cifra exacta es información reservada. Sólo se conocen las cifras parciales reveladas en los comunicados anunciando el inicio de las distintas operaciones conjuntas y coordinadas.
25. Para una revisión de las diferentes teorías sobre la explosión de violencia, ver Alejandro Hope, "La espiral infinita: como México se volvió un país violento y como puede dejar de serlo" [en línea], *Más Allá de los BRICS: Índice de Competitividad Internacional*, Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO), México D.F., 2011. http://www.competitividadinternacional.org/downloads/f.6.Laespiralinfinita.pdf. [Consulta 15/10/2012].

Gráfica 4.4 Homicidios dolosos



Fuente: SESNSP. Las cifras se refieren a averiguaciones previas

El ascenso de la violencia alteró de fondo el cálculo subyacente de los operativos. Si bien no estaban pensados como acciones de corto plazo, al estilo de las operaciones del gobierno de Fox, sí fueron concebidos como intervenciones temporales y subsidiarias, en auxilio de las autoridades locales y estatales. Conforme crecían los índices de delito violento, los operativos se volvieron (cuasi) permanentes y sustitutivos de las autoridad local. Diversos cuerpos policiales fueron retirados de la calle, purgados o incluso abolidos.[26] En múltiples regiones del país, no quedó en los hechos más policía que el Ejército, la Marina o la Policía Federal.

Al hacerse cargo de la seguridad pública en múltiples estados, el gobierno federal se vio confrontado con un dilema complejo. En ausencia de policías estatales y municipales con capacidades adecuadas, un retiro del operativo federal dejaría a la población desprotegida. Pero la permanencia de las fuerzas federales, sin límite temporal firme, restaba sentido de urgencia a la construcción de capacidades locales. Ese incentivo perverso puede haber operado incluso en estados sin operativo: en la medida en que los gobiernos estatales hayan percibido que podían ser rescatados por el gobierno federal en caso de un deterioro de las condiciones locales de seguridad, su incentivo a iniciar o acelerar una transformación institucional pudo haberse reducido.

Es necesario destacar que todos los operativos federales han tenido como sustento jurídico un convenio de colaboración entre niveles de gobierno. En la medida en que esos convenios hayan contenido obligaciones severas, ya sea financieras o de reforma institucional, a los gobiernos estatales como condición del operativo, los incentivos perversos pueden haber disminuido. Sin embargo, los convenios son confidenciales y no se conocen por tanto los compromisos adquiridos por las partes.

Es necesario destacar que el gobierno federal reconoció de manera relativamente temprana el problema. En agosto de 2008, se promovió la firma del Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad (ANSJL).[27] Compuesto de 74 compromisos, el ANSJL obligaba a los actores políticos a impulsar múltiples cambios estructurales al sistema de seguridad y justicia. Muchos de estos recaían en los gobiernos estatales. Entre los principales, se cuentan los siguientes:

- Sujetar a evaluación permanente y control de confianza al personal de las instituciones policiales, de procuración de justicia y centros de readaptación social.
- Incrementar la asignación de recursos para la operación y desarrollo de las instituciones policiales y de procuración de justicia.
- Crear unidades especializadas en combate al secuestro
- Actualizar bases de datos de vehículos, licencias de conducir, policías y ex policías, reclusos, custodios, peritos, ministerios públicos, y registro de armamento.
- Aplicar de manera generalizada el Informe Policial Homologado y generar mapas geodelictivos

26. De manera destacada, la policía intermunicipal de Veracruz-Boca del Río despareció en 2011, luego del inicio del Operativo Veracruz Seguro.
27. Para el texto completo, ver http://www.inm.gob.mx/static/Autorizacion_Protocolos/Material/Acuerdo_Nal_para_la_Seg_Just_y_Legalidad_D.O.F..pdf. [Consulta 10 de ocubre 2012].

Los compromisos del ANSJL no se quedaron en expresiones de buena voluntad. Un buen número (por ejemplo, la certificación y control de confianza) obtuvo forma legal con las reformas a la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, aprobadas en 2009. Otros más fueron objeto de acuerdos reiterados del Consejo Nacional de Seguridad Pública.[28]

En paralelo, fue aprobada en 2008 una ambiciosa reforma constitucional en materia de justicia penal. Dirigida a poner en operación un sistema oral y acusatorio de justicia penal, la reforma planteó un plazo de ocho años para que los estados realizaran las modificaciones legales y administrativas requeridas. Para dar seguimiento, se estableció en la Secretaría de Gobernación una Secretaría Técnica para la Implementación de la Reforma al Sistema de Justicia Penal (SETEC) y se asignaron subsidios, insuficientes según los gobiernos de las entidades federativas, para apoyar la transformación a nivel estatal.[29]

Sin embargo, a pesar de los múltiples esfuerzos para acelerar la transformación de las instituciones estatales de seguridad y justicia, los resultados han sido decepcionantes. Por ejemplo:

- Según la declaración de Oscar Vega, Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, no se cumplirá para enero de 2013 la meta de someter a control de confianza a todo el personal de las instituciones de seguridad y justicia.[30]
- A inicios de 2012, el nuevo sistema de justicia penal sólo había entrado en operación plena en tres entidades federativas (Chihuahua, Estado de México y Morelos), en cinco más estaba en operación parcial y el resto se encontraba en diversas fases de implementación.[31]
- La construcción de las nuevas policías estatales acreditables ha avanzado, pero siguen siendo de tamaño muy reducido. A finales de 2011, se habían integrado a sus filas 8,515 elementos, de los cuales sólo 4,343 eran policías de nuevo ingreso. Esto representaba 4% del número total de policías estatales.[32]
- El gasto en seguridad pública en los estados presenta subejercicios recurrentes. En 2011, más de la quinta parte de los recursos asignados a programas de financiamiento conjunto (FASP más recursos estatales) no se ejercieron. Al segundo trimestre de 2012, sólo 7% del total asignado a esos programas había sido ejercido.[33]

Ante las acusaciones de desinterés en la transformación de sus instituciones de seguridad y justicia, los gobiernos estatales han señalado que el gobierno federal tampoco ha cumplido plenamente con sus obligaciones. En particular, se destaca el retraso en la aprobación del nuevo Código Federal de Procedimientos Penales, el fracaso en la creación de un registro nacional de teléfonos celulares y las dificultades de la puesta en marcha de la cédula nacional de identidad. Asimismo, han cuestionado la rigidez de las reglas de operación de los fondos de aportaciones y programas de subsidio en materia de seguridad y justicia.

Los resultados insuficientes de los últimos cuatro años y la cadena interminable de recriminaciones mutuas son muestra de los límites de la estrategia seguida para generar mayor colaboración entre niveles de gobierno en materia de seguridad y justicia. El problema no es de voluntad de las partes, sino de incentivos. Transformarlos debería de ser el eje de una estrategia alternativa.

28. Ver, por ejemplo: http://www.secretariadoejecutivo.gob.mx/work/models/SecretariadoEjecutivo/Resource/908/1/images/Acuerdos_trigesima_primera_sesion.pdf (15/10/2012)
29. Sobre el proceso de reforma al sistema de justicia penal, ver López-Aranda / Larrea (2011)
30. http://www.eluniversal.com.mx/notas/866870.html (15/10/2012)
31. http://www.setec.gob.mx/es/SETEC/AvancesOp (15/10/2012)
32. http://www.secretariadoejecutivo.gob.mx/es/SecretariadoEjecutivo/Avances (15/10/2012)
33. Ver Sexto Informe de Gobierno. Anexo Estadístico (p. 70) http://www.informe.gob.mx/pdf/ANEXO_ESTADISTICO/02_ESTADISTICAS_NACIONALES/2_ESTADO_DE_DERECHO_Y_SEGURIDAD.pdf (15/10/2012)

4. IMCO propone

En términos esquemáticos, sólo hay dos caminos para terminar con el federalismo de la recriminación y la ineficacia en materia de seguridad: 1) se lleva el proceso de centralización hasta el final de su lógica y el gobierno federal asume plenamente toda la responsabilidad por la seguridad de los ciudadanos (mediante la creación, por ejemplo, de una Policía Nacional), ó 2) se modifica la estructura de incentivos para lograr que los gobiernos estatales asuman la responsabilidad primaria por la seguridad pública en sus entidades.

La primera ruta es atractiva y existen modelos posibles que se podrían imitar (Colombia, Chile, Italia). Sin embargo, es una alternativa jurídicamente compleja (se requeriría una cirugía constitucional mayúscula) y políticamente inviable. Si una coalición de presidentes municipales pudo detener la iniciativa sobre el mando único estatal, es de suponer que las probabilidades de aprobación de una iniciativa que suprimiera todos los cuerpos policiales estatales y municipales y trasladara los recursos al gobierno federal serían más bien limitadas.[34]

En los hechos, no queda por tanto más que la segunda vía: la transformación de los términos de la relación entre la Federación y los gobiernos estatales. No hay una receta única para lograr ese objetivo, pero a continuación se presentan algunas ideas que podrían empujar en esa dirección:

a. **Establecer un límite temporal firme para los operativos federales:** formalmente, los operativos federales están limitados en el tiempo. En los hechos, las extensiones son casi automáticas. Fijar públicamente una fecha límite, razonable pero firme, para la presencia de elementos federales contribuiría a alterar de fondo el cálculo político de los gobiernos estatales. En condiciones excepcionales, se podrían extender los operativos, pero sujeto a la imposición de una carga financiera onerosa (adicional a la establecida en los convenios originales) para los gobiernos estatales que solicitasen la permanencia de las fuerzas federales.

b. **Transparentar los convenios de colaboración en materia de operativos federales:** los convenios que dan sustento a los operativos federales han sido hasta ahora documentos reservados. En consecuencia, resulta imposible conocer el alcance de los compromisos asumidos por los gobiernos estatales para obtener la presencia de fuerzas federales en sus entidades. Es posible que esos convenios o sus anexos técnicos contengan información sensible que legítimamente deba permanecer bajo reserva (v.gr., despliegue territorial de tropas). Sin embargo, resultaría posible producir versiones públicas que protejan datos sensibles sin ocultar los términos generales del acuerdo. Dado un principio de transparencia, es posible que los gobernadores sean más reacios a solicitar un operativo federal o, en su caso, a asumir compromisos con baja probabilidad de cumplimiento. Asimismo, aclararía las responsabilidades respectivas del gobierno federal y el gobierno estatal correspondiente.

c. **Delimitar con mayor precisión el concepto de delincuencia organizada:** la actual Ley Federal contra la Delincuencia Organizada define en términos muy amplios el concepto. Muchas de las conductas que potencialmente pueden encuadrar en la hipótesis de delincuencia organizada tienen claros traslapes con las responsabilidades de las procuradurías estatales. Por ejemplo, el robo de vehículos, el asalto en despoblado o el secuestro (en algunas modalidades) pueden ser tratados como actos de la delincuencia organizada. En esas circunstancias, se facilita el traslado de responsabilidad del espacio local al federal y en consecuencia, la ausencia de respuesta a múltiples delitos del fuero común. Una redefinición que acote de manera mucho más precisa qué es delincuencia organizada contribuiría a evitar ese tipo de prácticas y a frenar el proceso de centralización del combate al delito.

d. **Flexibilizar las reglas de operación de los fondos de aportaciones y los programas de subsidios:** actualmente, la mayoría de las transferencias federales están etiquetadas (de acuerdo a prioridades establecidas en el Consejo Nacional de Seguridad Pública) y sujetas a la existencia de fondos de contrapartida. Ese diseño tiene múltiples virtudes: puede limitar el despilfarro y, por la vía del pari passu, aumentar los recursos disponibles para tareas de seguridad y justicia. Sin embargo, tiene dos defectos claves: limita la experimentación en el espacio estatal y, sobre todo, genera una excusa para el subejercicio. Eliminar el requerimiento de fondos de contrapartida trasladaría plenamente la responsabilidad por su ejercicio a los gobiernos estatales (esto significaría convertirlos en lo que en Estados Unidos llaman *block grants*). A su vez, flexibilizar las reglas para el destino de los recursos podría convertir a los estados en laboratorios de políticas de seguridad, en vez de ser meros replicantes de un modelo nacional. La condición para una mayor flexibilidad podría ser el incremento de facultades de fiscalización de órganos federales (v.gr., la Auditoría Superior de Fiscalización).

34. http://mexico.cnn.com/nacional/2010/06/07/la-propuesta-de-crear-32-policias-estatales-de-mando-unico-genera-debate (15/10/2012)

e. **Someter las cifras de incidencia delictiva a procesos periódicos de auditoría:** una mayor flexibilidad y autonomía debe de ir acompañada de mayor transparencia sobre el desempeño de las instituciones estatales de seguridad y justicia. En esa materia, resulta indispensable garantizar la confiabilidad de las cifras de incidencia delictiva. De manera periódica, el Centro Nacional de Información del SESNSP podría realizar auditorías a las cifras provistas por instituciones estatales y hacer públicos los resultados de esos ejercicios.

f. **Establecer bolsas presupuestales vinculadas a indicadores de desempeño:** existen actualmente bolsas concursables, sujetas a la adopción de programas específicos (v.gr., el Subsidio a la Policía Acreditable). Un principio similar se podría adoptar para premiar a estados que obtengan resultados destacables en dimensiones específicas de seguridad y justicia. Por ejemplo, se podría destinar fondos para los estados donde se registre en el año previo la mejoría más notable en materia de victimización o confianza en las instituciones estatales. Eso alinearía los incentivos presupuestales con métricas específicas de desempeño y no sólo de gestión.

Estas ideas tienen algunas virtudes, pero también múltiples inconvenientes (políticos, jurídicos, administrativos). Nuestro interés no es que se adopten como tal, sino que detonen una discusión sobre la relación y las responsabilidades de los distintos niveles de gobierno en materia de seguridad y justicia.

Durante casi una generación, hemos aceptado sin mayor debate la centralización gradual, pero sostenida, del combate al delito. La crisis de seguridad de los últimos años desnudó los límites de ese proceso: el gobierno federal se hace cargo de cada vez más, pero sus recursos alcanzan para cada vez menos. Si la centralización plena es imposible, no queda más que replantearnos qué le toca a cada quien y cómo garantizamos que nadie abdique de la responsabilidad que le corresponde. Así de fácil y así de complicado.



Evaluación:
Evaluar: un imperativo de los gobiernos estatales

Evaluar: un imperativo de los gobiernos estatales[1]

Introducción

Para la atención de las necesidades sociales más apremiantes del país -educación, salud, seguridad- los diferentes órdenes de gobierno utilizan nuestros impuestos para financiar e instrumentar programas que van encaminados a atender dichas necesidades. Como contribuyentes renunciamos a una parte de nuestros ingresos a cambio de que el gobierno los utilice eficientemente y genere bienestar colectivo. En ese sentido nos volvemos inversionistas o accionistas del gasto público.

En ese intercambio, y tal como sucede en cualquier empresa privada, los ciudadanos accionistas tenemos derecho a saber en qué se gasta nuestro dinero. Con los impuestos que pagamos por consumir ciertos bienes, por construir un inmueble, instalar un negocio o transitar por una carretera, estamos renunciando a percibir un beneficio directo y a la posibilidad de invertir nuestro dinero en actividades rentables. Por lo tanto, nuestro derecho como contribuyentes es saber si efectivamente nuestros impuestos están financiando mejoras en el bienestar social.

Uno de los canales para saber hacia dónde se destina el gasto del gobierno y conocer el efecto de dicho gasto en el bienestar social es la evaluación. A diferencia de la fiscalización de los recursos públicos, en dónde se verifica que el presupuesto efectivamente se haya gastado para los propósitos planteados,[2] los procesos de evaluación sirven de manera integral para: (1) medir el impacto de la asignación presupuestaria de los programas públicos , (2) valorar la efectividad y eficiencia de las políticas y con ese diagnóstico motivar la mejora continua de los programas y (3) fortalecer los procesos de rendición de cuentas a través del monitoreo sobre el desempeño del gobierno. Este capítulo explica porqué es relevante que los gobiernos estatales realicen y utilicen la evaluación de sus programas gubernamentales para cumplir con los tres objetivos que aquí señalamos.

La historia comenzó a nivel federal

El avance de la evaluación en México y su relevancia en la agenda gubernamental se ha dado primordialmente a nivel federal, por lo que antes de describir los retos a nivel estatal es importante saber de dónde parte la evaluación. Las primeras evaluaciones a los programas federales en México se remontan a finales de la década de los setenta, a cargo de la Subsecretaría de Evaluación, dependiente de la entonces Secretaría de Programación y Presupuesto.[3] Posteriormente, en la década de los noventa, se realizaron algunas evaluaciones a los proyectos del Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), así como las evaluaciones del Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA), hoy Programa de Desarrollo Humano OPORTUNIDADES.

Otro antecedente del actual sistema de evaluación fue el denominado "ACUERDO 2002", establecido entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y la entonces Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM), hoy Secretaría de la Función Pública (SFP). Este acuerdo establecía las bases para elegir a instituciones académicas u organismos especializados interesados en evaluar los resultados de los programas gubernamentales sujetos a reglas de operación (ROP) para el ejercicio fiscal 2002.[4]

Sin embargo, la obligatoriedad y sistematización de la evaluación, en principio dirigida en exclusiva a la evaluación de los programas sociales federales, surgió a partir de la aprobación de la Ley General de Desarrollo Social (LGDS). Esta Ley obliga a evaluar de manera externa y sistemática a los programas que reciben recursos fiscales y que están sujetos a reglas de operación. La Ley estipula que: *Los programas, fondos y recursos destinados al desarrollo social son prioritarios y de interés público, por lo cual serán objeto de seguimiento y evaluación de acuerdo con esta Ley (Artículo 18).*

La aprobación de esta Ley fue significativa para la nueva comprensión de la evaluación dentro del ciclo de las políticas públicas en el país, por su orientación a resultados, la obligatoriedad de la misma, y su carácter sistemático. A partir de estas nuevas reglas del juego, se estandarizaron

1. Agradecemos la colaboración de Benjamín Hill Mayoral, Jefe de la Unidad de Evaluación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y de Gonzalo Hernández Licona, Secretario Ejecutivo del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) para la elaboración de este capítulo.
2. En el capítulo "La deuda pendiente de los estados con la sociedad: transparencia en las finanzas públicas", incluido en este reporte, se explica la importancia de la fiscalización en los gobiernos estatales y la necesidad de transparentar el origen, uso y destino de los recursos públicos.
3. Myriam Cardozo, *La evaluación de políticas y programas públicos: el caso de los programas de desarrollo social en México.* Cámara de Diputados. eds., Miguel Ángel Porrúa, México D.F. 2006.
4. Los programas sujetos a reglas de operación son aquellos ejecutados por dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, que destinan recursos fiscales del gobierno federal a beneficiarios, a través de subsidios o transferencias, las cuales pueden ser en efectivo o en especie, o bien, mediante la prestación de servicios. Ver definición en: Carola Conde B., *Evaluación de programas sujetos a reglas de operación. ¿Un ejemplo de rendición de cuentas horizontal?*, El colegio Mexiquense, México D.F., 2007, p. 4. También véase: Fuentes Durán, *Reglas de operación de los programas del Gobierno Federal: Una revisión de su justificación y su diseño*, CESOP, México D.F., 2009.

los requisitos de las evaluaciones y se modificó la normatividad de los programas. Desde entonces, se dio un paso muy importante para definir con mucho más detalle las obligaciones del gobierno federal y sus agencias para rendir cuentas sobre el impacto real de los programas sociales.

Uno de los principales avances de la nueva Ley fue la creación del CONEVAL como órgano técnico encargado de coordinar las actividades de evaluación:

> *La evaluación de la Política de Desarrollo Social estará a cargo del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), que podrá realizarla por sí mismo o a través de uno o varios organismos independientes del ejecutor del programa, y tiene por objeto, revisar periódicamente el cumplimiento del objetivo social de los programas, metas y acciones de la Política de Desarrollo Social, para* ***corregirlos, modificarlos, adicionarlos, reorientarlos o suspenderlos*** *total o parcialmente (Artículo 72).*

En la práctica, el inicio de las evaluaciones dentro de este nuevo marco institucional se registró en 2006 con la aprobación de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH). El sustento de esta Ley es la toma de decisiones presupuestarias con información sobre el desempeño y los resultados de los programas, proceso conocido como Presupuesto Basado en Resultados (PBR).[5] Derivado de este instrumento, se creó el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED). Este sistema es operado actualmente por la SHCP y fue creado con el objetivo de utilizar los indicadores de desempeño y de gestión de los programas en la planeación del presupuesto. Las responsabilidades en el marco del PBR-SED se dividen entre tres agencias a nivel federal, correspondiendo a la SHCP la conducción de la instrumentación del PBR-SED en la Administración Pública Federal (APF), a la SFP la promoción de la mejora de la gestión pública y contribuir en la instrumentación del PBR-SED y al CONEVAL la evaluación de políticas y programas de desarrollo social así como el diseño y fomento de marcos metodológicos.[6]

Hoy es fácil acceder a los indicadores de desempeño de cerca de 600 programas presupuestarios a través del portal de TRANSPARENCIA PRESUPUESTARIA,[7] en donde confluye la información de indicadores con los resultados de las evaluaciones de los programas federales. A partir de la formulación del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) en 2011 y 2012, se ha hecho un mayor esfuerzo por resumir la información de cada programa federal dentro de un "Modelo Sintético de Información del Desempeño" (MSD), el cual contiene la información de los indicadores y de las evaluaciones en un formato sencillo y comprensible que se socializa con el poder legislativo para la toma de decisiones. La apuesta está en lograr que efectivamente la información ahí contenida sea un criterio de peso en la configuración del presupuesto público.

Según los *Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales*,además de la información que deben reportar trimestralmente las unidades responsables de los programas federales para configurar el SED, los programas deben someterse todos los años a los siguientes tipos de evaluación – según lo estipule *Programa Anual de Evaluación* (PAE) correspondiente:[8]

De 2006 a 2012 se han realizado en total 807 evaluaciones: 11 evaluaciones de procesos, 40 evaluaciones integrales, 15 evaluaciones de impacto; 4 evaluaciones estratégicas (Política de Sector Rural; microcréditos; ramo 33; nutrición y abasto); 391 evaluaciones específicas de desempeño; 11 evaluaciones específicas; 106 evaluaciones de diseño; 237 evaluaciones de consistencia y resultados y 28 evaluaciones complementarias.[9]

A lo largo de esta trayectoria, el diseño institucional conformado a nivel federal ha avanzado hacia un sistema donde se asegura la evaluación como rutina en el quehacer gubernamental y en el que se han hecho explícitos los beneficios de la misma. Se ha logrado la transición de un esquema disperso, donde se generaban evaluaciones aisladas, hacia un sistema en el que se evalúa la totalidad de los programas de la APF.[10] No obstante que se ha articulado un sistema en el que se producen eva-

5. Entre otros instrumentos normativos que respaldan la implantación de un PBR en el país están el artículo 134 Constitucional, las modificaciones a la Ley de Coordinación Fiscal (LCF), la creación de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas y de la Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG). Cabe decir que al momento de elaboración de este capítulo hay una iniciativa preferente presentada por el Presidente de la República a efecto de reformar esta última Ley para obligar tanto a las entidades federativas como l os municipios, no únicamente a organizar sino también a transparentar sus cuentas públicas.
6. Aunque el mandato del CONEVAL es la evaluación de los programas de desarrollo social, la metodología para la definición de la matriz de indicadores (MIR), propuesta por el propio Consejo, se ha hecho extensiva a todos los programas federales. Además, la elaboración de dicha matriz para cada programa federal es una obligación para todas las dependencias y entidades de la APF. Capítulo II, Artículo Noveno de los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales.
7. Disponible en: www.transparenciapresupuestaria.gob.mx [Consulta 7 de septiembre de 2012].
8. Desde 2007 la SHCP, la SFP y el CONEVAL publican el Programa Anual de Evaluación para dar a conocer las evaluaciones que se llevarán a cabo o comenzarán durante cada uno cde los ejercicios fiscales y a los programas federales que aplican. Vea el sitio: http://www.coneval.gob.mx/cmsconeval/rw/pages/evaluacion/normatividad/ [Consulta 18 de septiembre de 2012].
9. Información obtenida del sitio de CONEVAL. Disponible en: http://web.coneval.gob.mx/Evaluacion/Paginas/InformeEvaluacion.aspx [Consulta 9 de septiembre de 2012].
10. Manuel Fernando Castro; Gladys López-Acevedo; Gita Beker Busjeet, y Ximenda Fernandez, *El Sistema de M&E de México: Un salto del nivel sectorial al nacional*, IEG Independent Evaluation Group, Serie de documentos de trabajo DCE No. 20, World Bank, Washington, D.C, 2009.

luaciones, aún persiste el reto de que todo ese diseño institucional sirva para motivar cambios en la asignación presupuestal y en la operación de los programas. Se requieren utilizar los resultados de las evaluaciones como insumo indispensable para la toma de decisiones de política pública.[11] Ello, no sólo nos daría información a los ciudadanos accionistas en un proceso más amplio de rendición de cuentas, sino serviría para mejorar y corregir aquello que no ha funcionado.

Tabla 5.1 Tipos de evaluación de los programas federales

Tipos de evaluación	Descripción
1. Evaluación de consistencia y resultados	Da la posibilidad de tener un diagnóstico sobre la capacidad institucional, organizacional y de gestión de los programas para alcanzar resultados
2. Evaluación de diseño	Permite evaluar la consistencia y lógica interna de los programas presupuestales
3. Evaluación de impacto	Mide los efectos netos del programa en la población que atiende
4. Evaluación de procesos	Analiza mediante trabajo de campo si el programa lleva a cabo sus procesos operativos de manera eficaz y eficiente, y si contribuye al mejoramiento de su gestión
5. Evaluación específica del desempeño	Es una síntesis de la información que las dependencias integran en el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público
6. Evaluación de indicadores	Revisa mediante trabajo de campo la pertinencia y el alcance de los indicadores de un programa para el logro de sus resultados
7. Evaluaciones complementarias	Son aquellas que los propios programas y dependencias realizan para profundizar sobre aspectos relevantes de su desempeño
8. Evaluación estratégica	Es una valoración de las políticas y estrategias de desarrollo social, tomando en cuenta diversos programas y acciones dirigidos a un objetivo común

Fuente: Elaboración propia con base en los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales. Disponible en: http://www.coneval.gob.mx/cmsconeval/rw/resource/coneval/eval_mon/361.pdf. [Consulta 12 septiembre de 2012].

Evaluar y medir el impacto

Además de asegurar que las evaluaciones se utilicen para tomar decisiones en la asignación del presupuesto y en la mejora de los programas, otro de los temas de la agenda de evaluación, a nivel federal, en el que se debe avanzar es la medición del impacto. Contar con evaluaciones de impacto rigurosas que permitan saber si los programas en que gasta el gobierno tienen el efecto esperado es un derecho de los contribuyentes, una responsabilidad de los administradores y una obligación de las autoridades. Principalmente tratándose de programas dirigidos al desarrollo social -educación, salud y seguridad- evaluar rigurosamente es la única manera de saber si verdaderamente el gobierno está contribuyendo a aliviar los rezagos más urgentes.[12]

La LGDS establece la obligatoriedad de la evaluación y la necesidad de referirse no sólo a la cobertura y al funcionamiento de los programas, sino en lo fundamental a su impacto. *Artículo 74. Para la evaluación de resultados, los programas sociales de manera invariable deberán incluir los indicadores de resultados, gestión y servicios para medir su cobertura, calidad e impacto.* Asimismo, de acuerdo con el capítulo 1, numeral I. a de los LINEAMIENTOS, las evaluaciones de impacto son aquellas que identifican con metodologías rigurosas el cambio en los indicadores a nivel de resultados atribuibles a la ejecución del programa federal. En el mismo documento, el lineamiento vigésimo establece que el CONEVAL debe revisar la metodología y los términos de referencia de este tipo de evaluaciones.

Según el *Inventario de Programas Federales de Desarrollo Social* del CONEVAL, existen 274 "Programas y Acciones por Derechos Sociales y Bienestar Económico." El presupuesto asignado a esta cartera de programas es de cerca de 692 mil millones de pesos que equivalen a cerca de 5% del PIB. De este inventario, 94 tienen que ver con educación, 56 con bienestar económico, 40 con salud, 27 con el medio ambiente, cinco con

11. Sobre casos exitosos del uso de la evaluación remítase a: *De las recomendaciones a las acciones. La experiencia del Premio 2011. Programas Federales Comprometidos con el Proceso de Evaluación* [en línea], editado por Guillermo Cejudo y Claudia Maldonado, CIDE-SFP, México D.F. 2011, Disponible en: http://clear-la.cide.edu/node/21 [Consulta 24 de agosto de 2012]. También revise las prácticas destacadas premiadas por el CONEVAL desde 2009. Disponible en línea en: http://web.coneval.gob.mx/Informes/COMUNICADOS_DE_PRENSA/2012/ComunPrensa002_RECONOCIMIENTO_BUENAS_PRACTICAS_2011.pdf [Consulta 8 de septiembre de 2012].
12. IMCO, 2012, Evaluación de Impacto del Programa de Becas de Educación Superior (PROBEMS).

la alimentación, nueve con vivienda, etc. En vista de esas necesidades tendríamos que estar muy preocupados por saber si los programas están funcionando o no. Si los programas no funcionan, se desperdicia nuestro dinero que como contribuyentes entregamos al gobierno y no se atienden las necesidades más urgentes.

A raíz de las Evaluaciones de Diseño y las Evaluaciones Específicas de Desempeño (EED) coordinadas por el CONEVAL, se ha hecho un esfuerzo sistemático para que los operadores de los programas definan en principio quiénes son sus beneficiarios. ¿A quiénes llegan los libros del Programa Nacional de Lectura?, ¿en qué proporción se ha ampliado la cobertura del Seguro Popular?, ¿qué regiones del país se incluyen en la estrategia de Zonas Prioritarias?, etc.

La definición de la población potencial -es decir, aquellos quienes dentro del universo de ciudadanos, por sus condiciones particulares son susceptibles de obtener beneficios- y su diferencia con la población objetivo -aquella que representa la meta planteada por el programa- ha sido una distinción fundamental. Y en esa lógica, no debemos olvidar la definición de la población atendida, aquella que efectivamente se beneficia de los instrumentos de política pública: leche, libros, subsidios, transferencias condicionadas. Por increíble que parezca, muchos programas federales no tenían claramente determinado su margen de acción.[13] Al existir ambigüedad en estas definiciones, se corre el riesgo de llegar a escenarios absurdos, como dar fórmulas nutrimentales a niños que no están en condiciones de desnutrición o premiar con becas a estudiantes que no han comprobado mérito ni necesidad justificada para obtenerla, entre otras inconsistencias.

Asegurarse de que el grupo de beneficiarios esté bien definido y de que le están llegando puntualmente los recursos son aspectos que por supuesto importan y requieren verificarse. Sin embargo, la prueba de fuego es comprobar si el programa tiene un impacto significativo sobre el aspecto que se quiere mejorar. Al evaluar un programa rigurosamente, lo que está a prueba es si una mejora observable es atribuible de manera causal al programa que se evalúa. Sólo a través de una evaluación de impacto es posible saber, por ejemplo, si el piso de cemento que se instala en las casas con piso de tierra efectivamente reduce las enfermedades gastrointestinales en los niños, o si los subsidios entregados a los productores agrícolas están impactando directamente en la productividad del campo, etc.

Lo cierto es que las evaluaciones a los programas federales no han contado en todos los casos con una metodología experimental que permita evaluar su impacto. De hecho, una práctica generalizada, que incluso los propios evaluadores han identificado,[14] es que muchas evaluaciones se apropian del adjetivo "de impacto" cuando en realidad carecen de una metodología experimental o cuasi-experimental que permita realmente contrastar las condiciones previas de los beneficiarios y los resultados posteriores a la intervención de los programas, así como aislar la intervención de otros factores que pueden influir en las condiciones de los beneficiarios.

Hasta ahora, la mayoría de las evaluaciones del inventario de programas buscan asegurarse que su población esté adecuadamente definida, que sus indicadores de resultados sean coherentes y medibles y que haya consistencia con el propósito planteado, esto sin duda ha sido un primer gran paso, sobre todo si consideramos que anteriormente no había evaluación de ningún tipo. Sin embargo, de esos 274 programas, sólo 15 tienen evaluaciones de impacto rigurosas que permitan saber si han funcionado.[15] Sólo en esos 15 programas puede tenerse una noción sobre cuánto les está costando a los contribuyentes cada unidad de mejora social. El resto de los programas sigue recibiendo recursos sin que necesariamente exista la certeza de si están teniendo o no un impacto que justifique su permanencia.

En buena medida, uno de los programas más exitosos, no sólo en términos de su eficacia en la mejora del bienestar social, sino por mostrar evidencia de sus resultados a partir de la evaluación es el programa OPORTUNIDADES (PROGRESA). La influencia y continuidad de ese programa pueden atribuirse al reconocimiento y credibilidad derivados de la evaluación rigurosa de sus resultados y de la incorporación -en el propio diseño del

13. Parte de este problema se ha corregido con la matriz de indicadores de resultados (MIR) y la matriz de Marco Lógico que los operadores de los programas sociales deben definir y que sirve como insumo de varias evaluaciones. Estos indicadores son enviados al portal aplicativo de la SHCP de manera trimestral para conformar el SED. Para conocer más al respecto remítase al sitio de transparencia presupuestaria de la SHCP: http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx [Consulta 24 agosto de 2012].
14. En las EED una de las tareas del evaluador es verificar si las evaluaciones con las que cuenta el programa evaluado se basan en una metodología rigurosa (experimental o cuasi-experimental) que permita inferir la causalidad de la intervención del programa público. En algunos casos, aún cuando las evaluaciones se denominen "de impacto" carecen de dicha metodología, lo cual es verificado en las evaluaciones específicas de desempeño. Disponible en: http://www.coneval.gob.mx/cmsconeval/rw/pages/evaluacion/evaluaciones/especificas/edd_2010_2011/pag_princ_edd_2010_2011.es.do [Consulta 01 de octubre de 2012].
15. Según datos del CONEVAL las 15 evaluaciones de impacto se refieren a los siguientes programas: Programa de Ahorro, Subsidio y Crédito para "Tu Casa" (2005, 2006); Programa Hábitat (2007); Programa de Apoyo Alimentario (2006); Programa de Abasto Social de Leche (2004 y 2005); Programa Escuelas de Calidad (2006); Seguro Popular (2006-2007); Operación e Indicadores de Gestión y Evaluación de las Acciones Compensatorias para Abatir el Rezago en Educación Inicial y Básica (2004); Programa de Apoyo al Empleo (PAE) 2004; Programa de Becas para la capacitación (Posteriormente PAE) 1992; Servicio Nacional de Empleo (2007); Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (2000); Programa Piso Firme (Edo. de Coahuila) (2004); Estrategia Microrregiones (2004).

programa- de componentes que permitan evaluarlo continuamente. Hoy sabemos que, gracias al Programa, y a casi 15 años de su intervención, hay un impacto positivo en nivel educativo, en especial entre la población indígena, así como una mejora en matemáticas en niños que estaban en primaria al inicio del programa. Otros resultados revelan que hay una tasa de incremento salarial en los jóvenes beneficiarios- entre 12 y 14%- y un aumento en la estatura de los niños nutridos con el programa.[16]

Aspirar a que todos los programas federales se sometan a una evaluación de impacto es algo que debe examinarse para plantear su factibilidad, pero no cabe duda que el ejemplo de OPORTUNIDADES resulta muy revelador. La evaluación de impacto de OPORTUNIDADES es el prototipo de evaluaciones que se deberían seguir, ya que con este tipo de evaluaciones es posible saber el efecto preciso de cada peso invertido y cuáles son las acciones que funcionan y las que no. La recomendación es que al menos los programas más grandes en términos presupuestales y aquellos prioritarios en la agenda gubernamental estén respaldados por una evaluación de este tipo.

Evaluación en los estados: del accidente a la obligación

A nivel federal, persisten retos tanto para incorporar la evaluación en la toma de decisiones presupuestarias como para contar con un mayor número de ejercicios experimentales (evaluaciones de impacto). Sin embargo, se ha establecido la pauta para hacer de la práctica de evaluación un proceso estandarizado y sistemático. En contraste, a nivel estatal, la agenda de evaluación es apenas incipiente.

La obligación de evaluar el gasto público se establece en el Artículo 134 de la Constitución e implica que no únicamente el gobierno federal, sino también los estados, el Distrito Federal y los municipios sometan a evaluación el ejercicio de los recursos públicos y a partir de dichos resultados se asigne el presupuesto:

> *Los recursos públicos ejercidos por los tres órdenes de gobierno deberán ser administrados bajo los principios de **eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez**, y sobre todo, con un **enfoque orientado a resultados**. Asimismo se deben **evaluar** los resultados del ejercicio de dichos recursos con el objeto de propiciar que éstos se asignen en los respectivos **presupuestos**.*

En la LGDS, se establece la obligación de que los gobiernos estatales y municipales otorguen información sobre la operación de los programas que sirva para realizar la evaluación. *Artículo 74 Las dependencias del Ejecutivo Federal, estatales o municipales, ejecutoras de los programas a evaluar, proporcionarán toda la información y las facilidades necesarias para la realización de la evaluación.*

Por su parte, la LFPRH dispone que para poder transferir recursos públicos federales aprobados en el Presupuesto de Egresos de la Federación hacia las entidades federativas y hacia los municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal, estos deberán sujetarse a lo siguiente:

*a) Que los recursos públicos ejercidos sean **evaluados** conforme a las bases establecidas en el artículo 110 de esta Ley,[17] con base en **indicadores estratégicos y de gestión**, por instancias técnicas independientes de las instituciones que ejerzan dichos recursos, observando los requisitos de información correspondientes.*

*b) Las entidades federativas deben enviar al Ejecutivo Federal, de conformidad con los lineamientos establecidos, y mediante el sistema de información instituido para tal fin por medio de la SHCP, los informes sobre el **ejercicio, destino y resultados obtenidos**, respecto de los recursos federales que les fueron transferidos. (Artículo 85)*

Paralelamente, en los últimos años, ha habido avances a nivel estatal en materia de fiscalización de los recursos. No se puede decir lo mismo para la evaluación de programas. A partir de la aprobación de la Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGC)[18] y de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas (LFRC)[19] se envió la señal a los estados de que las cuentas públicas y la información sobre el gasto del gobierno, incluyendo aquella que proviene del gasto federalizado (prevista en la LCF), debían articularse y homologarse con la del gobierno federal. La fecha límite que ha planteado el Consejo Nacional para la Armonización Contable (CONAC) para que todos los estados y municipios tengan debidamente ordenados sus sistemas de contabilidad gubernamental es diciembre de 2012. Sin embargo, hay preocupación de parte de varias entidades federativas y municipios por no estar en condiciones de cumplir en la fecha estipulada.

16. Evaluación Externa del Programa Oportunidades. A diez años de intervención en zonas rurales (1997-2007). 2008, INSP y CIESAS y EED 2010-2011, CONEVAL
17. Es decir sujetándose al mismo estándar de los programas federales, lo que implica que La SHCP debe verificar trimestralmente la evaluación económica de los ingresos y egresos. Entre otras cosas dicho artículo explica que: "La evaluación del desempeño se realizará a través de la verificación del grado de cumplimiento de objetivos y metas, con base en indicadores estratégicos y de gestión que permitan conocer los resultados de la aplicación de los recursos públicos federales." Véase Capítulo II De la Evaluación en la LFPRH.
18. Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 2008
19. Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de mayo de 2009. Última reforma publicada DOF 18-06-2010.

La homologación de la contabilidad gubernamental, la articulación de criterios para el reporte de gasto, la fiscalización de los recursos federales y la rendición de cuentas de los gobiernos estatales son tareas ineludibles. Pero si retomamos nuestro ejemplo inicial, a un accionista no sólo le interesa saber si el dinero que invierte cuenta con un registro adecuado desde su origen, su uso y su destino. También quiere saber si cada peso invertido está generando rentabilidad. Es ahí, donde la evaluación de los programas adquiere relevancia y por tanto la necesidad de generar evaluaciones a nivel estatal.

A pesar del marco normativo en la materia, los esfuerzos por evaluar los programas gubernamentales a nivel estatal parecen seguir una lógica dispersa. A manera de ejemplo, observamos que dentro de las 15 evaluaciones de impacto a las que nos referimos antes, una corresponde a una iniciativa impulsada por un gobierno estatal en 2004, el gobierno de Coahuila. Se trata de una evaluación externa realizada al programa "Piso Firme" en este estado.[20] Llama la atención que después de dicha evaluación -y derivado del seguimiento que ha hecho el CONEVAL sobre el avance del monitoreo y la evaluación en las entidades federativas-, se observa que para 2012 Coahuila registra 40.7% de avance ubicándose por debajo del promedio nacional (44.4%). [21] Además, según el mismo reporte, en 2011 no se detectaron evaluaciones de programas o de políticas de desarrollo social estatales ni estudios estatales en materia de desarrollo social.[22] A simple vista, estos datos reflejan que si bien ha habido ejercicios de evaluación en esa entidad federativa, no han logrado institucionalizarse.

Entre los esfuerzos por incluir la evaluación en la agenda estatal, observamos el acompañamiento del gobierno federal para la implantación de sistemas de PBR y Sistemas de Evaluación de Desempeño en los estados (SED). Parte de esta preocupación se refleja en la contratación de un préstamo con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), para implementar el *"Programa de apoyo al Presupuesto basado en Resultados"*. A partir de este préstamo, se han celebrado 11 convenios de colaboración con los estados con el objetivo principal de entregar recursos para la consolidación y mejora del proceso de implantación del PBR-SED. Los estados que se adhirieron para celebrar un convenio son: Oaxaca, Nuevo León, Tlaxcala, Veracruz, Sinaloa, Puebla, Chihuahua, Durango, Colima e Hidalgo. Otra parte también se refleja en el seguimiento que hace la SHCP al avance de los estados en la instrumentación de este tipo de presupuesto. Según datos federales, en términos de la calidad de los presupuestos por resultados, entre 2010 y 2012, 18 entidades federativas (56%) mostraron avances. Entre los componentes que toma en cuenta el análisis están: (1) presupuesto basado en resultados: marco jurídico, planeación, programación, ejercicio y control, seguimiento y capacitación; (2) sistema de evaluación del desempeño: evaluación, indicadores, resultados y uso de la información, y (3) transparencia: transparencia en general, lenguaje ciudadano y transparencia presupuestaria.[23]

Por otra parte, el CONEVAL también asesora y se coordina con las entidades federativas en materia de monitoreo y evaluación. Gracias a esa coordinación, es posible saber que el nivel de avance del tema a nivel estatal es heterogéneo y ha tenido diferentes arreglos institucionales. El *"Diagnóstico del avance en monitoreo y evaluación en las entidades federativas 2011"* incluye 8 criterios:

Para cada uno de estos 8 criterios se evalúan dos componentes: 1) el deber ser del monitoreo y evaluación, es decir la normatividad existente en torno al tema, y 2) la práctica de monitoreo y evaluación. Dada la escasa información en este tema, vale la pena subrayar algunos datos relevantes de dicho diagnóstico:

- Las entidades federativas que según el CONEVAL presentan un mayor avance en el tema de evaluación, es decir que cumplen con la mayor parte de los criterios listados en la Tabla 5.2, fueron: Distrito Federal, Estado de México y Guanajuato.
- Las entidades federativas con menor avance fueron: Baja California Sur, Tlaxcala, Morelos y Sinaloa.
- El promedio de avance nacional es de 44.4%, tanto en el componente normativo como en la práctica, y sólo 16 entidades federativas presentaron un avance global por arriba de ese promedio.

20. Esta evaluación fue realizada por Paul J. Gertler economista de la Universidad de Berkeley en California y con amplia experiencia en evaluaciones en diferentes países (Argentina, Bulgaria, China, Chile, Colombia, Ecuador, Hong Kong, Indonesia, entre otros).
21. CONEVAL, 2012, Diagnóstico del avance en monitoreo y evaluación de las entidades federativas 2011. Disponible en: http://web.coneval.gob.mx/Informes/Coordinacion/Entidades_Federativas/Diagnostico_del_avance_en_monitoreo_y_evaluacion_de_las_entidades_federativas_%202011.pdf [Consulta: 20 de septiembre de 2012] Más adelante describimos los resultados de este estudio.
22. Ficha técnica de Coahuila en CONEVAL, 2012, op. cit.
23. La mayor variación se registró para: Quintana Roo (36%), Querétaro (30%) y Baja California (28%). En el otro extremo, entre las 13 entidades federativas restantes y el D.F. se registró un retroceso en comparación con lo reportado en 2010. Los rezagos más significativos se presentan en Veracruz (-22%), Oaxaca (-15%) y Tabasco (-13%). Para ver los resultados de este diagnóstico remítase a: http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/ptp/contenidos/?id=10&group=Evaluaciones&page=Resultados#diag [Consulta 25 de septiembre de 2012]

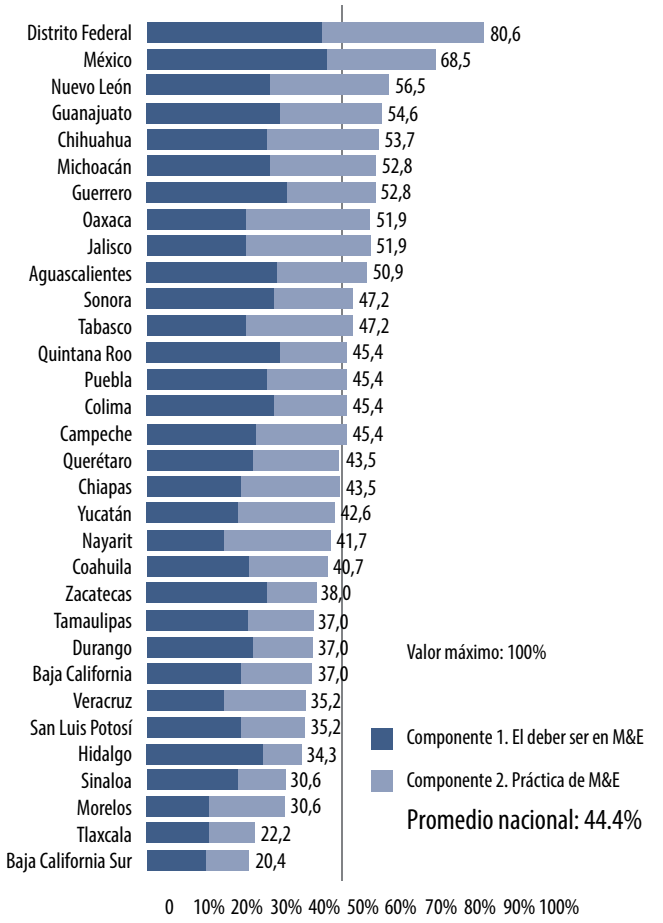
- La trayectoria ha sido mixta. Mientras que algunos estados han apostado por crear varios instrumentos y lineamientos normativos en favor de la evaluación- las cinco entidades más adelantadas en este componente son el Estado de México, Distrito Federal, Guerrero, Quintana Roo y Guanajuato- éstas no necesariamente se distinguen por avanzar en términos prácticos. En este segundo componente destacan Distrito Federal, Oaxaca, Jalisco, Nuevo León y Chihuahua. Como se observa sólo el D.F. muestra avances en ambos componentes. (Gráfica 5.1)

Tabla 5.2 Componentes del Diagnóstico del avance en Monitoreo y Evaluación de las Entidades Federativas, 2011

1) Existencia y alcance de la Ley de Desarrollo Social
2) Criterios para la creación de programas nuevos
3) Creación de un padrón de beneficiarios
4) Elaboración de Reglas de Operación
5) Difusión de información acerca de los programas de desarrollo social
6) Transparencia en el presupuesto asignado a los programas de desarrollo social
7) Elementos de Monitoreo y Evaluación • Normativa en monitoreo y evaluación • Criterios/lineamientos para la evaluación • Planeación de las evaluaciones realizadas • Publicación de evaluaciones realizadas • Seguimiento a los resultados de las evaluaciones • Estudios, diagnósticos, investigaciones o análisis en materia de desarrollo social • Indicadores de resultados de gestión
8) Existencia, facultades e independencia del área responsable de realizar /coordinar la evaluación de la Política y/o de los programas de desarrollo social en el estado.

Fuente: CONEVAL, 2011, Diagnóstico del avance en monitoreo y evaluación de las entidades federativas.

Gráfica 5.1 Avance en monitoreo y evaluación por entidad federativa, 2011 (porcentaje)



Fuente: CONEVAL, 2011, Diagnóstico del avance en monitoreo y evaluación de las entidades federativas, p. 34

En la normatividad:

- En todas las entidades federativas se otorgan atribuciones en materia de monitoreo y evaluación a algún organismo o área de alguna institución estatal. En algunos casos como Puebla, a pesar de haber creado un Instituto de Evaluación y Medición de Marginación y Pobreza (IEMMP) desde la Ley estatal de Desarrollo Social, en la práctica éste Instituto ha desaparecido.

- En Morelos, Oaxaca y Tlaxcala no se detectó información acerca de la existencia de una Ley de Desarrollo Social.

- En la mayoría de las entidades federativas no hay regulación para la creación de programas nuevos. Idealmente, dentro del diseño de nuevos programas se deberían prever insumos para las actividades

de la propia evaluación. Las ocho entidades federativas en las que se encontró información a este respecto son: Aguascalientes, Distrito Federal, Estado de México, Guerrero, Nuevo León, Quintana Roo, Sonora y Tamaulipas.

- En la mayoría de las entidades federativas la normatividad en el seguimiento a resultados de las evaluaciones y su implementación es muy escasa, destacan 6: Chiapas, Distrito Federal, Guerrero, Estado de México, Oaxaca y Querétaro.

En la práctica:

- Únicamente 11 entidades federativas cuentan con ejercicios de evaluación: Chihuahua, Chiapas, D.F., Guerrero, Jalisco, Nayarit, N.L., Oaxaca, Puebla, Tabasco y Veracruz
- Las variables donde se detectó menos información fueron: PLANEACIÓN DE LAS EVALUACIONES, SEGUIMIENTO DE LOS RESULTADOS DE LAS EVALUACIONES y la ELABORACIÓN DE DIAGNÓSTICOS Y/O INVESTIGACIONES.
- En general, los ejercicios de evaluación detectados en las entidades son casos aislados, no se encuentran sistematizados o son anteriores a 2011.
- En la mayoría de las entidades federativas no existe planeación en materia de evaluación, a excepción del Distrito Federal.

En cuanto a los arreglos institucionales podemos observar que hay estados como Yucatán que han optado por emprender la evaluación de sus programas desde el poder legislativo estatal, a través de un Órgano de Evaluación dependiente del Congreso del Estado y ajeno a la operación de la política y/o los programas de desarrollo social.[24] En contraste, Jalisco determinó la creación del Consejo Estatal de Desarrollo Social como el encargado de evaluar la política de desarrollo social y el funcionamiento del Sistema Estatal de Desarrollo Social.[25]

Evaluación y Transparencia en México

Gonzalo Hernández Licona

Secretario Ejecutivo del CONEVAL

Me parece que en general las personas tenemos una actitud bastante similar respecto a la transparencia y a las evaluaciones de programas públicos. La diferencia entre unas y otras tiene que ver más bien con los incentivos a los que nos enfrentamos.

Con casi cualquier parámetro de medición, el nivel de transparencia del Gobierno Federal es mayor y más completo que el de las Entidades Federativas o el de los Municipios en 2012. ¿Será que los individuos son distintos en las instituciones federales que en provincia? Creo que la explicación principal está en que la exigencia real que se le ha pedido al Gobierno Federal es muy diferente a la que han enfrentado los gobiernos locales.

A partir de 1997, el Ejecutivo Federal tuvo que trabajar con un Congreso en el cual la mayoría la conformaban partidos diferentes a los del Presidente de la República. Hay quien ve esto como una causa del lento caminar del país. Pero al mismo tiempo la gran ventaja de este fenómeno político es que ha habido contrapesos claros para el Ejecutivo y una de las mayores ganancias ha sido la exigencia de transparencia, rendición de cuentas, evaluación y medición de los fenómenos sociales. El Congreso se vuelve entonces la institución que, por razones políticas, busca evidenciar los errores del Ejecutivo y, sin ser posiblemente su objetivo principal, de facto hace relativamente transparente su labor.

Este fenómeno político no ha sucedido con esta claridad en los gobiernos locales. En general, en los gobiernos locales el Gobernador ha enfrentado a congresos que le son afines políticamente. La exigencia ahí es necesariamente menor.

24. Esto en términos normativos ya que en la práctica aun no hay suficiente evidencia del funcionamiento de dicho Órgano. Ver ficha Técnica de Yucatán en el diagnóstico referido. También puede ver "Diseño institucional del Sistema de Seguimiento y Evaluación del Estado de Yucatán" presentada en el Seminario Internacional de Monitoreo, Evaluación y Gestión por Resultados CLEAR-CIDE. En: http://www.clear-la.cide.edu/sites/default/files/Presentaci%C3%B3n%20Julio%20Orteg%C3%B3n%204%20sep%202012.pdf [Consulta 26 de septiembre de 2012]
25. No se especifica si tiene autonomía técnica y de gestión. Ver ficha técnica de Jalisco en: http://web.coneval.gob.mx/Informes/Coordinacion/Entidades_Federativas/Diagnostico_del_avance_en_monitoreo_y_evaluacion_de_las_entidades_federativas_%202011.pdf [Consulta 20 de septiembre de 2012]

En el caso federal, por ejemplo, en 2000 el Congreso exigió por primera vez en la historia del país, que el Ejecutivo llevara a cabo evaluaciones externas de sus programas. En 2004 se emitió la Ley General de Desarrollo Social (LGDS), que crea al CONEVAL como organismo encargado de normar y coordinar la evaluación de la política y los programas sociales y aprobar los indicadores de resultados de dichos programas. En 2006 se aprueba la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria que también brinda elementos de evaluación al Ejecutivo. Esta ley también pide evaluaciones en las entidades federativas, pero sin el contrapeso de los congresos locales y sin castigos para quien incumpliera a nivel local. La transparencia y la evaluación no son para nada trabajos terminados en el ámbito federal, pero el avance respecto a lo que se vivía hace veinte años es considerable.

Gracias a la Ley General de Desarrollo Social, en buena parte de los estados se han emitido leyes de desarrollo social locales que establecen aspectos relacionados con la evaluación. De acuerdo con los resultados de un diagnóstico del CONEVAL, 31 entidades federativas (a excepción de Tlaxcala) tienen una normativa local que establece la evaluación de la política y los programas de desarrollo social estatales.

A excepción de Baja California Sur, Tlaxcala y Veracruz, en todas las entidades federativas, la normativa estatal establece criterios/lineamientos para realizar la evaluación, tales como su frecuencia, tipos de evaluación, si podrá ser realizada por organismos externos, etc. Esto sin duda significa un avance, aunque todavía muy lento.

Esta información se encuentra con mayor detalle en el *Diagnóstico del avance en monitoreo y evaluación en las entidades federativas 2011*[1], realizado por el CONEVAL para presentar los avances de cada entidad en materia normativa y mediante la identificación de los ejercicios públicos realizados y de los elementos que facilitaron su ejecución, particularmente de los encaminados al desarrollo social.

Si bien para todas las entidades existe información de los programas sociales y su presupuesto, la información difundida sobre los programas estatales, sus reglas de operación y los padrones de beneficiarios no es homogénea en cuanto a su acceso, contenido, estructura y nivel de desagregación, lo que dificulta el monitoreo y la evaluación. El CONEVAL elaboró recientemente un Inventario de Programas y Acciones Estatales de Desarrollo Social en el cual se contemplan 2,391 programas.[2] Lo que no se identifica al menos públicamente, son las evaluaciones o el análisis de sus resultados. El Distrito Federal, Jalisco, Chihuahua, Nuevo León y, en menor medida, el Estado de México, parecerían ser la excepción.

¿Hacen falta más leyes que exijan evaluaciones y transparencia de la política pública en los gobiernos locales? Más bien lo que hace falta es contar con una exigencia real por parte de los congresos locales. Mientras eso ocurra, confiemos en que los ciudadanos, a nivel local, podamos hacer algo al respecto.

Un amigo que está viendo de reojo la computadora mientras escribo este artículo en medio del descanso para el café me pregunta: ¿Y quién le exige a su vez transparencia y evaluación a los Congresos, federales y locales? Se me atraganta la galleta y mejor termino el artículo porque se me hace tarde para mandarlo.

En resumen, lo que muestran los diagnósticos construidos desde el gobierno federal es que la trayectoria ha sido heterogénea y por momentos accidentada. En realidad, no hay una receta para lograr que la práctica de evaluación sea una realidad en la administración pública estatal. Como hemos descrito, el establecimiento de la evaluación como práctica cotidiana puede pasar por un convenio con organismos internacionales, un arreglo institucional, o el impulso de algunos ejercicios puntuales. Lo cierto es que, independientemente del tipo de actores que intervengan, las entidades federativas están obligadas constitucionalmente a evaluar la manera como ejercen los recursos públicos.

1. El documento completo del Diagnóstico del avance en monitoreo y evaluación de las entidades federativas 2011 se encuentra disponible para su consulta en http://ow.ly/dFcMs [Consulta 01 de octubre de 2012].
2. El Inventario de Programas y Acciones Estatales de Desarrollo Social se puede consultar en: http://bit.ly/YfqTy3 [Consulta 01 de octubre de 2012].

IMCO propone

A lo largo de este capítulo hemos descrito los beneficios que representa la evaluación. En términos generales contar con evaluaciones de los programas gubernamentales sirve para: (1) medir el impacto de la asignación presupuestaria en dichos programas, (2) valorar la efectividad y eficiencia de las políticas y con ese diagnóstico motivar la mejora continua de los programas y (3) fortalecer los procesos de rendición de cuentas a través del monitoreo sobre el desempeño del gobierno. Para que los gobiernos estatales hagan de la evaluación una herramienta que cumpla con estos tres objetivos hacemos las siguientes recomendaciones:

Generar de un marco normativo claro en materia de evaluación

Para impulsar las tareas de evaluación, es importante contar en principio con un marco normativo estatal que complemente las atribuciones de las entidades federativas contenidas en la normatividad federal. Idealmente, el marco normativo debe señalar con claridad las atribuciones de los actores involucrados en la evaluación; la coordinación de las agencias del gobierno estatal responsables de evaluar (ya sea en el ejecutivo o en el legislativo); los lineamientos que serán la base para la planeación y ejecución de las evaluaciones, así como la alineación de dicha evaluación en todo el ciclo de las políticas públicas. La normatividad es una condición necesaria para avanzar en la evaluación, ya que sin ésta se corre el riesgo de que los esfuerzos alcanzados en la práctica queden a la buena voluntad de los administradores en turno.

Establecer indicadores de gestión y resultados

La experiencia de los programas federales revela que en muchos casos no están definidos los objetivos de los programas, la cobertura o su población beneficiaria, entre otros componentes. Esta condición se extiende al caso estatal. Para el caso explícito de los programas de desarrollo social, además de la disímil trayectoria que ha habido en cuanto a la aprobación de la normatividad y los esfuerzos prácticos por realizar ejercicios de evaluación, persiste un grado importante de confusión sobre los tipos de acciones del gobierno. No cualquier intervención puede denominarse como programa en el amplio sentido de la palabra. Algunos esfuerzos como la INICIATIVA PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA INSTITUCIONALIDAD DE LOS PROGRAMAS SOCIALES (IPRO)[26] y el INVENTARIO DE INVENTARIO DE PROGRAMAS Y ACCIONES ESTATALES DE DESARROLLO SOCIAL,[27] buscan diferenciar y clasificar las distintas acciones a nivel estatal: acción, iniciativa, intervención, programa.

Para avanzar hacia la realización de las evaluaciones, es necesario diferenciar a los programas estatales financiados con recursos propios de los programas que involucran recursos federales. Igualmente, es indispensable que, para cada uno de estos programas, se definan indicadores de gestión y de resultados que posteriormente sirvan como insumos para la evaluación -de hecho esta generación de indicadores es una de las tareas previstas en la instrumentación de un Sistema de Evaluación del Desempeño (SED). Sólo con la generación de este tipo de información se puede pensar en sistematizar ejercicios de evaluación y en la realización futura de evaluaciones de impacto. De otro modo, seguirán habiendo evaluaciones aisladas.

Incluir componentes de evaluación en el diseño de nuevos programas

Es fundamental definir a la evaluación como parte integral del ciclo de las políticas públicas. Muchos programas gubernamentales han sido diseñados sin considerar que en algún momento serán sujetos a diversos tipos de evaluación. Para que en la práctica sea posible evaluar una iniciativa gubernamental, se requiere que desde su concepción se destinen recursos (presupuesto), y se incluyan elementos clave de información. Idealmente, desde los lineamientos para el funcionamiento de un programa (reglas de operación) deben preverse las condiciones para hacer evaluaciones periódicas. Como queda documentado en el diagnóstico del CONEVAL, únicamente 8 estados contienen en su marco normativo un clausulado relacionado con el diseño de nuevos programas. La recomendación es que el resto de las entidades federativas regulen la creación de programas y los vinculen desde la fase de diseño al proceso de evaluación.

Valorar los beneficios de la evaluación

La evaluación debe ser vista como un derecho de los ciudadanos pero también como un activo para el gobierno. Al evaluar los programas, se pueden observar los beneficios económicos sobre el uso óptimo de los recursos públicos, los beneficios sociales que genera cierta intervención gubernamental y los beneficios políticos que estas acciones conllevan. Si a partir de algún programa del gobierno, se ha podido transformar la

26. Para ver más sobre este tema remítase a: http://www.programassociales.org.mx/ [Consulta 28 de septiembre de 2012].
27. El Inventario de Programas y Acciones Estatales de Desarrollo Social está disponible en línea en: http://bit.ly/YfqTy3 [Consulta 1 de octubre de 2012].

realidad de algún sector social en específico y hay clara evidencia de ello, es un logro político que merece la pena difundir. Cuando un gobernante difunde los resultados de sus acciones, con información fidedigna y verificable manda un mensaje contundente de que está cumpliendo sus obligaciones con la ciudadanía.

Los gobiernos estatales usan nuestros impuestos. Por tanto, tienen una responsabilidad con los ciudadanos accionistas que financian su operación. En la medida en que los gobiernos sean capaces de comunicar cómo se utilizan los recursos públicos, los ciudadanos tendremos mayor confianza en las acciones que el gobierno ejecuta, principalmente aquellas que buscan mejorar el bienestar social.



Resultados generales

Resultados por subíndice

Resultados por entidad federativa

Resultados generales

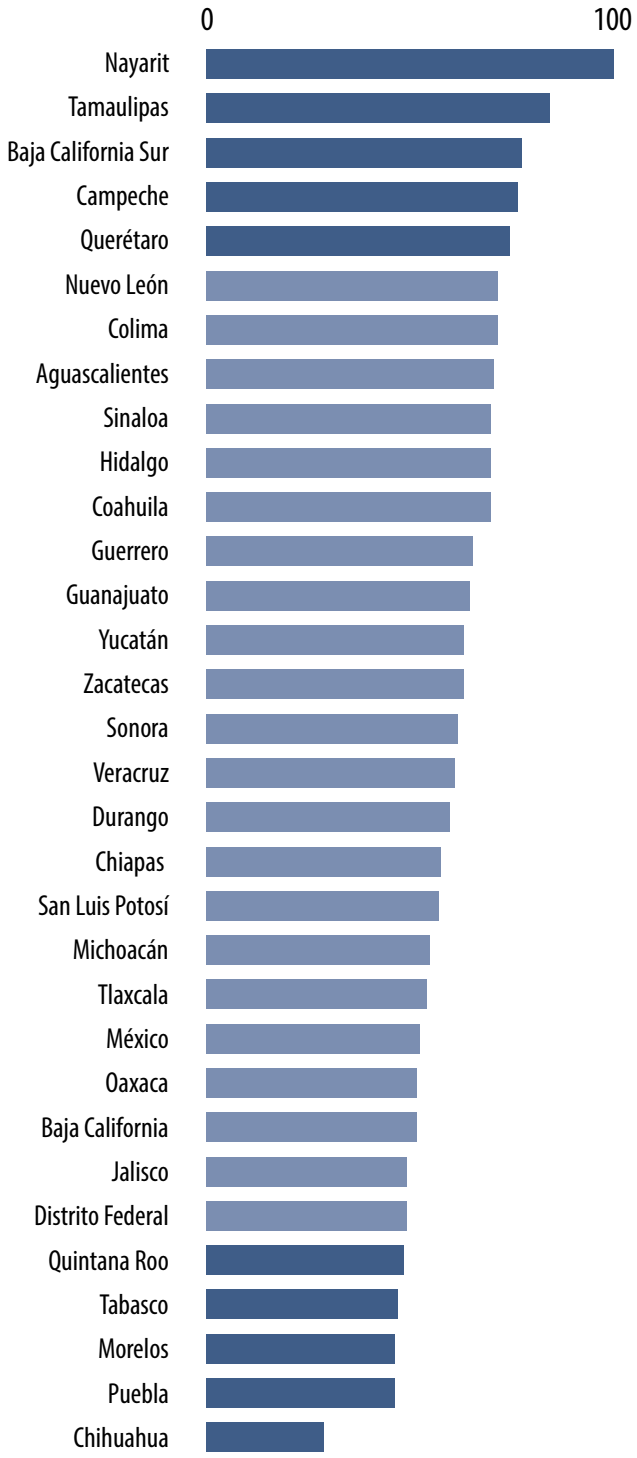
Posición		Calificación General	Inversión por trabajador	Talento*	PIB per cápita
		0 100			
1	Distrito Federal		$ 10,459	40%	$ 169,798
2	Nuevo León		$ 9,110	37%	$ 144,049
3	Baja California Sur		$ 4,399	29%	$ 91,677
4	Coahuila		$ 6,997	32%	$ 101,283
5	Querétaro		$ 6,107	24%	$ 89,227
6	Campeche		$ 5,339	25%	$ 333,747
7	Chihuahua		$ 4,890	24%	$ 76,592
8	Aguascalientes		$ 5,101	29%	$ 85,135
9	Colima		$ 3,993	27%	$ 78,742
10	Baja California		$ 4,007	26%	$ 74,349
11	Sinaloa		$ 3,640	27%	$ 65,957
12	Nayarit		$ 2,521	26%	$ 54,102
13	Jalisco		$ 4,333	26%	$ 78,324
14	Tamaulipas		$ 4,492	27%	$ 84,811
15	Sonora		$ 5,401	29%	$ 83,058
16	Quintana Roo		$ 4,148	26%	$ 92,445
17	Morelos		$ 3,050	26%	$ 60,430
18	Zacatecas		$ 3,741	23%	$ 50,300
19	Yucatán		$ 3,294	23%	$ 62,864
20	Durango		$ 5,040	23%	$ 67,073
21	Guanajuato		$ 4,323	18%	$ 67,951
22	San Luis Potosí		$ 4,092	26%	$ 62,750
23	México		$ 2,807	26%	$ 53,981
24	Hidalgo		$ 3,402	20%	$ 50,004
25	Tabasco		$ 3,133	22%	$ 114,284
26	Veracruz		$ 2,941	20%	$ 54,162
27	Michoacán		$ 3,102	23%	$ 51,871
28	Puebla		$ 2,858	22%	$ 52,422
29	Tlaxcala		$ 2,238	21%	$ 40,468
30	Guerrero		$ 2,079	18%	$ 41,859
31	Chiapas		$ 1,312	17%	$ 34,751
32	Oaxaca		$ 1,968	16%	$ 35,812

*Porcentaje de personas mayores a 25 años con estudios superiores.



Sistema de Derecho confiable y objetivo

A través de nueve indicadores, este subíndice mide el entorno de seguridad física y jurídica en las entidades del país. Se incluyen, por una parte, indicadores relacionados con el crimen y la violencia y, por otra parte, indicadores asociados con la protección de los derechos de propiedad. La seguridad física está estrechamente vinculada a la calidad de vida y a la atracción de talento en las entidades federativas. Por otra parte, la seguridad jurídica es determinante para la inversión, toda vez que brinda certeza a inversionistas y empresarios, además de reducir sus gastos en protección y seguridad privada. Ambos tipos de seguridad son detonantes de la competitividad.



Indicadores destacados

Tasa de homicidios:

Entre 2008 y 2010 la tasa de homicidios se duplicó en nuestro país: pasó de 13.4 asesinatos por cada cien mil habitantes a 26.2 asesinatos. En 2010, 9 entidades alcanzan una tasa de homicidios mayor a 26.2, mientras que en 2008 sólo 5 entidades superaban esa cifra. El caso más extremo de esta tendencia es Chihuahua, donde esta tasa pasó de 77 a 187 homicidios entre 2008 y 2010, un incremento de 250%.

Percepción sobre inseguridad:

Según la encuesta de percepción sobre inseguridad que publica anualmente el Instituto Ciudadano de Estudios sobre Inseguridad (ICESI), entre 2008 y 2010 el porcentaje de la población adulta que se siente insegura aumentó en promedio de 52.7% a 60%. En 2010, 18 entidades federativas alcanzaron una percepción de inseguridad mayor a 60%, marca que sólo fue rebasada por 11 entidades en 2008. El estado que más empeora es Durango, pues la proporción de habitantes que se sienten inseguros en 2010 es de 75.2%, 30 puntos por encima de la cifra de 2008. Con 85%, el Distrito Federal es el peor en el tema.

Notarías:

La accesibilidad de los servicios notariales en el país disminuye ligeramente entre 2008 y 2010. Con datos del Directorio de la Asociación Nacional del Notariado Mexicano, en 2008 el promedio de las entidades tenía 8.4 notarios por cada cien mil habitantes, número que cayó a 8.1 en 2010. Tanto en 2008 como en 2010, 14 estados registran más de 8.1 notarios en relación a su población. En particular, con 17 notarios por cada cien mil habitantes, Tamaulipas se mantiene como el líder nacional en la accesibilidad de este tipo de servicios.

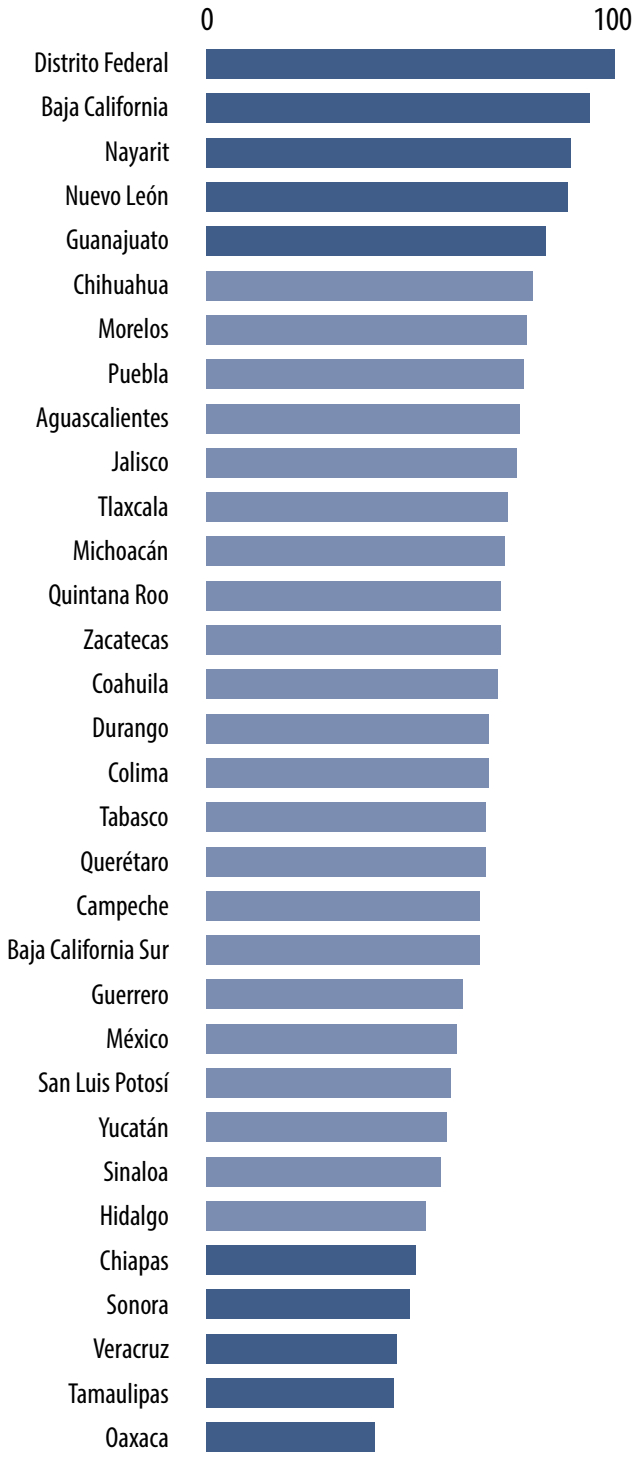
Sistema de Derecho confiable y objetivo

Peso del indicador en el subíndice*	Indicador	Medición	Fuente	Promedio		Variación porcentual	Mejores 5	Peores 5
				2010	2008			
1	Incidencia delictiva	Delitos (de fuero común + fuero federal) por cada 100,000 habitantes	SNSP	1,594.3	1,590.4	0.2%	562.5	2,965.2
1	Tasa de homicidios	Homicidios por cada 100,000 habitantes	INEGI	26.2	13.5	94.0%	4.0	91.0
0.6	Índice de percepción de inseguridad	% población de 18 años o más que piensa que su estado es inseguro	ICESI	59.9	52.8	13.5%	35.3	79.7
0.6	Índice de imparcialidad de los jueces	Índice (1-5) más es mejor	Consejo Coordinador Financiero	2.4	2.4	0.0%	3.0	1.9
0.6	Notarías	Notarios por cada 100,000 habitantes	Directorio de la Asociación Nacional del Notariado Mexicano /INEGI	8.1	8.4	-3.5%	14.5	3.0
0.3	Índice de calidad institucional de la justicia	Índice (1-5) más es mejor	Consejo Coordinador Financiero	2.5	2.5	0.0%	2.9	2.1
0.3	Índice de duración procedimientos mercantiles	Índice (1-5) más es mejor	Consejo Coordinador Financiero	3.4	3.4	0.0%	4.2	2.4
0.3	Índice de eficiencia en la ejecución de sentencias	Índice (1-5) más es mejor	Consejo Coordinador Financiero	1.3	1.3	0.0%	2.0	0.6
0.3	Ejecución de contratos	Percentil promedio: número de trámites, tiempo que tardan y demanda de contratos.	*Doing Business*	0.4	0.4	1.4%	0.6	0.2

* Asignamos un peso igual a 1 si el indicador es muy relevante para la competitividad, 0.6 si tiene relevancia media y 0.3 si su importancia es moderada. Ver Anexo metodológico.

Manejo sustentable del medio ambiente

A través de 11 indicadores, este subíndice califica la capacidad de las entidades para interactuar de manera sostenible con el entorno natural en el que se ubican y aprovechar los recursos naturales de los que disponen. Una mala gestión de recursos como el agua, la tierra y el aire, así como de los residuos que se producen, puede afectar seriamente el potencial de las entidades para atraer y retener tanto inversión como talento en el mediano y largo plazo. El subíndice también mide el grado de sustentabilidad de las empresas privadas ubicadas en las distintas entidades del país.



Indicadores destacados

Emergencias industriales:

Entre 2008 y 2010, el número de eventos registrados por el Centro de Orientación para la Atención de Emergencias Ambientales de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA) se incrementó en 55%: pasó de un promedio nacional de 10.91 emergencias a 16.8. En 2008, sólo cinco entidades reportaron un mayor número de incidentes que el promedio nacional (16.8 eventos), mientras que en 2010, 13 entidades rebasan dicho promedio. El estado que tiene peor desempeño en el tema es Chihuahua, en donde las emergencias industriales entre 2008 y 2010, pasaron de 12 a 45 emergencias.

Volumen tratado de aguas residuales:

Según datos de la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA), el promedio del caudal tratado de aguas residuales por cada millón de habitantes en el país aumentó en 12%, al pasar de 2,613 litros por segundo en 2008 a 2,925 litros por segundo en 2010. Mientras que en 2008 sólo 13 entidades se encontraban mejor que el promedio nacional (2,925 lts/seg.), en 2010 esta cifra aumenta a 15 entidades por encima de dicho promedio. El estado con mejor desempeño el rubro es Nuevo León, entidad que registra 10,139 litros de agua tratada por segundo en 2010. Guerrero es la entidad que más avance presenta (175% de incremento) al pasar de 1,216 litros por segundo en 2008 a 3,355 en 2010. La entidad más rezagada es Campeche, que da tratamiento a escasos 99.80 litros por segundo por cada millón de habitantes.

Tasa de reforestación anual:

Entre 2008 y 2010 la tasa promedio de reforestación anual se incrementó en 11.33%. En 2010, nueve entidades del país logran reforestar una extensión arbolada por encima de 1.9%, mientras que en 2008 sólo seis entidades superaban esa cifra. Aunque el desempeño de este indicador mejoró en los dos años de referencia, la tasa promedio de reforestación nacional sigue siendo muy baja, sobre todo si observamos a Coahuila, entidad que cuenta con la mayor superficie reforestada en 2010 y apenas registra una tasa de 7.4% al año.

Manejo de basura:

En 2010, la disposición de residuos sólidos en rellenos sanitarios mejoró en 11% con respecto a 2008. Mientras que para ese año 16 entidades se ubicaron por encima del promedio nacional (62.3%), en 2010, 19 estados alcanzan un mayor porcentaje con respecto a dicho promedio. Destaca Aguascalientes como la entidad con el mejor manejo de basura, pues casi el 100% de residuos sólidos son depositados en rellenos sanitarios.

Manejo sustentable del medio ambiente

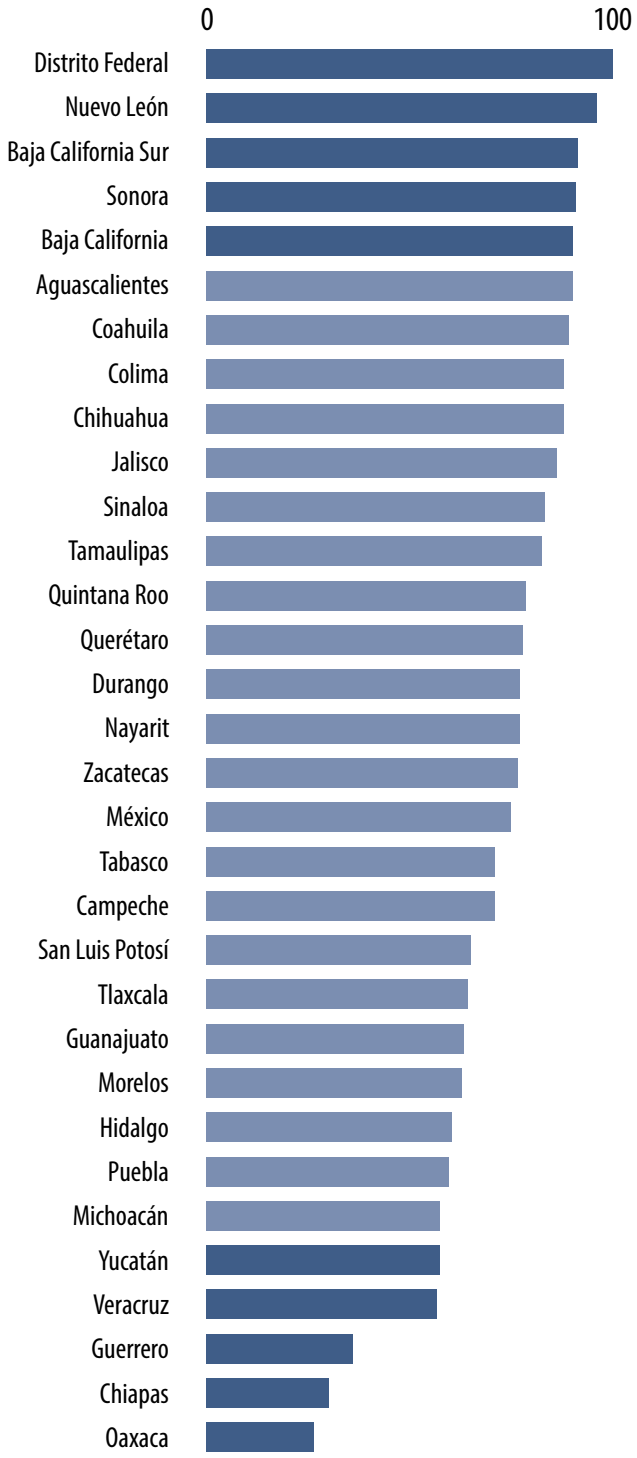
Peso del indicador en el subíndice*	Indicador	Medición	Fuente	Promedio		Variación porcentual	Mejores 5	Peores 5
				2010	2008			
1	Uso de agua en la agricultura	Valor de la producción agrícola / hm^3 de agua utilizados	SAGARPA / CONAGUA	78,408.3	82,367.6	-4.8%	407,547.3	3,985.1
1	Volumen tratado de aguas residuales	Litros por segundo por cada millón de habitantes	CONAGUA	2,925.0	2,613.7	11.9%	6,846.5	474.6
1	Manejo de basura	Disposición en rellenos sanitarios / Generación de residuos sólidos	INEGI	69.2%	62.3%	11.0%	98.6%	30.7%
0.6	Emergencias industriales	Eventos registrados en el Centro de Orientación para la Atención de Emergencias Ambientales	PROFEPA	17	11	54.7%	3	39
0.6	Áreas naturales protegidas	Kilómetros cuadrados	CONABIO	195.5	195.5	0.0%	738.2	8.0
0.6	Empresas certificadas por su responsabilidad ambiental	Empresas certificadas con: “Empresa limpia”, “Calidad ambiental sello gris” o “calidad ambiental”	SEMARNAT	4.1	4.2	-1.6%	10.8	1.3
0.6	Monitoreo de la calidad del aire	Ciudades de más de 500,000 habitantes que evalúan la calidad del aire. Índice 0-1 (más es mejor)	INE	0.5	0.5	2.0%	1.0	0.0
0.3	Fuentes de energía no contaminantes	Generación de electricidad proveniente de fuentes no contaminantes entre el total generado en la región	CFE	18.0%	18.0%	-0.1%	27.8%	0.3%
0.3	Tasa de reforestación anual	% de la extensión arbolada que ha sido reforestada	INEGI	1.9%	1.7%	11.3%	6.0%	0.1%
0.3	Sobreexplotación de acuíferos	Extracción / recargas	CONAGUA	0.59	0.61	-2.6%	–	–
0.3	Desastres naturales	Número de veces que ingresó el FONDEN	CENAPRED	13.5	15.8	-14.7%	1.0	53.4

* Asignamos un peso igual a 1 si el indicador es muy relevante para la competitividad, 0.6 si tiene relevancia media y 0.3 si su importancia es moderada. Ver Anexo metodológico.



Sociedad incluyente, preparada y sana

A través de 14 indicadores, este subíndice mide el bienestar y las capacidades de la fuerza laboral y de la población en general. Para aproximar la calidad del capital humano en las entidades federativas, se consideran aspectos como la cobertura y calidad de la educación así como las condiciones generales de salud. También se incluyen indicadores sobre equidad de género en la distribución del ingreso, y otros referentes a las condiciones de vida de la población a partir de la calidad de sus viviendas.



Indicadores destacados

Coeficiente de desigualdad en los ingresos:

En 2008, el número de personas en los estados que ganó menos de dos salarios mínimos representaba el doble de quienes percibieron más de cinco. En 2010 esta proporción pasó al triple. Además, en 2010 sólo 17 entidades tienen una relación más igualitaria que ese promedio, mientras que en 2008, 25 entidades la rebasaban. De acuerdo con esta medición, Tlaxcala es la entidad menos igualitaria en términos salariales, seguida por Chiapas, Guerrero y Puebla.

Número de médicos por cada mil habitantes:

La accesibilidad médica mejoró en la mayoría de las entidades de la república. En 2008 existían en promedio 1.86 médicos por cada mil habitantes, cifra que se incrementa 9% en 2010, cuando se registran 2.03 médicos. El promedio de 2.03 médicos fue superado por 14 entidades del país en 2010, mientras que en 2008 sólo nueve estaban por encima de la cifra. En 2010, el estado donde más médicos hay en relación a la población es Colima (2.91). Por el contrario, el Estado de México cuenta con la menor disponibilidad médica del país (1.18).

Mortalidad infantil:

Las muertes de niños recién nacidos disminuyeron en el país entre 2008 y 2010. En 2008 se registraron 15.4 defunciones de niños menores de un año por cada mil nacidos vivos, estadística que cayó a 14.4 muertes en 2010. En ese año, 16 entidades tuvieron una tasa de mortalidad infantil menor a 14.4, mientras que en 2008, 13 entidades estaban por debajo de la cifra. Con una tasa que está por encima de las 20 muertes anuales, Guerrero y Chiapas son las dos entidades más vulnerables en este tema.

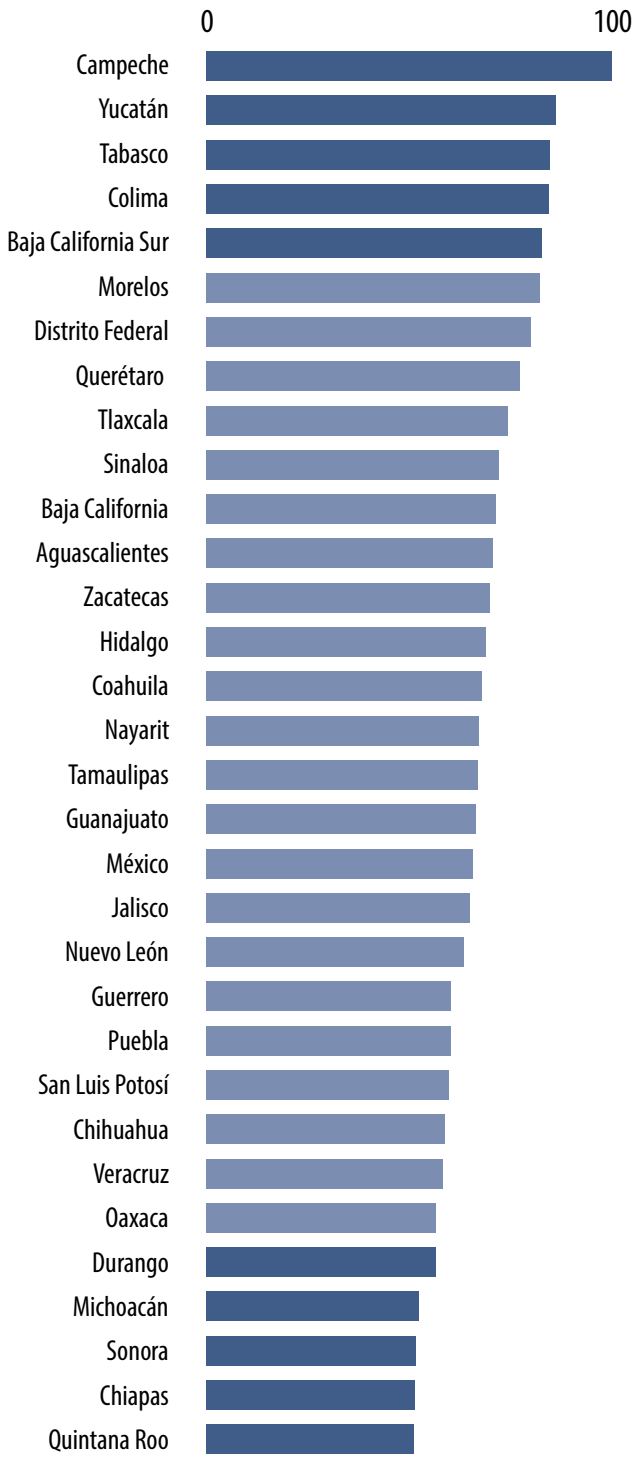
Sociedad incluyente, preparada y sana

Peso del indicador en el subíndice*	Indicador	Medición	Fuente	Promedio		Variación porcentual	Mejores 5	Peores 5
				2010	2008			
1	Población con acceso a drenaje	% de vivendas particulares con acceso a drenaje	CONAGUA	89%	88%	2%	98%	76%
1	Esperanza de vida al nacer	Defunciones de menores de un año de edad por cada mil nacidos vivos	CONAPO	14.4	15.4	-6.5%	11.2	18.8
1	Población sin acceso a instituciones de salud	% de la población sin acceso a instituciones de salud	SS	25.1%	24.8%	1.2%	19.2%	30.5%
1	Coeficiente de desigualdad en los ingresos	Personas con menos de dos salarios mínimos / personas con más de cinco salarios mínimos	INEGI	2.9	1.9	52.5%	1.2	5.3
1	Muertes por desnutrición	Muertes por desnutrición en cada 100,000 habitantes	INEGI	8.2	7.7	6.1%	3.8	13.8
1	Analfabetismo	% de la población de 15 años o más que es analfabeta	SEP	5.0%	5.5%	-8.3%	2.4%	9.3%
1	Atracción de talento	% de foráneos en educación superior	ENOE	3.1%	3.1%	0.0%	12.6%	0.5%
1	Calidad educativa	Calificación promedio en matemáticas, nivel primaria	ENLACE	527	509	3.6%	551	496
0.6	Número de médicos por cada mil habitantes	Número de médicos por cada mil habitantes	INEGI	2.0	1.9	9.0%	2.7	1.4
0.6	Participación laboral mujer	% de población femenil ocupada sobre la PEA	INEGI	34.8%	33.8%	2.9%	38.6%	30.1%
0.6	Equidad salarial	Ingreso de la mujer en relación al del hombre	INEGI	58.9%	58.3%	1.0%	67.6%	50.5%
0.6	Eficiencia terminal en preparatoria	% de alumnos que terminaron la preparatoria	SEP	60.7%	59.1%	2.6%	69.0%	53.4%
0.6	Población económicamente activa que ha recibido capacitación	% de la PEA que participa en comisiones mixtas establecidas de capacitación para el trabajo	INEGI	6.3%	8.8%	-27.6%	17.5%	1.6%
0.3	Eficiencia terminal en secundaria	Porcentaje de alumnos que terminaron la secundaria	SEP	81.8%	79.4%	3.0%	85.6%	75.8%

* Asignamos un peso igual a 1 si el indicador es muy relevante para la competitividad, 0.6 si tiene relevancia media y 0.3 si su importancia es moderada. Ver Anexo metodológico.

Economía y finanzas públicas

A través de ocho indicadores, este subíndice mide qué tan propicio y estable es el clima para los inversionistas, empresas e individuos para planear y tomar sus decisiones de corto y largo plazo. El subíndice considera, entre otros aspectos, el dinamismo de la economía local y regional, y el desempeño de los mercados crediticios e hipotecarios. En general, las entidades con una economía estable y en crecimiento cuentan con mercados crediticios e hipotecarios saludables, que contribuyen a atraer inversión y talento, generando así más riqueza y empleo.



Indicadores destacados

Crecimiento promedio del PIB:

Entre 2008 y 2010 el ritmo de crecimiento promedio del PIB se desaceleró de forma importante: pasó de un crecimiento del 3.5% a uno del 0.6%. En 2010, sólo 18 entidades federativas tienen una tasa mayor al 0.6%, mientras que en 2008, 31 entidades rebasaron esa cifra. El caso más extremo de esta tendencia astringente es Quintana Roo, donde entre 2008 y 2010, el ritmo de expansión del PIB pasó de 5.2% en 2008 a -0.8% en 2010.

Egresos por deuda pública:

Entre 2008 y 2010 los egresos por deuda pública aumentaron en 75% en el promedio de las entidades federativas. El promedio de este indicador que describe qué porcentaje de los ingresos del estado por concepto de participaciones federales son destinados al servicio de la deuda pública de los municipios y el estado, pasó de 8% a 14% en el periodo mencionado. En 2010, 20 entidades federativas tienen un porcentaje de egresos menor al promedio (14%), mientras que en 2008 27 estados estaban por debajo de esa cifra. Los casos de Quintana Roo y Zacatecas son los más notable ejemplos del empeoramiento de este indicador, donde en el periodo 2008 a 2010 sus egresos por servicios de deuda pública aumentaron de manera dramática.

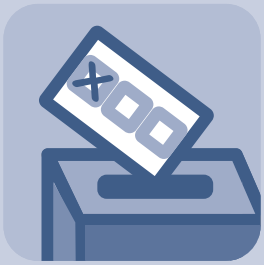
Deuda como porcentaje de ingresos federales:

El valor de las obligaciones financieras de las entidades federativas sobre las participaciones federales se incrementó en 58% en el periodo 2008-2010. En promedio, esta relación pasó de 41% a 64%. En 2010, 16 entidades federativas tienen mejores valores que el promedio del año (41%), mientras que en 2008, 28 estados superaban esta cifra. El caso más dramático es el de Quintana Roo, donde esta relación se triplicó entre 2008 y 2010, pasando de 52% a 176%.

Economía y finanzas públicas

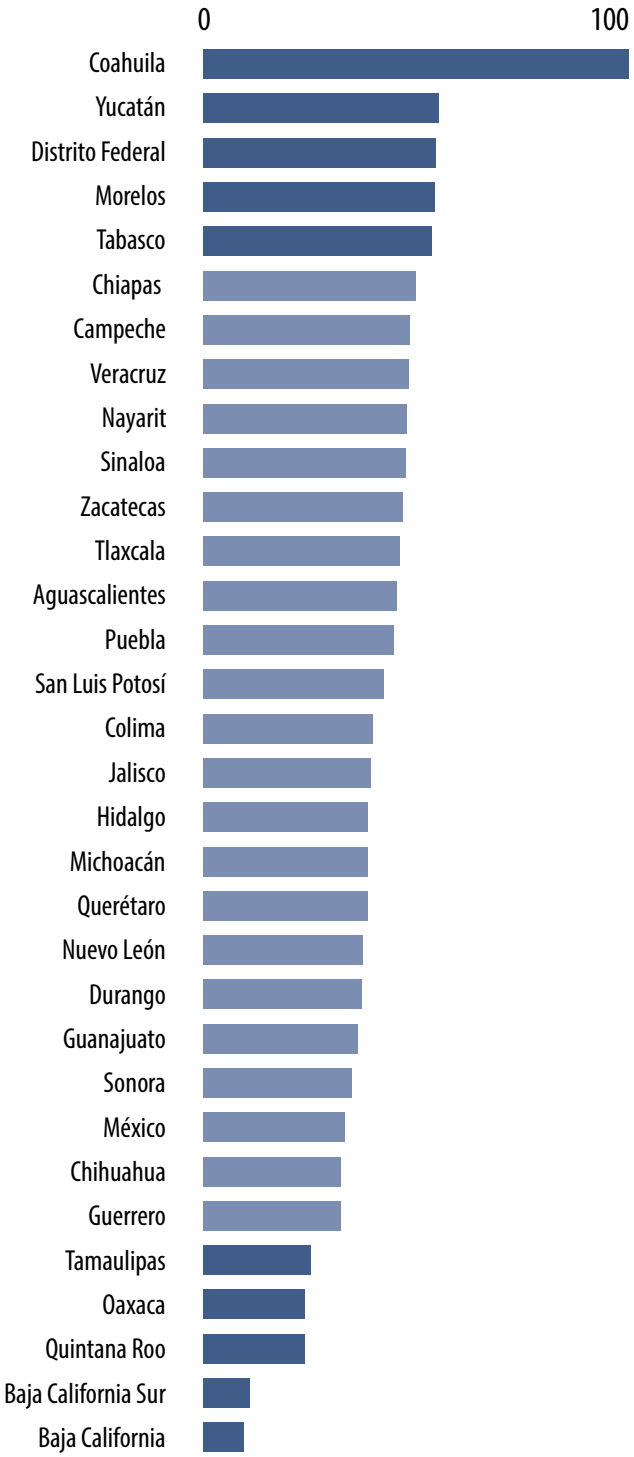
Peso del indicador en el subíndice*	Indicador	Medición	Fuente	Promedio		Variación porcentual	Mejores 5	Peores 5
				2010	2008			
1	Tasa de dependencia económica	Personas entre 15 y 64 años / personas menores de 15 y mayores de 64 años	INEGI	52.3	54.6	-4.3%	45.3	59.4
1	Deuda como porcentaje de ingresos federales	Obligaciones financieras / participaciones federales	SHCP	64.3%	40.7%	58.0%	15.5%	135.1%
1	PIB per cápita	Pesos por persona	INEGI	$ 81,384.04	$ 84,977.41	-4.2%	172,632.5	40,579.2
0.6	Egresos por deuda pública	% de egresos por deuda pública de municipios y estados de ingresos por participaciones federales	INEGI	14.0%	8.0%	75.3%	1.7%	43.9%
0.6	Crecimiento promedio del PIB	Crecimiento anual de los últimos tres años	INEGI	0.6%	3.5%	-82.0%	3.2%	-2.4%
0.6	Participación laboral	Población Economicamente Activa / población	INEGI	43.6%	42.8%	1.7%	48.7%	39.9%
0.6	Plazo promedio de vencimiento de la deuda	Años promedio	SHCP	13.6	13.6	0.3%	4.5	20.6
0.3	Saldo de la deuda	Saldos totales de las obligaciones financieras de las entidades federativas / PIB	SHCP	2.4%	1.5%	54.0%	0.4%	4.5%

* Asignamos un peso igual a 1 si el indicador es muy relevante para la competitividad, 0.6 si tiene relevancia media y 0.3 si su importancia es moderada. Ver Anexo metodológico.



Sistema político estable y funcional

A través de tres indicadores, este subíndice mide aspectos como la legitimidad de los gobiernos y el potencial para que éstos sean más estables y efectivos. Se incluyen indicadores que incorporan medidas de participación ciudadana y estabilidad electoral. También se evalúa la duración de los gobiernos locales, partiendo de la premisa de que los periodos de gobierno de tres años (prevalentes en casi todas las entidades del país) son demasiado breves para permitir niveles adecuados de eficiencia y profesionalización en la gestión de las entidades.



Indicadores destacados

Participación ciudadana en las elecciones:

Entre 2008 y 2010 la participación ciudadana en las elecciones pasó de 53.9% a 54.7% del padrón electoral, esto representa un avance del 1.5% para este periodo. En 2010, 15 entidades federativas tienen una tasa de participación mayor al promedio, mientras que en 2008, 14 estados superaban el 54.7%. La mejora más notable en este sentido se observa en el estado de Chiapas, donde hubo un incremento de 18.9 puntos porcentuales en el sufragio entre 2008 y 2010, al pasar de 44.7% a 63.6%.

Extensión de periodo gubernamental de presidentes municipales:

Para 2010, solamente el estado de Coahuila avanzaba en la implementación de una extensión al periodo de gobierno de los presidentes municipales. Aunque 2010 es la fecha de corte del presente estudio, cabe mencionar que la extensión a cuatro años del período administrativo de presidentes municipales será previsiblemente implementada en Veracruz en 2012. Además, en 2011 el Congreso del estado de Hidalgo aprobó también la extensión de periodos de los alcaldes.

Secciones con atención especial:

Entre 2008 y 2010, el porcentaje promedio de secciones electorales de atención especial se mantuvo constante en 12%. El IFE llama así a las secciones que presentan problemas de inseguridad o de salud pública que complican la capacitación electoral e integración de mesas directivas de casilla. Con 57.7%, Baja California Sur es el estado con el mayor porcentaje de este tipo de casillas, mientras que estados como Aguascalientes y San Luis Potosí carecen de ellas.

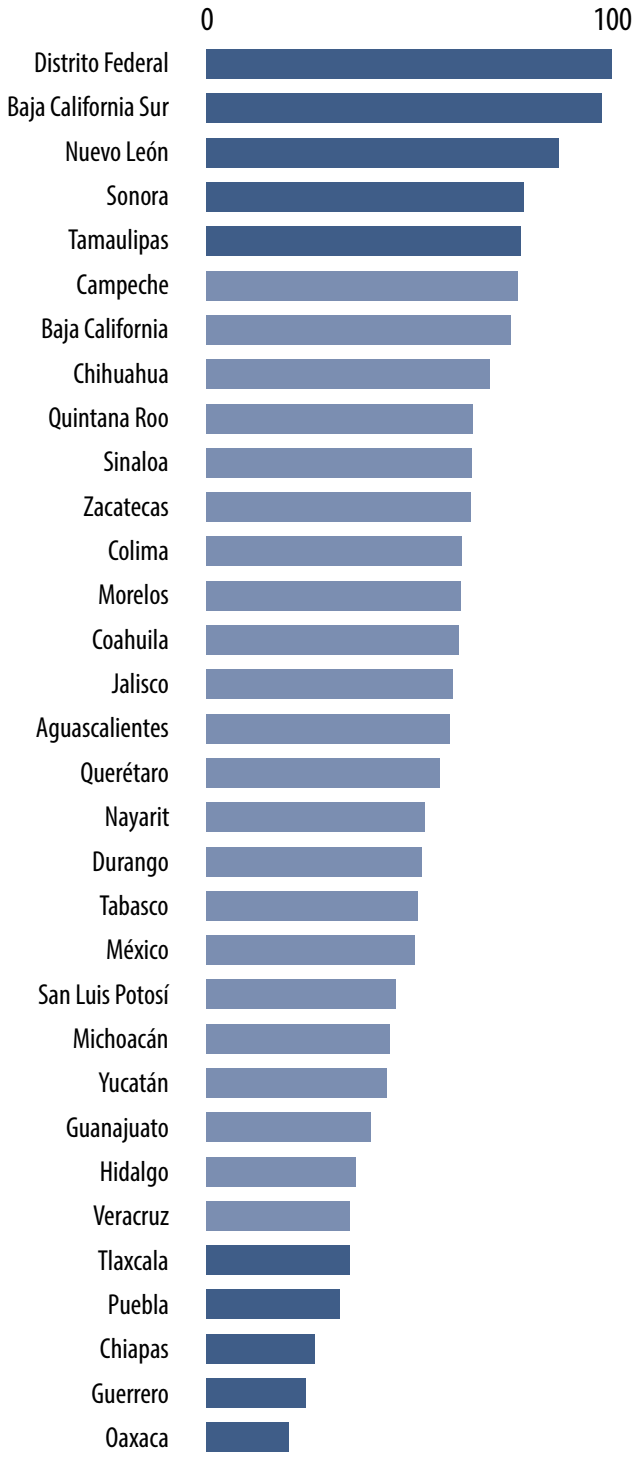
Sistema político estable y funcional

Peso del indicador en el subíndice*	Indicador	Medición	Fuente	Promedio		Variación porcentual	Mejores 5	Peores 5
				2010	2008			
0.6	Extensión de período gubernamental de presidentes municipales	Índice 0-1 (más alto es mejor)	IMCO con datos Diario Oficial	0	0	0.0%	0.1	0.0
0.3	Participación ciudadana en las elecciones	Votantes en las elecciones del gobernador del estado / Padrón electoral del estado	IMOCORP	54.7%	53.9%	1.5%	66.4%	42.0%
0.3	Secciones con atención especial	% del total de casillas	IFE	12.1%	12.1%	0.0%	0.0%	35.8%

* Asignamos un peso igual a 1 si el indicador es muy relevante para la competitividad, 0.6 si tiene relevancia media y 0.3 si su importancia es moderada. Ver Anexo metodológico.

Mercado de factores

A través de siete indicadores, este subíndice evalúa los costos y la productividad de la fuerza laboral: el factor de producción más importante para la competitividad de las entidades. En general, las entidades con una fuerza laboral más productiva resultan más atractivas tanto para la inversión como para el talento —toda vez que la productividad va asociada a un mayor nivel salarial promedio y, por ende, a una mejor calidad de vida.



Indicadores destacados

Productividad neta de los activos:

Los activos fijos de la economía mexicana se volvieron más productivos entre 2008 y 2010. En 2008, el PIB era una vez y media más grande que el valor de los activos fijos netos, relación que aumenta a 2.17 veces en 2010. Además, en ese año, 14 entidades tienen una productividad por encima del promedio nacional (2.17), mientras que en 2008 sólo cuatro entidades superaron esa cifra. El estado con mayor productividad neta de los activos es Tabasco, cuya producción vale cuatro veces más que sus activos fijos netos.

Productividad agrícola:

Entre 2008 y 2010 la tasa promedio de productividad agrícola mejoró en 12.38% al pasar de $19,000 a $21,400 pesos por hectárea cosechada. Aunque la productividad agrícola mejoró entre los dos años de referencia, la distribución de los estados se mantuvo igual, esto significa que sólo ocho entidades se ubican por encima del promedio nacional, estas entidades son: Baja California Sur, Distrito Federal, Baja California, Morelos, Sonora, Michoacán, Colima y Sinaloa.

Grado promedio de escolaridad:

Entre 2008 y 2010 el grado promedio de escolaridad mejora en 3.92%, al pasar de 6.8 a 7.1 años en el promedio de los estados. Mientras que para 2008 sólo 11 entidades se ubicaron por encima del promedio nacional de la media (7.1 años), en 2010, 19 estados superan esta cifra. Destaca el Distrito Federal como la entidad con el mayor nivel de escolaridad con 9 años, mientras que Chiapas se ubica como el peor estado al registrar sólo 5.5 años.

Disponibilidad de capital:

En 2010 la disponibilidad de capital, es decir, el valor de los activos fijos netos con relación a la Población Económicamente Activa (PEA) empeoró en 28.39% con respecto a 2008. Mientras que para 2008 nueve entidades se encontraban por debajo del promedio nacional ($140.4

pesos por PEA), en 2010, 19 entidades se ubicaron por debajo de esta cifra. El estado más rezagado es Guerrero, que únicamente dispone de $43.5 pesos con relación a la PEA de la entidad.

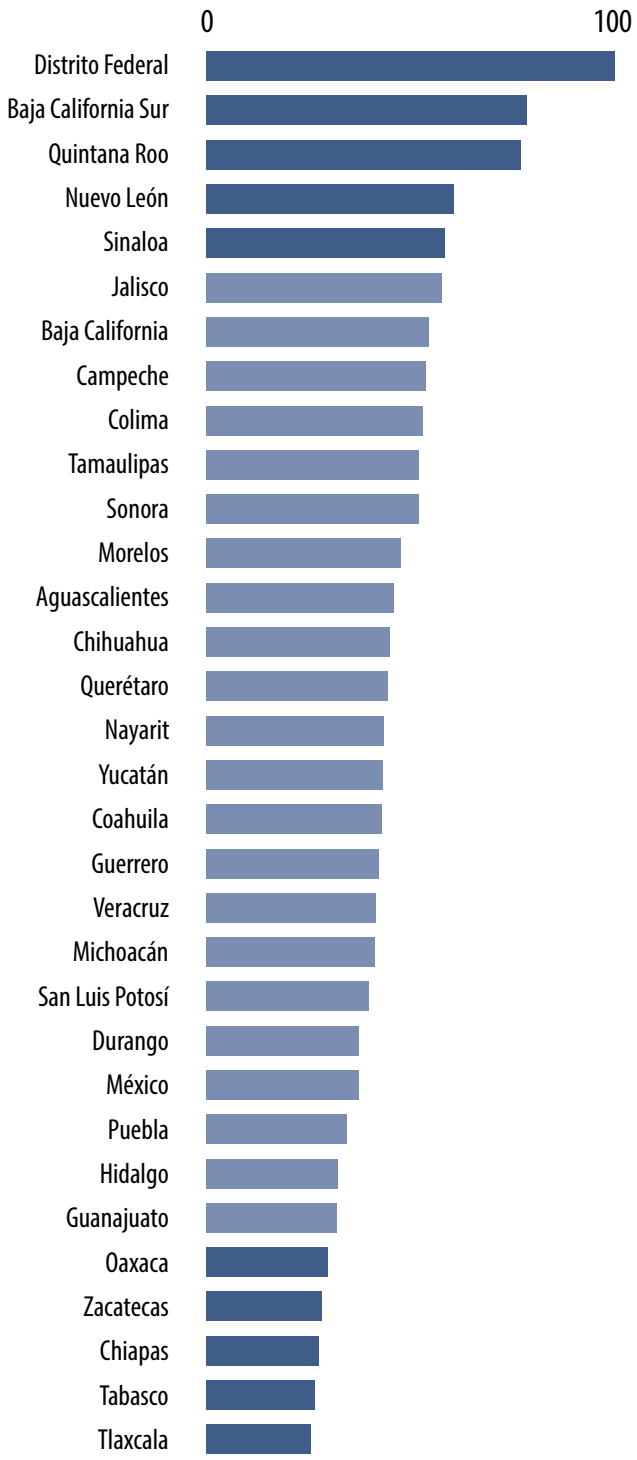
Mercado de factores

Peso del indicador en el subíndice*	Indicador	Medición	Fuente	Promedio		Variación porcentual	Mejores 5	Peores 5
				2010	2008			
1	Escolaridad	Años promedio de escolaridad	INEGI	7.1	6.8	3.9%	8.2	5.9
1	Disponibilidad de capital	Valor de activos fijos netos / PEA	INEGI	$ 140.34	$ 195.96	-28.4%	$ 305.50	$ 52.60
0.6	Salarios promedio	Pesos por hora	INEGI	$ 29.88	$ 28.91	3.3%	$ 39.65	$ 23.03
0.6	Productividad agrícola	Miles de pesos por hectárea	INEGI	$ 21.40	$ 19.04	12.4%	$ 53.46	$ 8.02
0.6	Densidad de las tierras agrícolas por trabajador	Hectáreas por trabajador	INEGI	4.2	4.2	-0.9%	9.2	1.6
0.3	Venta de inmuebles	Inversión ejercida en adquisición de vivienda / PIB	CONAVI	2.1%	2.1%	-1.1%	3.7%	0.8%
0.3	Productividad neta de los activos	PIB / Valor de los activos fijos netos	INEGI	2.2	1.5	40.4%	3.4	1.4

* Asignamos un peso igual a 1 si el indicador es muy relevante para la competitividad, 0.6 si tiene relevancia media y 0.3 si su importancia es moderada. Ver Anexo metodológico.

Sectores precursores de clase mundial

A través de 15 indicadores, este subíndice evalúa la cantidad y estado de la infraestructura de telecomunicaciones y de transporte, así como el acceso de la población a las tecnologías de la información y comunicación (TIC). El desarrollo adecuado de estos sectores es fundamental para impulsar el crecimiento económico, la inversión y la generación de empleo en las entidades federativas.



Indicadores destacados

Hogares con internet:

El porcentaje promedio de hogares con internet en México mostró un importante aumento entre 2008 y 2010, al pasar de 14% a 20%. En el año 2008, únicamente seis estados se ubicaban por arriba de aquella cifra. Sin embargo, en 2010 fueron 19 las entidades que superaron la media. Destaca principalmente el caso de Baja California, donde 42 de cada 100 hogares cuentan con acceso a dicho servicio. Por el contrario, en Chiapas esta cifra es de tan sólo el 6% de las viviendas.

Accidentes por mala condición del camino:

Existió una ligera mejoría en este indicador en el periodo 2008-2010, pues los accidentes ocasionados por una infraestructura vial deficiente cayeron de 13.8 a 13.1 por cada mil vehículos registrados. En 2008 fueron 21 las entidades con una cifra menor a la media, pero para el año 2010, 26 estados lograron un desempeño mejor a los 13 accidentes por cada mil coches. El estado de Hidalgo es quien pone el ejemplo en este aspecto, pues presenta apenas 0.5 accidentes por cada mil vehículos, caso completamente contrario al de Nuevo León, en donde en 2010 existieron 87.5 accidentes bajo el mismo criterio.

Cobertura de la banca:

A pesar de que la cobertura promedio en los estados se mantuvo estable entre los años 2008 y 2010, el desempeño general de las entidades del país se deterioró. En 2010, nueve estados se ubicaron mejor que la media, mientras que en 2008 este número era de 13 entidades. El Distrito Federal es claramente el mejor en este rubro, con valores hasta 25 veces más altos que el peor estado del indicador, Campeche.

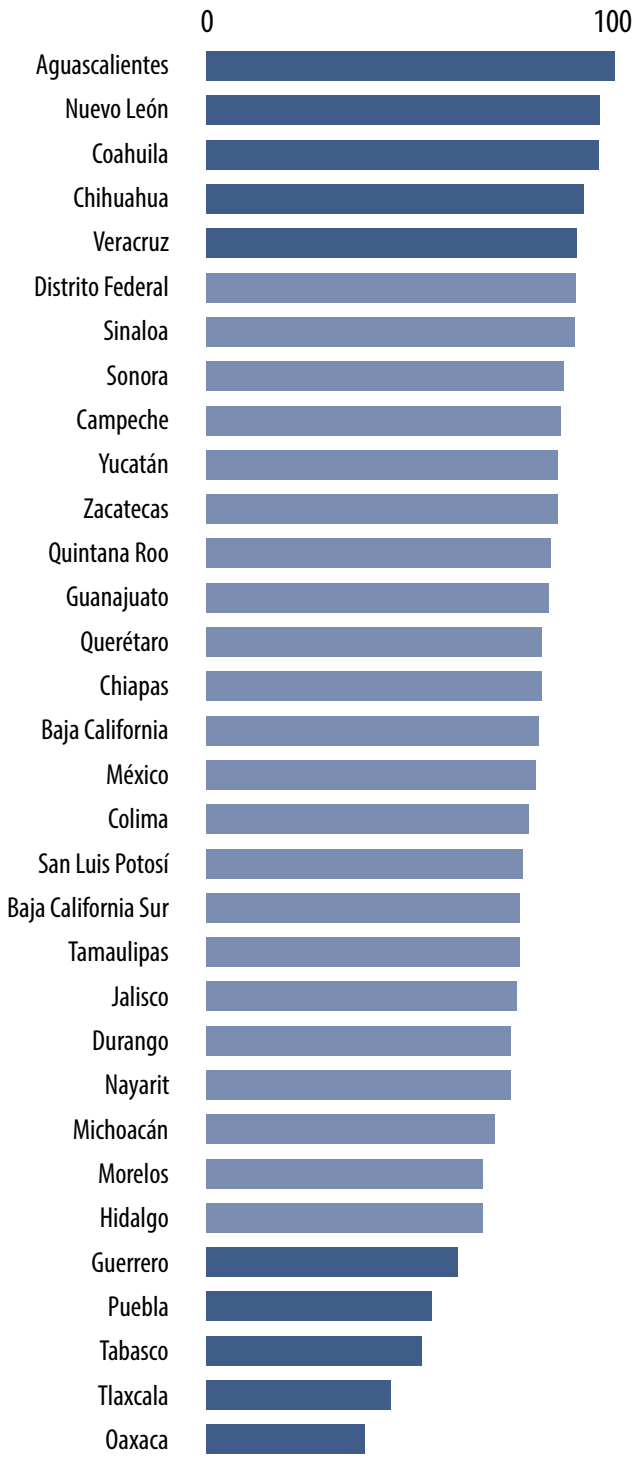
Sectores precursores de clase mundial

Peso del indicador en el subíndice*	Indicador	Medición	Fuente	Promedio		Variación porcentual	Mejores 5	Peores 5
				2010	2008			
1	Hogares con TV de paga y telefonía fija	Porcentaje de hogares con televisión de paga y telefonía fija	INEGI: ENIGH	20.3%	21.2%	-4.2%	30.1%	10.1%
1	Penetración de la telefonía movil	Líneas celulares por cada 100 habitantes	Cofetel	80.6	71.4	12.8%	113.5	49.5
1	Porcentaje de hogares que cuentan con internet	Porcentaje de hogares con acceso a internet	INEGI:ENIGH	19.9%	13.8%	44.3%	34.2%	7.7%
1	Cobertura de la banca	Captación de la banca comercial por cada mil pesos de PIB	CNBV	$ 0.15	$ 0.15	0.2%	$ 0.25	$ 0.08
1	Red carretera avanzada	Longitud de carreteras de 4 carriles entre el total de la longitud carretera pavimentada (Km)	SCT	10.5	10.5	-0.2%	24.9	2.7
1	Destinos aéreos	Número de ciudades destino	DGAC	26	30	-12.0%	82	2
1	Penetración del seguro en la economía	Monto de primas de seguro por cada mil pesos de PIB	CNSF	$ 5.74	$ 4.98	15.2%	$ 10.77	$ 2.65
0.6	Accidentes por malas condiciones del camino	Accidentes por cada 100,000 vehículos	INEGI	13.1	13.8	-5.1%	1.1	58.7
0.6	Carga portuaria (aérea y marítima)	Miles de toneladas	SCT	7,991.6	7,656.0	4.4%	35,503.3	0.1
0.6	Número de vuelos	Despegues y aterrizajes anuales / 1,000 PEA	SCT	43.0	50.0	-14.0%	136.2	6.7
0.6	Densidad de transporte público	Vehículos de transporte por cada mil habitantes	INEGI	9.0	8.3	8.4%	19.6	3.5
0.6	Tamaño del mercado hipotecario	Créditos de vivienda ejercidos / PEA	CONAVI	33.5	40.3	-17.0%	48.9	18.6
0.3	Penetración del sistema financiero privado	Módulos de banca múltiple / 10,000 habitantes	CNBV	2.2	1.5	44.7%	4.3	1.1
0.3	Presencia de la banca comercial	Oficinas / 100,000 habitantes	INEGI	10	9.9	1.6%	16.3	5.8
0.3	Disponibilidad de aeropuertos	Nacionales e internacionales por cada 10,000 km^2	Dirección General de Aeronáutica Civil	0.7	0.7	2.5%	2.0	0.1

* Asignamos un peso igual a 1 si el indicador es muy relevante para la competitividad, 0.6 si tiene relevancia media y 0.3 si su importancia es moderada. Ver Anexo metodológico.

Gobierno eficiente y eficaz

A través de 11 indicadores, este subíndice evalúa la capacidad de los gobiernos para elevar la competitividad y calidad de vida en las ciudades a través de políticas públicas eficaces y responsables que fomenten el desarrollo económico. El subíndice busca medir, por un lado, la eficacia con la que las entidades obtienen sus recursos y, por otro lado, cómo la gestión de dichos recursos se traduce en un desarrollo sustentable. Se evalúa la calidad de la gestión fiscal y financiera local, así como el grado de transparencia y rendición de cuentas asociado a la misma. De igual modo, se evalúa cómo los ingresos fiscales contribuyen al crecimiento de la economía formal.



Indicadores destacados

Recaudación de tenencia:

Entre 2008 y 2010 la recaudación de tenencia casi cuadruplico su importancia como fuente de ingresos propios de las entidades federativas. En 2008, de cada $10,000 pesos de los ingresos totales de las entidades, en promedio $9.4 provenían del cobro de tenencia. En 2010, esta cifra alcanza los $34 pesos en promedio, lo que constituye un aumento del 260%. Nueve entidades se encuentran por encima de ese promedio en 2010, pero sólo dos en 2008. Predeciblemente, la eliminación de la tenencia a nivel federal a comienzos de 2012 reducirá los incentivos políticos a recaudar ingresos fiscales de forma autónoma desde las entidades federativas.

Índice de calidad de gobierno electrónico:

Los portales electrónicos de los gobiernos de las entidades federativas son un instrumento fundamental para mejorar el acceso a la información pública y la disponibilidad de los servicios gubernamentales. De acuerdo con el índice que elabora Espacios Públicos para medir la calidad de esos portales, en una calificación del 0 al 100 el promedio nacional pasó de tener 10 puntos en 2008 a 36 puntos en 2010. Para 2008, ningún estado había superado los 36 puntos, pero 17 lo hicieron en 2010. El Estado de México es el que más avanzó en este periodo, ganando 42.8 puntos para situarse en los 52.8 puntos.

Eficiencia en recaudación:

El valor de la recaudación fiscal de las entidades en relación a su costo administrativo se hizo más eficiente entre 2008 y 2010. En promedio, la nómina que los gobiernos destinan a sus secretarías de finanzas pasó de representar 35% de su recaudación autónoma en 2008 a 19% en 2010. Además, 23 estados gastan menos de 19% de su recaudación en sus fiscalías. La mejor práctica en este tema es la del gobierno de Baja California, donde sólo 5% de los ingresos fiscales se gastan en la nómina de su secretaría de finanzas.

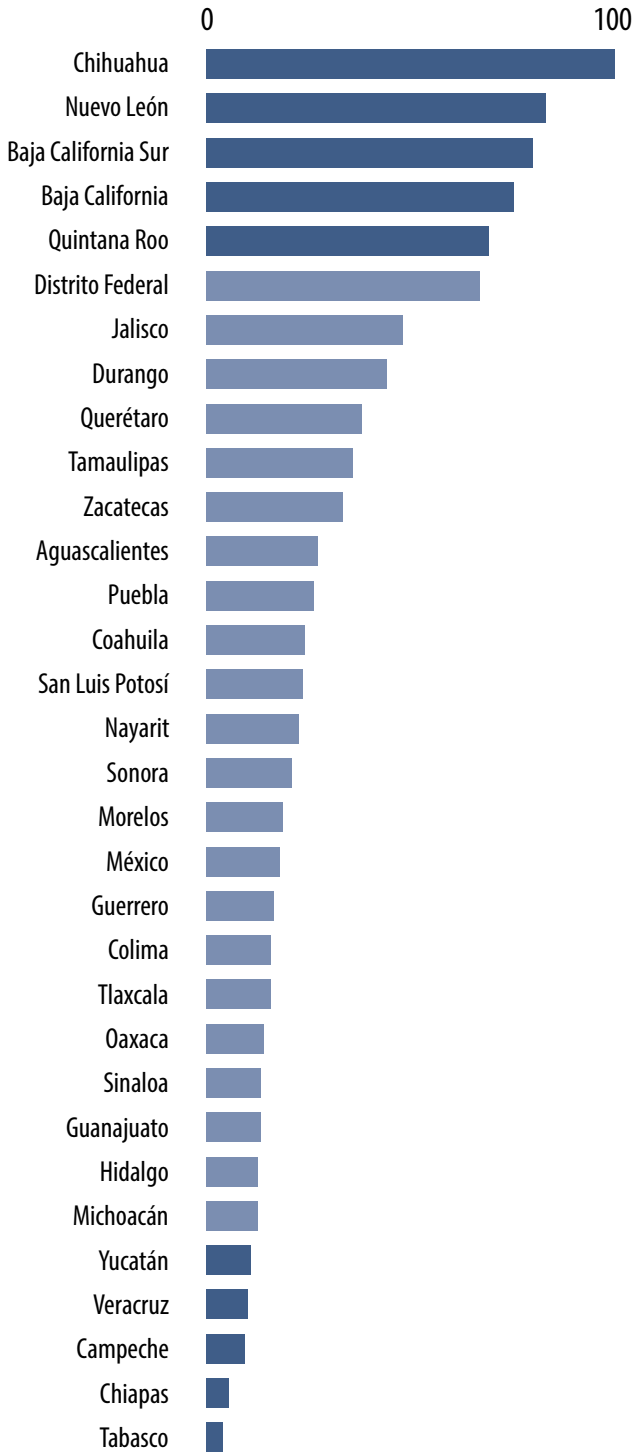
Gobierno eficiente y eficaz

Peso del indicador en el subíndice*	Indicador	Medición	Fuente	Promedio		Variación porcentual	Mejores 5	Peores 5
				2010	2008			
1	Autonomía fiscal	(Ingresos por participaciones federales+ aportaciones federales+cuenta de terceros)/Ingresos totales	INEGI	82.2%	86.6%	-5.0%	61.7%	93.0%
1	Eficiencia en recaudación	Nómina para Secretaría de Finanzas / Recaudación de impuestos	SHCP	19.1%	35.1%	-45.5%	6.2%	51.5%
0.6	Índice de calidad de la transparencia	Calificación 0-100 (más es mejor)	CIDE	72.8	72.8	0.0%	85.2	57.2
0.6	Agilidad del registro público	Percentil promedio	*Doing Business*	0.47	0.47	-0.1%	0.15	0.79
0.6	Mercado informal	Personas en el sector informal / PEA	INEGI	26.3%	25.5%	3.5%	19.6%	34.8%
0.3	Facilidad para abrir una empresa	Percentil promedio	*Doing Business*	0.32	0.32	0.3%	0.14	0.53
0.3	Índice de calidad de gobierno electrónico	Calificación 0-100 (más es mejor)	Espacios Públicos	35.9	10.1	256.4%	49.0	23.3
0.3	Índice de información presupuestal	Calificación 0-100 (más es mejor)	IMCO	52.1	53.3	-2.2%	73.0	29.3
0.3	Inversión en bienes informáticos	Pesos por cada millón de PIB	INEGI	$ 75.63	$ 47.74	58.4%	$ 176.26	$ 14.14
0.3	Recaudación de tenencia	Pesos ingresados por recaudación de tenencia por cada 10,000 pesos de ingreso total	INEGI	$ 33.93	$ 9.43	259.6%	$ 144.22	0
0.3	Índice de corrupción y buen gobierno	Índice 0-100 (menos es mejor)	Transparencia Mexicana	8.5	8.0	6.1%	4.0	15.1

* Asignamos un peso igual a 1 si el indicador es muy relevante para la competitividad, 0.6 si tiene relevancia media y 0.3 si su importancia es moderada. Ver Anexo metodológico.

Vinculación con el mundo

A través de cinco indicadores, este subíndice califica en qué medida las entidades capitalizan su relación con el exterior a través del turismo, la inversión extranjera directa y el comercio internacional. En un entorno de globalización, la competitividad de las entidades de nuestro país depende cada vez más de su capacidad para explotar sus relaciones internacionales a partir del turismo, el comercio y la inversión.



Indicadores destacados

Correspondencia internacional enviada y recibida

Entre 2008 y 2010, la correspondencia internacional enviada y recibida en el país pasó de 0.5 a 1.8 piezas por cada 100,000 habitantes: un avance del 241% para este periodo. En 2010, 12 entidades tienen una tasa de correspondencia internacional mayor a 1.8 piezas, mientras que con datos de 2008 sólo el Distrito Federal rebasó ese nivel de intercambio. La mejora más notable sucede en el estado de Baja California Sur, donde se observa un incremento de 5.7 paquetes por cada 100,000 habitantes entre 2008 y 2010 —pasando de 0.4 a 6.1.

Inversión extranjera directa:

En promedio, las entidades federativas resultan menos atractivas a los inversionistas de otros países. La inversión extranjera directa pasó de ser $21.6 dólares en cada mil dólares del PIB en 2008, a $13.4 en 2010: un retroceso del 36%. Las caídas más pronunciadas de inversión extranjera directa por miembro de la PEA en el período se dieron en los estados de Zacatecas (-$170.0 dólares), Sonora (-$44.7 dólares) y Coahuila (-$29.8 dólares).

Intercambio comercial con el exterior:

Este indicador, que mide el valor de las exportaciones e importaciones sobre el PIB estatal, presentó una mejoría del 9.2% en el periodo 2008-2010. Para el promedio de las entidades, el valor del intercambio comercial con el exterior pasó de representar 42% del PIB en 2008, a 45% en 2010. En 2010, 11 entidades federativas están por encima de la relación del 45%, mientras que en 2008, 10 estados superaron este promedio. El caso más notable de esta tendencia es el del estado de Chihuahua, donde el valor de las exportaciones y las importaciones sobre el PIB pasó de 193% en 2008, a 286% en 2010: un incremento de 93 puntos porcentuales.

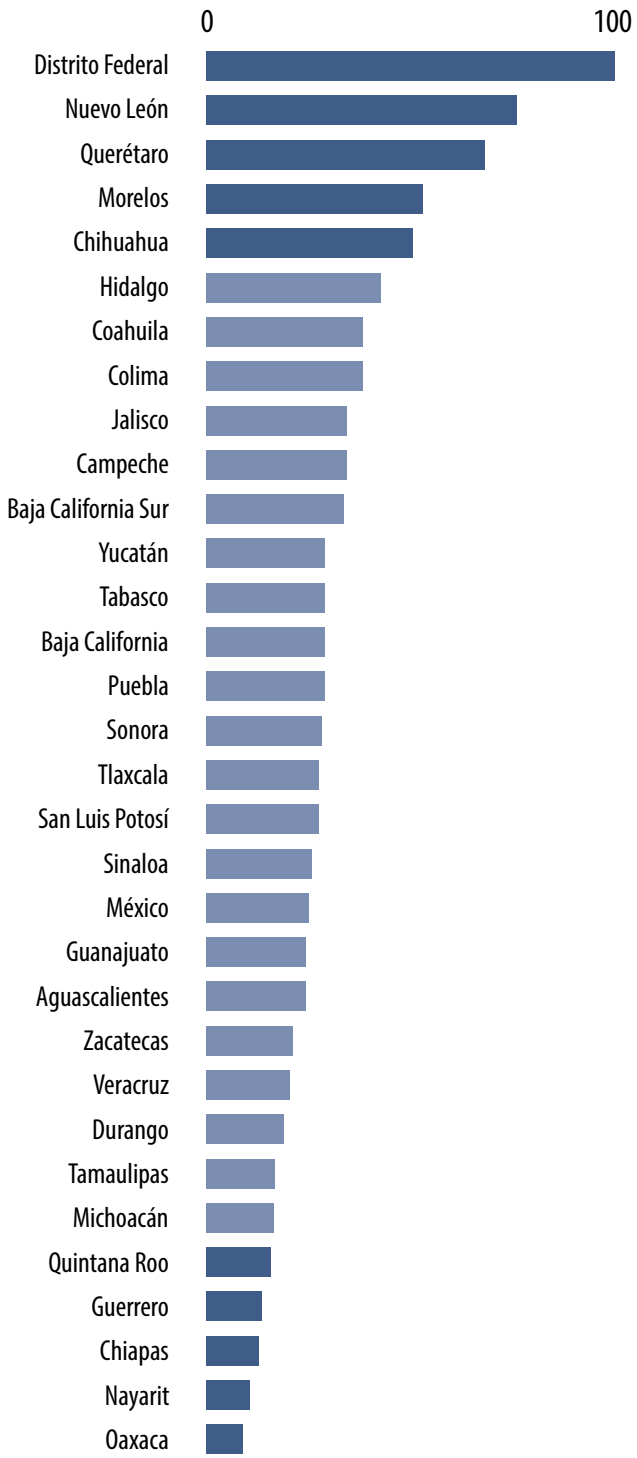
Vinculación con el mundo

Peso del indicador en el subíndice*	Indicador	Medición	Fuente	Promedio		Variación porcentual	Mejores 5	Peores 5
				2010	2008			
1	Inversión extranjera directa	Dólares por cada millar de PIB	SE	$ 13.35	$ 21.65	-38.4%	$ 48.80	$ 0.63
0.6	Intercambio comercial con el exterior	Importaciones totales + Exportaciones Totales / PIB	SE	45.5%	41.6%	9.2%	171.3%	1.6%
0.3	Flujo de visitantes extranjeros	% de entradas de extranjeros al estado	INM	3.13%	3.13%	0.0%	16%	0%
0.3	Ingresos por turismo	% PIB	INEGI	3.13%	3.17%	-1.2%	9.46%	0.98%
0.3	Correspondencia internacional enviada y recibida	Piezas por cada mil habitantes	SCT	1.8	0.5	240.9%	4.1	0.6

* Asignamos un peso igual a 1 si el indicador es muy relevante para la competitividad, 0.6 si tiene relevancia media y 0.3 si su importancia es moderada. Ver Anexo metodológico.

Innovación de los sectores económicos

A través de cinco indicadores, este subíndice califica el grado de innovación y sofisticación de las empresas establecidas en las distintas entidades federativas. La creación de valor está cada vez más vinculada a la generación de nuevo conocimiento y nuevas tecnologías. Un indicador importante en el subíndice es la concentración de investigadores y el número de patentes solicitadas por habitante. En cuanto a la sofisticación de la economía local, se considera que la estandarización de los procesos en las empresas con certificaciones internacionales puede ser un buen indicador.



Indicadores destacados

Crecimiento del PIB de servicios:

La tasa de crecimiento promedio en los estados mostró un ligero avance, al pasar de 7.7% en 2008 a 9.4% en 2010. Mientras que en 2008 únicamente siete estados mostraron una tasa de crecimiento en este sector superior al 9.4%, para 2010 fueron 15 las entidades con un desempeño superior al de la media. De entre todos los estados, Colima es quien presenta la tasa de crecimiento más alta, con un 14%. Zacatecas, por el contrario, con un crecimiento de 7% es el peor del rubro.

Empresas con ISO 9000:

El número de empresas certificadas por cada mil unidades económicas presentó un incremento en el periodo 2008-2010, creciendo de 2.4 a 3.6. En 2010, nueve estados se ubicaron por encima de esta última cifra, cuando en 2008 tan solo cinco entidades lograron superarla. Chihuahua es el estado que más destaca en este aspecto, pues existen más de 17 empresas con esta certificación por cada mil unidades económicas. Por el contrario, los estados de Colima, Guerrero, Nayarit, Michoacán y Oaxaca presentan menos de una empresa certificada por cada mil.

Crecimiento del PIB industrial:

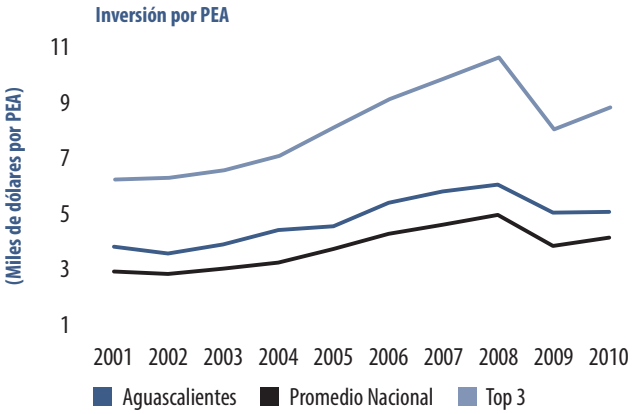
A pesar de que la tasa de crecimiento promedio de las entidades cayó de 10.2% a 9.8% entre 2008 y 2010, existe un mayor número de estados por encima de la media que el que había previamente. En 2008 fueron 15 los estados con una tasa de crecimiento en este sector mayor a la del promedio, cantidad que aumentó a 19 para 2010. La entidad con el mejor desempeño en este indicador es Zacatecas, cuyo PIB industrial creció en un 32%. Caso contrario, en Quintana Roo existió una contracción en el sector, pues presenta una tasa negativa de -14%.

Innovación de sectores económicos

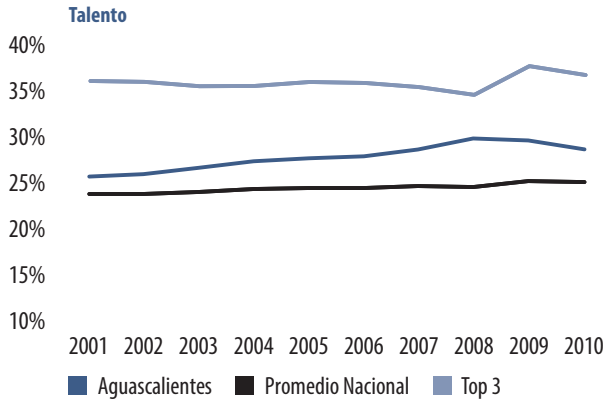
Peso del indicador en el subíndice*	Indicador	Medición	Fuente	Promedio		Variación porcentual	Mejores 5	Peores 5
				2010	2008			
1	Patentes	Patentes solicitadas por cada millón de personas	IMPI	7.0	5.5	28.4%	22.5	1.3
1	Empresas certificadas con ISO 9000	En cada mil unidades económicas	CONACYT	3.6	2.4	52.1%	10.4	0.8
1	Número de investigadores	Investigadores en cada 10,000 PEA	CONACYT	3.2	2.7	17.7%	9.3	0.8
0.3	Crecimiento del PIB industrial	Tasa de crecimiento anual	INEGI	9.8%	10.2%	-4.6%	25.2%	-6.8%
0.3	Crecimiento del PIB de servicios	Tasa de crecimiento anual	INEGI	9.4%	7.7%	22.6%	12.2%	7.3%

* Asignamos un peso igual a 1 si el indicador es muy relevante para la competitividad, 0.6 si tiene relevancia media y 0.3 si su importancia es moderada. Ver Anexo metodológico.

Aguascalientes



Fuente: IMCO, con datos del INEGI, la SE y el Banco Mundial.



Fuente: ENOE: Porcentaje de personas de la PEA mayores a 25 años con estudios superiores.

Aguascalientes

En el período 2008-2010, Aguascalientes cayó de la sexta a la octava posición dentro del Índice de Competitividad Estatal. Lo anterior se debe principalmente a la caída de nueve lugares en el subíndice de **Innovación de los sectores económicos**, en el que esta entidad pasó de la posición 13 a la 22. De igual manera, esta entidad perdió ocho posiciones en el subíndice de **Mercado de factores**, donde se ubica en el lugar 16 en 2010. A pesar de la pérdida de posiciones en los subíndices antes mencionados, Aguascalientes logró avanzar siete lugares en **Economía y finanzas públicas**, alcanzando la posición 12.*

Subíndices destacados

Economía y finanzas públicas: Las obligaciones financieras del estado como porcentaje del PIB pasaron de 2% a 1.9% entre 2008 y 2010, con lo que Aguascalientes se coloca en el lugar 11. En el mismo tema, aunque la deuda en relación a los ingresos de la federación presentó un ligero aumento, Aguascalientes ganó ocho posiciones en el indicador debido a un mayor incremento en el resto de los estados.

Innovación de los sectores económicos: La pérdida de nueve posiciones en este subíndice se debe principalmente a la caída en el coeficiente de invención, medido como las patentes solicitadas por cada millón de habitantes. El indicador cayó en un 32% entre 2008 y 2010, al pasar de 9 a 6 patentes por cada millón de habitantes. Por otra parte, aunque el número de investigadores en relación a la PEA se mantuvo constante en Aguascalientes, el estado perdió una posición ante el incremento observado en otros estados.

Mercado de factores: Con la caída del salario promedio de 28.3 a 27.1 pesos por hora, Aguascalientes perdió cinco posiciones en el indicador para ocupar la posición 20 en 2010. Otra variable que presentó una caída considerable fue la de disponibilidad de capital, que pasó de $265 a $163 miles de pesos por trabajador, con lo que cayó al lugar nueve en la tabla estatal.

Fortalezas:

a) El 100% de los residuos se depositan en sitios controlados, con lo que Aguascalientes es la entidad donde más eficientemente se maneja la basura.

b) De acuerdo con el reporte *Doing Business*, Aguascalientes cuenta con el Registro Público de la Propiedad más eficiente del país.

c) Aguascalientes obtuvo el segundo lugar en el Índice de Información Presupuestal del IMCO.

d) La calidad educativa de la entidad es la tercera más alta del país de acuerdo con la prueba ENLACE.

Debilidades:

a) En Aguascalientes se extrae 50% más agua de lo que se recarga de los acuíferos. Es la entidad peor calificada en ese tema.

b) Es uno de los estados con menor autonomía fiscal. Aproximadamente el 92% de sus recursos provienen de transferencias federales.

* El Índice de Competitividad Estatal 2012 se construye con datos al cierre de 2010. Para algunos indicadores existen actualizaciones a 2011 e, incluso, a 2012 en algunos casos. Sin embargo, la única forma de tener un panel de datos comparable para todos los estados en todos los indicadores es hacer un corte a 2010.



PIB per cápita:

$85,135



Inversión por trabajador (USD):

$5,101



Porcentaje de la PEA con estudios superiores:

29%

Aguascalientes					
	Subíndice	Posición 2008	Posición 2010	Mejoró/Empeoró	
	Sistema de Derecho confiable y objetivo	4	8		-4
	Manejo sustentable del medio ambiente	12	9		3
	Sociedad incluyente, preparada y sana	3	6		-3
	Economía y finanzas públicas	19	12		7
	Sistema político estable y funcional	13	13		0
	Mercado de factores	8	16		-8
	Sectores precursores de clase mundial	12	13		-1
	Gobierno eficiente y eficaz	3	1		2
	Vinculación con el mundo	12	12		0
	Innovación de los sectores económicos	13	22		-9
	General	6	8		-2

c) El valor de la producción agrícola del estado es bajo en relación al uso de agua agropecuaria.

d) Cerca de tres cuartas partes de la población adulta se siente insegura viviendo en Aguascalientes. El promedio nacional es de 60%.

Buenas prácticas, malas prácticas y propuestas

Finanzas públicas: En 2012 Aguascalientes mantuvo la tenencia sólo para vehículos de más de 200,000 pesos.

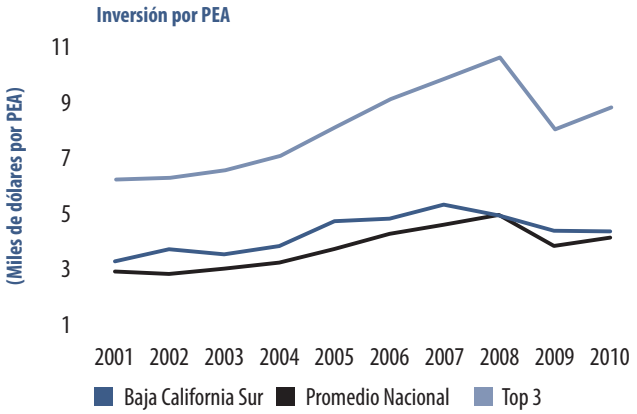
Educación: En Aguascalientes, 29 de cada 100 miembros de la PEA mayor a 25 años tiene estudios superiores. El promedio en los estados es de 25 de cada 100, mientras que en el D.F. y Nuevo León el promedio es de 40 y 37 de cada 100 respectivamente.

Salud: Es la entidad donde más se realizan consultas externas del Seguro Popular en el país: 2.16 consultas por cada 100 afiliados, el promedio nacional es de 1.28. Es la segunda entidad con más intervenciones quirúrgicas por cada 100 afiliados.

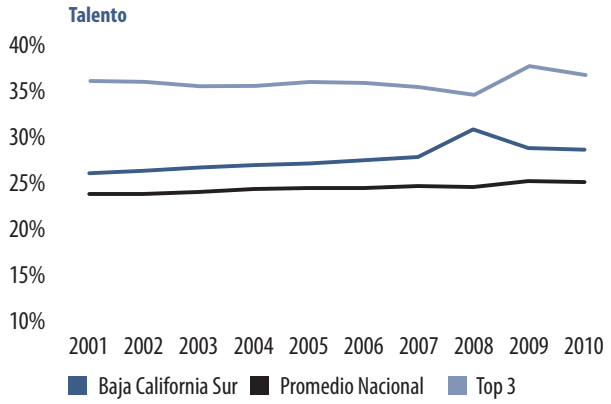
Seguridad: El estado de Aguascalientes aún debe implementar la reforma nacional de justicia criminal. Cabe destacar que Aguascalientes fue una de las pocas entidades que rechazó el subsidio federal para el programa Policía Federal Acreditable.

Evaluación: Aunque existe el Consejo Estatal de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, se necesitan delimitar mecanismos para su funcionamiento. No se detectaron evaluaciones de programas gubernamentales.

Posición 3 Baja California Sur



Fuente: IMCO, con datos del INEGI, la SE y el Banco Mundial.



Fuente: ENOE: Porcentaje de personas de la PEA mayores a 25 años con estudios superiores.

Baja California Sur

Baja California Sur avanzó del cuarto al tercer lugar en el Índice de Competitividad Estatal entre 2008 y 2010. El estado se encuentra en segundo lugar en dos subíndices: **Mercado de Factores**, y **Sectores precursores de clase mundial**. Similarmente, ocupa el tercer lugar en: **Sociedad incluyente, preparada y sana**, en **Vinculación con el mundo**, y en **Sistema de Derecho confiable y objetivo**. En este último subíndice, la entidad avanzó siete posiciones en el periodo 2008-2010; a su vez, obtuvo el lugar 20 en **Gobierno eficiente y eficaz**, subíndice en el que ganó nueve lugares.*

Subíndices destacados

Gobierno eficiente y eficaz: Aunque Baja California Sur aumentó nueve posiciones en este subíndice, éste continúa siendo una de sus debilidades relativas. Ocupa el último lugar en el Índice de la calidad de la transparencia del CIDE, y en el Índice de información presupuestal de IMCO. Además, la entidad está en la penúltima posición nacional del Índice de calidad del gobierno electrónico de Espacios públicos. Ante este escenario, la variación positiva del subíndice se debe principalmente a que la entidad avanzó 16 lugares en el Índice de corrupción y buen gobierno de Transparencia Mexicana, en el que ahora ocupa el primer lugar del país.

Sistema de Derecho confiable y objetivo: Entre 2008 y 2010, Baja California Sur mejoró siete posiciones en este subíndice, lo que estuvo relacionado con un mejoramiento de los indicadores de inseguridad. Entre ellos, el porcentaje de personas que sienten que BCS es inseguro, disminuyó de 38% a 34% entre 2008 y 2010. En contraste, el promedio de los estados es de 60%.

Sociedad incluyente, preparada y sana: En este subíndice, Baja California Sur ganó seis posiciones. El mayor aumento se registró en la participación laboral de la mujer en relación a la PEA, que pasó del 28% en 2008 a 35% en 2010, lo que hizo que la entidad avanzara 11 posiciones en ese indicador. A su vez, Baja California Sur subió siete posiciones en el indicador de "muertes por desnutrición", las cuales pasaron de 6.1 por cada 100,000 habitantes en 2008, a 4.5 en 2010. Finalmente, se observó que la eficiencia terminal en preparatoria en el estado, pasó de 53% a 57% en el periodo mencionado.

Fortalezas:

a) Baja California Sur tiene los salarios promedio más altos del país según el INEGI, ya que la población ocupada gana en promedio 48 pesos por hora.

b) Baja California Sur es el estado con una mayor penetración de la telefonía móvil, ya que se contablizan 153 líneas de este tipo por cada 100 habitantes.

c) Es la entidad con más correspondencia internacional enviada y recibida, ya que en promedio se reciben 6.1 piezas por cada 1,000 habitantes según la SCT.

* El Índice de Competitividad Estatal 2012 se construye con datos al cierre de 2010. Para algunos indicadores existen actualizaciones a 2011 e, incluso, a 2012 en algunos casos. Sin embargo, la única forma de tener un panel de datos comparable para todos los estados en todos los indicadores es hacer un corte a 2010.



PIB per cápita:

$91,677



Inversión por trabajador (USD):

$4,399



Porcentaje de la PEA con educación superior:

29%

Baja California Sur					
	Subíndice	Posición 2008	Posición 2010	Mejoró/Empeoró	
	Sistema de Derecho confiable y objetivo	10	3		7
	Manejo sustentable del medio ambiente	18	21		-3
	Sociedad incluyente, preparada y sana	9	3		6
	Economía y finanzas públicas	2	5		-3
	Sistema político estable y funcional	31	31		0
	Mercado de factores	2	2		0
	Sectores precursores de clase mundial	3	2		1
	Gobierno eficiente y eficaz	29	20		9
	Vinculación con el mundo	6	3		3
	Innovación de los sectores económicos	6	11		-5
	General	4	3		1

Debilidades:

a) En Baja California Sur la superficie arbolada no es reforestada.

b) Es la entidad con la segunda menor "red carretera avanzada" según las SCT, ya que sólo el 2.3% de sus carreteras tienen 4 carriles o más.

c) Es la entidad con más secciones con atención especial electoral en el país, ya que casi el 60% de sus casillas cuentan con esta modalidad según el IFE.

Buenas prácticas, malas prácticas y propuestas

Finanzas públicas: Baja California Sur es una de las entidades con mayor eficiencia recaudatoria. Sólo 6% de sus ingresos fiscales se van a la nómina de la Secretaría de Finanzas. El promedio nacional en este indicador es de 19%. Se recomienda establecer criterios para transparentar información financiera y gubernamental, alineados con el Consejo Nacional de Armonización Contable.

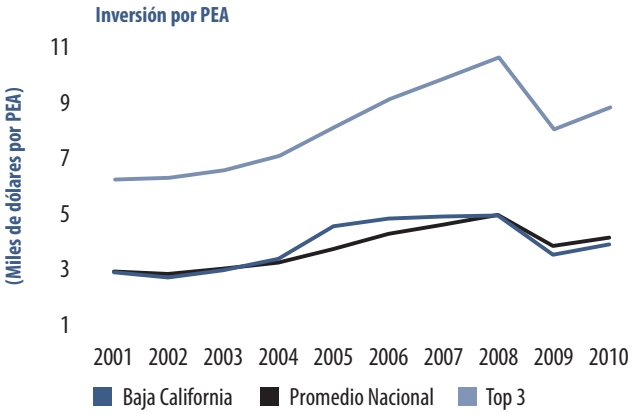
Educación: En Baja California Sur 29 de cada 100 miembros de la PEA mayor a 25 años tiene estudios superiores. El promedio en los estados es de 25 de cada 100, mientras que en el D.F. y Nuevo León el promedio es de 40 y 37 de cada 100 respectivamente.

Salud: Con Zacatecas, Baja California Sur es la segunda entidad donde menos tiempo hay que esperar para ser atendido en el Seguro Popular (96 minutos en promedio). Paralelamente, es el segundo estado donde más consultas por afiliado se realizan, después de Aguascalientes.

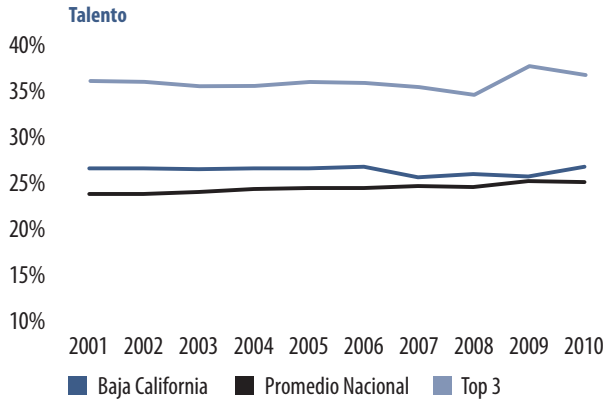
Seguridad: El estado de Baja California Sur aún debe implementar la reforma nacional de justicia criminal. Cabe destacar que, desde agosto de 2012, la entidad ha realizado controles de confianza a alrededor del 40% de la fuerza policiaca.

Evaluación: Según el CONEVAL, BCS es el estado con menos avance en monitoreo y evaluación de programas de desarrollo social. No se detectaron evaluaciones de programas gubernamentales.

Baja California



Fuente: IMCO, con datos del INEGI, la SE y el Banco Mundial.



Fuente: ENOE: Porcentaje de personas de la PEA mayores a 25 años con estudios superiores.

Baja California

Baja California avanzó de la posición 13 a la diez en el Índice de Competitividad Estatal entre 2008 y 2010. Destaca el avance de nueve posiciones en **Innovación de sectores económicos** y dos posiciones en el subíndice de **Sectores precursores de clase mundial**. El estado es el segundo mejor en **Manejo sustentable del medio ambiente**, y el peor en **Sistema político estable y funcional**.*

Subíndices destacados

Innovación de los sectores económicos: Al avanzar nueve posiciones, el estado se ubicó en el lugar 14 en este subíndice. Mientras que en 2008 se registró una patente por cada millón de habitantes, esta cifra aumentó a 5.8 patentes en 2010. También se registró un avance de cuatro posiciones en el crecimiento del PIB de servicios, que entre 2009 y 2010 creció a un ritmo de 8% en la entidad.

Sectores precursores de clase mundial: Baja California avanzó dos posiciones en este subíndice principalmente debido a mejoras en la conectividad. Cuenta con el mayor porcentaje de hogares con disponibilidad de internet, indicador en el que avanzó tres posiciones, al pasar de 21% a 42.5% de hogares con este servicio, lo cual representa el mayor avance observado en el país. En el mismo sentido, es el estado con mayor porcentaje de hogares con TV de paga y telefonía, el cual se incrementó de 25% a 34%. A pesar de la buena conectividad en telecomunicaciones, Baja California sigue siendo el segundo estado con mayor número de accidentes por las malas condiciones de los caminos, con 1,241 accidentes por cada mil vehículos. También destaca la pérdida de ocho lugares en la densidad del transporte público al pasar de 6.7 a 5.9 vehículos de transporte por cada mil habitantes.

Fortalezas:

a) Se mantiene entre las entidades federativas más competitivas en el monitoreo de la calidad del aire. Comparte la primera posición con Chihuahua, San Luis Potosí, Guanajuato, Durango, Michoacán y Tabasco.

b) Baja California es la entidad con menor número de muertes por desnutrición: 2.6 por cada 100 mil habitantes, muy por debajo del promedio nacional que corresponde a 8.2 muertes.

c) Registra el mayor porcentaje de hogares con TV de paga y telefonía (34%) y el mayor porcentaje de hogares con disponibilidad de internet (42%).

d) Baja California es la entidad con la mayor eficiencia recaudatoria del país.

e) Es el segundo estado con mayor volumen tratado de aguas residuales. Para 2010, Baja California alcanzó 6,697 litros por segundo de agua tratada por cada millón de habitantes.

Debilidades:

a) Baja California es el estado con mayor incidencia delictiva. Aunque los delitos (de fuero común y federal) por cada 100 mil habitantes disminuyeron en 20%, de 4,328 en 2008 a 3,425 en 2010, ésta sigue siendo la cifra más alta en todo el país.

* El Índice de Competitividad Estatal 2012 se construye con datos al cierre de 2010. Para algunos indicadores existen actualizaciones a 2011 e, incluso, a 2012 en algunos casos. Sin embargo, la única forma de tener un panel de datos comparable para todos los estados en todos los indicadores es hacer un corte a 2010.



PIB per cápita:

$74,349



Inversión por trabajador (USD):

$4,007



Porcentaje de la PEA con educación superior:

26%

Baja California				
Subíndice	Posición 2008	Posición 2010	Mejoró/Empeoró	
Sistema de Derecho confiable y objetivo	28	25		3
Manejo sustentable del medio ambiente	2	2		0
Sociedad incluyente, preparada y sana	6	5		1
Economía y finanzas públicas	9	11		-2
Sistema político estable y funcional	32	32		0
Mercado de factores	6	7		-1
Sectores precursores de clase mundial	9	7		2
Gobierno eficiente y eficaz	16	16		0
Vinculación con el mundo	2	4		-2
Innovación de los sectores económicos	23	14		9
General	13	10		3

b) Se mantiene como el segundo estado con mayor número de accidentes por malas condiciones de los caminos (82 accidentes por cada 100 mil vehículos), sólo por debajo de Nuevo León.

c) Es el segundo estado con menor calidad de transparencia (CIDE) con un puntaje de 56/100 pts, sólo supera a Baja California Sur.

d) Registra el segundo peor nivel de participación ciudadana en las elecciones (41%).

e) Pasó de tener una tasa de crecimiento promedio del PIB de 2.54 a una tasa negativa de -1.68% en 2010. Esto significa una pérdida de cuatro posiciones que lo ubican en el lugar 30.

f) Es el tercer estado con menor número de médicos por cada mil habitantes, esto pese a que aumentó la cifra de 1.42 en 2008 a 1.5 en 2010.

Buenas prácticas, malas prácticas y propuestas

Finanzas públicas: En 2011 Baja California ocupa la posición 27 en el Índice de información presupuestal (IMCO). Se recomienda presentar un tabulador de salarios de mandos medios y superiores, así como informar sobre la nómina del personal docente de educación básica y universitaria.

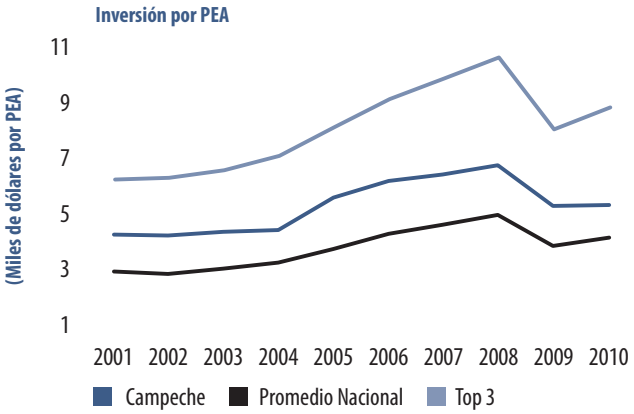
Educación: En Baja California 26 de cada 100 miembros de la PEA mayor a 25 años tiene estudios superiores. El promedio en los estados es de 25 de cada 100, mientras que en el D.F. y Nuevo León el promedio es de 40 y 37 de cada 100 respectivamente.

Salud: Sólo cuenta con una máquina de rayos X por cada 100,000 afiliados al Seguro Popular, mientras que el promedio de las entidades cuenta con 3.53.

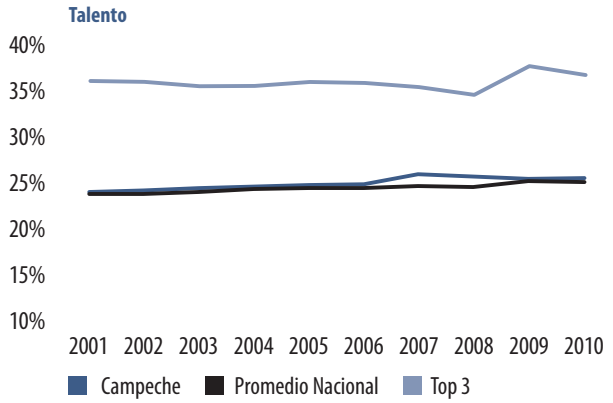
Seguridad: El estado de Baja California ya ha implementado parcialmente la reforma nacional de justicia criminal. Desde agosto de 2012, la entidad había realizado controles de confianza a alrededor del 45% de la fuerza policiaca, la fecha límite para completarlo es el último día del mismo año.

Evaluación: Nuevo León no cuenta con una ley de Desarrollo Social.

Campeche



Fuente: IMCO, con datos del INEGI, la SE y el Banco Mundial.



Fuente: ENOE: Porcentaje de personas de la PEA mayores a 25 años con estudios superiores.

Campeche

El estado de Campeche perdió un lugar en el Índice de Competitividad Estatal entre 2008 y 2010, pasando de la posición cinco a la seis. La variación se atribuye al retroceso en el **Manejo sustentable del medio ambiente**, subíndice en el que pasó del lugar 14 al 20. De igual manera, destaca su caída en la **Innovación de los sectores económicos**, subíndice en el que pasó del lugar cinco al diez en el período. Por otra parte, entre 2008 y 2010, Campeche se mantuvo como la entidad con mejor desempeño en materia de **Economía y finanzas públicas**.*

Subíndices destacados

Manejo sustentable del medio ambiente: Entre 2008 y 2010, Campeche registró un retroceso de 25 lugares en el indicador "emergencias industriales", al pasar de la posición dos a la 27 a nivel nacional. Esta caída se explica por el dramático incremento en el número de emergencias registradas en la PROFEPA, que pasaron de dos en 2008 a 30 en 2010. Además, Campeche sigue siendo el estado con menor volumen de tratamiento de aguas residuales con sólo 99.8 litros por segundo, más de treinta veces por debajo del promedio nacional.

Innovación de los sectores económicos: En este subíndice destaca la pérdida de 28 lugares en el crecimiento del PIB servicios, indicador en el que Campeche pasó de la segunda posición a la 30. El ritmo de crecimiento de esa industria se contrajo del 10.8% al 7.3% en los registros del INEGI, siendo uno de los siete estados que presentaron una desaceleración en el periodo. De manera similar, la tasa de crecimiento del PIB industrial de Campeche disminuyó de 19% a 11.16% entre 2008 y 2010.

Fortalezas:

a) Con $333,747 pesos anuales, Campeche sigue siendo el estado con el mayor PIB per cápita en el país, cifra que prácticamente duplica los $169,798 del segundo lugar (DF).

b) Campeche es el estado con la menor incidencia delictiva del país. Esta entidad registra 255 delitos por cada 100,000 habitantes, cifra muy por debajo de la media nacional de 1,594.

c) Campeche continúa siendo el tercer estado con mayor número de notarios, con 14.8 por cada 100,000 miembros de la PEA. El promedio nacional es de 8.1 notarios.

d) De acuerdo con el IFE, es la tercera entidad con el menor número de secciones con atención especial. Sólo el 0.2% de las casillas totales registran problemas de inseguridad.

e) Campeche es uno de los ocho estados con mayor generación eléctrica a través de fuentes no contaminantes. De acuerdo con la CFE, Campeche produce el 27.8% de su electricidad a partir de generadores eólicos y de plantas hidroeléctricas.

* El Índice de Competitividad Estatal 2012 se construye con datos al cierre de 2010. Para algunos indicadores existen actualizaciones a 2011 e, incluso, a 2012 en algunos casos. Sin embargo, la única forma de tener un panel de datos comparable para todos los estados en todos los indicadores es hacer un corte a 2010.



PIB per cápita:

$333,747



Inversión por trabajador (USD):

$5,339



Porcentaje de la PEA con educación superior:

25%

Campeche				
Subíndice	Posición 2008	Posición 2010	Mejoró/Empeoró	
Sistema de Derecho confiable y objetivo	3	4		-1
Manejo sustentable del medio ambiente	14	20		-6
Sociedad incluyente, preparada y sana	21	20		1
Economía y finanzas públicas	1	1		0
Sistema político estable y funcional	6	7		-1
Mercado de factores	7	6		1
Sectores precursores de clase mundial	11	8		3
Gobierno eficiente y eficaz	8	9		-1
Vinculación con el mundo	30	30		0
Innovación de los sectores económicos	5	10		-5
General	5	6		-1

Debilidades:

a) Campeche es el estado con la peor captación de banca comercial. Según la CNBV, sólo $1.7 de cada millón de pesos del PIB es captado por esas entidades financieras.

b) Campeche es la entidad con la peor red carretera avanzada, pues los datos de la SCT muestran que solamente el 1.53% de sus autopistas son de cuatro carriles.

c) Campeche es el estado con menos ingresos por turismo en relación a su PIB. Aunque entre 2008 y 2010 esta relación pasó de 0.33% a 0.53%, esta cifra está muy por debajo de la media nacional de 3.13%.

Buenas prácticas, malas prácticas y propuestas

Finanzas públicas: Se recomienda modificar la Ley estatal de Deuda Pública para especificar quién es el responsable de reestructurar la deuda y regular el uso de la deuda de corto plazo.

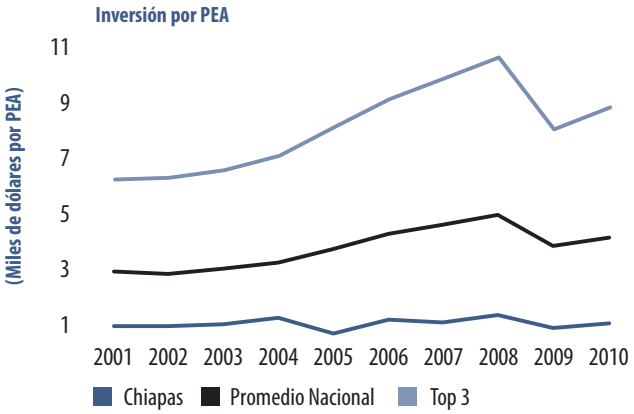
Educación: En Campeche, 25 de cada 100 miembros de la PEA mayor a 25 años tiene estudios superiores. El promedio en los estados es de 25 de cada 100, mientras que en el D.F. y Nuevo León el promedio es de 40 y 37 de cada 100 respectivamente.

Salud: Es el segundo estado con mayor número de camas censales para tratamiento médico según la Secretaría de Salud.

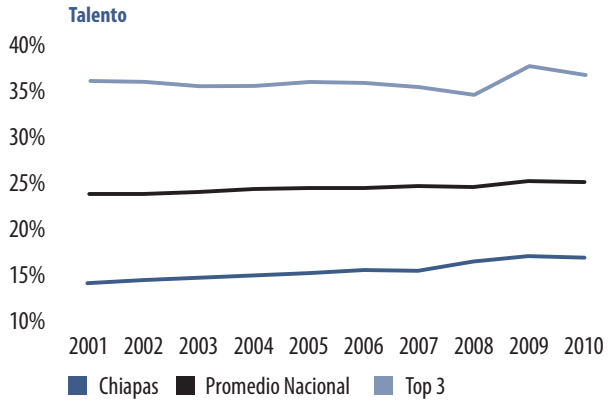
Seguridad: El estado de Campeche aún debe implementar la reforma nacional de justicia criminal. Cabe destacar que, desde agosto de 2012, la entidad ha realizado controles de confianza a alrededor del 58% de la fuerza policiaca. La fecha límite para completar dicho proceso es el último día de este año.

Evaluación: El estado cuenta con indicadores de resultados y de gestión de políticas de desarrollo social, sin embargo, no se detectaron evaluaciones de programas gubernamentales.

Chiapas



Fuente: IMCO, con datos del INEGI, la SE y el Banco Mundial.



Fuente: ENOE: Porcentaje de personas de la PEA mayores a 25 años con estudios superiores.

Chiapas

Chiapas se mantuvo en la posición 31 en el Índice de Competitividad Estatal entre 2008 y 2010. Además, se ubica dentro de las tres últimas posiciones en cinco de los diez subíndices.

Destaca el avance de 20 posiciones en el subíndice de **Sistema político estable y funcional**, en el que se ubica en el sexto lugar. Por otro lado, se observa una caída de tres lugares en el subíndice de **Gobierno eficiente y eficaz,** donde pasó de la posición 12 a la 15. Asimismo, en **Innovación de los sectores económicos** cayó de la posición 27 a la 30.*

Subíndices destacados

Sistema político estable y funcional: La mejoría en este subíndice se atribuye principalmente al incremento en la participación ciudadana en las elecciones. En efecto, el número de votantes como porcentaje del padrón estatal aumentó en 19 puntos entre 2008 y 2010, para alcanzar un sufragio del 64%. Chiapas subió 24 posiciones en este rubro.

Gobierno eficiente y eficaz: El cambio en este subíndice puede ser explicado por la caída de siete posiciones en el indicador de "Facilidad para abrir una empresa" con datos del reporte de *Doing Business*. Además, en el Índice de información presupuestal realizado por Espacios Públicos, Chiapas perdió seis puntos en el período, pasando del lugar 13 al 18. Finalmente, Chiapas retrocedió cuatro lugares en el Índice de calidad de gobierno electrónico Espacios Públicos.

Fortalezas:

a) Chiapas se mantiene como el primer lugar en fuentes de energía no contaminantes ya que 28% de la energía total del estado es eólica e hidroeléctrica. La cifra está diez puntos porcentuales por encima del promedio nacional.

b) El crecimiento promedio del PIB aumentó de 1.77% en 2008 a 2.76% en 2010. Con esto, Chiapas es uno de los tres estados con mayor expansión económica.

c) Chiapas se ubicó en la segunda posición en el indicador de agilidad del registro público del reporte de *Doing Business*.

d) Con 508 delitos por cada 100,000 habitantes, Chiapas tiene la tercera indicencia delictiva más reducida del país.

e) La tasa de homicidios de Chiapas es la tercera más baja del país. En 2010 ocurrieron 4.37 homicidios por cada 100,000 habitantes, lo que contrasta con un promedio nacional de 26.17 homicidios.

Debilidades:

a) En el subíndice Sociedad incluyente, preparada y sana, Chiapas presenta un pobre desempeño en ocho de los 14 indicadores, en donde se encuentra entre las tres últimas posiciones. Entre ellos: esperanza de vida; desigualdad de ingresos; analfabetismo, y participación laboral de la mujer.

b) El PIB per cápita en Chiapas es el más bajo del país con $34,751 pesos anuales, 57% por debajo del promedio nacional ($81,384 pesos).

* El Índice de Competitividad Estatal 2012 se construye con datos al cierre de 2010. Para algunos indicadores existen actualizaciones a 2011 e, incluso, a 2012 en algunos casos. Sin embargo, la única forma de tener un panel de datos comparable para todos los estados en todos los indicadores es hacer un corte a 2010.



PIB per cápita:

$34,751



Inversión por trabajador (USD):

$1,312



Porcentaje de la PEA con educación superior:

17%

Chiapas					
	Subíndice	Posición 2008	Posición 2010	Mejoró/Empeoró	
	Sistema de Derecho confiable y objetivo	20	19	👍	1
	Manejo sustentable del medio ambiente	27	28	👎	-1
	Sociedad incluyente, preparada y sana	32	31	👍	1
	Economía y finanzas públicas	32	31	👍	1
	Sistema político estable y funcional	26	6	👍	20
	Mercado de factores	31	30	👍	1
	Sectores precursores de clase mundial	30	30		0
	Gobierno eficiente y eficaz	12	15	👎	-3
	Vinculación con el mundo	32	31	👍	1
	Innovación de los sectores económicos	27	30	👎	-3
	General	31	31		0

c) Chiapas tiene el grado promedio de escolaridad más bajo del país (5.5 años, contra un promedio en los estados de 7.1 años).

d) Chiapas sufrió una caída de 19 posiciones en el indicador que captura los egresos que realiza por concepto de deuda pública. Éstos pasaron de representar 3% de las transferencias federales que recibió la entidad en 2008, a 16% en 2010.

e) Es el penúltimo lugar en participación laboral: sólo el 39% de sus habitantes forman parte de la PEA.

Buenas prácticas, malas prácticas y propuestas

Finanzas públicas: Es uno de los estados con peor eficiencia recaudatoria, 40% de sus ingresos fiscales se gastan en la nómina de la Secretaría de Finanzas. Para mejorar la administración del gobierno, se recomienda publicar información sobre el número de plazas de la administración pública, así como distinguir entre empleados de confianza y de base.

Educación: En Chiapas, 17 de cada 100 miembros de la PEA mayor a 25 años tiene estudios superiores. El promedio en los estados es de 25 de cada 100, mientras que en el D.F. y Nuevo León el promedio es de 40 y 37 de cada 100 respectivamente.

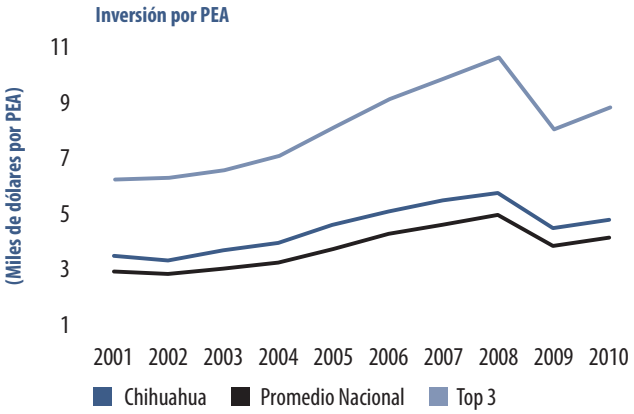
Salud: Es la entidad con menos médicos por afiliado al Seguro Popular, tanto generales como especialistas. Además, tiene el menor número de enfermeras por habitante, y un importante déficit en recursos humanos para la atención de la salud. Finalmente, es la entidad con menos consultas externas por afiliado.[1]

Seguridad: El estado ya ha implementado parcialmente la reforma nacional de justicia criminal. Cabe destacar que, desde agosto de 2012, la entidad ha realizado controles de confianza a alrededor del 65% de la fuerza policiaca. La fecha límite para completar dicho proceso es el último día de este año.

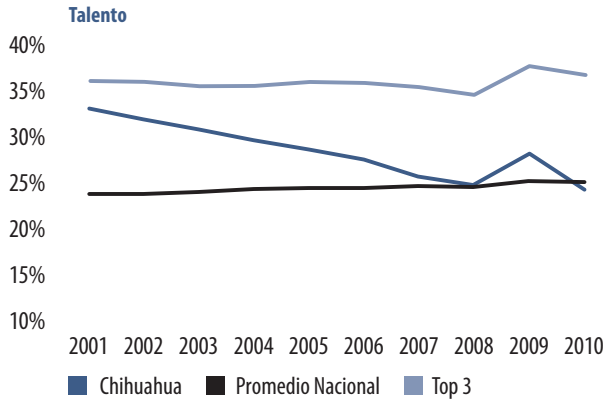
Evaluación: En Chiapas no existe una ley de Desarrollo Social.

1. En la medida en que el número de afiliados al Seguro Popular en el estado determina el grueso de los recursos recibidos, las consultas y cirugías por cada 100 afiliados pueden interpretarse como una medida de eficiencia en el uso de los recursos.

Chihuahua



Fuente: IMCO, con datos del INEGI, la SE y el Banco Mundial.



Fuente: ENOE: Porcentaje de personas de la PEA mayores a 25 años con estudios superiores.

Chihuahua

Chihuahua se mantuvo en la posición siete en el Índice de Competitividad Estatal 2012.

Esta entidad retrocedió 13 posiciones en el subíndice de **Economía y finanzas públicas**, y dos en el de **Gobierno eficiente y eficaz**, en el que dejó de ser el segundo mejor de los estados. En **Sistema de Derecho** se ubica en la última posición. Por otra parte, Chihuahua ocupa el primer lugar en el subíndice de **Vinculación con el mundo**, en el que avanzó tres posiciones.*

Subíndices destacados

Economía y finanzas públicas: El estado perdió 13 posiciones en el indicador que captura la proporción económicamente activa de la población. Así, la PEA de Chihuahua pasó del 43% de los habitantes en 2008 a 41% en 2010. Con esto, se ubica entre los cinco estados más rezagados, por encima de Michoacán, Zacatecas, Chiapas y Durango. Asimismo, Chihuahua pasó de tener una tasa de crecimiento promedio del PIB de 3.2% a una tasa negativa de -2.5% en 2010. Esto significó una pérdida de nueve posiciones en el indicador, donde ocupa la posición 31. Además, el estado está entre las cuatro entidades con mayor nivel de deuda, pues pasó de 54% de sus participaciones federales en 2008, a cerca del 100% en 2010.

Gobierno eficiente y eficaz: Chihuahua se ubica en el último lugar del Índice de calidad de gobierno electrónico elaborado por Espacios Públicos, a pesar de que entre 2008 y 2010 subió de 9.5 a 19.5 de 100 puntos totales. Otro de los aspectos en los que el gobierno de la entidad tuvo un desempeño limitado, fue en las facilidades que brinda para abrir una empresa; con datos del reporte de *Doing Business*, la entidad perdió diez posiciones en ese indicador.

Fortalezas:

a) **En Chihuahua,** las ciudades de más de 500,000 habitantes monitorean la calidad del aire.

b) El intercambio comercial que mantiene Chihuahua con el exterior es de 285% con respecto a su PIB, lo que ubica a la entidad en el primer lugar del país.

c) Chihuahua es el estado con mayor número de empresas certificadas con ISO 9000 con respecto al total de unidades económicas. De 2008 a 2010 mejoró en 47.9% el valor de esta variable, al pasar de 11.7 empresas certificadas por cada mil unidades económicas a 17.3.

d) Chihuahua es la entidad con menor porcentaje de población sin acceso a instituciones de salud en el país, sólo 17.7% de sus habitantes carecen de acceso a estos servicios.

e) Es el estado con menor porcentaje de personas en el mercado informal de la economía con sólo 18% de la PEA.

Debilidades:

a) Chihuahua sigue siendo la entidad con la tasa de homicidios más alta del país. Los homicidios por cada 100,000 habitantes aumentaron 142%, de 77.5 en 2008 a 187.6 en 2010.

* El Índice de Competitividad Estatal 2012 se construye con datos al cierre de 2010. Para algunos indicadores existen actualizaciones a 2011 e, incluso, a 2012 en algunos casos. Sin embargo, la única forma de tener un panel de datos comparable para todos los estados en todos los indicadores es hacer un corte a 2010.



PIB per cápita:

$76,592



Inversión por trabajador (USD):

$4,890



Porcentaje de la PEA con educación superior:

24%

Chihuahua				
Subíndice	Posición 2008	Posición 2010	Mejoró/Empeoró	
Sistema de Derecho confiable y objetivo	32	32		0
Manejo sustentable del medio ambiente	4	6		-2
Sociedad incluyente, preparada y sana	7	9		-2
Economía y finanzas públicas	12	25		-13
Sistema político estable y funcional	25	26		-1
Mercado de factores	11	8		3
Sectores precursores de clase mundial	27	14		3
Gobierno eficiente y eficaz	2	4		-2
Vinculación con el mundo	4	1		3
Innovación de los sectores económicos	4	5		-1
General	7	7		0

b) De 2008 a 2010 aumentó la población mayor de 18 años que dice sentirse insegura (64% a 83%), con lo cual Chihuahua es la segunda peor entidad en la materia.

c) Es el estado con más emergencias registradas en el Centro de Orientación para la Atención de Emergencias Ambientales con 45.

d) Sigue siendo el estado con la mas baja densidad de transporte público. Registró 2.5 vehículos por cada mil habitantes en 2010, mientras que la media nacional se ubica en 9 vehículos.

e) Chihuahua se mantiene como el tercer estado con menor participación ciudadana en elecciones de gobernador (41.4%).

Buenas prácticas, malas prácticas y propuestas

Finanzas públicas: Las obligaciones financieras de Chihuahua igualan el monto de las transferencias que recibe de la federación. Una manera de regular esta deuda es establecer restricciones explícitas a las excepciones de deuda pública, por ejemplo a la de deuda de corto plazo.

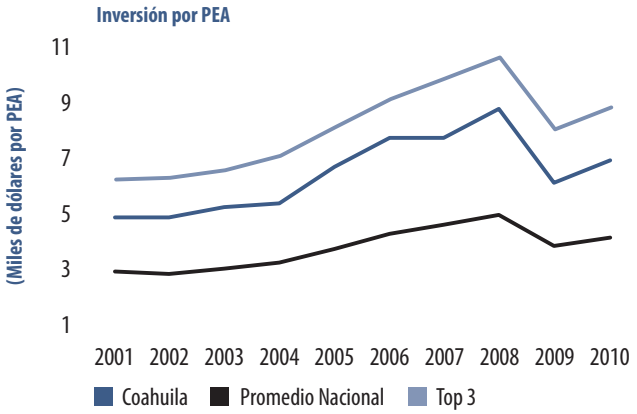
Educación: En Chihuahua, 24 de cada 100 miembros de la PEA mayor a 25 años tiene estudios superiores. El promedio en los estados es de 25 de cada 100, mientras que en el D.F. y Nuevo León el promedio es de 40 y 37 de cada 100 respectivamente.

Salud: Mientras que en promedio las entidades cuentan con 0.73 médicos por cada 100 afiliados, Chihuahua sólo cuenta con 0.23.

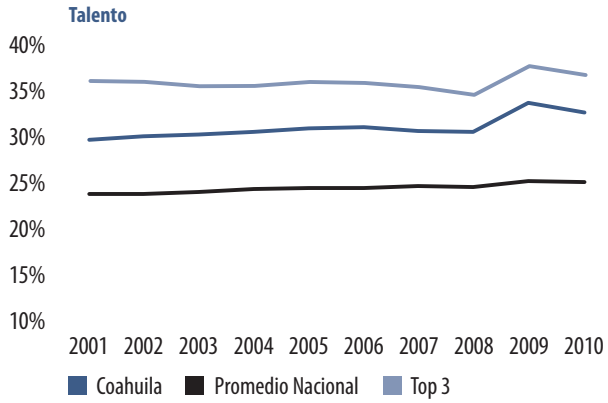
Seguridad: El estado de Chihuahua ha implementado por completo la reforma nacional de justicia criminal. Cabe destacar que, desde agosto de 2012, la entidad ha realizado controles de confianza a alrededor del 40% de la fuerza policiaca. La fecha límite para completar dicho proceso es el último día de este año.

Evaluación: Es el quinto estado con más avance en monitoreo y evaluación de programas de desarrollo social. El estado ha realizado ejercicios de evaluación a documentos de planeación estatal.

Coahuila



Fuente: IMCO, con datos del INEGI, la SE y el Banco Mundial.



Fuente: ENOE: Porcentaje de personas de la PEA mayores a 25 años con estudios superiores.

Coahuila

Coahuila perdió una posición en el Índice de Competitividad Estatal entre 2008 y 2010, en el que ocupa la cuarta posición nacional. La entidad mostró caídas importantes en la mayoría de los subíndices. Entre ellos destaca la pérdida de diez posiciones en el subíndice de **Economía y finanzas públicas**, donde cayó al lugar 15. Coahuila también pierde lugares en los subíndices de **Vinculación con el mundo** (-5), **Mercado de factores** (-4) y **Manejo sustentable del medio ambiente** (-4). Sin embargo, logra ubicarse como el tercer mejor estado dentro del subíndice de **Gobierno eficiente y eficaz** tras un avance de diez posiciones en dos años.*

Subíndices destacados

Economía y finanzas públicas: Coahuila pierde posiciones en seis de los ocho indicadores que componen el subíndice, lo que se refleja en su bajo desempeño en 2010. Las caídas más graves del estado se deben al mal manejo de su deuda, la cual aumentó considerablemente en el periodo estudiado. Concretamente, pierde 25 posiciones en el indicador de deuda directa, la cual representaba el 2% de las participaciones federales en 2008, y ahora representa un 25%. En la misma línea, las obligaciones financieras como porcentaje de los ingresos garantizables de la entidad aumentaron de 19% a 78%, ocasionando que perdiera 18 posiciones en el indicador. De igual manera, el saldo de los pasivos promedio del gobierno estatal representó en 2010 cerca del 2% del PIB, cuando en 2008 equivalía a 0.5%.

Gobierno eficiente y eficaz: El ascenso de diez posiciones en el subíndice se debe principalmente al desempeño del estado en el Índice de calidad de gobierno electrónico de Espacios Públicos. En este indicador, Coahuila ganó 19 posiciones entre 2008 y 2010, mejorando su calificación de 7.2 a 39.4. Por otra parte, es el mejor estado en cuanto a autonomía fiscal, pues únicamente el 50% de sus ingresos provienen de aportaciones federales. En 2008, esta cifra fue cercana al 82%, por lo que mejoró seis posiciones en el indicador.

Vinculación con el mundo: Coahuila perdió nueve posiciones en el indicador de inversión extranjera directa (IED), cayendo del lugar 8 al 17. Medida con respecto a la producción del estado, la IED de la entidad en 2008 era de $34.4 dólares por cada mil dólares de PIB, mientras que en 2010 representó únicamente $4.5 dólares.

Fortalezas:

a) Coahuila cuenta con la más alta tasa de reforestación anual, pues el 7% de su superficie arbolada fue reforestada en 2010.

b) Coahuila es el único estado que en 2010 ya contaba con periodos de cuatro años para presidentes municipales.

c) Después de Chihuahua, es el segundo estado con mayor porcentaje de población con acceso a servicios de salud (81%).

d) La tasa de crecimiento del PIB industrial fue la tercera más alta del país en 2010, al ubicarse en 25%.

e) Es la segunda entidad con mayor número de notarios por cada 100,000 miembros de la PEA (15.1).

* El Índice de Competitividad Estatal 2012 se construye con datos al cierre de 2010. Para algunos indicadores existen actualizaciones a 2011 e, incluso, a 2012 en algunos casos. Sin embargo, la única forma de tener un panel de datos comparable para todos los estados en todos los indicadores es hacer un corte a 2010.



PIB per cápita:

$101,283



Inversión por trabajador (USD):

$6,997



Porcentaje de la PEA con educación superior:

32%

Coahuila				
Subíndice	Posición 2008	Posición 2010	Mejoró/Empeoró	
Sistema de Derecho confiable y objetivo	7	11	👎	-4
Manejo sustentable del medio ambiente	11	15	👎	-4
Sociedad incluyente, preparada y sana	5	7	👎	-2
Economía y finanzas públicas	5	15	👎	-10
Sistema político estable y funcional	1	1		0
Mercado de factores	10	14	👎	-4
Sectores precursores de clase mundial	15	18	👎	-3
Gobierno eficiente y eficaz	13	3	👍	10
Vinculación con el mundo	9	14	👎	-5
Innovación de los sectores económicos	9	7	👍	2
General	3	4	👎	-1

Debilidades:

a) El salario promedio de la mujer en Coahuila representa apenas el 50% del ingreso del hombre, siendo el segundo estado más inequitativo sentido.

b) De acuerdo con el Consejo Coordinador Financiero, la imparcialidad de los jueces en el estado está puesta en duda, pues es el tercer peor estado en ese indicador.

c) El IFE cataloga cerca del 30% de las secciones electorales del estado como de atención especial, siendo el tercer peor estado en este aspecto.

Buenas prácticas, malas prácticas y propuestas

Finanzas públicas: La deuda de Coahuila creció en más de 800% entre 2008 y 2011. Una de las debilidades de la Ley Estatal de Deuda Pública radica en la aprobación de deuda de corto plazo. Para regular mejor este rubro se recomienda prohibir la reestructuración de este tipo de deuda.

Educación: En Coahuila 32 de cada 100 miembros de la PEA mayor a 25 años tiene estudios superiores. El promedio en los estados es de 25 de cada 100, mientras que en el D.F. y Nuevo León el promedio es de 40 y 37 de cada 100 respectivamente.

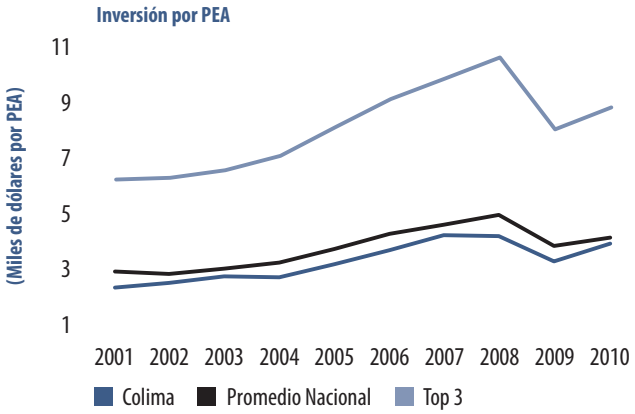
Salud: Es el tercer estado con menos consultas externas del Seguro Popular en el país (0.75 por cada 100 afiliados).[1]

Seguridad: El estado de Coahuila comenzará a implementar parcialmente la reforma nacional de justicia criminal a inicios de 2013. Cabe destacar que, desde agosto de 2012, la entidad ha realizado controles de confianza a alrededor del 97% de la fuerza policiaca. La fecha límite para completar dicho proceso es el último día de este año.

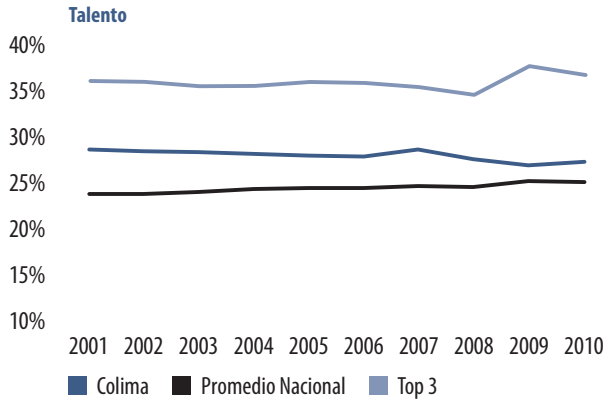
Evaluación: La evaluación anual de la política de desarrollo social está definida en la ley, pero no se detectaron evaluaciones de programas de Desarrollo Social.

1. En la medida en que el número de afiliados al Seguro Popular en el estado determina el grueso de los recursos recibidos, las consultas y cirugías por cada 100 afiliados pueden interpretarse como una medida de eficiencia en el uso de los recursos.

Colima



Fuente: IMCO, con datos del INEGI, la SE y el Banco Mundial.



Fuente: ENOE: Porcentaje de personas de la PEA mayores a 25 años con estudios superiores.

Colima

El estado de Colima subió dos lugares en el Índice de Competitividad Estatal entre 2008 y 2010, al pasar de la posición 11 a la 9. Esto se explica, en primer lugar, por el fortalecimiento de la **Economía y finanzas públicas**, subíndice en el que subió nueve posiciones para ocupar el cuarto lugar a nivel nacional. De manera similar, la entidad mejoró en el subíndice de **Innovación de los sectores económicos**, en el que pasó de la posición 15 a la 8. Por último, la variación en la posición general de Colima se debe también al mejoramiento en su **Sistema político**, subíndice en el que escaló seis posiciones.*

Subíndices destacados

Economía y finanzas públicas: El reposicionamiento de este subíndice se atribuye a que Colima avanzó 21 lugares en el indicador de deuda pública. El tamaño de dicha obligación pasó del 28.52% de sus ingresos federales en 2008, al 5.31% en 2010. Otro factor importante fue el crecimiento del PIB de Colima, ya que aunque su ritmo disminuyó de 3.7% a 2.5%, mejoró su posición debido a la caída de Tamaulipas, Sonora y Coahuila. Lo mismo ocurrió con los pasivos del gobierno, ya que aunque Colima incrementó sus obligaciones financieras de 1.7% a 1.9% del PIB nominal, mejoró 10 posiciones por la caída de otros estados.

Innovación de los sectores económicos: De acuerdo con el INEGI, el ritmo de crecimiento del PIB de servicios de Colima se duplicó entre 2008 y 2010 al pasar de 6.6% a 14.4%. De este modo, avanzó 25 posiciones en ese indicador para obtener el primer lugar a nivel nacional. De forma paralela, se incrementó considerablemente la tasa de crecimiento del PIB industrial, al pasar del 4.6% registrado en 2008 a 26.8% en 2010. Este avance dio lugar a que Colima subiera 20 lugares y alcanzara la segunda mejor posición en el indicador.

Sistema político estable y funcional: El avance que presenta Colima en este subíndice se atribuye completamente a un crecimiento en la participación ciudadana en las elecciones, ya que el porcentaje del sufragio pasó de 55.1% en 2008 a 60.4% en 2010. En contraste, la participación electoral en el promedio de los estados fue de 54.7% en 2010.

Fortalezas:

a) Colima es el estado con mayor disponiblidad de médicos en el país, con 2.9 médicos por cada mil habitantes.

b) Colima es la entidad con mayor número de módulos de banca múltiple, con 8.3 por cada 10,000 habitantes.

c) Colima sigue siendo el estado con mayor disponibilidad de aeropuertos con 3.5 por cada 10,000 km^2.

d) Los datos del INEGI muestran que permanece en segundo lugar con la mayor superficie de áreas naturales protegidas.

e) Colima es el segundo estado con mayor participación laboral de la mujer. La población femenina representa el 38.9% de la PEA.

* El Índice de Competitividad Estatal 2012 se construye con datos al cierre de 2010. Para algunos indicadores existen actualizaciones a 2011 e, incluso, a 2012 en algunos casos. Sin embargo, la única forma de tener un panel de datos comparable para todos los estados en todos los indicadores es hacer un corte a 2010.



PIB per cápita:

$78,742



Inversión por trabajador (USD):

$3,993



Porcentaje de la PEA con educación superior:

27%

Colima				
Subíndice	Posición 2008	Posición 2010	Mejoró/Empeoró	
Sistema de Derecho confiable y objetivo	5	7		-2
Manejo sustentable del medio ambiente	16	17		-1
Sociedad incluyente, preparada y sana	4	8		-4
Economía y finanzas públicas	13	4		9
Sistema político estable y funcional	22	16		6
Mercado de factores	9	12		-3
Sectores precursores de clase mundial	8	9		-1
Gobierno eficiente y eficaz	17	18		-1
Vinculación con el mundo	21	21		0
Innovación de los sectores económicos	15	8		7
General	11	9		2

Debilidades:

a) Colima registra una calificación de 58 (de 100 puntos posibles) en el Índice de calidad de la transparencia del CIDE, lo que lo coloca como la tercera entidad más rezagada en la materia.

b) Datos del INEGI muestran que las aportaciones federales representaron el 92.5% de los ingresos totales de Colima, lo que la ubica como la tercer entidad federativa con menor autonomía fiscal.

c) Se incrementó la población sin acceso a instituciones de salud, al pasar de 29% en 2008 a 30.1% en 2010.

Buenas prácticas, malas prácticas y propuestas

Finanzas públicas: En 2012, Colima subsidió al 100% el impuesto sobre la tenencia.

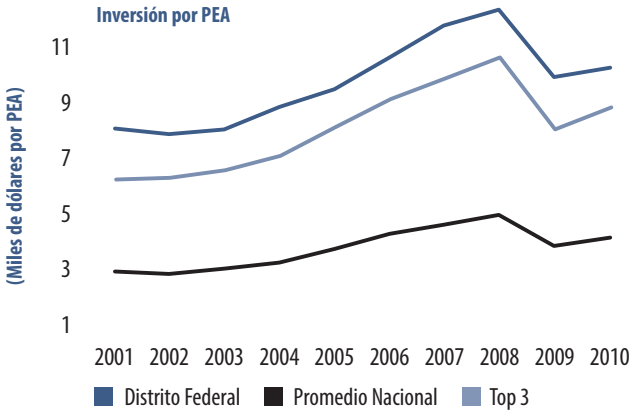
Educación: En Colima 27 de cada 100 miembros de la PEA mayor a 25 años tiene estudios superiores. El promedio en los estados es de 25 de cada 100, mientras que en el D.F. y Nuevo León el promedio es de 40 y 37 de cada 100 respectivamente.

Salud: Con 6.6 altas hospitalarias por cada 100 afiliados, Colima es la segunda entidad más eficiente en los servicios médicos del Seguro Popular.

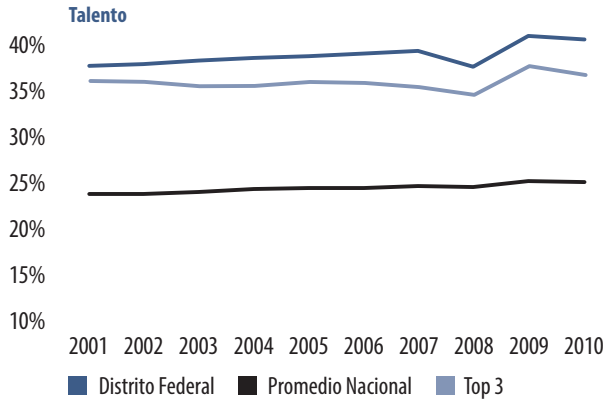
Seguridad: El estado de Colima aún debe implementar la reforma nacional de justicia criminal. Cabe destacar que, desde agosto de 2012, la entidad ha realizado controles de confianza a alrededor del 50% de la fuerza policiaca. La fecha límite para completar dicho proceso es el último día de este año.

Evaluación: La ley establece la creación de la Comisión Estatal de Evaluación de Desarrollo Social. Sin embargo, es necesario especificar los mecanismos para su funcionamiento.

Posición 1 Distrito Federal



Fuente: IMCO, con datos del INEGI, la SE y el Banco Mundial.



Fuente: ENOE: Porcentaje de personas de la PEA mayores a 25 años con estudios superiores.

Distrito Federal

El Distrito Federal se mantuvo en el primer lugar del Índice de Competitividad Estatal entre 2008 y 2010. Esto se explica porque continuó ubicándose en el primer lugar en cinco de los diez subíndices: **Manejo sustentable del medio ambiente**, **Sociedad incluyente, preparada y sana**, **Sectores precursores de clase mundial**, **Innovación de los sectores económicos** y **Mercado de factores**.

A pesar de ello, llama la atención que la entidad haya perdido cinco posiciones en el subíndice de **Gobierno eficiente y eficaz**, y tres en el de **Vinculación con el mundo**, en donde ocupa la sexta posición. Por otro lado, el DF escaló nueve posiciones en **Economía y finanzas públicas**, categoría en la que pasó del lugar 16 al 7. Cabe destacar que una de las desventajas relativas de la entidad es su **Sistema de Derecho**, subíndice en el que ocupa el lugar 27.*

Subíndices destacados

Gobierno eficiente y eficaz: El debilitamiento de este subíndice se explica porque, entre 2008 y 2010, el Distrito Federal perdió seis posiciones en el Índice de información presupuestal del IMCO, ya que su puntaje, bajó de 61.9 a 51.2. Por otra parte, disminuyó el esfuerzo autónomo de recaudación que refleja el cobro de la tenencia: la recaudación por ese concepto bajó de $42 a $38 pesos por cada $10,000 pesos de ingreso fiscal.

Vinculación con el mundo: La caída que sufrió el D.F. en este indicador se atribuye en su totalidad a una menor cantidad de correspondencia internacional enviada y recibida. En efecto, el número de piezas intercambiadas por cada mil habitantes pasó de 1.9 en 2008 a 1.8 en 2010.

Economía y finanzas públicas: En este subíndice el DF aumentó nueve posiciones. La mayor mejoría fue en el saldo de la deuda, que, al mantenerse constante en alrededor de 2% del PIB, mejoró en relación al promedio de los estados.

Fortalezas:

a) El DF es la entidad con la mayor población con acceso a drenaje. En 2010 el 99.2% de las viviendas contaban con este servicio según el INEGI.

b) Es la entidad con mayor escolaridad ya que en promedio las personas estudian nueve años.

c) El Distrito Federal tiene el coeficiente de invención más alto del país, en tanto que por cada millón de habitantes se solicitan aproximadamente 36 patentes según CONACYT.

d) El Distrito Federal tiene el mayor número de investigadores en relación a la población, pues por cada 10,000 miembros de la PEA existen 15 investigadores.

e) La entidad es el primer lugar nacional en indicadores de igualdad de género. En primer lugar, el ingreso de la mujer es en promedio 20% menor al del hombre, mientras que en el prome-

* El Índice de Competitividad Estatal 2012 se construye con datos al cierre de 2010. Para algunos indicadores existen actualizaciones a 2011 e, incluso, a 2012 en algunos casos. Sin embargo, la única forma de tener un panel de datos comparable para todos los estados en todos los indicadores es hacer un corte a 2010.



PIB per cápita:

$169,798



Inversión por trabajador (USD):

$10,459



Porcentaje de la PEA con educación superior:

40%

Distrito Federal				
Subíndice	Posición 2008	Posición 2010	Mejoró/Empeoró	
Sistema de Derecho confiable y objetivo	25	27		-2
Manejo sustentable del medio ambiente	1	1		0
Sociedad incluyente, preparada y sana	1	1		0
Economía y finanzas públicas	16	7		9
Sistema político estable y funcional	2	3		-1
Mercado de factores	1	1		0
Sectores precursores de clase mundial	1	1		0
Gobierno eficiente y eficaz	1	6		-5
Vinculación con el mundo	3	6		-3
Innovación de los sectores económicos	1	1		0
General	1	1		0

dio de las entidades éste es casi 40% menor al de la población masculina. Análogamente, la participación laboral de la mujer es la más alta del país en el D.F., pues las mujeres representan el 40.5% de la PEA, en tanto que en el promedio de los estados esta relación es 5% menor.

Debilidades:

a) Es la entidad con mayor percepción sobre inseguridad, pues de acuerdo con el ICESI el 85% de la población de la ciudad siente que el D.F. es un lugar inseguro.

b) El Distrito Federal es la segunda entidad con mayor complejidad en el Registro Público de la Propiedad según *Doing Business*.

c) Es la entidad con los más altos niveles de corrupción según el Índice de Corrupción y buen gobierno que elabora Transparencia Mexicana.

Buenas prácticas, malas prácticas y propuestas

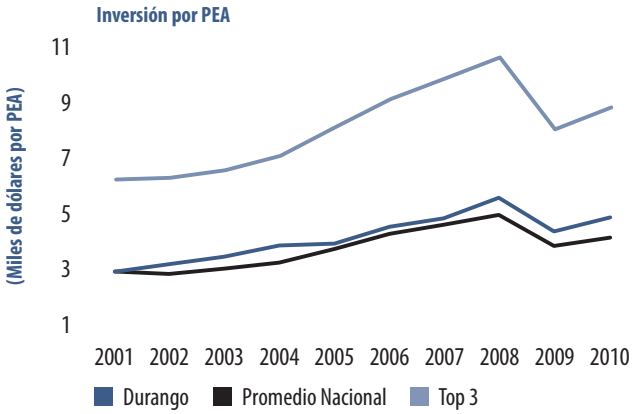
Finanzas públicas: Las obligaciones financieras del Distrito Federal igualan el monto de las transferencias que recibe de la federación, una nota negativa en términos de autonomía fiscal.

Educación: En el Distrito Federal 40 de cada 100 miembros de la PEA mayor a 25 años tiene estudios superiores.

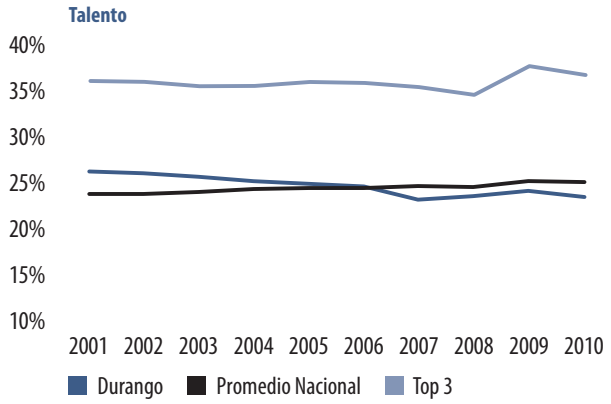
Seguridad: El Distrito Federal aún debe implementar la reforma nacional de justicia criminal. Cabe destacar que, desde agosto de 2012, la entidad ha realizado controles de confianza a más del 50% de la fuerza policiaca. La fecha límite para completar dicho proceso es el último día de este año.

Evaluación: El Distrito Federal es la entidad con mayor avance en materia de evaluación de programas de desarrollo social. Es necesario monitorear la evolución de los indicadores de cada uno de los programas.

Durango



Fuente: IMCO, con datos del INEGI, la SE y el Banco Mundial.



Fuente: ENOE: Porcentaje de personas de la PEA mayores a 25 años con estudios superiores.

Durango

El estado de Durango permaneció en el lugar 20 en el Índice de Competitividad Estatal entre 2008 y 2010. A pesar de ello, llama la atención el debilitamiento de su **Sistema de Derecho confiable y objetivo**, subíndice en el que pasó del lugar 6 al 18. La entidad también perdió seis lugares en el **Manejo sustentable del medio ambiente**, donde pasó de la posición 10 a la 16. Por otro lado, Durango avanzó cinco lugares en el subíndice de **Vinculación con el mundo**, en el que ocupa el octavo lugar del país. Finalmente, la entidad perdió cinco lugares en el subíndice de **Innovación de los sectores económicos**.*

Subíndices destacados

Sistema de Derecho confiable y objetivo: El debilitamiento de este subíndice estuvo motivado por la mayor percepción sobre inseguridad en la entidad. De acuerdo con una encuesta realizada por el ICESI, la población mayor a 18 años que siente su estado inseguro pasó del 43% en 2008 al 75% en 2010. Para Durango, esto se tradujo en un retroceso de posición al pasar del lugar 8 al 27. Además, la incidencia delictiva aumentó 92% en este período, alcanzando los 1,933 delitos en cada 100,000 habitantes.

Manejo sustentable del medio ambiente: La disminución de seis posiciones en este subíndice está motivada por la pérdida de 12 lugares en el indicador de emergencias industriales. El número de emergencias registradas por la PROFEPA se incrementó de 4 a 15. Por otra parte, el manejo de basura en la entidad se volvió ligeramente menos eficiente, pues el porcentaje de disposición de residuos sólidos en rellenos sanitarios disminuyó en un punto porcentual. Esto, sumado al mejoramiento promedio de este indicador a nivel nacional, situó a Durango en la posición 17, seis lugares atrás de su posición en 2008.

Vinculación con el mundo: El fortalecimiento de este subíndice estuvo motivado por un mejoramiento en el indicador que captura la atracción de inversión extranjera directa en los estados, y es que Durango avanzó del sexto al cuarto lugar del país en el rubro. Por cada mil dólares del PIB de la entidad, $39.4 provienen de este tipo de inversión, la cual es 195% mayor que la registrada en el promedio nacional. Por otra parte, los ingresos por turismo como proporción del PIB en la entidad se incrementaron en un punto porcentual, pasando de 1.48% a 1.55%, lo que le significó a Durango un aumento de dos lugares.

Fortalezas:

a) Con información de CONAGUA, Durango es la entidad con la relación extracción-recargas más alta del país.

b) De acuerdo con datos del Instituto Nacional de Ecología, Las ciudades de más de 500,000 habitantes de Durango monitorean la calidad del aire.

c) Durango es la entidad con menor tasa de analfabetismo en el país, pues sólo 2.2% de la población no sabe leer y escribir. El promedio estatal es de 5%

d) Es el segundo lugar en el Índice de información presupuestal. En el estudio realizado por el IMCO, el estado tiene una calificación 43% más alta que el promedio nacional.

* El Índice de Competitividad Estatal 2012 se construye con datos al cierre de 2010. Para algunos indicadores existen actualizaciones a 2011 e, incluso, a 2012 en algunos casos. Sin embargo, la única forma de tener un panel de datos comparable para todos los estados en todos los indicadores es hacer un corte a 2010.



PIB per cápita:

$67,073



Inversión por trabajador (USD):

$5,040



Porcentaje de la PEA con educación superior:

23%

Durango				
Subíndice	Posición 2008	Posición 2010	Mejoró/Empeoró	
Sistema de Derecho confiable y objetivo	6	18		-12
Manejo sustentable del medio ambiente	10	16		-6
Sociedad incluyente, preparada y sana	14	15		-1
Economía y finanzas públicas	31	28		3
Sistema político estable y funcional	24	22		2
Mercado de factores	17	19		-2
Sectores precursores de clase mundial	23	23		0
Gobierno eficiente y eficaz	23	23		0
Vinculación con el mundo	13	8		5
Innovación de los sectores económicos	20	25		-5
General	20	20		0

Debilidades:

a) Los homicidios por cada 100,000 habitantes se incrementaron dramáticamente en la entidad. Éstos pasaron de 27.5 en 2008 a 71.5 en 2010, la tercera cifra más alta del país.

b) Es el último lugar en penetración de telefonía móvil, de acuerdo con COFETEL. Sólo existen 45 líneas celulares por cada 100 habitantes.

c) Durango es el segundo estado con menos autonomía fiscal. De acuerdo con el INEGI, 94.4% de todos sus ingresos provienen de transferencias federales.

Buenas prácticas, malas prácticas y propuestas

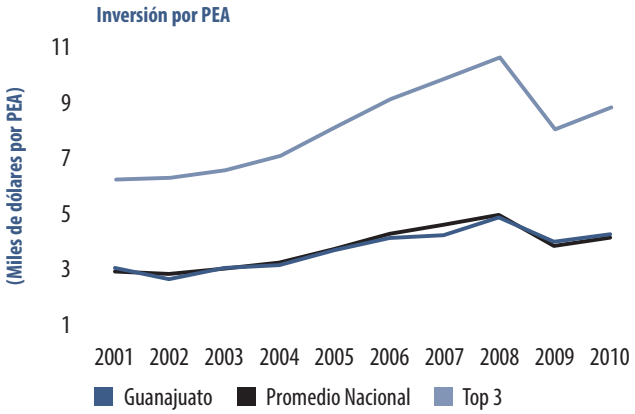
Finanzas públicas: En 2012, la entidad subsidió al 100% el impuesto sobre la tenencia, lo que afectará su recaudación autónoma.

Educación: En Durango 23 de cada 100 miembros de la PEA mayor a 25 años tiene estudios superiores. El promedio en los estados es de 25 de cada 100, mientras que en el D.F. y Nuevo León el promedio es de 40 y 37 de cada 100 respectivamente.

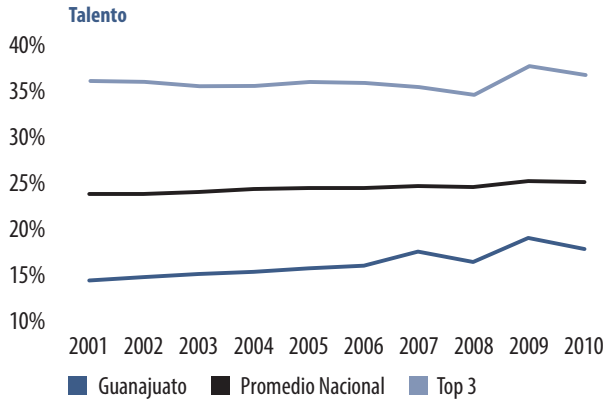
Seguridad: El estado de Durango ha implementado parcialmente la reforma nacional de justicia criminal. Cabe destacar que, desde agosto de 2012, la entidad ha realizado controles de confianza a alrededor del 40% de la fuerza policiaca. La fecha límite para completar dicho proceso es el último día de 2012.

Evaluación: El Consejo Consultivo y de Evaluación de Desarrollo Social es el encargado de la evaluación externa de los programas de desarrollo social. Sin embargo, no se encontró evidencia sobre su funcionamiento.

Guanajuato



Fuente: IMCO, con datos del INEGI, la SE y el Banco Mundial.



Fuente: ENOE: Porcentaje de personas de la PEA mayores a 25 años con estudios superiores.

Guanajuato

El estado de Guanajuato perdió dos lugares en el Índice de Competitividad Estatal entre 2008 y 2010, al pasar de la posición 19 a la 21. Esto se explica por el debilitamiento del **Sistema de Derecho confiable y objetivo** de la entidad, subíndice en el que retrocedió cinco posiciones, y en el que ahora ocupa el lugar 15. Además, Guanajuato experimentó un retroceso importante en el subíndice de **Sistema político estable y funcional**, donde pasó de la posición 16 a la 23. Por último, dejó la sexta posición en el subíndice de **Gobierno eficiente y eficaz** para ubicarse en la número 13.*

Subíndices destacados

Sistema político estable y funcional: La participación ciudadana en las elecciones se redujo de 55.1% en 2008 a 51.6% en 2010. Con esto, la posición relativa del estado cayó siete lugares para quedar en el número 20. En contraste, la participación ciudadana en el promedio de los estados se incrementó casi un punto porcentual entre 2008 y 2010 (pasando de 53.9 a 54.7).

Gobierno eficiente y eficaz: Entre 2008 y 2010 Guanajuato perdió 14 posiciones en el indicador de autonomía fiscal pues sus ingresos por participaciones y aportaciones federales crecieron 17 puntos porcentuales, al pasar de 79% a 86.7%. En el Índice de calidad del gobierno electrónico de Espacios Públicos, a pesar de haber aumentado 23.61 puntos porcentuales, mejoró en menor medida que el promedio de las entidades. Otra caída importante se registró en el Índice de corrupción y buen gobierno de Transparencia Mexicana, donde Guanajuato ocupaba el tercer lugar nacional y ahora se ubica en el 15.

Sistema de Derecho confiable y objetivo: Destacó el retroceso de 14 posiciones en el indicador de percepción sobre inseguridad, pues el porcentaje de guanajuatenses que sienten que su estado es inseguro casi se duplicó al pasar de 34% en 2008 a 62% en 2010. Con ello, Guanajuato dejó de ser el segundo estado con menor percepción de inseguridady a ubicarse por debajo del promedio de las entidades.

Fortalezas:

a) Es la entidad con mayor facilidad para abrir una empresa según el reporte de *Doing Business*.

b) El ingreso de la mujer en relación al del hombre en Guanajuato presentó un aumento significativo entre 2008 y 2010: se incrementó en diez puntos porcentuales hasta ubicarse en 64%.

c) Guanajuato escaló 19 posiciones en el crecimiento promedio anual de su PIB per cápita, pues aunque se redujo entre 2008 y 2010, lo hizo en menor medida que el promedio nacional.

Debilidades:

a) Es la entidad con menos investigadores por cada 10,000 personas pertenecientes a la PEA, con 0.2 en comparación con el promedio de 3.2 en las entidades.

* El Índice de Competitividad Estatal 2012 se construye con datos al cierre de 2010. Para algunos indicadores existen actualizaciones a 2011 e, incluso, a 2012 en algunos casos. Sin embargo, la única forma de tener un panel de datos comparable para todos los estados en todos los indicadores es hacer un corte a 2010.



PIB per cápita:

$67,951



Inversión por trabajador (USD):

$4,323



Porcentaje de la PEA con educación superior:

18%

Guanajuato				
Subíndice	Posición 2008	Posición 2010	Mejoró/Empeoró	
Sistema de Derecho confiable y objetivo	8	13		-5
Manejo sustentable del medio ambiente	13	5		8
Sociedad incluyente, preparada y sana	20	23		-3
Economía y finanzas públicas	18	18		0
Sistema político estable y funcional	16	23		-7
Mercado de factores	23	25		-2
Sectores precursores de clase mundial	25	27		-2
Gobierno eficiente y eficaz	6	13		-7
Vinculación con el mundo	22	25		-3
Innovación de los sectores económicos	16	21		-5
General	19	21		-2

b) Guanajuato tiene sólo una empresa certificada por cada 10,000 empresas en cuanto a su calidad ambiental según la SEMARNAT, en contraste con el promedio de 4.1 empresas en las entidades.

c) Es el cuarto estado con menor grado promedio de escolaridad en el país, con 6.3 años, frente a un promedio de 7.1 años en las entidades.

Buenas prácticas, malas prácticas y propuestas

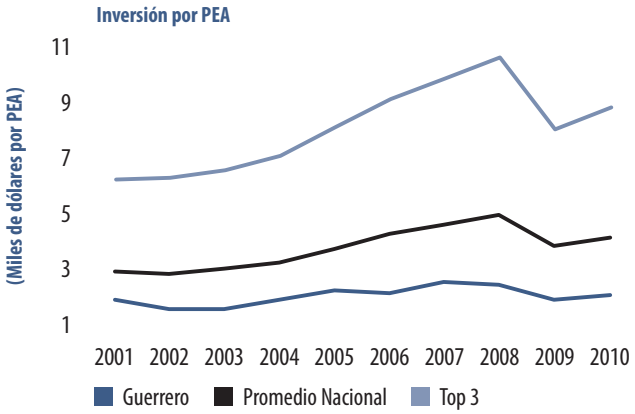
Finanzas públicas: Con 2.89%, Guanajuato tiene uno de los menores niveles de egreso por deuda como porcentaje de sus participaciones federales. Se recomienda que el estado desglose la deuda por crédito e institución bancaria para mejorar la rendición de cuentas.

Educación: En Guanajuato 18 de cada 100 miembros de la PEA mayor a 25 años tiene estudios superiores. El promedio en los estados es de 25 de cada 100, mientras que en el D.F. y Nuevo León el promedio es de 40 y 37 de cada 100 respectivamente.

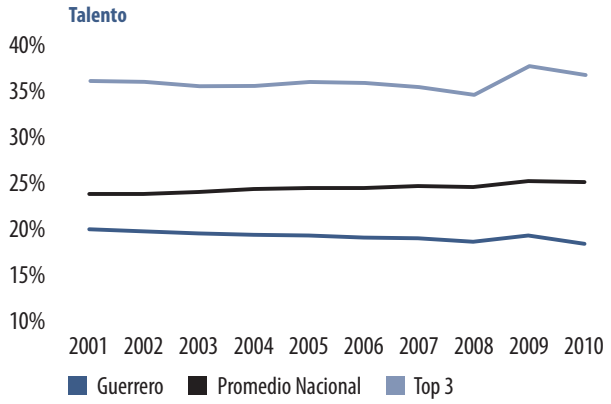
Seguridad: El estado de Guanajuato ya ha implementado parcialmente la reforma nacional de justicia criminal. Cabe destacar que, desde agosto de 2012, la entidad ha realizado controles de confianza a cerca del 50% de la fuerza policiaca. La fecha límite para completar dicho proceso es el último día de este año.

Evaluación: Guanajuato es el cuarto estado con más avance en monitoreo y evaluación de programas de desarrollo social.

Posición 30 Guerrero



Fuente: IMCO, con datos del INEGI, la SE y el Banco Mundial.



Fuente: ENOE: Porcentaje de personas de la PEA mayores a 25 años con estudios superiores.

Guerrero

Guerrero se mantuvo en la posición 30 del Índice de Competitividad Estatal entre 2008 y 2010. En tres de los diez subíndices, se posiciona entre los últimos cuatro lugares.

La entidad avanzó cuatro lugares en el subíndice **Sistema de Derecho confiable y objetivo**, donde ocupa la posición 12. Y aunque también avanzó tres lugares en **Innovación de los sectores económicos**, se ubica en el lugar 29 de este subíndice. Al mismo tiempo, tuvo una caída de cuatro posiciones en el subíndice **Mercado de factores,** en el que se ubica en la posición 31.*

Subíndices destacados

Sistema de Derecho confiable y objetivo: La entidad logró avanzar en la percepción sobre inseguridad, donde pasó de la posición 27 a la 24 porque, a pesar de que la proporción de guerrerenses que sienten su estado inseguro aumentó, el promedio de las entidades aumentó en mayor proporción. Por otra parte, Guerrero mejoró una posición en el indicador de incidencia delictiva, debido a que el número de delitos por cada 100,000 habitantes disminuyó de 842 en 2008 a 796 en 2010.

Innovación de los sectores económicos: El fortalecimiento que Guerrero mostró en este subíndice se atribuye fundamentalmente a que el PIB industrial de la entidad creció a un ritmo del 15% entre 2009 y 2010.

Mercado de factores: Una de las desventajas relativas de la entidad es su mercado de factores, subíndice en el que se registra una caída de cuatro posiciones entre 2008 y 2010. Destaca el avance de 29 posiciones en el indicador de productividad neta de los activos, que llevó al estado a la posición 3 en el tema. Lo anterior se debe a que el valor del PIB sobre los activos fijos netos subió de 58% en 2008 a 321% en 2010.

Fortalezas:

a) Guerrero es el primer lugar en el Índice de imparcialidad de los jueces elaborado por el Consejo Coordinador Financiero.

b) Guerrero ocupa la segunda posición nacional en uso de agua en la agricultura, pues el uso del recurso es eficiente en relación al valor de la producción agrícola.

c) Mejoró de forma importante la penetración de seguros en la economía en Guerrero. El monto de primas de seguro por cada millón de pesos de PIB se encuentra casi 50% por encima de la media nacional.

d) La densidad de transporte público es la segunda más alta del país con 20 vehículos por cada 1,000 habitantes.

Debilidades:

a) El subíndice Sociedad incluyente, preparada y sana presenta importantes rezagos, 6 de los 14 indicadores se encuentran entre las tres últimas posiciones. Entre ellos: desigualdad de ingresos y analfabetismo.

* El Índice de Competitividad Estatal 2012 se construye con datos al cierre de 2010. Para algunos indicadores existen actualizaciones a 2011 e, incluso, a 2012 en algunos casos. Sin embargo, la única forma de tener un panel de datos comparable para todos los estados en todos los indicadores es hacer un corte a 2010.



PIB per cápita:

$41,859



Inversión por trabajador (USD):

$2,079



Porcentaje de la PEA con educación superior:

18%

Guerrero					
	Subíndice	Posición 2008	Posición 2010	Mejoró/Empeoró	
	Sistema de Derecho confiable y objetivo	16	12	👍	4
	Manejo sustentable del medio ambiente	25	22	👍	3
	Sociedad incluyente, preparada y sana	30	30		0
	Economía y finanzas públicas	26	22	👍	4
	Sistema político estable y funcional	28	27	👍	1
	Mercado de factores	27	31	👎	-4
	Sectores precursores de clase mundial	19	19		0
	Gobierno eficiente y eficaz	27	28	👎	-1
	Vinculación con el mundo	23	20	👍	3
	Innovación de los sectores económicos	32	29	👍	3
	General	30	30		0

b) En Guerrero mueren anualmente 20.7 niños menores de un año por cada 1,000 nacidos vivos. Con ello, es la entidad con menor esperanza de vida al nacer.

c) Es la entidad con mayor porcentaje de personas que no cuentan con acceso a instituciones de salud, según datos de la Seguridad Social.

d) Ocupa el último lugar en inversión extranjera directa, donde se encuentra 127% por debajo del promedio nacional, según datos de la Secretaría de Economía.

e) Es el estado con menor número de patentes solicitadas: sólo se solicita una patente por cada millón de habitantes.

Buenas prácticas, malas prácticas y propuestas

Finanzas públicas: 91% de los ingresos de Guerrero provienen de transferencias federales. Además la entidad decidió eliminar el impuesto sobre la tenencia.

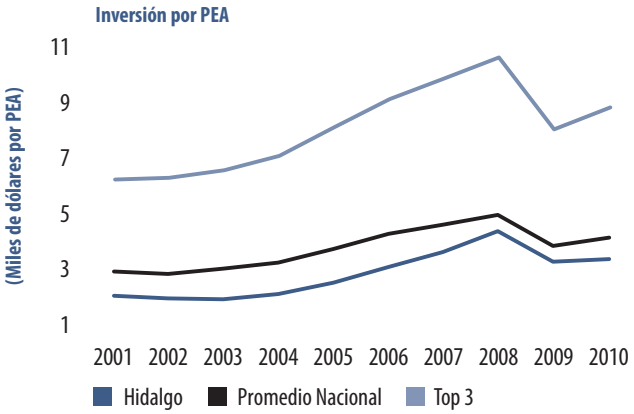
Educación: En Guerrero 18 de cada 100 miembros de la PEA mayor a 25 años tiene estudios superiores. El promedio en los estados es de 25 de cada 100, mientras que en el D.F. y Nuevo León el promedio es de 40 y 37 de cada 100 respectivamente.

Salud: El número de camas censales en hospitales por cada 1,000 afiliados al Seguro Popular es 0.5, en contraste con 0.85 en el promedio nacional.

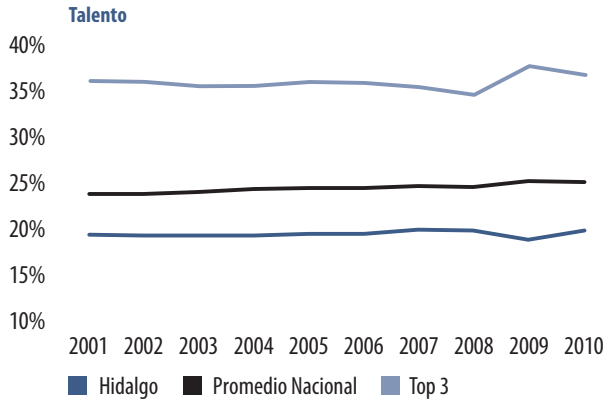
Seguridad: El estado de Guerrero aún debe implementar la reforma nacional de justicia criminal. Cabe destacar que, desde agosto de 2012, la entidad ha realizado controles de confianza a más de una cuarta parte de la fuerza policiaca. La fecha límite para completar dicho proceso es el último día de 2012.

Evaluación: En Guerrero existen tres organismos encargados de la evaluación de la política de desarrollo social. Sin embargo, no hay evidencia de coordinación entre estos actores.

Hidalgo



Fuente: IMCO, con datos del INEGI, la SE y el Banco Mundial.



Fuente: ENOE: Porcentaje de personas de la PEA mayores a 25 años con estudios superiores.

Hidalgo

Hidalgo escaló dos lugares en el Índice de Competitividad Estatal entre 2008 y 2010 al pasar de la posición 26 a la 24. Esto se explica principalmente por la mejoría registrada en el subíndice de **Innovación de los sectores económicos** en el que subió 11 posiciones, lo que lo colocó en el sexto lugar. Asimismo, ganó dos posiciones en los subíndices de **Mercado de factores**, y en el de **Manejo sustentable del medio ambiente**, donde actualmente ocupa los lugares 26 y 27 respectivamente. En otro sentido, destacó la pérdida de cinco posiciones en la categoría de **Gobierno eficiente y eficaz**.*

Subíndices destacados

Innovación de los sectores económicos: El avance de Hidalgo en este subíndice se debió a la mejoría en dos indicadores. El número de patentes solicitadas por cada millón de personas aumentó de 0.4 en 2008 a 4.9 en 2010, provocando que Hidalgo subiera 14 posiciones en su "coeficiente de invención". Además, el número de investigadores por cada 10,000 individuos de la población económicamente activa en Hidalgo pasó de 1.9 a 8.7 en el mismo periodo. Con este cambio, el estado superó la media nacional que es equivalente a 3.2 investigadores, y avanzó 13 posiciones.

Mercado de factores: El mejoramiento en este subíndice se debe a que en Hidalgo la inversión ejercida en vivienda como porcentaje del PIB pasó de 2.0% a 2.9%, siendo así el cuarto estado con mayor presencia de ese tipo de inversión. Por otra parte, la productividad neta de los activos casi se duplicó entre 2008 y 2010. Con esto, Hidalgo logra avanzar ocho posiciones en el indicador para situarse en el lugar 13.

Manejo sustentable de medio ambiente: La mejoría de Hidalgo en este subíndice se debió a que el número de veces que obtuvo ayuda del Fondo de Desastres Naturales (FONDEN) disminuyó de 23 en 2008 a sólo 5 en 2010, lo que lo colocó por debajo del promedio nacional (13.5). Como resultado, el estado avanzó 14 posiciones en este indicador. Asimismo, aumentó la proporción de ciudades de más de 500,000 habitantes con monitoreo de la calidad del aire, pues su calificación en la materia subió 30 puntos entre 2008 y 2010 según datos del Instituto Nacional de Ecología.

Fortalezas:

a) Según la SEP, es el estado con el mayor porcentaje de alumnos que terminaron la secundaria como porcentaje de los que ingresaron (88%).

b) Hidalgo es la entidad con el menor número de accidentes por cada 100,000 vehículos de acuerdo con el INEGI.

c) Es el segundo estado con mayor eficiencia en recaudación según la SHCP.

d) Es el estado con la segunda tasa más alta de crecimiento anual del PIB de servicios.

Debilidades:

a) Ocupa el último lugar en inversión en bienes informáticos. Según datos del INEGI, de cada mil pesos del PIB sólo destinó 80 centavos a este rubro en 2010.

* El Índice de Competitividad Estatal 2012 se construye con datos al cierre de 2010. Para algunos indicadores existen actualizaciones a 2011 e, incluso, a 2012 en algunos casos. Sin embargo, la única forma de tener un panel de datos comparable para todos los estados en todos los indicadores es hacer un corte a 2010.



PIB per cápita:

$50,004



Inversión por trabajador (USD):

$3,402



Porcentaje de la PEA con educación superior:

20%

Hidalgo				
Subíndice	Posición 2008	Posición 2010	Mejoró/Empeoró	
Sistema de Derecho confiable y objetivo	13	10	👍	3
Manejo sustentable del medio ambiente	29	27	👍	2
Sociedad incluyente, preparada y sana	26	25	👍	1
Economía y finanzas públicas	14	14		0
Sistema político estable y funcional	19	18	👍	1
Mercado de factores	28	26	👍	2
Sectores precursores de clase mundial	27	26	👍	1
Gobierno eficiente y eficaz	22	27	👎	-5
Vinculación con el mundo	26	26		0
Innovación de los sectores económicos	17	6	👍	11
General	26	24	👍	2

b) Hidalgo es el estado con menor trasiego portuario en el país, porque no tiene aeropuerto. En la materia, Campeche es el estado con la mejor práctica, pues en 2010 se comerciaron más de 600 millones de toneladas en sus puertos.

Buenas prácticas, malas prácticas y propuestas

Finanzas públicas: Hidalgo es una de las mejores entidades en términos recaudatorios. Dicho esto, se recomiendan dos medidas para mejorar los procedimientos contables: prever un acta de entrega-recepción para el período de transición de la administración pública, y alinear al sistema de contabilidad gubernamental según los criterios del Consejo Nacional de Armonización Contable.

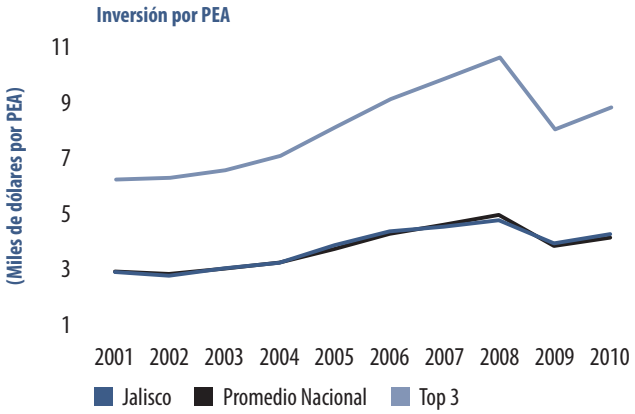
Educación: En Hidalgo 20 de cada 100 miembros de la PEA mayor a 25 años tiene estudios superiores. El promedio en los estados es de 25 de cada 100, mientras que en el D.F. y Nuevo León el promedio es de 40 y 37 de cada 100 respectivamente.

Salud: Es el tercer estado con menor número de altas hospitalarias por cada 100 afiliados al Seguro Popular, 2.5 contra el promedio nacional de 3.84.

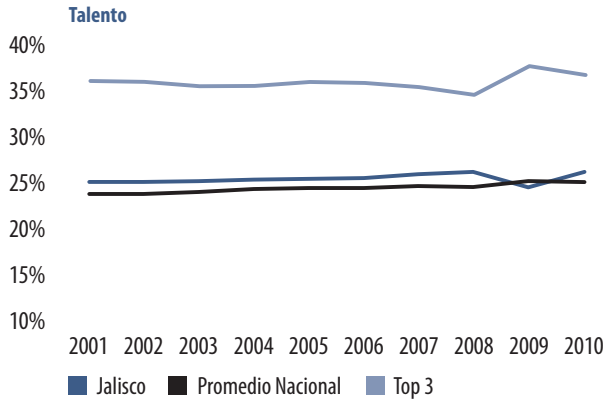
Seguridad: El estado de Hidalgo aún debe implementar la reforma nacional de justicia criminal. Cabe destacar que, desde agosto de 2012, la entidad ha realizado controles de confianza a más de la mitad de la fuerza policiaca. La fecha límite para completar dicho proceso es el último día de 2012.

Evaluación: Hidalgo es la cuarta entidad con peor desempeño en el monitoreo y evaluación de programas de desarrollo social según el CONEVAL la ley de Desarrollo Social determina la creación del Consejo Estatal de Desarrollo Social, como el encargado de evaluar los programas. Es necesario especificar los mecanismos para el funcionamiento de este Consejo.

Jalisco



Fuente: IMCO, con datos del INEGI, la SE y el Banco Mundial.



Fuente: ENOE: Porcentaje de personas de la PEA mayores a 25 años con estudios superiores.

Jalisco

Jalisco ganó tres posiciones entre 2008 y 2010 en el Índice de Competitividad Estatal, al pasar del lugar 16 al 13. Lo anterior se debe principalmente al avance de tres posiciones en el subíndice de **Vinculación con el mundo**, donde, alcanzó la séptima posición. De igual manera, esta entidad logró ubicarse entre las mejores diez del subíndice de **Sociedad incluyente, preparada y sana**, tras un avance de dos lugares desde la posición 12 en 2008. Por otra parte, en el subíndice de **Manejo sustentable del medio ambiente**, cae del lugar 7 al 10, siendo este su descenso más pronunciado.*

Subíndices destacados

Vinculación con el mundo: Prácticamente la totalidad de la mejoría en este subíndice se debe al avance de 16 posiciones en el indicador de inversión extranjera directa, la cual se encuentra medida en relación al PIB estatal. En números absolutos, la IED aumentó en un 680%, al crecer de 210 a 1,635 millones de dólares entre 2008 y 2010. Por otra parte, aunque los ingresos por turismo se mantuvieron estables, representando alrededor del 3% del total del PIB del estado, la caída presentada por otras entidades permitió que Jalisco subiera una posición y alcanzar el séptimo lugar dentro del indicador.

Sociedad incluyente, preparada y sana: Un aumento de 13 puntos porcentuales en la eficiencia terminal en preparatoria, la cual se encuentra ahora en 73%, llevó a esta entidad a ocupar la primera posición del indicador, después de ubicarse en el lugar 14 en 2008. Por otro lado, la tasa neta de participación laboral de la mujer pasó de 34% a 37%, lo que impulsó al estado de la posición 14 a la 6. Finalmente, las muertes por desnutrición cayeron en un 11%, de 8.8 a 7.8 por cada 100 mil habitantes. Lo anterior llevó a Jalisco a ocupar la posición 16 en el indicador, tras un avance de seis posiciones.

Manejo sustentable del medio ambiente: La principal caída del estado en este subíndice se da en el indicador de residuos sólidos dispuestos adecuadamente. Mientras la mayoría de las entidades avanzaron en este tema, Jalisco retrocedió de 81% a 80%, perdiendo así nueve lugares. Aunado a lo anterior, el número de emergencias industriales aumentó en 300%, de 7 a 28. Esto llevó al estado a caer de la posición 18 a la 25 en el indicador.

Fortalezas:

a) Jalisco es el primer lugar del país en el Índice de información presupuestal del IMCO, con una calificación de 77 puntos sobre 100.

b) Es la segunda entidad con el mayor número de destinos aéreos directos con 101, únicamente diez menos que el Distrito Federal.

c) Cuenta con la tercer mejor cobertura de la banca, sólo por detrás del DF y Nuevo León.

d) El 97% de las viviendas del estado cuentan con acceso a drenaje.

* El Índice de Competitividad Estatal 2012 se construye con datos al cierre de 2010. Para algunos indicadores existen actualizaciones a 2011 e, incluso, a 2012 en algunos casos. Sin embargo, la única forma de tener un panel de datos comparable para todos los estados en todos los indicadores es hacer un corte a 2010.



PIB per cápita:

$78,324



Inversión por trabajador (USD):

$4,333



Porcentaje de la PEA con educación superior:

26%

Jalisco					
	Subíndice	Posición 2008	Posición 2010	Mejoró/Empeoró	
	Sistema de Derecho confiable y objetivo	27	26	👍	1
	Manejo sustentable del medio ambiente	7	10	👎	-3
	Sociedad incluyente, preparada y sana	12	10	👍	2
	Economía y finanzas públicas	21	20	👍	1
	Sistema político estable y funcional	15	17	👎	-2
	Mercado de factores	16	15	👍	1
	Sectores precursores de clase mundial	4	6	👎	-2
	Gobierno eficiente y eficaz	21	22	👎	-1
	Vinculación con el mundo	10	7	👍	3
	Innovación de los sectores económicos	8	9	👎	-1
	General	16	13	👍	3

Debilidades:

a) La entidad ocupa la penúltima posición del Índice de imparcialidad de los jueces elaborado por el Consejo Coordinador Financiero.

b) A diferencia del nivel preparatoria, en donde cuenta con la más alta eficiencia terminal, en secundaria Jalisco muestra el tercer peor desempeño, con alrededor de 77% de egresados.

c) Según el reporte *Doing Business*, el estado se encuentra aún muy rezagado en el tema de ejecución de contratos, tomando en cuenta tiempos, número de trámites y costos.

Buenas prácticas, malas prácticas y propuestas:

Finanzas públicas: Jalisco es uno de los estados que presenta con mayor detalle su información presupuestal. Dicho esto, se recomienda desglosar el monto de financiamiento a partidos políticos, así como distinguir entre empleados de confianza y base.

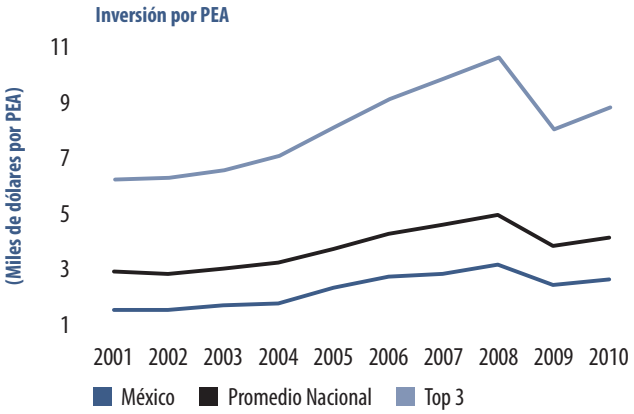
Educación: En Jalisco 26 de cada 100 miembros de la PEA mayor a 25 años tiene estudios superiores. El promedio en los estados es de 25 de cada 100, mientras que en el D.F. y Nuevo León el promedio es de 40 y 37 de cada 100 respectivamente.

Salud: Jalisco es la entidad con el menor período de estancia hospitalaria por afiliado al Seguro Popular.

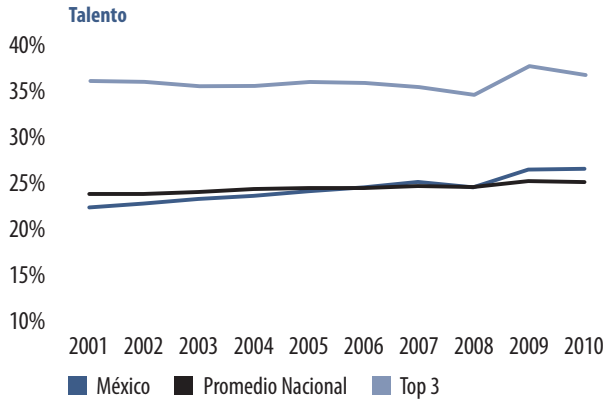
Seguridad: El estado de Jalisco aún debe implementar la reforma nacional de justicia criminal. Cabe destacar que, desde agosto de 2012, la entidad ha realizado controles de confianza, entre el 15% y 25% de la fuerza policiaca. La fecha límite para completar dicho proceso es el último día de 2012.

Evaluación: Jalisco cuenta con indicadores de resultados y de gestión por tema y por programa sectorial. También ha realizado evaluaciones a programas estatales de desarrollo social.

Estado de México



Fuente: IMCO, con datos del INEGI, la SE y el Banco Mundial.



Fuente: ENOE: Porcentaje de personas de la PEA mayores a 25 años con estudios superiores.

Estado de México

El Estado de México perdió una posición en el Índice de Competitividad Estatal, en el que se sitúa en la posición 23.

Entre 2008 y 2010, la entidad avanzó diez lugares en el subíndice de **Economía y finanzas públicas**, en el que se colocó en la posición 19. Por otro lado, avanzó dos posiciones en el subíndice de **Innovación de los sectores económicos**, para ubicarse en el lugar 20.*

Subíndices destacados

Economía y finanzas públicas: La mejoría en los indicadores de deuda tuvo un efecto positivo en este subíndice. Así, el Estado de México ganó siete posiciones en el indicador de "deuda como porcentaje de ingresos garantizables", pues a pesar de que dicha deuda aumentó en 2 puntos porcentuales de 2008 a 2010, en el promedio de los estados ésta creció 24 puntos porcentuales. De igual modo, la deuda directa disminuyó en 2.4 puntos porcentuales, mientras que en el país aumentó en promedio 6 puntos porcentuales. Por otra parte dejó de ser la tercera entidad con peor desempeño en el indicador de "pasivos promedio del gobierno", pues la relación entre los saldos totales de las obligaciones financieras del estado y su PIB se mantuvo casi constante entre 2008 y 2010. Finalmente, destaca que la fuerza laboral de la entidad creciera 2 puntos porcentuales para igualar la participación laboral promedio observada en el promedio de los estados (44%).

Innovación de los sectores económicos: El fortalecimiento de este subíndice se atribuye ante todo a que en 2010 el Estado de México tuvo el quinto mejor ritmo de crecimiento del PIB industrial (19.5%), lo que contrasta con la posición 20 que ocupaba en este indicador en 2008. Por otra parte, las patentes solicitadas por cada millón de habitantes pasaron de 3.5 a 5.3 entre 2008 y 2010. Sin embargo, sigue estando por debajo del promedio nacional (7).

Fortalezas:

a) El Estado de México es la entidad con mayor atracción de talento, pues del total de estudiantes foráneos en el país, el 38.6% se encuentra en esta entidad.

b) Es la entidad con menor número de desastres naturales de acuerdo con el FONDEN.

c) El Estado de México es la entidad con mejor calificación en el Índice de gobierno electrónico según datos de Espacios Públicos.

d) Mejoraron de forma importante las condiciones para abrir una empresa en la entidad según el reporte de *Doing Business*, indicador en el que el Estado de México avanzó 13 lugares.

Debilidades:

a) El Estado de México es la entidad con menos accesibilidad médica con tan sólo 1.2 médicos por cada mil habitantes, ubicándose por debajo de la media nacional de 2.

b) El estado perdió 11 lugares en el indicador de calidad educativa, para ocupar en 2010 la posición 25 en la calificación de la prueba ENLACE en matemáticas a nivel primaria.

* El Índice de Competitividad Estatal 2012 se construye con datos al cierre de 2010. Para algunos indicadores existen actualizaciones a 2011 e, incluso, a 2012 en algunos casos. Sin embargo, la única forma de tener un panel de datos comparable para todos los estados en todos los indicadores es hacer un corte a 2010.



PIB per cápita:

$53,981



Inversión por trabajador (USD):

$2,807



Porcentaje de la PEA con educación superior:

26%

México					
	Subíndice	Posición 2008	Posición 2010	Mejoró/Empeoró	
	Sistema de Derecho confiable y objetivo	23	23	0	0
	Manejo sustentable del medio ambiente	20	23		-3
	Sociedad incluyente, preparada y sana	17	18		-1
	Economía y finanzas públicas	29	19		10
	Sistema político estable y funcional	29	25		4
	Mercado de factores	19	21		-2
	Sectores precursores de clase mundial	21	24		-3
	Gobierno eficiente y eficaz	9	17		-8
	Vinculación con el mundo	16	19		-3
	Innovación de los sectores económicos	22	20		2
	General	22	23		-1

c) Es el estado con peor calificación en el Índice de corrupción y buen gobierno Transparencia mexicana después del Distrito Federal.

d) El número de investigadores en el Estado de México es el segundo más bajo del país; al pasar de 1.4 a 0.8 investigadores por cada 10,000 personas de la PEA. Entre tanto, el promedio de investigadores en la medida nacional aumentó de 2.7 a 3.2.

Buenas prácticas, malas prácticas y propuestas

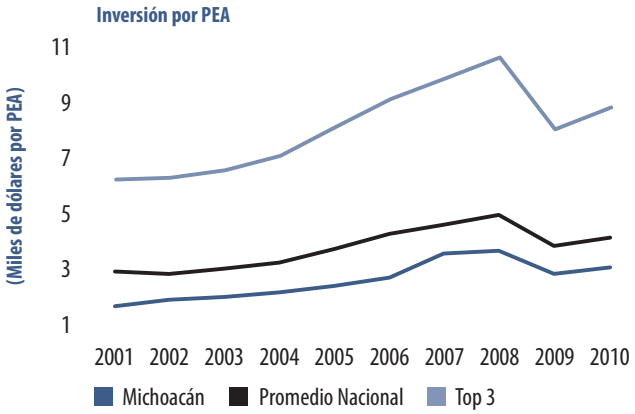
Finanzas públicas: Se recomienda que el Estado de México prevea mecanismos para que el uso de los recursos del Fondo de Fiscalización no se gasten a discrecionalidad del ejecutivo estatal.

Educación: En el Estado de México 26 de cada 100 miembros de la PEA mayor a 25 años tiene estudios superiores. El promedio en los estados es de 25 de cada 100, mientras que en el D.F. y Nuevo León el promedio es de 40 y 37 de cada 100 respectivamente.

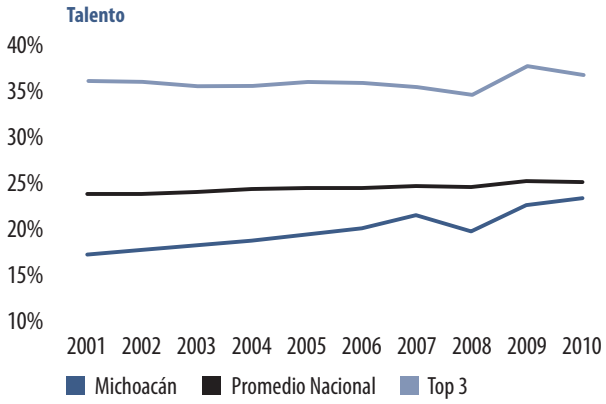
Salud: Es el estado con menor número de altas hospitalarias por cada 100 afiliados al Seguro Popular. Después de Chiapas, el Estado de México la entidad más rezagada en lo que refiere a intervenciones quirúrgicas por cada 100 afiliados.

Seguridad: El Estado de México ha implementado parcialmente la reforma nacional de justicia criminal. Cabe destacar que, desde agosto de 2012, la entidad ha realizado controles de confianza a cerca del 30% de la fuerza policiaca. La fecha límite para completar dicho proceso es el último día de este 2012.

Evaluación: El Estado de México es la segunda entidad con mayor avance en materia de evaluación de programas de desarrollo social según el CONEVAL. Existen indicadores de resultados y de gestión por dependencia. A pesar de ello, estos indicadores no permiten conocer los resultados.



Fuente: IMCO, con datos del INEGI, la SE y el Banco Mundial.



Fuente: ENOE: Porcentaje de personas de la PEA mayores a 25 años con estudios superiores.

Michoacán

El estado de Michoacán se ubicó en la posición 27 del Índice de Competitividad Estatal, dos posiciones por encima del lugar que ocupaba en 2008. En el periodo 2008 a 2010, la entidad avanzó ocho posiciones en el subíndice de **Sistema político confiable y objetivo**, en el que quedó en el lugar 19. Adicionalmente, Michoacán ganó tres lugares en el subíndice de **Manejo sustentable del medio ambiente** y en **Mercado de Factores**, el estado ocupa la posición número 12 y 23 respectivamente.*

Subíndices destacados

Sistema político confiable y objetivo: El fortalecimiento de Michoacán en esta categoría se debió ante todo a un avance de siete posiciones en el indicador de participación ciudadana en las elecciones. El 47.3% de votantes que acudieron a las casillas en la penúltima elección fue superado por un 54.1% en la más reciente. Aún así, la participación electoral está por debajo del promedio nacional (54.7).

Manejo sustentable del medio ambiente: En relación al consumo de agua en la agricultura, la producción de este sector fue más eficiente en 2010 que en 2008. Esto se debe a que, por cada hectómetro cúbico de agua utilizado, se produjo mercancía $1,042 pesos más valiosa que en 2008. Esto nos da un valor total de $31,137.00 pesos/hm^3 en 2010, sin embargo, es menor a la mitad de la cifra nacional promedio.

Mercado de factores: La más notoria mejora de Michoacán en este subíndice fue el avance de ocho posiciones en el indicador de disponibilidad del capital. En este caso, los activos fijos netos pasaron de $94 mil pesos a $98 mil pesos por trabajador. Por otra parte, el mercado inmobiliario del estado, pasó de 1.5% del PIB en 2008 a un 1.9% en 2010. En ese tema, Morelos tiene el mejor desempeño, pues el valor de sus inmuebles es aproximadamente el 5% de su PIB.

Fortalezas:

a) De acuerdo con datos del Instituto Nacional de Ecología, Las ciudades de más de 500,000 habitantes de Michoacán monitorean la calidad del aire.

b) Con $147 pesos invertidos en bienes informáticos por cada millón de PIB, en contraste con el promedio nacional $76, Michoacán es el tercer estado en inversión de bienes informáticos.

Debilidades:

a) En Michoacán, sólo el 71% de los alumnos que ingresaron a la secundaria en 2010 la terminaron, siendo así el peor estado en materia de eficiencia terminal en secundaria.

b) Michoacán es el estado con el menor número de empresas certificadas con ISO 9000, con 0.7 por cada mil unidades económicas, en contraste con el promedio nacional de 3.6.

c) Es el estado con la segunda menor tasa de Empresas Certificadas por su responsabilidad ambiental con un valor de 1.2 contra el promedio nacional de 4.1.

* El Índice de Competitividad Estatal 2012 se construye con datos al cierre de 2010. Para algunos indicadores existen actualizaciones a 2011 e, incluso, a 2012 en algunos casos. Sin embargo, la única forma de tener un panel de datos comparable para todos los estados en todos los indicadores es hacer un corte a 2010.



PIB per cápita:

$51,871



Inversión por trabajador (USD):

$3,102



Porcentaje de la PEA con educación superior:

23%

Michoacán				
Subíndice	Posición 2008	Posición 2010	Mejoró/Empeoró	
Sistema de Derecho confiable y objetivo	22	21	👍	1
Manejo sustentable del medio ambiente	15	12	👍	3
Sociedad incluyente, preparada y sana	29	27	👍	2
Economía y finanzas públicas	30	29	👍	1
Sistema político estable y funcional	27	19	👍	8
Mercado de factores	26	23	👍	3
Sectores precursores de clase mundial	20	21	👎	-1
Gobierno eficiente y eficaz	26	25	👍	1
Vinculación con el mundo	27	27		0
Innovación de los sectores económicos	25	27	👎	-2
General	29	27	👍	2

d) En 2010, Michoacán solicitó apoyo del FONDEN en siete ocasiones, pero ninguna en 2008. Esto provocó que en el indicador de desastres naturales la entidad cayera 17 lugares para situarse en la posición número 18.

e) Es el cuarto estado con menor entrada de inversión extranjera directa. En 2010 ingresaron $0.14 dólares por cada millón de dólares de PIB, mientras en los demás estados ingresaron en promedio $13.3 dólares.

Buenas prácticas, malas prácticas y propuestas

Finanzas públicas: La deuda de Michoacán se incrementó 128% entre 2010 y 2012. Para mejorar la administración de la finanzas públicas estatales, se recomienda crear un sistema de contabilidad gubernamental, así como obligar al ejecutivo a informar al legislativo local sobre la adquisición de deuda a corto plazo.

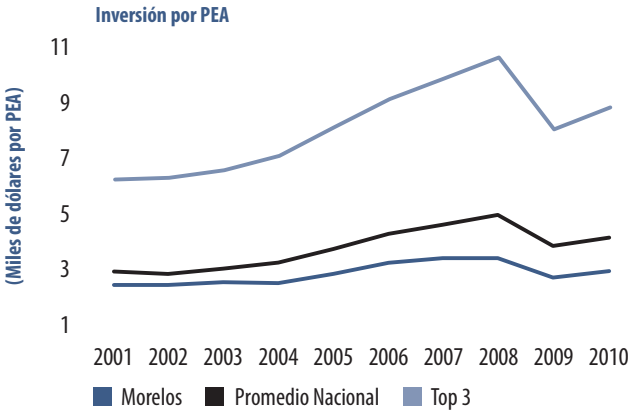
Educación: En Michoacán 23 de cada 100 miembros de la PEA mayor a 25 años tiene estudios superiores. El promedio en los estados es de 25 de cada 100, mientras que en el D.F. y Nuevo León el promedio es de 40 y 37 de cada 100 respectivamente.

Salud: Junto con Quintana Roo, es la entidad donde existe mayor tiempo de espera para ser atendido en el Seguro Popular 159 minutos en promedio.

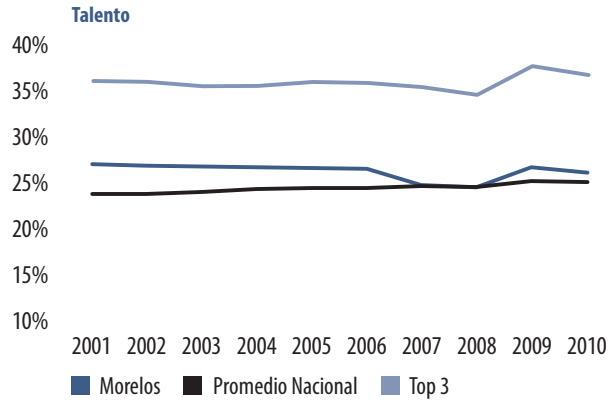
Seguridad: El estado de Michoacán aún debe implementar la reforma nacional de justicia criminal. Cabe destacar que, desde agosto de 2012, la entidad ha realizado controles de confianza a más de la mitad de la fuerza policiaca. La fecha límite para completar dicho proceso es el último día de 2012.

Evaluación: Michoacán cuenta con indicadores de resultados y de gestión por rubros de Plan Estatal de Desarrollo (2008-2012). Ha realizado evaluaciones de programas estatales de desarrollo social.

Morelos



Fuente: IMCO, con datos del INEGI, la SE y el Banco Mundial.



Fuente: ENOE: Porcentaje de personas de la PEA mayores a 25 años con estudios superiores.

Morelos

Morelos se encuentra en la posición 17 del Índice de Competitividad Estatal, en el que avanzó una posición entre 2008 y 2010. Esta mejora se explica fundamentalmente porque en ese periodo la entidad escaló 14 posiciones en el subíndice de **Manejo sustentable del medio ambiente**, en el cual ocupa el séptimo lugar. Asimismo, destacó el progreso de Morelos en los subíndices de **Mercado de factores**, y **Sistema político estable y funcional**, en los que ganó cinco y cuatro posiciones respectivamente.*

Subíndices destacados

Manejo sustentable del medio ambiente: En dos años, el manejo de basura en Morelos se hizo significativamente más eficiente. En efecto, el porcentaje de residuos sólidos depositados en rellenos sanitarios pasó de 29% en 2008 a 82.2% en 2010, lo que coloca a la entidad en el décimo lugar del país en la materia. Por otro lado, Morelos, que ocupaba la sexta posición nacional en reforestación en 2008, ahora está en la cuarta. Esto se debe a que, en ese lapso, 1.4 puntos porcentuales más de la superficie arbolada de la entidad fue reforestada, relación que alcanzó el 5.1% en 2010.

Mercado de factores: El grado promedio de escolaridad en Morelos se incrementó de 7.1 a 7.5 años entre 2008 y 2010. Esto coloca a la entidad medio año por encima del promedio nacional, con lo que se sitúa en la posición 10. Además, la disponibilidad del capital por trabajador también mejoró en esa región, y es que el valor de los activos fijos netos pasó de ser $57.7 a $75.3 miles de pesos por miembro de la PEA.

Sistema político estable y funcional: Al avanzar cuatro posiciones, Morelos ocupa el cuarto lugar nacional en este subíndice. Este fortalecimiento se atribuye en su totalidad a una mayor participación ciudadana en las elecciones. El porcentaje del sufragio en la entidad en 2010 fue 64.3%, casi cinco puntos porcentuales por encima del de 2008, y el tercero más grande del país después de Yucatán (74.7%) y el D.F. (66%).

Fortalezas

a) Morelos es el primer lugar en inversión inmobiliaria. En 2010, la inversión ejercida en adquisición de vivienda pasó del 3% a 5%, superando por casi un punto porcentual al segundo lugar (Quintana Roo con 4.2%).

b) Morelos es la tercera entidad con mayor proporción de mujeres involucradas en actividades productivas. En 2010, las mujeres representaron el 38% de la PEA de Morelos, con lo que se encuentra tres puntos porcentuales por encima de la media nacional.

c) Con 10.8 investigadores en cada 10,000 miembros de la PEA, Morelos es la segunda entidad más destacada en ese ámbito, estando más de tres veces por encima del promedio nacional.

Debilidades

a) En la entidad ocurren más de 13 muertes por desnutrición en cada 100,000 habitantes. En este importante indicador de salud pública, sólo Oaxaca registra una marca más alta que Morelos, con 19.7 muertes en cada 100,000.

* El Índice de Competitividad Estatal 2012 se construye con datos al cierre de 2010. Para algunos indicadores existen actualizaciones a 2011 e, incluso, a 2012 en algunos casos. Sin embargo, la única forma de tener un panel de datos comparable para todos los estados en todos los indicadores es hacer un corte a 2010.



PIB per cápita:

$60,430



Inversión por trabajador (USD):

$3,050



Porcentaje de la PEA con educación superior:

26%

Morelos				
Subíndice	Posición 2008	Posición 2010	Mejoró/Empeoró	
Sistema de Derecho confiable y objetivo	26	30		-4
Manejo sustentable del medio ambiente	21	7		14
Sociedad incluyente, preparada y sana	25	24		1
Economía y finanzas públicas	7	6		1
Sistema político estable y funcional	8	4		4
Mercado de factores	18	13		5
Sectores precursores de clase mundial	13	12		1
Gobierno eficiente y eficaz	25	26		-1
Vinculación con el mundo	18	18		0
Innovación de los sectores económicos	7	4		3
General	18	17		1

b) Del total de estudiantes que ingresaron a la preparatoria en Morelos en 2010, sólo el 54% la terminaron. Con ello, la eficiencia terminal en el estado es la cuarta más baja del país, estando además siete puntos por debajo de la media estatal.

c) De acuerdo con información del Directorio de la Asociación Nacional del Notariado Mexicano, Morelos destaca por ser el tercer estado con menos notarías por cada 100,000 miembros de la PEA (3).

Buenas prácticas, malas prácticas y propuestas

Finanzas públicas: En Morelos no es posible fiscalizar fideicomisos públicos estatales ni municipales. Se recomienda darle mayores herramientas a la Entidad de Fiscalización Superior para mejorar la rendición de cuentas.

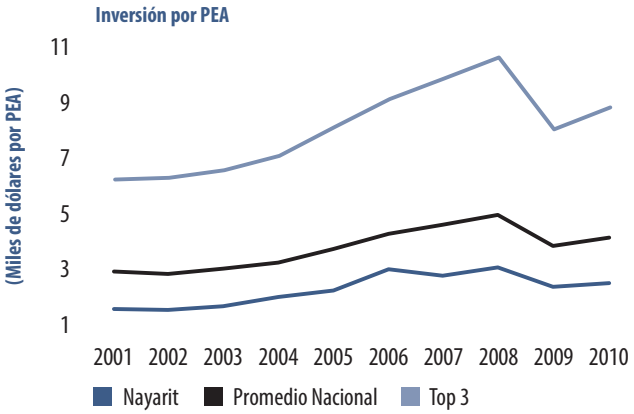
Educación: En Morelos, 26 de cada 100 miembros de la PEA mayor a 25 años tiene estudios superiores. El promedio en los estados es de 25 de cada 100, mientras que en el D.F. y Nuevo León el promedio es de 40 y 37 de cada 100 respectivamente.

Salud: El sistema de salud pública de Morelos no reportó ningún mastógrafo en 2010.

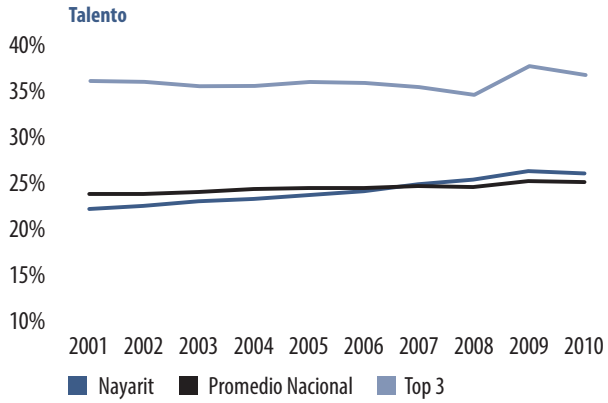
Seguridad: El estado de Morelos ya ha implementado por completo la reforma nacional de justicia criminal. Cabe destacar que, desde agosto de 2012, la entidad ha realizado controles de confianza a alrededor del 70% de la fuerza policiaca. La fecha límite para completar dicho proceso es el último día de 2012.

Evaluación: Con Sinaloa, Morelos es la tercera entidad con peor desempeño en el monitoreo y evaluación de programas de desarrollo social según el CONEVAL.

Nayarit



Fuente: IMCO, con datos del INEGI, la SE y el Banco Mundial.



Fuente: ENOE: Porcentaje de personas de la PEA mayores a 25 años con estudios superiores.

Nayarit

El estado de Nayarit aumentó 2 posiciones en el Índice de Competitividad Estatal entre 2008 y 2010, pasando de la posición 14 a la 12. Esto se explica por el avance en el subíndice de **Sectores precursores de clase mundial** donde pasó del lugar 24 al 16, avanzando ocho posiciones en dicho subíndice. La entidad también avanzó dos lugares en **Manejo sustentable del medio ambiente,** donde pasó de la posición 5 a la 3. Finalmente, la entidad ganó una posición en el subíndice de **Vinculación con el mundo**, donde pasó del lugar 17 al 16 a nivel nacional.*

Subíndices destacados

Sectores precursores de clase mundial: El aumento de ocho posiciones en este subíndice está motivado por el aumento de 19 posiciones en el indicador de porcentaje de hogares con televisión de paga y telefonía fija. De acuerdo a datos de la ENIGH, la población de Nayarit que tiene acceso a esos servicios es 11 puntos porcentuales mayor al promedio nacional. La entidad también mejoró sustancialmente en el porcentaje de hogares que cuentan con internet, situándose en el onceavo lugar del indicador a nivel nacional.

Manejo sustentable del medio ambiente: Nayarit se volvió una entidad más eficiente en el manejo de basura, pues el porcentaje de residuos sólidos depositados en rellenos sanitarios se incrementó en 17 puntos porcentuales entre 2008 y 2010. Además, según la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, Nayarit registró el menor número de emergencias industriales en el país.

Vinculación con el mundo: El aumento de una posición en este subíndice estuvo motivado por el hecho de que Nayarit se volvió un estado más atractivo al capital extranjero. En efecto, por cada mil dólares de PIB, la inversión extranjera directa en la entidad se incrementó de $3.8 dólares en 2008 a $8.8 en 2010. Por último, destacó el hecho de que el intercambio comercial con el exterior se potenciara ligeramente entre 2008 y 2010: el valor de las exportaciones y las importaciones en relación al PIB pasó de ser 1% a 3.1% en el período. No obstante, Nayarit se mantuvo como una de las entidades que menos comercia con el exterior.

Fortalezas:

a) Es el primer lugar en el subíndice de Sistema de derecho confiable y objetivo, y es que es el estado con menor percepción de inseguridad; y el primer lugar en los índices de imparcialidad de los jueces y de calidad institucional de la justicia del Consejo Coordinador Financiero.

b) Nayarit es una de las entidades con mayor extensión de áreas naturales protegidas.

c) Según el Centro Nacional para la Prevención de Desastres, en Nayarit sólo se registró un desastre natural en 2010.

d) Nayarit es el segundo lugar nacional en el porcentaje de hogares que cuentan con televisión de paga y telefonía fija.

* El Índice de Competitividad Estatal 2012 se construye con datos al cierre de 2010. Para algunos indicadores existen actualizaciones a 2011 e, incluso, a 2012 en algunos casos. Sin embargo, la única forma de tener un panel de datos comparable para todos los estados en todos los indicadores es hacer un corte a 2010.



PIB per cápita:

$54,102



Inversión por trabajador (USD):

$2,521



Porcentaje de la PEA con educación superior:

26%

Nayarit				
	Subíndice	**Posición 2008**	**Posición 2010**	**Mejoró/Empeoró**
	Sistema de Derecho confiable y objetivo	1	1	0
	Manejo sustentable del medio ambiente	5	3	2
	Sociedad incluyente, preparada y sana	15	16	-1
	Economía y finanzas públicas	15	16	-1
	Sistema político estable y funcional	9	9	0
	Mercado de factores	13	18	-5
	Sectores precursores de clase mundial	24	16	8
	Gobierno eficiente y eficaz	19	24	-5
	Vinculación con el mundo	17	16	1
	Innovación de los sectores económicos	29	31	-2
	General	14	12	2

Debilidades:

a) Es el último lugar en atracción de talento. El porcentaje de foráneos en educación superior es 2.7 puntos porcentuales menor que el promedio nacional.

b) Nayarit es la segunda entidad con menor flujo de visitantes extranjeros.

c) Nayarit es la segunda entidad con menos patentes solicitadas por cada millón de habitantes.

d) De acuerdo con el CONACYT, Nayarit es la tercera entidad con menor número de investigadores en relación a su PEA.

e) Con 55.6 homicidios por cada 100,000 habitantes, es la cuarta entidad con más crímenes de este tipo.

Buenas prácticas, malas prácticas y propuestas

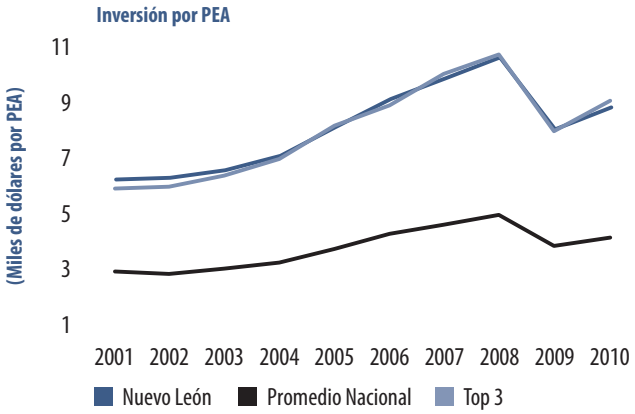
Finanzas públicas: Se recomiendan dos medidas para mejorar los procedimientos contables: prever un acta de entrega-recepción para el período de transición de la administración pública y alinear al sistema de contabilidad gubernamental según los criterios del Consejo Nacional de Armonización Contable.

Educación: En Nayarit 26 de cada 100 miembros de la PEA mayor a 25 años tiene estudios superiores. El promedio en los estados es de 25 de cada 100, mientras que en el D.F. y Nuevo León el promedio es de 40 y 37 de cada 100 respectivamente.

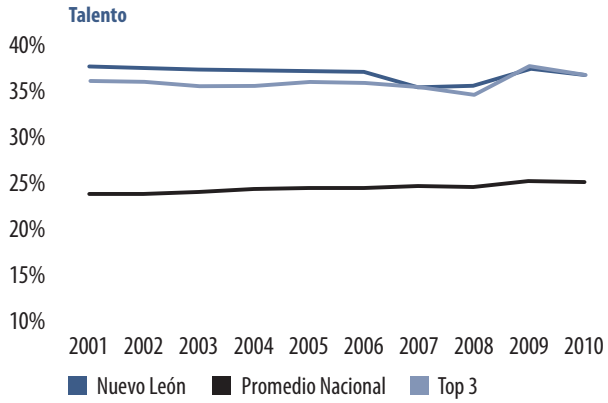
Seguridad: El estado de Nayarit aún debe implementar la reforma nacional de justicia criminal. Cabe destacar que, desde agosto de 2012, la entidad ha realizado controles de confianza a más de una cuarta parte de la fuerza policiaca. La fecha límite para completar dicho proceso es el último día de este año.

Evaluación: Nayarit no cuenta con Ley de Desarrollo Social, aunque la normatividad contempla la evaluación de políticas de desarrollo social para el combate de la pobreza.

Nuevo León



Fuente: IMCO, con datos del INEGI, la SE y el Banco Mundial.



Fuente: ENOE: Porcentaje de personas de la PEA mayores a 25 años con estudios superiores.

Nuevo León

Nuevo León se mantuvo en segundo lugar en el Índice de Competitividad Estatal entre 2008 y 2010. Esto se explica por el hecho de que permaneció como segundo lugar en cuatro de los subíndices: **Sociedad incluyente, preparada y sana, Gobierno eficiente y eficaz, Vinculación con el mundo** e **Innovación de los sectores económicos**. Destaca que, en los subíndices de **Sistema político estable y funcional**, y **Economía y finanzas públicas**, Nuevo León perdió cuatro lugares. En el otro sentido, la entidad mejoró sustancialmente en su **Vinculación con el mundo**, subíndice en el que dejó la posición 11 para convertirse la segunda mejor del país.*

Subíndices destacados

Sistema político estable y funcional: El debilitamiento en este subíndice se atribuye a que entre 2008 y 2010 Nuevo León perdió siete posiciones en la participación ciudadana en las elecciones, pues en ese período el porcentaje del sufragio pasó de 54% a 52%.

Economía y finanzas públicas: Nuevo León cayó cuatro lugares en este subíndice, al pasar de la posición 17 a la 21, principalmente por la pérdida de 17 lugares en crecimiento promedio del PIB. Según el INEGI, el crecimiento promedio del PIB en Nuevo León pasó de 4.88% durante 2008 a un crecimiento negativo de 0.15% en 2010. Por lo anterior, la entidad dejó la séptima posición para ubicarse en el lugar 24 en este indicador.

Vinculación con el mundo: En este subíndice Nuevo León avanzó nueve posiciones. Esto se debió exclusivamente a que subió ocho lugares en inversión extranjera directa neta. Al pasar de $25 dólares de inversión por cada mil dólares de PIB en 2008 a $70 en 2010, Nuevo León es la entidad más atractiva al capital extranjero.

Fortalezas:

a) Es la entidad con mayor volumen tratado de aguas residuales, ya que en 2010 se trataron 10,139 litros por segundo según la CONAGUA.

b) Es el estado con mejor calidad educativa: el puntaje en matemáticas en la prueba ENLACE en 2010 fue de 564 puntos, 7% más alto en comparación con el puntaje del promedio nacional.

c) Es el estado con menor coeficiente de desigualdad en los ingresos, ya que en 2010 la razón entre las personas que ganaban menos de dos salarios mínimos y las que ganaban más de cinco fue de 0.8.

d) Nuevo León tiene la mortalidad infantil más baja del país, pues por cada mil niños menores a un año mueren 10.3.

e) Después del Distrito Federal, Nuevo León es la entidad con mayor grado promedio de escolaridad; esto se debe a que en promedio su población estudia 8.2 años, 15% más que el promedio nacional.

* El Índice de Competitividad Estatal 2012 se construye con datos al cierre de 2010. Para algunos indicadores existen actualizaciones a 2011 e, incluso, a 2012 en algunos casos. Sin embargo, la única forma de tener un panel de datos comparable para todos los estados en todos los indicadores es hacer un corte a 2010.



PIB per cápita:

$144,049



Inversión por trabajador (USD):

$9,110



Porcentaje de la PEA con educación superior:

37%

Nuevo León				
Subíndice	Posición 2008	Posición 2010	Mejoró/Empeoró	
Sistema de Derecho confiable y objetivo	9	6		3
Manejo sustentable del medio ambiente	3	4		-1
Sociedad incluyente, preparada y sana	2	2		0
Economía y finanzas públicas	17	21		-4
Sistema político estable y funcional	17	21		-4
Mercado de factores	3	3		0
Sectores precursores de clase mundial	5	4		1
Gobierno eficiente y eficaz	5	2		3
Vinculación con el mundo	11	2		9
Innovación de los sectores económicos	2	2		0
General	2	2		0

Debilidades:

a) Es la entidad con el mayor número de accidentes por malas condiciones del camino: en 2010 hubo 87 accidentes por cada 100,000 vehículos.

b) Nuevo León tiene la penúltima eficiencia terminal en preparatoria ya que sólo el 54% de los alumnos la termina según la SEP, cifra que está siete puntos porcentuales por debajo del promedio nacional.

c) Nuevo León se ubica en el lugar número 29 en la relación de la producción agrícola y el consumo de agua en la agricultura.

Buenas prácticas, malas prácticas y propuestas

Finanzas públicas: Las obligaciones financieras de Nuevo León representan el 166% de las transferencias que recibe de la federación. Una de las debilidades de la Ley Estatal de Deuda Pública radica en la aprobación de deuda de corto plazo. Para regular mejor este rubro, se recomienda incluir la obligación del ejecutivo a informar al legislativo local sobre este tema, así como prohibir la reestructuración este tipo de deuda.

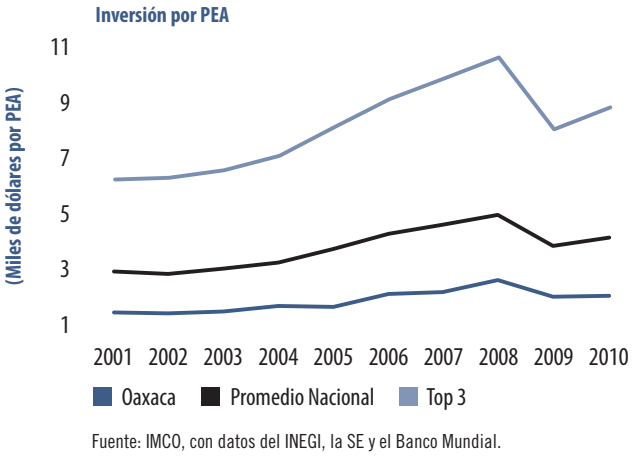
Educación: En Nuevo León 37 de cada 100 miembros de la PEA mayor a 25 años tiene estudios superiores.

Salud: Es la entidad donde menos tiempo hay que esperar para ser atendido en el Seguro Popular, 70 minutos en promedio.

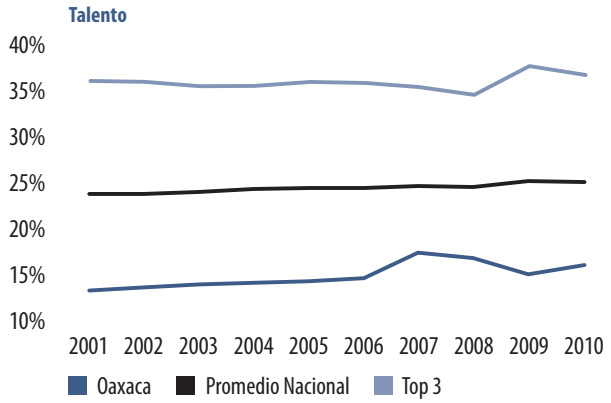
Seguridad: El estado de Nuevo León ha implementado parcialmente la reforma nacional de justicia criminal. Cabe destacar que, desde agosto de 2012, la entidad ha realizado controles de confianza a alrededor del 50% de la fuerza policiaca. La fecha límite para completar dicho proceso es el último día de 2012.

Evaluación: Nuevo León es la tercera entidad con mayor avance en materia de evaluación de programas de desarrollo social según el CONEVAL. Cuenta con indicadores de resultados y de gestión para programas sectoriales y los operativos anuales de sus dependencias. Ha realizado evaluaciones a programas de desarrollo social.

Oaxaca



Fuente: IMCO, con datos del INEGI, la SE y el Banco Mundial.



Fuente: ENOE: Porcentaje de personas de la PEA mayores a 25 años con estudios superiores.

Oaxaca

El estado de Oaxaca se mantuvo en la posición 32, último lugar del Índice de Competitividad Estatal entre 2008 y 2010. En el mismo período, la entidad avanzó seis lugares en el subíndice **Vinculación con el mundo**, al pasar de la posición 29 a la 23. En contraste, retrocedió tres lugares en el subíndice **Sistema de derecho confiable y objetivo**, ubicándose en la posición 24.*

Subíndices destacados

Vinculación con el mundo: El mejor posicionamiento de este subíndice se debe a un incremento –superior al 700%– en la correspondencia internacional enviada y recibida, pasando de 0.28 a 2.29 piezas por cada mil habitantes. Esta situación permitió que Oaxaca subiera 21 posiciones en este indicador, al pasar del lugar 28 en 2008 al siete en 2010.

Sistema de derecho confiable y objetivo: El único motivo de la caída de tres posiciones en el subíndice es el incremento en la incidencia delictiva dentro de la entidad. En 2008 se registraron 764 delitos por cada 100,000 habitantes, lo que ubicaba a Oaxaca en la quinta posición del indicador. Sin embargo, en 2010 la tasa se incrementó a 1,602 delitos por cada 100 mil habitantes, provocando que Oaxaca cayera hasta el lugar 18.

Fortalezas:

a) Según la CFE, Oaxaca es uno de los ocho estados con mayor generación eléctrica a través de fuentes no contaminantes (27.8% del total).

b) Es la segunda entidad con menores egresos por deuda pública. Oaxaca dejó de ocupar la primera posición nacional en este indicador cuando su flujo de egresos por ese concepto aumentó de 0.3% a 1.42%.

c) Oaxaca mejoró 16 posiciones en el indicador de equidad salarial de género, ya que datos del INEGI muestran que el ingreso de la mujer pasó de respresentar 51.7% del ingreso del hombre en 2008, a 60.4% en 2010.

d) De acuerdo con INEGI, se incrementó el número de vehículos de transporte público de 4.7 a 9.3 por cada mil habitantes.

Debilidades:

a) Oaxaca ocupa el último lugar en el subíndice Sociedad incluyente, preparada y sana, ya que: sigue siendo la entidad con menor acceso a drenaje con el 69.55% de la población, según la CONAGUA. Además redujo su calidad educativa al presentar una calificación promedio en matemáticas de 438 en la prueba ENLACE. Fue la segunda entidad con más población sin acceso a instituciones de salud, según la Secretaría de Salud. Por último es la tercera entidad con mayor porcentaje de defunciones en niños menores de un año de edad por cada mil nacidos vivos, según cifras de la CONAPO.

* El Índice de Competitividad Estatal 2012 se construye con datos al cierre de 2010. Para algunos indicadores existen actualizaciones a 2011 e, incluso, a 2012 en algunos casos. Sin embargo, la única forma de tener un panel de datos comparable para todos los estados en todos los indicadores es hacer un corte a 2010.



PIB per cápita:

$35,812



Inversión por trabajador (USD):

$1,968



Porcentaje de la PEA con educación superior:

16%

Oaxaca					
	Subíndice	Posición 2008	Posición 2010	Mejoró/Empeoró	
	Sistema de Derecho confiable y objetivo	21	24		-3
	Manejo sustentable del medio ambiente	31	32		-1
	Sociedad incluyente, preparada y sana	31	32		-1
	Economía y finanzas públicas	28	27		1
	Sistema político estable y funcional	30	29		1
	Mercado de factores	32	32		0
	Sectores precursores de clase mundial	29	28		1
	Gobierno eficiente y eficaz	32	32		0
	Vinculación con el mundo	29	23		6
	Innovación de los sectores económicos	31	32		-1
	General	32	32		0

b) Es la segunda entidad con menor porcentaje de penetración de telefonía móvil, así como de hogares con televisión de paga y telefonía fija, con 47 celulares por cada 100 habitantes y 9.46% de las viviendas con TV y teléfono.

c) Oaxaca es el estado con más muertes por desnutrición, con 19.7 muertes por cada 100,000 habitantes.

d) A pesar de que el salario promedio por hora trabajada creció en 12.5% entre 2008 y 2010, hasta alcanzar los $23.5 pesos, sigue siendo el segundo estado con peores remuneraciones económicas.

e) Oaxaca es el segundo estado con menor grado de escolaridad de sus habitantes 5.7 años en promedio.

Buenas prácticas, malas prácticas y propuestas

Finanzas públicas: Es una de las entidades con peor eficiencia recaudatoria: 58% de los ingresos fiscales van al pago de nómina de la Secretaría de Finanzas estatal. Para mejorar la eficiencia de la administración pública se recomienda llevar un catálogo de cuentas, así como establecer el número de plazas gubernamentales y distinguir entre empleados de confianza y de base.

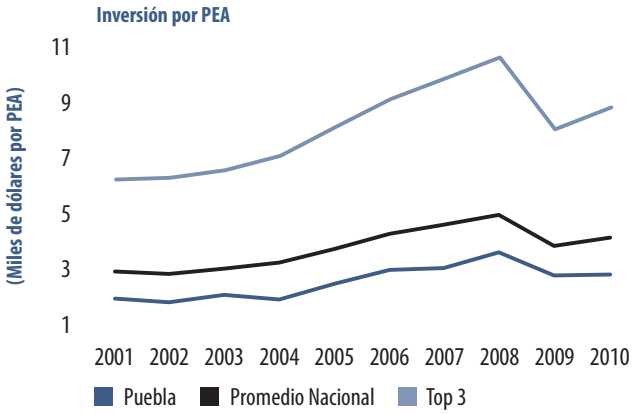
Educación: En Oaxaca, 16 de cada 100 miembros de la PEA mayor a 25 años tiene estudios superiores. El promedio en los estados es de 25 de cada 100, mientras que en el D.F. y Nuevo León el promedio es de 40 y 37 de cada 100 respectivamente.

Seguridad: El estado de Oaxaca ha implementado parcialmente la reforma nacional de justicia criminal. Cabe destacar que, desde agosto de 2012, la entidad ha realizado controles de confianza a más de una cuarta parte de la fuerza policiaca. La fecha límite para completar dicho proceso es el último día de 2012.

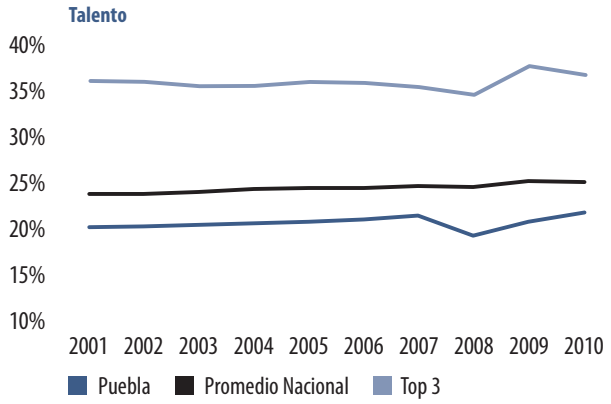
Salud: Oaxaca es la cuarta entidad con menor número de camas censales y médicos especialistas por afiliado al Seguro Popular.

Evaluación: Oaxaca no cuenta con Ley de Desarrollo Social, aunque se han realizado evaluaciones a programas de desarrollo social.

Puebla



Fuente: IMCO, con datos del INEGI, la SE y el Banco Mundial.



Fuente: ENOE: Porcentaje de personas de la PEA mayores a 25 años con estudios superiores.

Puebla

Puebla perdió un lugar entre 2008 y 2010, al pasar de la posición 27 a la 28 del Índice de Competitividad Estatal. La entidad mejoró su posición en seis de diez subíndices, destacando el avance de seis lugares en el subíndice de **Innovación de los sectores económicos**, en el que se ubicó en la posición 15. Por otro lado, perdió dos lugares en los subíndices de **Sociedad incluyente, preparada y sana** y en **Sistema Político estable y funcional.***

Subíndices destacados

Innovación de los sectores económicos: Puebla aumentó 10 posiciones en el indicador del crecimiento del PIB industrial, donde a pesar de tener una tasa de crecimiento en 2010 (18.4%), por encima del crecimiento registrado en 2008 (10%), su desempeño fue mejor al del promedio nacional. Por otra parte, el coeficiente de invención, medido como el número de patentes registradas por cada millón de habitantes, aumentó de 3.9 a 7.5.

Sociedad incluyente, preparada y sana: El debilitamiento de este subíndice se atribuye principalmente a tres indicadores. Ante todo, en Puebla el ingreso promedio de la mujer pasó del 61% del ingreso del hombre en 2008, a 59% en 2010. Esta pequeña disminución costó a Puebla siete posiciones, ya que el promedio de los estados mejoró en este aspecto. En otro tema, el indicador de atracción de talento sufrió también una caída porque el porcentaje de alumnos foráneos estudiando educación superior pasó de 5.3% a 3.8% en el periodo de estudio. Finalmente, una de las desventajas relativas del estado de Puebla dentro de este subíndice es que el número de médicos por cada mil habitantes (1.57) está por debajo de la media nacional (2).

Sistema político estable y funcional: El cambio negativo de dos lugares en este subíndice se puede explicar por la pérdida de tres posiciones en la participación ciudadana en las elecciones. Dicha participación aumentó en 1.7 puntos porcentuales, al pasar de 55.2% en 2008 a 56.9% en 2010. Sin embargo, la proporción de votantes en otros estados se incrementó en promedio 9%, por lo que la posición de Puebla en el indicador cayó del lugar 12 al 15.

Fortalezas:

a) Puebla presenta muy buenos resultados en eficiencia terminal de preparatoria y secundaria, donde ocupa el segundo y tercer lugar respectivamente.

b) Datos del INEGI muestran que los salarios promedio en Puebla aumentaron de forma importante, en 28.9%, pasando de $21.1 pesos por hora en 2008 a $27.2 pesos por hora en 2010.

c) En la entidad aumentó significativamente el tamaño del mercado hipotecario. El número de créditos de vivienda por cada 1000 miembros de la PEA aumentó en 36% en dos años según la CONAVI.

* El Índice de Competitividad Estatal 2012 se construye con datos al cierre de 2010. Para algunos indicadores existen actualizaciones a 2011 e, incluso, a 2012 en algunos casos. Sin embargo, la única forma de tener un panel de datos comparable para todos los estados en todos los indicadores es hacer un corte a 2010.



PIB per cápita:

$52,422



Inversión por trabajador (USD):

$2,858



Porcentaje de la PEA con educación superior:

25%

Puebla				
Subíndice	Posición 2008	Posición 2010	Mejoró/Empeoró	
Sistema de Derecho confiable y objetivo	31	31		0
Manejo sustentable del medio ambiente	9	8		1
Sociedad incluyente, preparada y sana	24	26		-2
Economía y finanzas públicas	24	23		1
Sistema político estable y funcional	12	14		-2
Mercado de factores	30	29		1
Sectores precursores de clase mundial	26	25		1
Gobierno eficiente y eficaz	28	29		-1
Vinculación con el mundo	15	13		2
Innovación de los sectores económicos	21	15		6
General	27	28		-1

Debilidades:

a) Puebla ocupa la penúltima posición en el Índice de imparcialidad de los jueces que elabora el Consejo Coordinador Financiero.

b) El número de empresas certificadas por su responsabilidad ambiental pasó de 2.6 a 1.8 por cada 10,000 unidades económicas, según datos de la SEMARNAT. Esto contrasta de forma importante con respecto al promedio nacional de 4.1 empresas certificadas por 10,000 unidades económicas.

c) Puebla tiene el cuarto mercado informal más grande del país, pues aproximadamente el 34% de su PEA trabaja en entidades no fiscalizadas.

Buenas prácticas, malas prácticas y propuestas

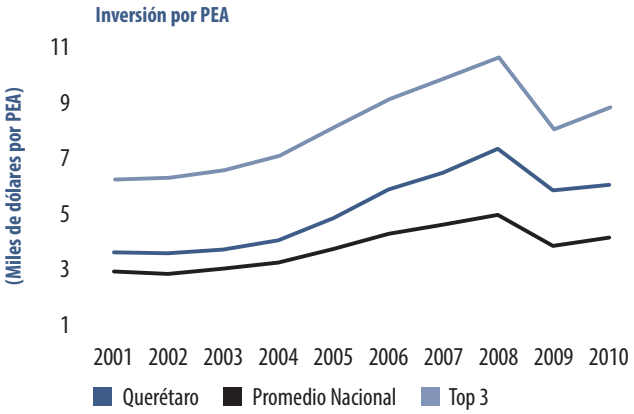
Finanzas Públicas: Puebla es una de las entidades con peor eficiencia recaudatoria: 44% de los ingresos fiscales van al pago de nómina de la Secretaría de Finanzas estatal. Para mejorar la eficiencia de la administración pública se recomienda establecer un sistema de contabilidad gubernamental, pues es una de las seis entidades federativas que aún no cuentan con dicho sistema.

Educación: En Puebla 25 de cada 100 miembros de la PEA mayor a 25 años tiene estudios superiores. El promedio en los estados es de 25 de cada 100, mientras que en el D.F. y Nuevo León el promedio es de 40 y 37 de cada 100 respectivamente.

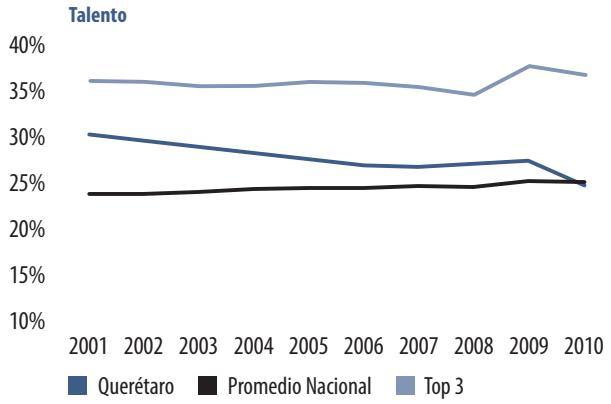
Seguridad: El estado de Puebla comenzará a implementar la reforma nacional de justicia criminal para enero de 2013. Cabe destacar que, desde agosto de 2012, la entidad ha realizado controles de confianza a alrededor del 50% de la fuerza policiaca. La fecha límite para completar dicho proceso es el último día de 2012.

Evaluación: La ley crea el Instituto de Evaluación y Medición de Marginación y Pobreza. Sin embargo, éste desapareció de acuerdo con un estudio del CONEVAL.

Querétaro



Fuente: IMCO, con datos del INEGI, la SE y el Banco Mundial.



Fuente: ENOE: Porcentaje de personas de la PEA mayores a 25 años con estudios superiores.

Querétaro

Entre 2008 a 2010 el estado de Querétaro escaló tres posiciones en el Índice de Competitividad Estatal, para ubicarse en el quinto lugar nacional. El estado avanzó cinco posiciones en su **Vinculación con el mundo**, seis en su **Sistema de Derecho**, y tres en el **Manejo sustentable del medio ambiente**. La ventaja de Querétaro en relación con otros estados radica en la **Innovación de los sectores económicos**, subíndice en el que ocupa la tercera posición. En otro sentido, destacó la pérdida de nueve posiciones en el **Sistema político estable y funcional.***

Subíndices destacados

Vinculación con el mundo: La mejoría en este ámbito se debió a que, entre 2008 y 2010, Querétaro ganó 12 posiciones en el indicador de correspondencia internacional enviada y recibida. En 2010 registró 2.01 piezas intercambiadas por cada mil habitantes, más de cinco veces lo que se envió y recibió en 2008.

Sistema de Derecho confiable y objetivo: Querétaro ocupa el quinto lugar en este subíndice. Es el estado con la segunda tasa de homicidios más baja del país, y es el tercer estado con menor percepción sobre inseguridad según el ICESI.

Manejo sustentable del medio ambiente: El estado de Querétaro se volvió más eficiente en el manejo de basura, pues en 2008 el 74% de los residuos sólidos se depositaban en rellenos sanitarios, mientras que en 2010 esta relación fue del 82.6%. Esta cifra está muy por encima del promedio nacional (69%), con lo que es el octavo lugar nacional en este tema. Igualmente, avanzó seis posiciones en el volumen de tratamiento de aguas residuales, al pasar de 716 litros por segundo de agua tratada en 2008 a 1,499 en 2010.

Sistema político estable y funcional: El debilitamiento de este subíndice se atribuye en su totalidad a que Querétaro perdió 13 posiciones en el indicador de participación ciudadana en las elecciones. El porcentaje de personas que acudieron a votar en la penúltima elección fue 57.3%, pero sólo el 51.5% lo hizo en en la más reciente.

Fortalezas:

a) Querétaro es la entidad con mayor recaudación de tenencia. Además, entre 2008 y 2010 el dinero que se fiscaliza por ese concepto creció 8.6 veces.

b) Con 27 patentes solicitadas por cada millón de habitantes, Querétaro tiene el segundo coeficiente de invención más alto del país.

c) Con 4.2 homicidios por cada 100 mil habitantes, Querétaro es el segundo estado con la tasa de homicidios más baja en el país.

d) Querétaro ocupa el tercer lugar a nivel nacional con menor percepción de inseguridad, la población mayor de 18 años que dice sentirse más insegura es de 34%, mientras que la media nacional es de 60%.

e) La inversión ejercida en adquisición de vivienda como porcentaje del PIB es de 3.3%, lo que ubica a Querétaro en la tercera posición en ese indicador.

* El Índice de Competitividad Estatal 2012 se construye con datos al cierre de 2010. Para algunos indicadores existen actualizaciones a 2011 e, incluso, a 2012 en algunos casos. Sin embargo, la única forma de tener un panel de datos comparable para todos los estados en todos los indicadores es hacer un corte a 2010.



PIB per cápita:

$89,227



Inversión por trabajador (USD):

$6,107



Porcentaje de la PEA con educación superior:

24%

Querétaro					
	Subíndice	Posición 2008	Posición 2010	Mejoró/Empeoró	
	Sistema de Derecho confiable y objetivo	11	5		6
	Manejo sustentable del medio ambiente	22	19		3
	Sociedad incluyente, preparada y sana	13	14		-1
	Economía y finanzas públicas	8	8		0
	Sistema político estable y funcional	11	20		-9
	Mercado de factores	14	17		-3
	Sectores precursores de clase mundial	16	15		1
	Gobierno eficiente y eficaz	18	14		4
	Vinculación con el mundo	14	9		5
	Innovación de los sectores económicos	3	3		0
	General	8	5		3

Debilidades:

a) En relación a la cantidad de agua que consume, la producción agrícola de Querétaro es la segunda menos eficiente del país: produce sólo $3,396.00 pesos/hm3; lo cual contrasta de forma importante con la media nacional ($78,408.00 pesos/$hm^3$).

b) Es el cuarto estado con menor calidad de transparencia (CIDE) con un puntaje de 58.3 sobre 100 puntos posibles.

Buenas prácticas, malas prácticas y propuestas

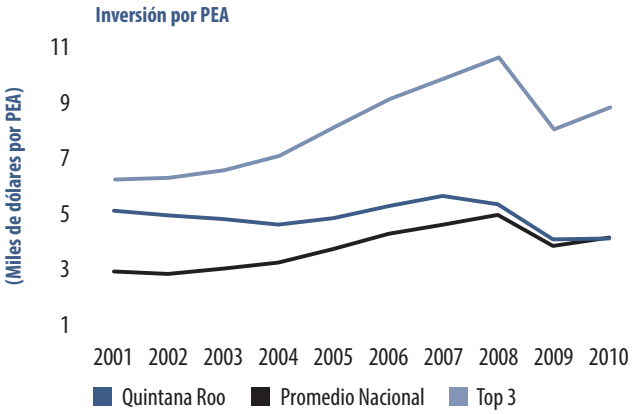
Finanzas públicas: Con 2.9%, Querétaro tiene uno de los menores niveles de egreso por deuda como porcentaje de sus participaciones federales. Se recomienda que el estado desglose la deuda por crédito e institución bancaria para mejorar la rendición de cuentas.

Educación: En Querétaro 24 de cada 100 miembros de la PEA mayor a 25 años tiene estudios superiores. El promedio en los estados es de 25 de cada 100, mientras que en el D.F. y Nuevo León el promedio es de 40 y 37 de cada 100 respectivamente.

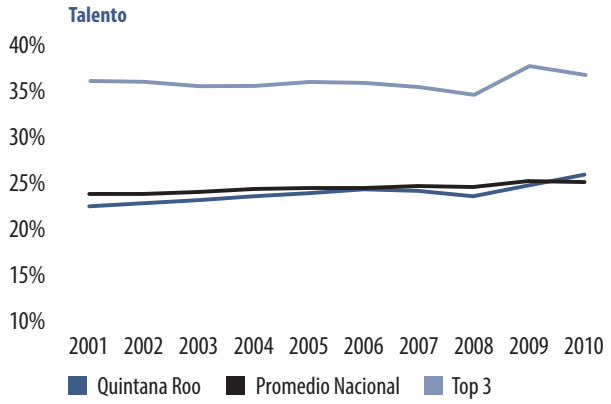
Seguridad: El estado de Querétaro aún debe implementar la reforma nacional de justicia criminal. Cabe destacar que, desde agosto de 2012, la entidad ha realizado controles de confianza a más de la mitad de la fuerza policiaca. La fecha límite para completar dicho proceso es el último día de 2012.

Evaluación: No existe la Ley de Desarrollo Social, y tampoco se detectaron evaluaciones de programas de desarrollo social.

Quintana Roo



Fuente: IMCO, con datos del INEGI, la SE y el Banco Mundial.



Fuente: ENOE: Porcentaje de personas de la PEA mayores a 25 años con estudios superiores.

Quintana Roo

El estado de Quintana Roo perdió seis lugares en el Índice de Competitividad Estatal entre 2008 y 2010, al pasar de la posición 10 a la 16. Esto se explica por una dramática caída en el subíndice de **Economía y finanzas públicas**, en el que el estado pasó del sexto al último lugar nacional. Además, la entidad perdió diez lugares en el subíndice de **Sistema político estable y funcional**, donde pasó de la posición 20 a la 30. Finalmente, la entidad retrocedió cuatro posiciones en el subíndice de **Sistema de derecho confiable y objetivo**, donde pasó del lugar 24 al 28.*

Subíndices destacados

Economía y finanzas públicas: La pérdida de 26 lugares en este subíndice estuvo motivada por la caída de 25 lugares en el indicador de crecimiento promedio del PIB, pues éste pasó de ser del 5% en 2008 a detenerse por completo en 2010. Por otro lado, Quintana Roo registró un retroceso de 16 posiciones en el indicador "pasivos promedio del gobierno", y es que las obligaciones financieras de la entidad pasaron de representar 2% de su PIB en 2008 a 6% en 2010.

Sistema político estable y funcional: La pérdida de 10 lugares en este subíndice estuvo motivada por la pérdida de diez lugares en el indicador de participación ciudadana en las elecciones de gobernador. El porcentaje del sufragio en Quintana Roo pasó de 52.3% en 2008 a 39.6% en 2010: con ello, la entidad posee al electorado más inactivo del país.

Sistema de Derecho confiable y objetivo: El debilitamiento de este subíndice se explica porque la entidad es la tercera más ineficiente en lo referente a la ejecución de contratos (Consejo Coordinador Financiero –CCF–) y en la duración de procedimientos mercantiles (*Doing Business*). Además, es la cuarta entidad con peor calidad institucional de la justicia, según un reporte del CCF.

Fortalezas:

a) Quintana Roo es la entidad con mayor densidad de transporte público tiene 25.5 vehículos de transporte por cada mil habitantes.

b) Quintana Roo concentra el 43% de las entradas de visitantes extranjeros al país.

c) Los ingresos que percibe la entidad por turismo alcanzan el 18.5% de su PIB, convirtiendola en la entidad con mejor desempeño en el sector.

d) El 38% de la electricidad de Quintana Roo proviene de fuentes no contaminantes, lo que hace del estado el líder en el uso de energías alternativas.

Debilidades:

a) Tiene el peor resultado del subíndice de Economía y finanzas públicas, ya que cuenta con el mayor flujo de egresos por deuda pública, el mayor nivel de deuda con relación a su PIB, y como porcentaje de los ingresos que recibe de la federación.

* El Índice de Competitividad Estatal 2012 se construye con datos al cierre de 2010. Para algunos indicadores existen actualizaciones a 2011 e, incluso, a 2012 en algunos casos. Sin embargo, la única forma de tener un panel de datos comparable para todos los estados en todos los indicadores es hacer un corte a 2010.



PIB per cápita:

$92,445



Inversión por trabajador (USD):

$4,148



Porcentaje de la PEA con educación superior:

26%

Quintana Roo				
Subíndice	Posición 2008	Posición 2010	Mejoró/Empeoró	
Sistema de Derecho confiable y objetivo	24	28		-4
Manejo sustentable del medio ambiente	17	13		4
Sociedad incluyente, preparada y sana	16	13		3
Economía y finanzas públicas	6	32		-26
Sistema político estable y funcional	20	30		-10
Mercado de factores	15	9		6
Sectores precursores de clase mundial	2	3		-1
Gobierno eficiente y eficaz	14	12		2
Vinculación con el mundo	5	5		0
Innovación de los sectores económicos	30	28		2
General	10	16		-6

b) Quintana Roo es el último lugar en eficiencia terminal en preparatoria sólo la mitad de los alumnos que ingresan a ella la terminan.

d) Quintana Roo es de los estados donde más difícil resulta registrar una propiedad (*Doing Business*).

Buenas prácticas, malas prácticas y propuestas

Finanzas públicas: Las obligaciones financieras de Quintana Roo representan 176% de sus transferencias federales. Una de las debilidades de la Ley Estatal de Deuda Pública radica en la aprobación de deuda de corto plazo. Para regular mejor este rubro, se recomienda incluir la obligación del ejecutivo a informar al legislativo local sobre el tema, así como prohibir la reestructuración este tipo de deuda.

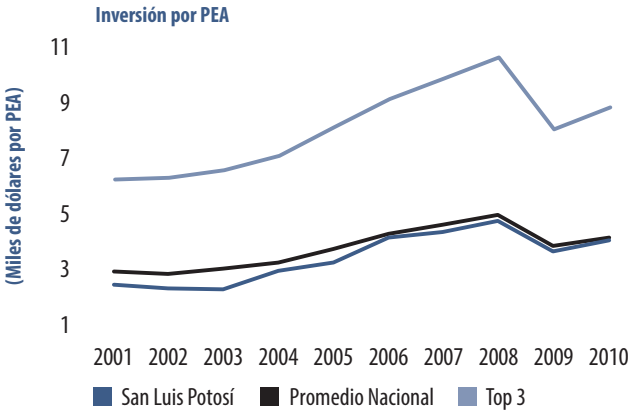
Educación: En Quintana Roo, 26 de cada 100 miembros de la PEA mayor a 25 años tiene estudios superiores. El promedio en los estados es de 25 de cada 100, mientras que en el D.F. y Nuevo León el promedio es de 40 y 37 de cada 100 respectivamente.

Salud: Junto con Michoacán, es la entidad donde existe mayor tiempo de espera para ser atendido en el Seguro Popular 160 minutos en promedio.

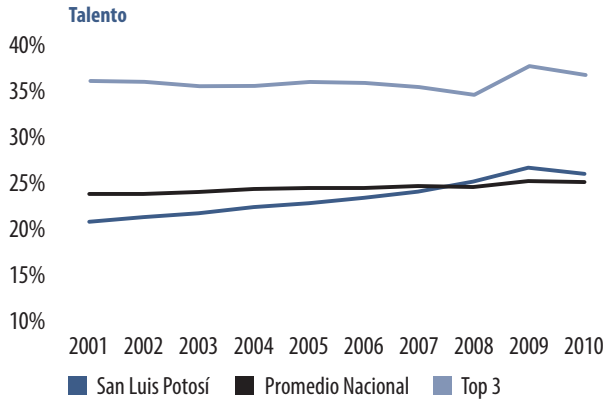
Seguridad: El estado de Quintana Roo aún debe implementar la reforma nacional de justicia criminal. Cabe destacar que, desde agosto de 2012, la entidad ha realizado controles de confianza a alrededor de 15% fuerza policiaca. La fecha límite para completar dicho proceso es el último día de 2012.

Evaluación: La Ley establece la creación de la Comisión Estatal de Evaluación de Desarrollo Social. Sin embargo, en la práctica no se detectaron evaluaciones de programas.

San Luis Potosí



Fuente: IMCO, con datos del INEGI, la SE y el Banco Mundial.



Fuente: ENOE: Porcentaje de personas de la PEA mayores a 25 años con estudios superiores.

San Luis Potosí

San Luis Potosí ganó dos posiciones en el Índice de Competitividad Estatal entre 2008 y 2010, al pasar del lugar 24 al 22. Este cambio se explica por el fortalecimiento del **Sistema político estable y funcional** de la entidad, subíndice en el que ocupaba el lugar 21 y en el que avanzó seis posiciones. De igual forma, la variación se atribuye a que en el subíndice de **Vinculación con el mundo,** San Luis Potosí pasó de la posición 20 a la 15.*

Subíndices destacados

Sistema político estable y funcional: El mejoramiento que San Luis Potosí, presentó, se debió en su totalidad a que la participación de los ciudadanos en las elecciones fue mayor en 2010 que en 2008. Aunque el porcentaje del sufragio aumentó seis puntos porcentuales en el período, de 45% a 51%, los votantes de la entidad representan apenas la mitad de su electorado potencial. Por ello, San Luis Potosí se mantuvo por debajo del promedio de participación política en el resto de los estados (54.7%), y se ubicó en el lugar 24.

Vinculación con el mundo: De acuerdo con datos de la Secretaría de Economía, San Luis Potosí fue más atractivo para los inversionistas globales. En 2008, de cada mil dólares de PIB, sólo $7.2 provenían de este tipo de inversión. Sin embargo, esta cifra se duplicó en 2010. Este avance le valió a la entidad la décima posición nacional en el rubro de inversión extranjera directa (IED). A pesar de ello, padece un rezago importante en comparación con las entidades de mejor desempeño. San Luis Potosí atrae cinco veces menos IED que Nuevo León, quién ocupa la primera posición.

Fortalezas:

a) Es el estado que menos necesitó del apoyo del Fondo de Desastres Naturales (FONDEN). Entre 2008 y 2010 esta cifra pasó de nueve a uno, lo que lo hizo avanzar 17 posiciones.

b) En San Luis Potosí no instaló secciones de atención especial en las elecciones de 2010, según reportó el IFE. La entidad comparte el primer lugar nacional con Aguascalientes.

c) De acuerdo con datos del Instituto Nacional de Ecología, Las ciudades de más de 500,000 habitantes de San Luis Potosí monitorean la calidad del aire.

d) La atracción de talento, medida como el porcentaje de estudiantes foráneos en educación superior que atrajo la entidad, aumentó de 1.22% a 1.95% entre 2008 y 2010. Con lo que subió de la posición 17 a la 11.

Debilidades:

a) Ocupa el penúltimo lugar en inversión en bienes informáticos. De cada millón de pesos de PIB, sólo destinó $3.5 pesos a este rubro en 2010.

* El Índice de Competitividad Estatal 2012 se construye con datos al cierre de 2010. Para algunos indicadores existen actualizaciones a 2011 e, incluso, a 2012 en algunos casos. Sin embargo, la única forma de tener un panel de datos comparable para todos los estados en todos los indicadores es hacer un corte a 2010.



PIB per cápita:

$62,750



Inversión por trabajador (USD):

$4,092



Porcentaje de la PEA con educación superior:

26%

San Luis Potosí				
Subíndice	Posición 2008	Posición 2010	Mejoró/Empeoró	
Sistema de Derecho confiable y objetivo	19	20		-1
Manejo sustentable del medio ambiente	23	24		-1
Sociedad incluyente, preparada y sana	22	21		1
Economía y finanzas públicas	25	24		1
Sistema político estable y funcional	21	15		6
Mercado de factores	21	22		-1
Sectores precursores de clase mundial	22	22		0
Gobierno eficiente y eficaz	15	19		-4
Vinculación con el mundo	20	15		5
Innovación de los sectores económicos	14	18		-4
General	24	22		2

b) Se ubica en el lugar 30 en el Índice de la calidad del gobierno electrónico elaborado por Espacios Públicos.

c) Ocupa el lugar 30 en calidad educativa medida en términos de la calificación promedio en matemáticas de primaria en la prueba ENLACE.

d) Es la cuarta entidad con menor densidad de transporte público. En San Luis Potosí hay 4.1 vehículos por cada mil habitantes. En contraste, el promedio de las entidades es de 9 vehículos.

Buenas prácticas, malas prácticas y propuestas

Finanzas públicas: 90% de los ingresos de San Luis Potosí provienen de transferencias federales. En 2012, la entidad decidió mantener la tenencia para vehículos nuevos, lo que probablemente fortalecerá sus finanzas públicas.

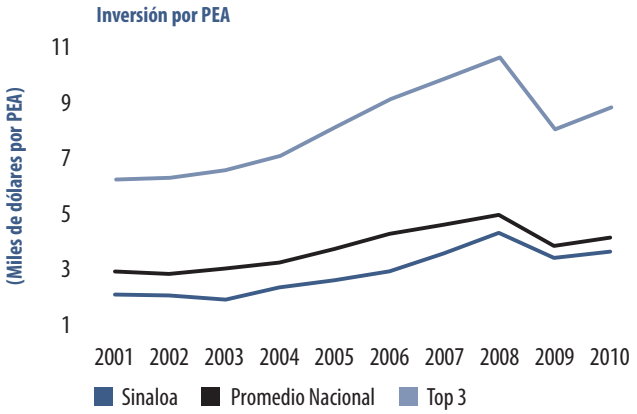
Educación: En San Luis Potosí 26 de cada 100 miembros de la PEA mayor a 25 años tiene estudios superiores. El promedio en los estados es de 25 de cada 100, mientras que en el D.F. y Nuevo León el promedio es de 40 y 37 de cada 100 respectivamente.

Salud: Es la tercera entidad con menos médicos generales y enfermeras por habitante.

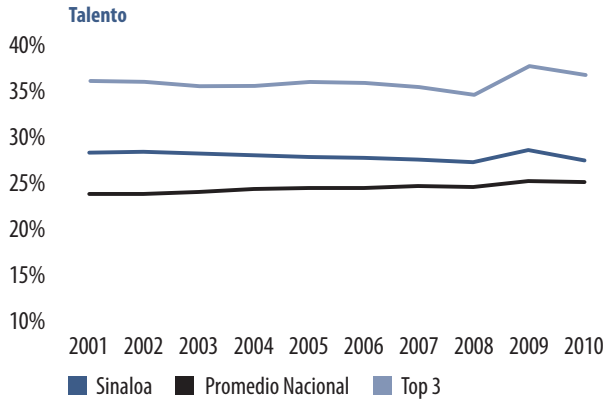
Seguridad: El estado de San Luis Potosí aún debe implementar la reforma nacional de justicia criminal. Cabe destacar que, desde agosto de 2012, la entidad ha realizado controles de confianza a más de una cuarta fuerza policiaca. La fecha límite para completar dicho proceso es el último día de ese año.

Evaluación: La Secretaría de Desarrollo Social y Regional es la encargada de la evaluación de la política de desarrollo social. Sin embargo, en la práctica no se detectaron evaluaciones de programas.

Sinaloa



Fuente: IMCO, con datos del INEGI, la SE y el Banco Mundial.



Fuente: ENOE: Porcentaje de personas de la PEA mayores a 25 años con estudios superiores.

Sinaloa

El estado de Sinaloa ganó una posición en el Índice de Competitividad Estatal, al pasar de la posición 12 a la 11 entre 2008 y 2010. El avance positivo se debe al fortalecimiento del subíndice de **Economía y finanzas públicas**, en el cual la entidad avanzó 12 posiciones, al pasar de la 22 a la 10. De forma similar, el estado ganó tres lugares en el subíndice de **Sistema de Derecho confiable y objetivo**. En contraste, destaca la pérdida de nueve posiciones en el subíndice de **Innovación de los sectores económicos.***

Subíndices destacados

Economía y finanzas públicas: Sinaloa mejoró en este subíndice debido a que disminuyó ligeramente el saldo de su deuda en relación a su PIB (de 1.88% a 1.85%), mientras que ésta se incrementó en el promedio de las entidades, lo que le valió a Sinaloa un avance de 12 posiciones en la clasificación nacional. Además, la deuda como porcentaje de los ingresos que Sinaloa recibe de la federación se contrajo de 46% en 2008 a 44% en 2010, lo que también mejora la posición de la entidad en relación al resto del país.

Sistema de Derecho confiable y objetivo: El fortalecimiento de Sinaloa en este tema se debe en su totalidad a que el Índice de percepción de inseguridad mejoró en la entidad. El porcentaje de personas de 18 y más que piensa que su estado es inseguro pasó de 74% en 2008 a 67% en 2010.

Innovación de los sectores económicos: Sinaloa ocupaba la posición diez en el subíndice, y en 2010 se colocó en la 19. Este cambio negativo se debe a que cayó dos posiciones en tres indicadores: el número de patentes solicitadas por cada millón de habitantes que pasó de 5.7 a 5.3. El número de empresas certificadas con ISO 9000, aumentó menos que el promedio nacional en números absolutos y el crecimiento del PIB del sector servicios ya que esta tasa se incrementó en menor proporción que en el resto de los estados.

Fortalezas:

a) Sinaloa es el segundo lugar nacional en el Índice de calidad institucional de la justicia realizado por el Consejo Coordinador Financiero. En una escala de 1 a 5, el estado obtuvo una calificación de tres. Sinaloa se encuentra 18.8% por encima de la media nacional.

b) La entidad avanzó 16 posiciones en el indicador de tamaño del mercado hipotecario. En 2008 se reportaron 28 créditos de vivienda ejercidos por cada mil personas económicamente activas. Dos años después se registraron 38. En ese indicador Sinaloa pasó del lugar 26 al 10.

c) En el Índice de calidad de gobierno electrónico, Sinaloa ganó 14 lugares entre 2008 y 2010. De acuerdo con Espacios Públicos su calificación era de 9.6 en 2008 en una escala de 0 a 100, y en 2010 su calificación llegó a 46.9.

* El Índice de Competitividad Estatal 2012 se construye con datos al cierre de 2010. Para algunos indicadores existen actualizaciones a 2011 e, incluso, a 2012 en algunos casos. Sin embargo, la única forma de tener un panel de datos comparable para todos los estados en todos los indicadores es hacer un corte a 2010.



PIB per cápita:

$65,957



Inversión por trabajador (USD):

$3,640



Porcentaje de la PEA con educación superior:

27%

Sinaloa					
	Subíndice	Posición 2008	Posición 2010	Mejoró/Empeoró	
	Sistema de Derecho confiable y objetivo	12	9	👍	3
	Manejo sustentable del medio ambiente	24	26	👎	-2
	Sociedad incluyente, preparada y sana	11	11		0
	Economía y finanzas públicas	22	10	👍	12
	Sistema político estable y funcional	10	10		0
	Mercado de factores	12	10	👍	2
	Sectores precursores de clase mundial	6	5	👍	1
	Gobierno eficiente y eficaz	10	7	👍	3
	Vinculación con el mundo	19	24	👎	-5
	Innovación de los sectores económicos	10	19	👎	-9
	General	12	11	👍	1

Debilidades

a) Después de Chihuahua, Sinaloa es el estado con la mayor tasa de homicidios del país: 90.3 asesinatos por cada 100 mil habitantes en 2010. Esta tasa aumentó en 192% en 2 años.

b) En el "plazo promedio de vencimiento de la deuda", Sinaloa es el penúltimo lugar nacional. Aunque de 2008 a 2010 acortó el plazo de 22 a 20 años, sigue siendo de los plazos más largos, ya que la media nacional de vencimiento es de 14 años.

c) Sinaloa presenta una de las disminuciones más grandes en la tasa de participación laboral de las mujeres. La población femenina ocupada como porcentaje de la PEA pasó de 36% en 2008 a 33% en 2010.

Buenas prácticas, malas prácticas y propuestas

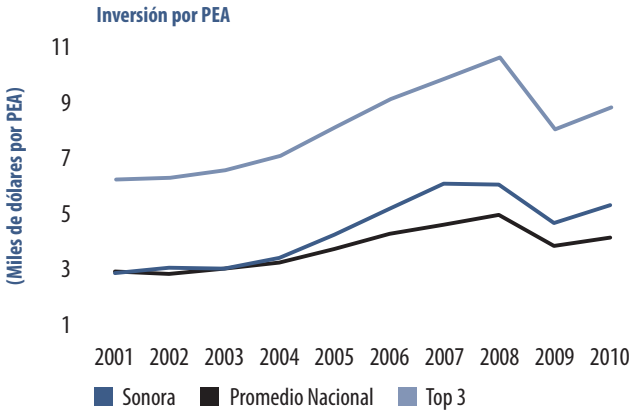
Finanzas públicas: Con 3.79%, Sinaloa tiene uno de los menores niveles de egreso por deuda como porcentaje de sus participaciones federales. Se recomienda que el estado informe sobre pagos por adeudos del ejercicio fiscal anterior.

Educación: En Sinaloa 27 de cada 100 miembros de la PEA mayor a 25 años tiene estudios superiores. El promedio en los estados es de 25 de cada 100, mientras que en el D.F. y Nuevo León el promedio es de 40 y 37 de cada 100 respectivamente.

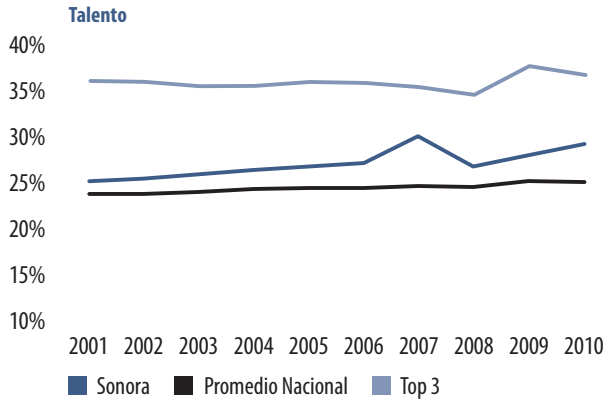
Seguridad: El estado de Sinaloa aún debe implementar la reforma nacional de justicia criminal. Cabe destacar que, desde agosto de 2012, la entidad ha realizado controles de confianza a más de la mitad de fuerza policiaca. La fecha límite para completar dicho proceso es el último día de 2012.

Evaluación: Junto con Morelos, es la tercera entidad con peor desempeño en el monitoreo y evaluación de programas de desarrollo social según el CONEVAL. No existe Ley de Desarrollo Social y no se detectaron evaluaciones de programas o políticas de desarrollo social.

Sonora



Fuente: IMCO, con datos del INEGI, la SE y el Banco Mundial.



Fuente: ENOE: Porcentaje de personas de la PEA mayores a 25 años con estudios superiores.

Sonora

El estado de Sonora permaneció en el lugar 15 en el Índice de Competitividad Estatal entre 2008 y 2010. Por un lado, en **Vinculación con el mundo** pasó del lugar ocho al 17, retrocediendo nueve posiciones. La entidad también perdió seis lugares en el subíndice de **Sistema político estable y funcional** donde pasó de la posición 18 a la 24. Por otro lado, la entidad avanzó ocho lugares en **Innovación de los sectores económicos**, donde se ubica en la posición 16 a nivel nacional.*

Subíndices destacados

Vinculación con el mundo: El debilitamiento de este subíndice se debe a que Sonora se volvió un estado menos atractivo para los inversionistas extranjeros entre 2008 y 2010. Con datos de la Secretaría de Economía, por cada mil dólares del PIB de la entidad, $49.6 ingresaron como inversión extranjera directa en 2008, pero esta relación cayó a sólo $4.9 dólares en 2010. Con ello, Sonora pasó del lugar cinco al 16 en el indicador. Además, el flujo de la correspondencia internacional del estado también mostró un retroceso con respecto a las demás entidades. A pesar de que el número de piezas intercambiadas por cada mil habitantes se incrementó de 0.53 en 2008 a 1.29 en 2010, el promedio de los estados aumentó. Con esto, Sonora perdió siete posiciones en el indicador.

Sistema político estable y funcional: La disminución de seis posiciones se debió a la pérdida de siete lugares en el indicador de participación ciudadana en las elecciones de gobernador. El porcentaje de sufragio promedio de los estados fue de 54.7%, mientras que en Sonora cayó de 53.1% en 2008 a 48.5% en 2010.

Innovación de los sectores económicos: El aumento de ocho posiciones en este subíndice se debió al avance de 21 lugares en el indicador de crecimiento del PIB en el sector industrial. Éste pasó de -1% en 2008 a 17% en 2010, siete puntos porcentuales por encima del promedio de las entidades. Por lo anterior, Sonora se ubicó en la posición número ocho de este indicador.

Fortalezas:

a) Sonora es el segundo lugar nacional en equidad salarial por género. El salario promedio de la mujer representa aproximadamente el 66.1% del ingreso del hombre.

b) Sonora tiene la segunda calificación promedio más alta del país en matemáticas en la prueba ENLACE. El puntaje de 560, es 6.2% superior al promedio nacional de 527.

c) Por cada litro de agua extraido del subsuelo en Sonora se recargan 0.64 litros según la CONAGUA.

d) El número de créditos por cada mil miembros de la PEA pasó de 38 en 2008 a 45 en 2010. Con esto, alcanzó la cuarta posición en este indicador a nivel nacional.

* El Índice de Competitividad Estatal 2012 se construye con datos al cierre de 2010. Para algunos indicadores existen actualizaciones a 2011 e, incluso, a 2012 en algunos casos. Sin embargo, la única forma de tener un panel de datos comparable para todos los estados en todos los indicadores es hacer un corte a 2010.



PIB per cápita:

$83,058



Inversión por trabajador (USD):

$5,401



Porcentaje de la PEA con educación superior:

29%

Sonora				
Subíndice	Posición 2008	Posición 2010	Mejoró/Empeoró	
Sistema de Derecho confiable y objetivo	18	16	👍	2
Manejo sustentable del medio ambiente	28	29	👎	-1
Sociedad incluyente, preparada y sana	8	4	👍	4
Economía y finanzas públicas	27	30	👎	-3
Sistema político estable y funcional	18	24	👎	-6
Mercado de factores	5	4	👍	1
Sectores precursores de clase mundial	10	11	👎	-1
Gobierno eficiente y eficaz	7	8	👎	-1
Vinculación con el mundo	8	17	👎	-9
Innovación de los sectores económicos	24	16	👍	8
General	15	15		0

Debilidades:

a) Sonora es el estado donde menos porcentaje de la extensión arbolada es reforestada anualmente.

b) Sonora es el estado con el mayor saldo de obligaciones financieras en relación a su PIB. Con 5.39%, está más de tres puntos porcentuales por encima del promedio de las entidades.

Buenas prácticas, malas prácticas y propuestas

Finanzas públicas: Las obligaciones financieras de Sonora representan 132% de sus transferencias federales. Una de las debilidades de la Ley Estatal de Deuda Pública radica en la aprobación de deuda de corto plazo. Para regular mejor este rubro, se recomienda incluir la obligación del ejecutivo a informar al legislativo local, así como prohibir la reestructuración este tipo de deuda.

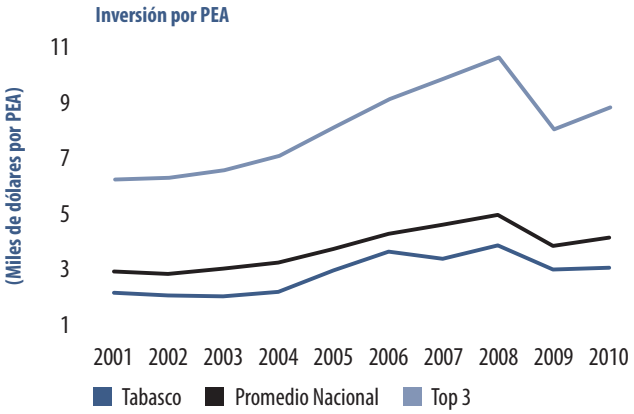
Educación: En Sonora 29 de cada 100 miembros de la PEA mayor a 25 años tiene estudios superiores. El promedio en los estados es de 25 de cada 100, mientras que en el D.F. y Nuevo León el promedio es de 40 y 37 de cada 100 respectivamente.

Salud: Con 6.9 altas hospitalarias por cada 100 afiliados, es la entidad más eficiente en los servicios médicos del Seguro Popular.

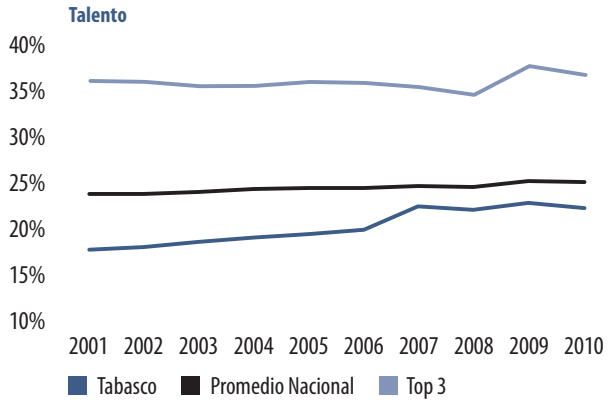
Seguridad: El estado de Sonora aún debe implementar la reforma nacional de justicia criminal. Cabe destacar que, desde agosto de 2012, la entidad ha realizado controles de confianza a alrededor de 50% fuerza policiaca. La fecha límite para completar dicho proceso es el último día de este año.

Evaluación: La Comisión Estatal de Desarrollo Social es la encargada de regular y coordinar la evaluación de programas de desarrollo social. No existe evidencia de que esta comisión esté funcionando.

Posición 25 Tabasco



Fuente: IMCO, con datos del INEGI, la SE y el Banco Mundial.



Fuente: ENOE: Porcentaje de personas de la PEA mayores a 25 años con estudios superiores.

Tabasco

Tabasco se mantuvo en la posición 25 del Índice de Competitividad Estatal en el período 2008-2010. Destacó la pérdida de 12 lugares en el subíndice de **Manejo sustentable del medio ambiente**, en el que se ubica en la posición 18. En el otro sentido, Tabasco avanzó 17 posiciones en el subíndice de **Economía y finanzas públicas**, en el que ahora se sitúa en la tercera posición nacional.*

Subíndices destacados

Manejo sustentable del medio ambiente: El debilitamiento de este subíndice se atribuye principalmente a que el manejo de basura en Tabasco, a pesar de haberse vuelto ligeramente más eficiente, fue superado con creces por el avance que el promedio de los estados registró en el tema. El porcentaje de disposición de residuos sólidos en rellenos sanitarios creció en dos puntos porcentuales en Tabasco, mientras que este aumento fue de siete puntos porcentuales para la media nacional. Lo mismo sucedió con el volumen tratado de aguas residuales, que en Tabasco aumentó más lentamente que en las otras entidades, ubicándose en 1,561 litros de agua tratada por segundo (casi 50% por debajo del promedio). Finalmente, Tabasco dejó de ser el líder en el número de empresas certificadas por su calidad ambiental, pues en 2010 sólo se registraron 10.8 certificados por cada 10,000 unidades económicas, nueve menos que en 2008.

Economía y finanzas públicas: La mejoría del subíndice se debió principalmente a la aceleración del ritmo de crecimiento del PIB de Tabasco, que pasó de 4.05% anual en 2008 a 4.25% en 2010. Esto le valió un avance de 11 posiciones en el indicador. Los egresos por deuda pública de la entidad se redujeron significativamente en el período 2008-2010. Éstos pasaron de 19% a sólo 1.7% de las transferencias recibidas de la federación: la tercera mejor relación comparada con las demás entidades. Además, el mejoramiento de las finanzas públicas de Tabasco se refleja también en que es el tercer lugar nacional en el saldo de su deuda, ya que las obligaciones financieras de la entidad representan el 13.5% del dinero que recibe de parte de la federación.

Fortalezas:

a) Tiene la mayor generación de electricidad de fuentes no contaminantes, pues el 28% de su energía se produce con fuentes limpias.

b) Tabasco es la tercera entidad con mayor número de médicos en relación a su población: 2.7 médicos por 100 mil habitantes. En comparación con el promedio de 2 médicos en los estados.

c) De acuerdo con el CIDE, Tabasco es la tercera mejor entidad en temas de transparencia, pues en el índice de este instituto obtuvo 84.5 puntos sobre los 100 puntos posibles.

Debilidades:

a) Tiene la menor inversión extranjera directa, ubicándose en $0.1 dólares por cada mil dólares de PIB, mientras que el promedio nacional es de $13.3 dólares.

* El Índice de Competitividad Estatal 2012 se construye con datos al cierre de 2010. Para algunos indicadores existen actualizaciones a 2011 e, incluso, a 2012 en algunos casos. Sin embargo, la única forma de tener un panel de datos comparable para todos los estados en todos los indicadores es hacer un corte a 2010.



PIB per cápita:

$114,284



Inversión por trabajador (USD):

$3,133



Porcentaje de la PEA con educación superior:

22%

Tabasco				
Subíndice	Posición 2008	Posición 2010	Mejoró/Empeoró	
Sistema de Derecho confiable y objetivo	29	29		0
Manejo sustentable del medio ambiente	6	18		-12
Sociedad incluyente, preparada y sana	19	19		0
Economía y finanzas públicas	20	3		17
Sistema político estable y funcional	3	5		-2
Mercado de factores	20	20		0
Sectores precursores de clase mundial	32	31		1
Gobierno eficiente y eficaz	30	30		0
Vinculación con el mundo	31	32		-1
Innovación de los sectores económicos	11	13		-2
General	25	25		0

b) Tiene la menor autonomía fiscal, pues el 95.3% de los ingresos del estado provienen de participaciones y aportaciones federales (el promedio nacional es de 82%).

c) Es la segunda entidad con mayor incidencia delictiva, pues en 2010 tuvo 3,239 delitos por 100 mil habitantes, más del doble que el promedio (1,594).

Buenas prácticas, malas prácticas y propuestas

Finanzas públicas: En 2012, la entidad decidió subsidiar entre el 50% y 85% del impuesto a la tenencia.

Educación: En Tabasco 22 de cada 100 miembros de la PEA mayor a 25 años tiene estudios superiores. El promedio en los estados es de 25 de cada 100, mientras que en el D.F. y Nuevo León el promedio es de 40 y 37 de cada 100 respectivamente.

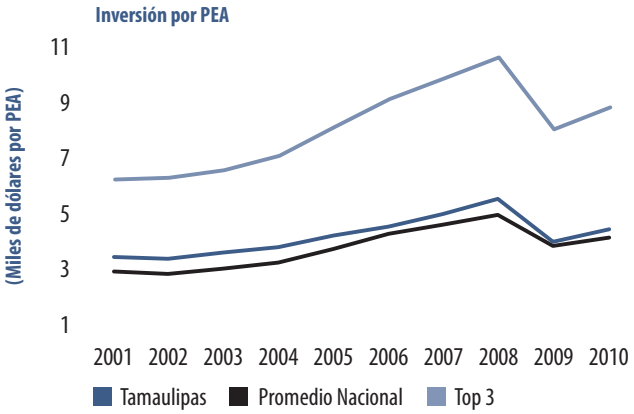
Salud: Tabasco es la cuarta peor entidad en cuanto al número de consultas externas del seguro popular.[1]

Seguridad: El gobierno de Tabasco tenía planeado implementar la reforma nacional de justicia criminal en septiembre de 2012. Cabe destacar que, desde agosto de 2012, la entidad ha realizado controles de confianza a más de una cuarta parte de la fuerza policiaca. La fecha límite para completar dicho proceso es el último día de 2012.

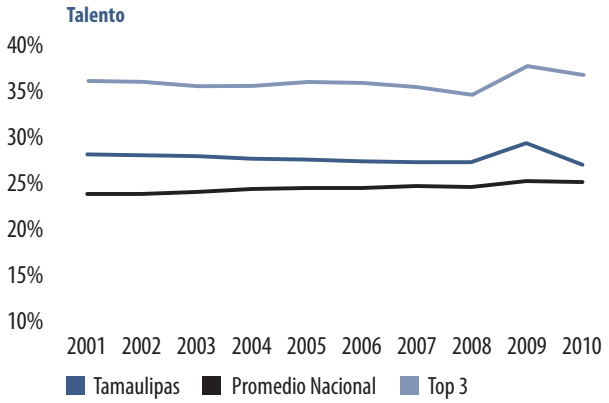
Evaluación: El estado cuenta con indicadores de resultados y de gestión por dependencia estatal. No se detectó información de su medición.

1. En la medida en que el número de afiliados al seguro popular en el estado determina el grueso de los recursos recibidos, las consultas y cirugías por cada 100 afiliados pueden interpretarse como una medida de eficiencia en el uso de los recursos.

Tamaulipas



Fuente: IMCO, con datos del INEGI, la SE y el Banco Mundial.



Fuente: ENOE: Porcentaje de personas de la PEA mayores a 25 años con estudios superiores.

Tamaulipas

El estado de Tamaulipas perdió cinco posiciones en el Índice de Competitividad Estatal entre 2008 y 2010, al pasar de la posición nueve a la 14. Esto se explica por la caída en el subíndice de **Innovación de los sectores económicos** donde pasó del lugar 12 al 26, perdiendo 14 posiciones. La entidad también cayó 13 lugares en **Economía y finanzas públicas** donde pasó de la posición cuatro a la 17. Finalmente, la entidad experimentó un retroceso de cinco posiciones en el subíndice de **Sistema político estable y funcional**, donde pasó del lugar 23 al 28 a nivel nacional.*

Subíndices destacados

Innovación de los sectores económicos: La pérdida de 14 posiciones en este subíndice estuvo motivada porque Tamaulipas retrocedió 16 lugares en el indicador de crecimiento del PIB industrial. Durante 2010, Tamaulipas estuvo ocho puntos porcentuales debajo del promedio nacional de crecimiento en este sector. En el mismo sentido, el PIB de servicios creció a un ritmo de 7.4% en 2010, mientras que éste se expandió a una tasa del 9.4% para el promedio de los estados. Finalmente, el retroceso en el subíndice se atribuye a que en Tamaulipas, el número de patentes solicitadas por cada millón de habitantes disminuyó de 4.8 en 2008 a 3.4 en 2010.

Economía y finanzas públicas: El debilitamiento de Tamaulipas en este tema se explica por el aumento de su deuda, tanto en relación al PIB, como en relación a los ingresos que recibe de la federación. El saldo de la deuda representó en 2010 el 2.6% del tamaño de su economía, cifra dos puntos porcentuales por encima de la de 2008. Más drásticamente, la deuda en relación a sus ingresos garantizables pasó de 11.6% a 71.06% en el periodo. Finalmente, la entidad perdió 11 posiciones en el indicador del crecimiento promedio del PIB, en el que se ubicó en la cuarta peor posición a nivel nacional.

Sistema político estable y funcional: La disminución de cinco posiciones en este subíndice estuvo motivada por una reducción en la participación ciudadana en las elecciones de gobernador. Tamaulipas pasó de la posición 23 a la 20 en el indicador, debido a que registró un sufragio de sólo 42.1% del electorado en 2010, doce puntos porcentuales por debajo del promedio nacional.

Fortalezas

a) Tamaulipas es el tercer estado que más comercia con el exterior, pues el valor de las de exportaciones e importaciones que se realizan en la entidad es 149% mayor que el de su PIB.

b) Es el cuarto estado con mayor intercambio de mercancía en puertos y aeropuertos. Según la SCT, en Tamaulipas más de 20, millones de toneladas se intercambian en dichas estaciones.

c) Tamaulipas se ubica en el segundo lugar del Índice de duración de procedimientos mercantiles del Consejo Coordinador Financiero, pues en una escala del 0 al 5 obtuvo 4.2 puntos, lo que está casi un punto por encima de la calificación promedio de las entidades.

* El Índice de Competitividad Estatal 2012 se construye con datos al cierre de 2010. Para algunos indicadores existen actualizaciones a 2011 e, incluso, a 2012 en algunos casos. Sin embargo, la única forma de tener un panel de datos comparable para todos los estados en todos los indicadores es hacer un corte a 2010.



PIB per cápita:

$84,811



Inversión por trabajador (USD):

$4,492



Porcentaje de la PEA con educación superior:

27%

Tamaulipas				
Subíndice	Posición 2008	Posición 2010	Mejoró/Empeoró	
Sistema de Derecho confiable y objetivo	2	2		0
Manejo sustentable del medio ambiente	32	31	👍	1
Sociedad incluyente, preparada y sana	10	12	👎	-2
Economía y finanzas públicas	4	17	👎	-13
Sistema político estable y funcional	23	28	👎	-5
Mercado de factores	4	5	👎	-1
Sectores precursores de clase mundial	14	10	👍	4
Gobierno eficiente y eficaz	24	21	👍	3
Vinculación con el mundo	7	10	👎	-3
Innovación de los sectores económicos	12	26	👎	-14
General	9	14	👎	-5

Debilidades

a) Tamaulipas ocupa el lugar 29 del Índice de información presupuestal que elaboramos en el IMCO. La entidad obtuvo una calificación de 37.2 de 100 puntos posibles, lo que está 15 puntos por debajo del promedio nacional.

b) Este estado es el que registra menor correspondencia internacional enviada y recibida en el país, con 0.62 piezas intercambiadas por cada 1,000 habitantes.

c) Se registraron 40 intervenciones del FONDEN a la entidad, con lo cual se ubica como la segunda entidad con más desastres naturales en el país.

Buenas prácticas, malas prácticas y propuestas

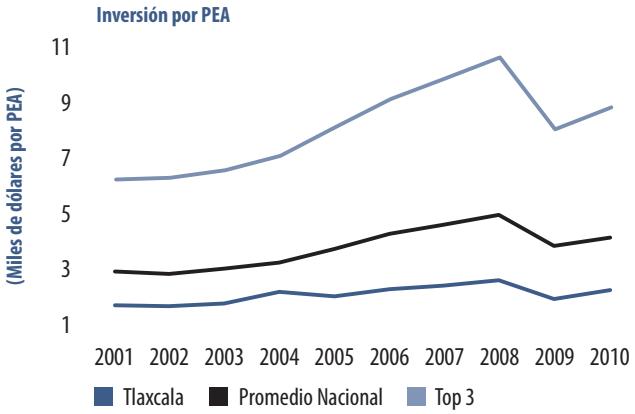
Finanzas Púbicas: La deuda de Tamaulipas se incrementó 512% entre 2008 y 2010. Entre las carencias legales de la regulación sobre deuda pública, destaca el hecho de que no se especifiquen topes para líneas de crédito. Tampoco se vincula el endeudamiento a los ingresos ordinarios.

Educación: En Tamaulipas, 27 de cada 100 miembros de la PEA mayor a 25 años tiene estudios superiores. El promedio en los estados es de 25 de cada 100, mientras que en el D.F. y Nuevo León el promedio es de 40 y 37 de cada 100 respectivamente.

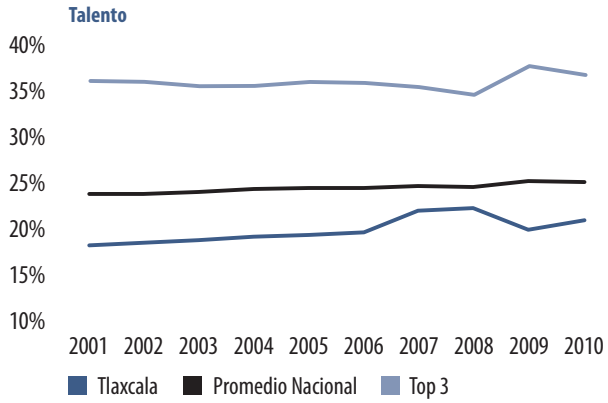
Seguridad: El estado de Tamaulipas comenzará a implementar la reforma nacional de justicia criminal en julio de 2013. Cabe destacar que, desde agosto de 2012, la entidad ha realizado controles de confianza a menos de una cuarta parte de la fuerza policiaca. La fecha límite para completar dicho proceso es el último día de 2012.

Evaluación: La Ley de Tamaulipas contempla la Comisión Estatal de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, pero no se detectaron evaluaciones de programas y políticas de desarrollo estatales.

Tlaxcala



Fuente: IMCO, con datos del INEGI, la SE y el Banco Mundial.



Fuente: ENOE: Porcentaje de personas de la PEA mayores a 25 años con estudios superiores.

Tlaxcala

El estado de Tlaxcala perdió un lugar en el Índice de Competitividad Estatal 2012 , en el que pasó de la posición 28 en 2008 a la 29 en 2010.

En ese período, la entidad mejoró ocho lugares en el subíndice de **Sistema de Derecho confiable y objetivo,** en el que se colocó en la posición 22. Adicionalmente, empeoró en los subíndices de **Sistema político estable y funcional,** donde perdió siete lugares pasando del cinco al 12, y **Manejo sustentable del medio ambiente,** donde perdió tres lugares al pasar del ocho al 11.*

Subíndices destacados

Sistema de Derecho confiable y objetivo: El aumento en este subíndice se debió a la mejora en el Índice de percepción sobre inseguridad. En este indicador realizado por el ICESI, el estado de Tlaxcala mejoró siete posiciones porque el porcentaje de la población que considera que su estado es inseguro pasó de 55% en 2008 a 54% en 2010.

Sistema político estable y funcional: Tlaxcala perdió siete posiciones en este subíndice debido a que el porcentaje de la participación ciudadana en las elecciones de gobernador pasó de 64% en la penúltima elección a 59% en la más reciente, con lo que la entidad perdió ocho lugares en ese indicador, al pasar del lugar tres al 11.

Manejo sustentable del medio ambiente: El estado de Tlaxcala empeoró tres posiciones en este subíndice, principalmente por el fuerte incremento en el número de emergencias industriales. Tlaxcala reportó 26 eventos de este tipo en 2010 a la PROFEPA, pero sólo una en 2008. Por esto, el estado cayó 23 posiciones en el indicador, ubicándose en la posición 24 a nivel nacional.

Fortalezas:

a) Con 465 delitos por cada 100,000 habitantes, Tlaxcala es el segundo estado con la incidencia delictiva más baja del país.

b) Tlaxcala es la segunda entidad con mayor proporción de empresas certificadas por responsabilidad ambiental 10.9 por cada 10,000 unidades económicas.

c) Tlaxcala es la entidad con menor flujo de egresos por deuda pública de municipios y estados: 0.01% como porcentaje de los ingresos por participaciones federales. Adicionalmente, presenta un buen desempeño en otros indicadores de finanzas públicas.

d) Tlaxcala es la tercera entidad donde más proporción de la superficie arbolada es reforestada (6%).

Debilidades:

a) Tlaxcala padece la mayor desigualdad en los ingresos de sus habitantes. En 2010, las personas que recibieron menos de dos salarios mínimos eran más de seis veces las que percibieron más de cinco.

* El Índice de Competitividad Estatal 2012 se construye con datos al cierre de 2010. Para algunos indicadores existen actualizaciones a 2011 e, incluso, a 2012 en algunos casos. Sin embargo, la única forma de tener un panel de datos comparable para todos los estados en todos los indicadores es hacer un corte a 2010.



PIB per cápita:

$40,468



Inversión por trabajador (USD):

$2,238



Porcentaje de la PEA con educación superior:

21%

Tlaxcala					
	Subíndice	Posición 2008	Posición 2010	Mejoró/Empeoró	
	Sistema de Derecho confiable y objetivo	30	22		8
	Manejo sustentable del medio ambiente	8	11		-3
	Sociedad incluyente, preparada y sana	23	22		1
	Economía y finanzas públicas	11	9		2
	Sistema político estable y funcional	5	12		-7
	Mercado de factores	29	28		1
	Sectores precursores de clase mundial	31	32		-1
	Gobierno eficiente y eficaz	31	31		0
	Vinculación con el mundo	25	22		3
	Innovación de los sectores económicos	19	17		2
	General	28	29		-1

b) Se ubicó como el estado con peor calificación en el Índice de calidad institucional de la justicia y en el de Duración de los procesos mercantiles, ambos del Consejo Coordinador Financiero.

c) Es el segundo estado con la menor penetración del sistema financiero privado, con solo un módulo de banca múltiple por cada 10,000 habitantes.

d) Se ubica como el estado con el tercer PIB per cápita más bajo del país: $40,468 pesos anuales en contraste con $81,384 pesos en el promedio nacional.

e) Es la segunda entidad con menor flujo de visitantes extranjeros.

Buenas prácticas, malas prácticas y propuestas

Finanzas públicas: Tlaxcala es una de las entidades con peor eficiencia recaudatoria: 58% de los ingresos fiscales van al pago de nómina de la Secretaría de Finanzas estatal. Para mejorar la eficiencia de la administración pública se recomienda establecer el número de plazas gubernamentales y distinguir entre empleados de confianza y de base.

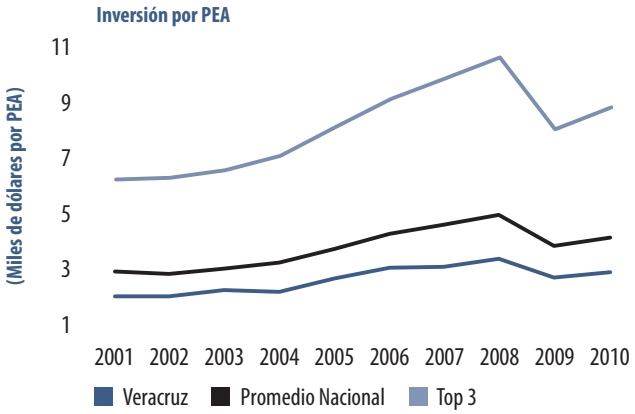
Educación: En Tlaxcala 21 de cada 100 miembros de la PEA mayor a 25 años tiene estudios superiores. El promedio en los estados es de 25 de cada 100, mientras que en el D.F. y Nuevo León el promedio es de 40 y 37 de cada 100 respectivamente.

Salud: Muestra un importante déficit en enfermeras, y su sistema de salud pública contaba con sólo un mastógrafo en 2010.

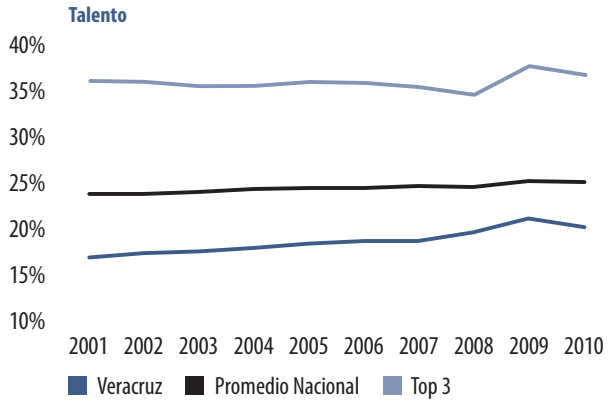
Seguridad: El estado de Tlaxcala comenzará a implementar la reforma nacional de justicia criminal en mayo de 2013. Cabe destacar que, desde agosto de 2012, la entidad ha realizado controles de confianza a más de la mitad de la fuerza policiaca. La fecha límite para completar dicho proceso es el último día de 2012.

Evaluación: Es la segunda entidad con peor desempeño en el monitoreo y evaluación de programas de desarrollo social según el CONEVAL. No se detectaron evaluaciones de programas y políticas de desarrollo estatales.

Veracruz



Fuente: IMCO, con datos del INEGI, la SE y el Banco Mundial.



Fuente: ENOE: Porcentaje de personas de la PEA mayores a 25 años con estudios superiores.

Veracruz

Entre 2008 y 2010, el estado de Veracruz perdió tres posiciones en el Índice de Competitividad Estatal, en el que se ubicó en el lugar 26. En el mismo periodo, la entidad retrocedió 13 posiciones en el subíndice de **Sectores precursores de clase mundial**, en el que se colocó en la posición número 20. Adicionalmente, perdió tres lugares en subíndice de **Economía y finanzas públicas** y dos en el de **Mercado de factores.***

Subíndices destacados

Sectores precursores de clase mundial: El debilitamiento de este subíndice se explica porque el incremento en el porcentaje de hogares con televisión de paga y telefonía fija fue a penas de cuatro puntos porcentuales (de 10% en 2008 a 14% en 2010), avance mucho menor al que registraron en promedio los demás estados. Paralelamente, el porcentaje de los hogares que cuentan con internet en Veracruz se mantuvo casi constante, pasando de 11% a 13%, en contraste con el promedio nacional que creció seis puntos porcentuales para situarse en el 20%.

Economía y finanzas públicas: Entre 2008 y 2010, Veracruz perdió diez lugares en el indicador de deuda como porcentaje de sus ingresos garantizables. Esto se explica porque las obligaciones financieras de la entidad con respecto a las transferencias que recibe de la federación, pasaron de 39.8% a 82.7% en ese período.

Mercado de factores: La pérdida de dos lugares en este subíndice se explica en su totalidad por una mayor escasez de capital por trabajador en la entidad. La disponibilidad de capital por trabajador pasó de 237 mil pesos en 2008 a 95 mil pesos en 2010. Con ello, Veracruz retrocedió 14 posiciones en ese indicador, ubicándose en la posición 22.

Fortalezas:

a) Veracruz es el estado con el mejor desempeño en el indicador de fuentes de energía no contaminantes. Esto se debe a que el 28% de la generación de electricidad proviene de fuentes no contaminantes de acuerdo con la CFE.

b) Es la segunda entidad donde más comercio se realiza por medios aéreos y marítimos: en 2010 registró 51.8 millones de toneladas de mercancía intercambiada por esos medios.

c) Es el estado con la segunda mejor calificación en el Índice de calidad de la transparencia elaborado por el CIDE.

Debilidades:

a) Según el Consejo Coordinador Financiero, Veracruz es el segundo estado con menor eficiencia en la ejecución de sentencias judiciales.

b) Según el Consejo Coordinador Financiero, Veracruz es el tercer estado con la peor calidad institucional de su sistema legal.

* El Índice de Competitividad Estatal 2012 se construye con datos al cierre de 2010. Para algunos indicadores existen actualizaciones a 2011 e, incluso, a 2012 en algunos casos. Sin embargo, la única forma de tener un panel de datos comparable para todos los estados en todos los indicadores es hacer un corte a 2010.



PIB per cápita:

$54,162



Inversión por trabajador (USD):

$2,941



Porcentaje de la PEA con educación superior:

20%

Veracruz				
Subíndice	Posición 2008	Posición 2010	Mejoró/Empeoró	
Sistema de Derecho confiable y objetivo	17	17		0
Manejo sustentable del medio ambiente	30	30		0
Sociedad incluyente, preparada y sana	28	29		-1
Economía y finanzas públicas	23	26		-3
Sistema político estable y funcional	7	8		-1
Mercado de factores	25	27		-2
Sectores precursores de clase mundial	7	20		-13
Gobierno eficiente y eficaz	11	5		6
Vinculación con el mundo	28	29		-1
Innovación de los sectores económicos	28	24		4
General	23	26		-3

c) En Veracruz la ejecución de contratos es relativamente ineficiente considerando el número de trámites realizados, el tiempo que tardan en ejecutarse y la demanda de los mismos (*Doing Business*).

d) Es el segundo estado peor calificado en el indicador de emergencias industriales con 42 eventos registrados en el Centro de Orientación para la Atención de Emergencias Ambientales en 2010.

Buenas prácticas, malas prácticas y propuestas

Finanzas públicas: La deuda directa de Veracruz se incrementó 6 puntos porcentuales entre 2008 y 2010. La entidad presenta su deuda pública de un modo poco transparente. Para empezar, es indispensable que Veracruz desglose el monto total de la deuda pública estatal.

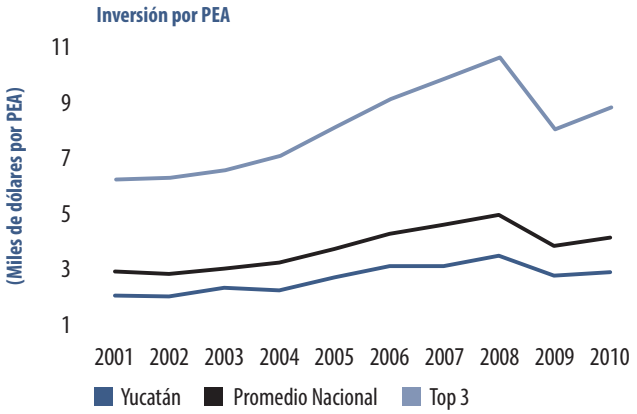
Educación: En Veracruz, 20 de cada 100 miembros de la PEA mayor a 25 años tiene estudios superiores. El promedio en los estados es de 25 de cada 100, mientras que en el D.F. y Nuevo León el promedio es de 40 y 37 de cada 100 respectivamente.

Salud: Veracruz es el tercer estado con menor número de altas hospitalarias por cada 100 afiliados al Seguro Popular, después del Estado de México y Chiapas.

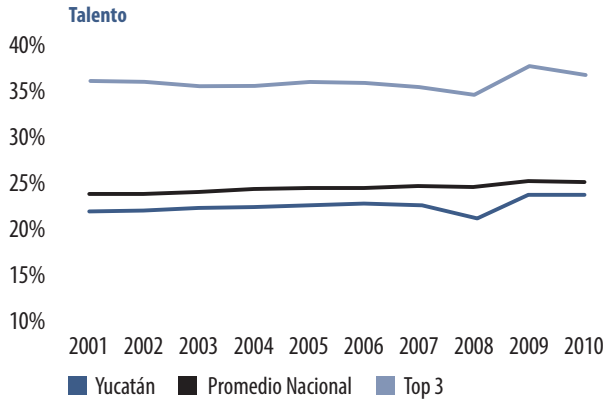
Seguridad: El estado de Veracruz comenzará a implementar la reforma nacional de justicia criminal en junio de 2013. Cabe destacar que, desde agosto de 2012, la entidad ha realizado controles de confianza a más de una cuarta parte de la fuerza policiaca. La fecha límite para completar dicho proceso es el último día de 2012.

Evaluación: Aunque se han realizado ejercicios de evaluación de la gestión pública, no se detectaron evaluaciones de programas y políticas estatales.

Yucatán



Fuente: IMCO, con datos del INEGI, la SE y el Banco Mundial.



Fuente: ENOE: Porcentaje de personas de la PEA mayores a 25 años con estudios superiores.

Yucatán

El estado de Yucatán avanzó dos lugares en el Índice de Competitividad Estatal entre 2008 y 2010, pasando de la posición 21 a la 19. La entidad tuvo un avance de diez lugares en el subíndice de **Gobierno eficiente y eficaz**, en el cual se colocó en la posición diez en 2010. Igualmente registró un avance de seis posiciones en el subíndice de **Innovación de los sectores económicos**, en el cual logró ubicarse en la posición 12 en 2010, mientras que en 2008 ocupaba el lugar 18. Por otro lado, destaca el retroceso de cuatro lugares en el subíndice de **Vinculación con el mundo**, donde Yucatán pasó del lugar 24 al 28.*

Subíndices destacados

Gobierno eficiente y eficaz: El fortalecimiento de este subíndice se atribuye a un avance de 19 posiciones en el Índice de corrupción y buen gobierno de Transparencia Mexicana, en el que ocupa la quinta posición nacional. Asimismo, la recaudación de la tenencia en Yucatán, que en 2008 era nula, ahora representa $110.4 pesos de cada $10,000 pesos de ingreso fiscal.

Innovación de los sectores económicos: La mejora en este subíndice se debe principalmente al aumento de 13 posiciones en el coeficiente de invención del IMPI. En 2008 se registraron 3.2 solicitudes de patentes por millón de habitantes en la entidad y en 2010 se registraron 7.71. Dicho aumento, 9.4% mejor que el promedio de los estados, hizo que la entidad pasara de la posición 20 a la 7 en este indicador.

Vinculación con el mundo: El retroceso de la entidad en este subíndice se atribuye a que Yucatán se hizo menos atractivo a los inversionistas extranjeros entre 2008 y 2010. En efecto, la inversión extranjera directa pasó de representar $2.37 dólares de cada $1,000 dólares de su PIB en 2008, a sólo $0.16 en 2010. Con ello, Yucatán pasó a ser la quinta entidad con menos ingresos por este tipo de inversión.

Fortalezas:

a) Con 1.8 homicidios por cada 100 mil habitantes, Yucatán tiene la tasa de homicidios más baja del país.

b) Junto con otras entidades como Veracruz y Quintana Roo, Yucatán ocupa el primer lugar en fuentes de energía no contaminantes: 28% de la energía proviene de fuentes limpias, mientras que esta relación es del 18% para el promedio nacional.

c) Yucatán es la entidad con mayor participación ciudadana en las elecciones: el sufragio en las últimas elecciones para gobernador fue del 75% del electorado.

Debilidades:

a) Yucatán registra el uso más ineficiente del agua en la agricultura. La producción agrícola en relación al consumo de agua es de aproximadamente dos millones de pesos por hm^3 de agua utilizado, mientras que en promedio los estados producen más de 78 millones de pesos con la misma cantidad de agua.

* El Índice de Competitividad Estatal 2012 se construye con datos al cierre de 2010. Para algunos indicadores existen actualizaciones a 2011 e, incluso, a 2012 en algunos casos. Sin embargo, la única forma de tener un panel de datos comparable para todos los estados en todos los indicadores es hacer un corte a 2010.



PIB per cápita:

$62,864



Inversión por trabajador (USD):

$3,294



Porcentaje de la PEA con educación superior:

23%

Yucatán					
	Subíndice	Posición 2008	Posición 2010	Mejoró/Empeoró	
	Sistema de Derecho confiable y objetivo	15	14	👍	1
	Manejo sustentable del medio ambiente	26	25	👍	1
	Sociedad incluyente, preparada y sana	27	28	👎	-1
	Economía y finanzas públicas	3	2	👍	1
	Sistema político estable y funcional	4	2	👍	2
	Mercado de factores	24	24		0
	Sectores precursores de clase mundial	18	17	👍	1
	Gobierno eficiente y eficaz	20	10	👍	10
	Vinculación con el mundo	24	28	👎	-4
	Innovación de los sectores económicos	18	12	👍	6
	General	21	19	👍	2

b) Yucatán ocupa el último lugar en productividad agrícola: el valor por hectárea en la entidad es de $3,800 pesos, $17,600 pesos menos que el promedio nacional.

c) Yucatán ocupa el penúltimo lugar del país en tratamiento de aguas residuales.

Buenas prácticas, malas prácticas y propuestas

Finanzas públicas: Yucatán es una de las entidades con mayor eficiencia recaudatoria 6.43% de los ingresos fiscales van al pago de nómina de la Secretaría de Finanzas estatal. Para mejorar la eficiencia de la administración pública se recomienda presentar un tabulador que distinga entre empleados de confianza y de base, así como desglosar criterios para incrementos salariales.

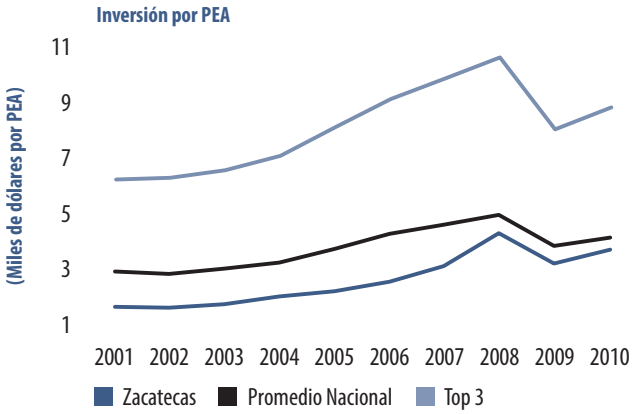
Educación: En Yucatán, 23 de cada 100 miembros de la PEA mayor a 25 años tiene estudios superiores. El promedio en los estados es de 25 de cada 100, mientras que en el D.F. y Nuevo León el promedio es de 40 y 37 de cada 100 respectivamente.

Salud: Yucatán es la entidad donde mayor es el período de estancia hospitalaria por afiliado al Seguro Popular.

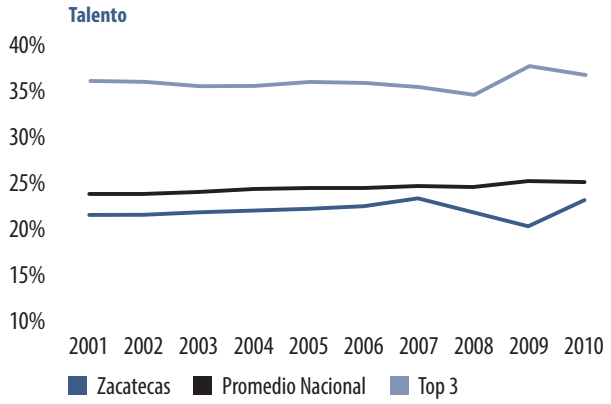
Seguridad: El estado de Yucatán comenzará a implementar la reforma nacional de justicia criminal en noviembre de 2012. Cabe destacar que, desde agosto de 2012, la entidad ha realizado controles de confianza a más de una cuarta parte de la fuerza policiaca. La fecha límite para completar dicho proceso es el último día de 2012.

Evaluación: Yucatán tiene una metodología definida para presentar los resultados de la gestión de los programas presupuestarios de 2011, pero no se detectó información de su medición, ni evaluaciones de programas de desarrollo.

Zacatecas



Fuente: IMCO, con datos del INEGI, la SE y el Banco Mundial.



Fuente: ENOE: Porcentaje de personas de la PEA mayores a 25 años con estudios superiores.

Zacatecas

Zacatecas perdió una posición en el Índice de Competitividad Estatal de 2008 a 2010, pasando de la posición 17 a la 18. Esto se debió al retroceso de diez posiciones en el subíndice de **Vinculación con el mundo**, donde pasó de la uno a la 11. Además, el estado perdió 7 lugares en el subíndice de **Gobierno eficiente y eficaz** situándose en el lugar 11 en 2010. En contraste, destaca el avance de 11 posiciones en el subíndice de **Mercado de Factores**, en el que se ubica en el lugar 11 a nivel nacional.*

Subíndices destacados

Vinculación con el mundo: La pérdida de diez lugares en este subíndice se debió a que el estado se volvió menos atractivo a los ojos de los inversionistas extranjeros. En 2008, Zacatecas percibía una inversión extranjera de $184.7 dólares por cada mil dólares de su PIB, cifra que cayó a los $14 dólares en 2010. Por lo anterior, la entidad pasó a la posición 11 en este indicador a nivel nacional.

Gobierno eficiente y eficaz: El debilitamiento de Zacatecas en este tema se atribuye a que perdió 17 lugares en el indicador de inversión en bienes informáticos. Esta inversión pasó de $112 pesos por cada millón de pesos de PIB en 2008 a $76 en 2010. Por otra parte, en el Índice de calidad de gobierno electrónico realizado por Espacios Públicos, Zacatecas recibió una calificación de 27.2 puntos, 24% menor que el promedio de los estados, perdiendo 14 posiciones en este indicador. Por último, los trámites necesarios para abrir una empresa se volvieron menos eficientes entre 2008 y 2010 según el estudio *Doing Business*.

Mercado de factores: El avance de Zacatecas en este subíndice se debió principalmente al aumento de 25 posiciones en el indicador de disponibilidad de capital. El valor de los activos fijos netos por miembro de la PEA pasó de $122 mil pesos en 2008 a $359 mil pesos por trabajador en 2010. Por lo anterior, la entidad alcanzó la segunda mejor posición nacional en este indicador en 2010.

Fortalezas:

a) El crecimiento del PIB industial de Zacatecas fue el mayor del país entre 2009 y 2010, pues se expandió a un ritmo de 32% anual: 22 puntos porcentuales por encima del promedio de los estados.

b) Zacatecas tiene el primer lugar en la ejecución de contratos de acuerdo con *Doing Business*.

Debilidades:

a) Es la entidad con la menor cantidad de áreas naturales protegidas.

b) La productividad neta de los activos de Zacatecas es la más baja del país. Según INEGI, fue de 58% en 2010, en comparación a 217% que tuvieron en promedio los estados en 2010.

* El Índice de Competitividad Estatal 2012 se construye con datos al cierre de 2010. Para algunos indicadores existen actualizaciones a 2011 e, incluso, a 2012 en algunos casos. Sin embargo, la única forma de tener un panel de datos comparable para todos los estados en todos los indicadores es hacer un corte a 2010.



PIB per cápita:

$50,300



Inversión por trabajador (USD):

$3,741



Porcentaje de la PEA con educación superior:

23%

Zacatecas					
	Subíndice	Posición 2008	Posición 2010	Mejoró/Empeoró	
	Sistema de Derecho confiable y objetivo	14	15		-1
	Manejo sustentable del medio ambiente	19	14		5
	Sociedad incluyente, preparada y sana	18	17		1
	Economía y finanzas públicas	10	13		-3
	Sistema político estable y funcional	14	11		3
	Mercado de factores	22	11		11
	Sectores precursores de clase mundial	28	29		-1
	Gobierno eficiente y eficaz	4	11		-7
	Vinculación con el mundo	1	11		-10
	Innovación de los sectores económicos	26	23		3
	General	17	18		-1

c) Zacatecas tiene el menor ritmo de crecimiento del PIB del sector servicios. En 2008 creció al 7% mientras que en 2010 creció al 6.85%; en el mismo año, el promedio al que crecieron los demás estados fue de 9%.

d) Los egresos por deuda en Zacatecas son los segundos más altos del país. El porcentaje de egresos por deuda pública del total de los ingresos por participaciones federales en el año 2008 en Zacatecas fue de 6% en 2008 y pasó a 50% en 2010. La entidad se ubicó 36 puntos porcentuales por encima del promedio nacional.

Buenas prácticas, malas prácticas y propuestas

Finanzas públicas: La deuda directa de Zacatecas se incrementó 44 puntos porcentuales entre 2008 y 2010. La entidad presenta su deuda pública de un modo poco transparente. Es necesario que se desglose la deuda en pago de principal e intereses, así como informar sobre las instituciones bancarias de las que la entidad es acreedora.

Educación: En Zacatecas, 23 de cada 100 miembros de la PEA mayor a 25 años tiene estudios superiores. El promedio en los estados es de 25 de cada 100, mientras que en el D.F. y Nuevo León el promedio es de 40 y 37 de cada 100 respectivamente.

Salud: Con Baja California Sur, Zacatecas es la segunda entidad donde menos tiempo hay que esperar para ser atendido en el Seguro Popular 96 minutos en promedio.

Seguridad: El estado de Zacatecas ha comenzado a implementar la reforma nacional de justicia criminal desde 2009. Cabe destacar que, desde agosto de 2012, la entidad ha realizado controles de confianza a más de la mitad de la fuerza policiaca. La fecha límite para completar dicho proceso es el último día de 2012.

Evaluación: Existen indicadores de gestión alineados al Plan Estatal de Desarrollo (2010-2016). No se detectaron evaluaciones de programas y políticas estatales.



Anexo metodológico

Anexo metodológico

1. Modelo conceptual

Generales

El objetivo primordial del Índice de Competitividad Estatal 2012 del IMCO es aportar información útil para diseñar, priorizar y dar seguimiento a las políticas públicas que promuevan la competitividad de México y sus entidades federativas. Para que la investigación sea comparable y objetiva, otorgamos una calificación a las entidades que resume su desempeño en los distintos ámbitos que influyen en la competitividad de los estados; es decir, en su capacidad para atraer y retener inversión y talento. Esto se logra a través de la definición de un modelo analítico de tipo factorial, donde cada uno de sus factores o subíndices busca explicar un aspecto específico de la competitividad estatal.

El proceso comienza entonces con la justificación conceptual de los 10 factores de competitividad del IMCO. Éstos se basan en aspectos generales que la teoría económica, la experiencia internacional y el sentido común asocian con el desarrollo económico y con nuestra definición de competitividad. Posteriormente, se elige un conjunto de variables capaz de describir comprensivamente el factor de competitividad que se busca analizar. Además, verificamos que todas las variables utilizadas tuvieran una relación directa con la inversión y el talento de las entidades federativas.

A partir de ahí, se seleccionaron indicadores cuya característica fuera aportar una clara contribución para explicar cada factor de competitividad sin ser redundantes (esto se logró eliminando las variables altamente correlacionadas), y que a la vez provinieran de fuentes reconocidas nacional e internacionalmente; es decir, aquellas de publicación regular para la mayoría de los municipios y entidades federativas, y de interpretación inmediata.

Una vez determinado el universo inicial de variables e indicadores, se recopilaron los datos correspondientes para todas las entidades federativas. El conjunto final de 88 indicadores para las 32 economías estatales fue el resultado de un intenso proceso de revisión donde se emplearon herramientas de análisis estadístico y econométrico con el objetivo de corroborar: (i) que cada variable contribuyera a la explicación de la inversión por integrante de la población económicamente activa (PEA); (ii) que se excluyeran variables conceptualmente correlacionadas y; (iii) que los factores o subíndices no sólo se relacionaran estadísticamente con la inversión, sino también con el talento.

¿Qué hace el modelo?

El diseño del modelo utilizado para crear los Índices de Competitividad le permite:

- Comparar transversal y temporalmente la posición relativa de las 32 entidades federativas en torno a 10 factores que tienen un impacto significativo en la competitividad.
- Dar una calificación de 0 a 100 para cada entidad, tanto globalmente como para cada factor de competitividad.
- Complementar la información que dan otros indicadores nacionales e internacionales.
- Brindar una perspectiva más amplia y específica de la competitividad de cada entidad federativa, como una herramienta que ayude a los gobiernos a determinar sus agendas prioritarias.
- Permitir hacer conjeturas razonables en relación al efecto en inversión y talento resultante de los aumentos en la posición competitiva de las entidades federativas
- Comparar cambios entre entidades federativas para calcular mejoras factibles en ellas dado el nivel de cada variable.

¿Qué no hace el modelo?

Como toda metodología, ésta tiene limitaciones que determinan las fronteras analíticas del modelo. El modelo:

- No pretende ser un modelo de equilibrio general ni parcial.
- No permite realizar predicciones en relación con la inversión ni el talento en las entidades federativas.
- No hace explícitas las interacciones entre los indicadores considerados.

Definición de competitividad

En el IMCO definimos la competitividad como la capacidad de atraer y retener inversiones y talento.

Para lograr estos dos objetivos, es necesario que las entidades federativas de nuestro país maximicen mediante políticas públicas adecuadas el potencial socioeconómico de las empresas y de las personas que en ellos radican.

Inversión

Las entidades federativas compiten cada vez más por la inversión con otras regiones del país y del mundo. La medición que usamos en IMCO de inversión es la formación bruta de capital fijo (FBCF) normalizada por la PEA.

En el presente reporte, debido a la falta de información actualizada, la inversión fue estimada por medio de la siguiente fórmula:

$$I_{it} = \frac{PIB_{it} - MS_{it} + IED_{it}}{\sum_{i=1}^{32} (PIB_{it} - MS_{it} + IED_{it})} \times FBCF_t$$

donde

I_{it}=Inversión de la entidad i en el tiempo t.
PIB_{it}=Producto Interno Bruto sín petróleo de la entidad i en el tiempo t. (Fuente).
MS_{it}=Masa salarial de la entidad i en el tiempo t. (Fuente Secretaría de economía).
IED_{it}=Inversión extranjera directa de la entidad i en el tiempo t. (Fuente INEGI).
$FBCF_t$=Formación bruta de capital fijo en el tiempo t. (Fuente Banco Mundial).

Talento

La inclusión de esta variable se justifica por la creciente competencia mundial por los trabajadores más calificados. El talento se define como la proporción de la población de la PEA mayor de 25 años con estudios superiores.[1] En índices pasados, el talento fue definido como el porcentaje de personas con educación superior dentro de la PEA, más el porcentaje de alumnos foráneos estudiando licenciatura o más en el estado. En esta edición, sin embargo, separamos este último componente y lo incluimos como un indicador del subíndice *Sociedad incluyente preparada y sana* llamado "atracción de talento".

Indicadores

Las 88 variables agrupadas en los 10 factores de competitividad

cumplen con las siguientes condiciones:

- Son publicadas regularmente.
- Son de fácil interpretación y sus metodologías de cálculo son transparentes y accesibles.
- No son redundantes, pues cada variable aporta información adicional (se eliminaron aquellas variables estrechamente correlacionadas).

La integración de las variables para este informe no fue solamente una actualización de las mismas, sino que se mejoraron muchos aspectos con respecto a ellas. Este proceso implicó sustitución de variables, eliminación de algunas y cambios en métodos de estimación para otras; en general se realizó una revisión de cada variable y, cuando así se requería, se depuraron fuentes de información (ver más adelante las tablas de cambios en variables), todo esto con el único fin de mejorar el Índice de Competitividad estatal del IMCO. La base de datos utilizada, con la información completa de cada variable, puede consultarse en: **www.imco.org.mx.**

En la Tabla 1, se incluye la lista de variables, su fuente y medición, que, tras una serie de cambios, conforman el nuevo modelo de Índice de Competitividad Estatal 2012. Además, se incluye el peso del que el indicador tiene en el subíndice. El peso es igual a 1 si el indicador es muy relevante para la competitividad, 0.6 si tiene relevancia media, y 0.3 si su importancia es moderada. Los pesos fueron asignados según nuestra valoración conceptual de su importancia, corregida por su correlación con el talento y la inversión.

1. En la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), tomamos a las personas con licenciatura, maestría, doctorado, carrera técnica escuela normal terminada.

Tabla 1. Descripción de los 88 indicadores de competitividad.

I. Sistema de Derecho confiable y objetivo

Peso del indicador	Indicador	Medición	Fuente
1	Incidencia delictiva	Delitos (de fuero común + fuero federal) por cada 100,000 habitantes	SNSP
1	Tasa de homicidios	Homicidios por cada 100,000 habitantes	INEGI
0.6	Índice de percepción de inseguridad	% población de 18 años o más que piensa que su estado es inseguro	ICESI
0.6	Índice de imparcialidad de los jueces	Índice (1-5) más es mejor	Consejo Coordinador Financiero
0.6	Notarías	Notarios por cada 100,000 habitantes	Directorio de la Asociación Nacional del Notariado Mexicano /INEGI
0.3	Índice de calidad institucional de la justicia	Índice (1-5) más es mejor	Consejo Coordinador Financiero
0.3	Índice de duración procedimientos mercantiles	Índice (1-5) más es mejor	Consejo Coordinador Financiero
0.3	Índice de eficiencia en la ejecución de sentencias	Índice (1-5) más es mejor	Consejo Coordinador Financiero
0.3	Ejecución de contratos	Percentil promedio: número de trámites, tiempo que tardan y demanda de contratos.	*Doing Business*

II. Manejo sustentable del medio ambiente

Peso del indicador	Indicador	Medición	Fuente
1	Uso de agua en la agricultura	Valor de la producción agrícola / hm3 de agua utilizados	SAGARPA / CONAGUA
1	Volumen tratado de aguas residuales	Litros por segundo por cada millón de habitantes	CONAGUA
1	Manejo de basura	Disposición en rellenos sanitarios / Generación de residuos sólidos	INEGI
0.6	Emergencias industriales	Eventos registrados en el Centro de Orientación para la Atención de Emergencias Ambientales	PROFEPA
0.6	Áreas naturales protegidas	Kilómetros cuadrados	CONABIO
0.6	Empresas certificadas por su responsabilidad ambiental	Empresas certificadas con: “Empresa limpia”, “Calidad ambiental sello gris” o “calidad ambiental”	SEMARNAT
0.6	Monitoreo de la calidad del aire	Ciudades de más de 500,000 habitantes que evalúan la calidad del aire. Índice 0-1 (más es mejor)	INE
0.3	Fuentes de energía no contaminantes	Generación de electricidad proveniente de fuentes no contaminantes entre el total generado en la región	CFE
0.3	Tasa de reforestación anual	% de la extensión arbolada que ha sido reforestada	INEGI
0.3	Sobreexplotación de acuíferos	Extracción / recargas	CONAGUA
0.3	Desastres naturales	Número de veces que ingresó el FONDEN	CENAPRED

III. Sociedad incluyente, preparada y sana

Peso del indicador	Indicador	Medición	Fuente
1	Población con acceso a drenaje	% de viviendas particulares con acceso a drenaje	CONAGUA
1	Esperanza de vida al nacer	Defunciones de menores de un año de edad por cada mil nacidos vivos	CONAPO
1	Población sin acceso a instituciones de salud	% de la población sin acceso a instituciones de salud	SS
1	Coeficiente de desigualdad en los ingresos	Personas con menos de dos salarios mínimos / personas con más de cinco salarios mínimos	INEGI
1	Muertes por desnutrición	Muertes por desnutrición en cada 100,000 habitantes	INEGI
1	Analfabetismo	% de la población de 15 años o más que es analfabeta	SEP
1	Atracción de talento	% de foráneos en educación superior	ENOE
1	Calidad educativa	Calificación promedio en matemáticas (ENLACE), nivel primaria	ENLACE

III. Sociedad incluyente, preparada y sana			
Peso del indicador	**Indicador**	**Medición**	**Fuente**
0.6	Número de médicos por cada mil habitantes	Número de médicos por cada mil habitantes	INEGI-SIMBAD
0.6	Participación laboral de la mujer	% de población femenil ocupada sobre la PEA	INEGI
0.6	Equidad salarial	Ingreso de la mujer en relación al del hombre	INEGI
0.6	Eficiencia terminal en preparatoria	% de alumnos que terminaron la preparatoria	SEP
0.6	Población económicamente activa que ha recibido capacitación	% de la PEA que participa en comisiones mixtas establecidas de capacitación para el trabajo.	INEGI
0.3	Eficiencia terminal en secundaria	Porcentaje de alumnos que terminaron la secundaria.	SEP

IV. Economía y finanzas públicas			
Peso del indicador	**Indicador**	**Medición**	**Fuente**
1	Tasa de dependencia económica	% de personas en edad de trabajar	INEGI
1	Deuda como porcentaje de ingresos federales	Obligaciones financieras / participaciones federales	SHCP
1	PIB per cápita	Pesos por persona	INEGI
0.6	Egresos por deuda pública	% de egresos por deuda pública de municipios y estados de ingresos por participaciones federales	INEGI
0.6	Crecimiento promedio del PIB	Crecimiento anual de los últimos tres años	INEGI
0.6	Participación laboral	Población Económicamente Activa / Población	INEGI
0.6	Plazo promedio de vencimiento de la deuda	Años promedio	SHCP
0.3	Saldo de la deuda	Saldos totales de las obligaciones financieras de las entidades federativas / PIB	SHCP

V. Sistema político estable y funcional			
Peso del indicador	**Indicador**	**Medición**	**Fuente**
0.6	Extensión de período gubernamental de presidentes municipales	Índice 0-1 (más alto es mejor)	IMCO con datos Diario Oficial
0.3	Participación ciudadana en las elecciones	Votantes en las elecciones del gobernador del estado / Padrón electoral del estado	IMOCORP
0.3	Secciones con atención especial	% del total de casillas	IFE

VII. Sectores precursores de clase mundial			
Peso del indicador	**Indicador**	**Medición**	**Fuente**
1	Hogares con TV de paga y telefonía fija	Porcentaje de hogares con televisión de paga y telefonía fija	INEGI: ENIGH
1	Penetración de la telefonía móvil	Líneas celulares por cada 100 habitantes	Cofetel
1	Porcentaje de hogares que cuentan con internet	Porcentaje de hogares con acceso a internet	INEGI:ENIGH
1	Cobertura de la banca	Captación de la banca comercial por cada mil pesos de PIB	CNBV
1	Red carretera avanzada	Longitud de carreteras de cuatro carriles entre el total de la longitud carretera pavimentada (Km)	SCT
1	Destinos aéreos	Número de ciudades destino	DGAC
1	Penetración del seguro en la economía	Monto de primas de seguro por cada mil pesos de PIB	CNSF
0.6	Accidentes por malas condiciones del camino	Accidentes por cada 100,000 vehículos	INEGI
0.6	Carga portuaria (aérea y marítima)	Miles de toneladas	SCT
0.6	Número de vuelos	Despegues y aterrizajes anuales / 1,000 PEA	SCT

VII. Sectores precursores de clase mundial			
Peso del indicador	Indicador	Medición	Fuente
0.6	Densidad de transporte público	Vehículos de transporte por cada mil habitantes	INEGI
0.6	Tamaño del mercado hipotecario	Créditos de vivienda ejercidos / PEA	CONAVI
0.3	Penetración del sistema financiero privado	Módulos de banca múltiple / 10,000 habitantes	CNBV
0.3	Presencia de la banca comercial	Oficinas / 100,000 habitantes	INEGI
0.3	Disponibilidad de aeropuertos	Nacionales e internacionales por cada 10,000 km^2	Dirección General de Aeronáutica Civil

VIII. Gobierno eficiente y eficaz			
Peso del indicador	Indicador	Medición	Fuente
1	Autonomía fiscal	(Ingresos por participaciones federales + aportaciones federales + cuenta de terceros)/Ingresos totales	INEGI
1	Eficiencia en recaudación	Nómina para secretarías de finanzas / Recaudación de impuestos	SHCP
0.6	Índice de calidad de la transparencia	Calificación 0-100 (más es mejor)	CIDE
0.6	Agilidad del registro público	Percentil promedio	*Doing Business*
0.6	Mercado informal	Personas en el sector informal / PEA	INEGI
0.3	Facilidad para abrir una empresa	Percentil promedio	*Doing Business*
0.3	Índice de calidad de calidad de gobierno electrónico	Calificación 0-100 (más es mejor)	Espacios Públicos
0.3	Índice de información presupuestal	Calificación 0-100 (más es mejor)	IMCO
0.3	Inversión en bienes informáticos	Pesos por cada millón de PIB	INEGI
0.3	Recaudación de tenencia	Pesos ingresados por recaudación de tenencia en cada 10,000 pesos de ingreso total	INEGI
0.3	Índice de corrupción y buen gobierno	Índice 0-100 (menos es mejor)	Transparencia Mexicana

IX. Vinculación con el mundo			
Peso del indicador	Indicador	Medición	Fuente
1	Inversión extranjera directa	Dólares en cada millar de PIB	SE
0.6	Intercambio comercial con el exterior	Importaciones totales + Exportaciones Totales / PIB	SE
0.3	Flujo de visitantes extranjeros	% de entradas de extranjeros al estado	INM
0.3	Ingresos por turismo	% PIB	INEGI
0.3	Correspondencia internacional enviada y recibida	Piezas por cada mil habitantes	SCT

X. Innovación de los sectores económicos			
Peso del indicador	Indicador	Medición	Fuente
1	Patentes	Patentes solicitadas por cada millón de personas	IMPI
1	Empresas certificadas con ISO 9000	Por cada mil unidades económicas	CONACYT
1	Número de investigadores	Investigadores cada 10,000 PEA	CONACYT
0.3	Crecimiento del PIB industrial	Tasa de crecimiento anual	INEGI
0.3	Crecimiento del PIB de servicios	Tasa de crecimiento anual	INEGI

Todos estos indicadores se construyeron a partir de los últimos datos disponibles, los cuales generalmente presentan un rezago de 18 a 24 meses respecto a la fecha de publicación del informe. Para la actualización del Índice de Competitividad Estatal 2012 se utilizaron datos al corte del 2010, por ser estos los últimos disponibles para la totalidad de las fuentes. Asimismo, se obtuvo la misma información al 2008 para tener así un punto de comparación en el tiempo y poder evaluar los avances y retrocesos de las entidades federativas.

Finalmente, es importante recordar que el impacto de los subíndices en el Índice de Competitividad Estatal 2012 fueron asignados con base en la relación que cada una de esas categorías tiene con la competitividad. La Tabla 2 presenta esas asignaciones.

Tabla 2. Pesos de los subíndices de competitividad

Factor	Peso
Sistema de Derecho confiable y objetivo	12%
Manejo sustentable del medio ambiente	7%
Sociedad incluyente, preparada y sana	11%
Economía y finanzas públicas	7%
Sistema político estable y funcional	9%
Mercado de factores	11%
Sectores precursores de clase mundial	12%
Gobierno eficiente y eficaz	11%
Vinculación con el mundo	8%
Innovación de los sectores económicos	13%

Cambios en las variables del Índice de Competitividad Estatal 2010

Se hicieron cambios importantes en las variables que conforman el Índice de Competitividad Estatal 2012 respecto a las que conformaron el índice publicado en 2010 para:

- Eliminar variables que perdieran valor explicativo.
- Incorporar nuevas variables que permitan un mejor análisis de cada uno de los subíndices de competitividad.
- Depurar las fuentes de información por aquellas que actualizan de manera más oportuna los datos o que cuentan con metodologías más robustas.
- Actualizar datos que las propias fuentes cambian del pasado.
- Corregir errores humanos.

La información de años anteriores también fue sustituida para incorporar los cambios metodológicos y que los resultados permitieran monitorear la evolución de la competitividad.[2]

2. Modelo estadístico

Tras determinar las variables a utilizar en el modelo, se utilizan herramientas econométricas y estadísticas para construir un modelo robusto que permita comparar las entidades federativas en los diferentes factores de competitividad. Para asegurar la consistencia del modelo, se analizan las variables de tal manera que no sean redundantes entre sí y que aporten información relevante.

El Índice de Competitividad Estatal, parte de los principios básicos de los modelos anteriores usados para los índices tanto internacionales como estatales:

- Establece una relación entre la inversión por trabajador y talento de las entidades federativas con los diez subíndices de competitividad, así como con el índice de competitividad general.
- Determina dicha relación a través de regresiones lineales donde se cumplan un mínimo de criterios estadísticos:

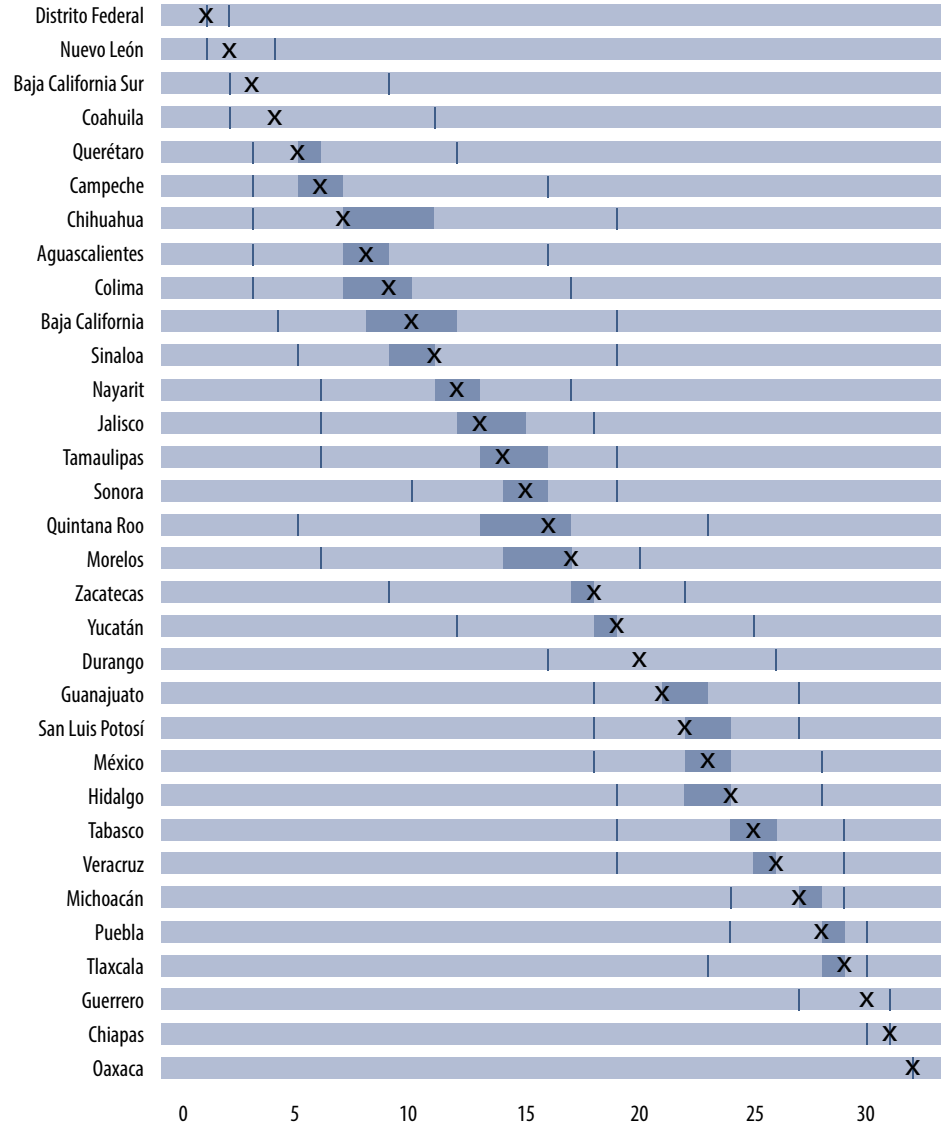
2. Para un listado completo de las variables añadidas, eliminadas y modificadas, véase la versión extendida de este anexo metodológico disponible en la página de web del Índice de Competitividad Estatal 2012, accesible desde <www.imco.org.mx>.

- Cada uno de los subíndices tiene una alta correlación estadística con la inversión y el talento.
- La distribución de los errores es aleatoria.
- Hay una alta correlación entre el índice general de competitividad y los subíndices.

Pruebas de robustez estadística

Se realizaron 10,000 experimentos de Montecarlo, permitiendo variaciones en los pesos de las variables entre las tres posibilidades definidas en el modelo (1, 0.33, 0.66), con el fin de constatar que la posición asignada a cada entidad federativa sea producto de los valores que toman las variables y no inducidos por los pesos elegidos. El peso asignado a cada subíndice en el total se mantiene inalterado. Los resultados se presentan en la Gráfica 1.

Gráfica 1. Simulaciones de Montecarlo sobre la posición competitiva de las entidades federativas.



Posición en el índice

La mayoría de las posiciones asignadas son cercanas a la media y la mediana de la distribución estadística de cada experimento para cada entidad federativa. Algunas entidades, particularmente las primeras y últimas de la lista, presentan menos dispersión que aquellas que están en las posiciones centrales. Ello es atribuible a que la distancia en la puntuación de muchos estados en el centro de la lista no es considerable.

Hay muchas posibilidades para explicar la varianza en las posiciones de las entidades federativas con elevada dispersión. La más plausible es que el modelo estadístico no termina de capturar todas las variables necesarias para medir la competitividad de la entidad.

Un primer aspecto a considerar es que la correlación estadística del listado ordinal (*ranking*) de entidades federativas es menor que la correlación del puntaje obtenido por cada entidad. El puntaje ocurre en una escala continua de 0 a 100 con dos decimales, mientras que el ranking se presenta en una escala de números naturales del 1 al 32.

ICE		Ranking	
Vs Inversión	Vs Talento	Vs Inversión	Vs Talento
86%	89%	-77.9%	-80.8%

Sin embargo, aunque la distancia entre estados en términos de puntaje obtenido no es grande, tampoco es tan cercana como para que sea necesario declarar empates.

Además de los experimentos de Montecarlo, hicimos otras pruebas estadísticas para despejar dudas respecto al efecto que tiene cada variable sobre la capacidad de las entidades para atraer y retener inversión y talento. Realizamos algunos experimentos de causalidad utilizando el historial de datos de 10 años, mediante vectores autorregresivos a la Granger-Sims,[3] llegando a las siguientes conclusiones:

(a) Todas las variables utilizadas en el índice de competitividad ejercen causalidad de Granger-Sims[4] sobre el talento y la inversión. Algunas de ellas tienen un impacto considerable en la reducción de errores al cuadrado para explicar al talento y la inversión *vis-à-vis* los vectores autorregresivos, y otras tienen un efecto marginal.

(b) Algunas variables explicativas tienen un efecto causal mayor sobre el talento que sobre la inversión, y viceversa. El resumen se muestra en el Tabla 3.

3. Clive W. J. Granger, "Investigating Causal Relations by Econometric Models and Cross-spectral Methods". Econometrica 37 (3), 1969, pp. 424–438.
4. El modelo utilizado es: $y[t]=a0+\Sigma(\beta[i]y[t-i])+e$ para la hipótesis nula (la variable x no tiene un efecto de causalidad sobre y), y en la hipótesis alternativa utilizamos: $y[t]=a0\ a0+\Sigma(\beta[i]y[t-i])+\gamma x[t-1]+e$ Ambos modelos se corrieron con 9 rezagos para los 32 estados. Si la suma de errores al cuadrado en la especificación alternativa es menor, decimos que x causa en el sentido de Granger-Sims a y. Cabe anotar que el modelo se corrió sobre las variables normalizadas, corrigiendo multicolinealidad por el método de componentes principales.

Tabla 3. Pruebas de Granger-Sims de las variables del índice con la inversión y el talento (variables en orden alfabético).

	Coeficiente de causalidad con la inversión ($1-SR^2[1]/SR^2[2]$)	Grado de causalidad con la inversión	Coeficiente de causalidad con el talento ($1-SR^2[1]/SR^2[2]$)	Grado de causalidad con el talento
Accidentes por malas condiciones del camino	24.08%	Muy Alta	1.06%	Media
Agilidad del registro público	3.80%	Media	0.54%	Baja
Analfabetismo	18.95%	Muy Alta	6.07%	Alta
Áreas naturales protegidas	0.35%	Baja	14.05%	Muy alta
Atracción de talento	26.10%	Muy Alta	2.53%	Media
Autonomía fiscal	8.95%	Alta	0.01%	Baja
Calidad educativa	25.33%	Muy Alta	0.47%	Baja
Carga portuaria (aérea y marítima)	0.12%	Baja	8.90%	Alta
Cobertura de la banca	1.67%	Media	8.91%	Alta
Coeficiente de desigualdad en los ingresos	26.38%	Muy Alta	4.82%	Alta
Correspondencia internacional enviada y recibida	3.96%	Alta	4.73%	Alta
Crecimiento del PIB de servicios	4.19%	Alta	9.99%	Muy alta
Crecimiento del PIB industrial	0.00%	Baja	0.37%	Baja
Crecimiento promedio del PIB	0.08%	Baja	5.66%	Alta
Densidad de las tierras agrícolas por trabajador	2.04%	Media	9.76%	Alta

	Coeficiente de causalidad con la inversión (1-SR^2[1]/SR^2[2])	Grado de causalidad con la inversión	Coeficiente de causalidad con el talento (1-SR^2[1]/SR^2[2])	Grado de causalidad con el talento
Densidad de transporte público	5.30%	Alta	2.18%	Media
Desastres naturales	6.08%	Alta	0.10%	Baja
Destinos aéreos	0.43%	Baja	0.88%	Baja
Deuda como porcentaje de ingresos federales	2.50%	Media	0.53%	Baja
Disponibilidad de aeropuertos	2.29%	Media	8.55%	Alta
Disponibilidad de capital	33.94%	Muy Alta	12.84%	Muy alta
Duración procedimientos mercantiles	0.09%	Baja	29.28%	Muy alta
Eficiencia en recaudación	9.28%	Alta	2.03%	Media
Eficiencia terminal en preparatoria	7.14%	Alta	3.08%	Media
Eficiencia terminal en secundaria	1.03%	Media	2.52%	Media
Egresos por deuda pública	1.06%	Media	13.06%	Muy alta
Ejecución de contratos	0.02%	Baja	19.35%	Muy alta
Emergencias industriales	4.63%	Alta	4.82%	Alta
Empresas certificadas con ISO 9000	8.60%	Alta	0.04%	Baja
Empresas certificadas por su responsabilidad ambiental	0.56%	Baja	1.16%	Media
Equidad salarial	0.71%	Baja	0.06%	Baja
Escolaridad	45.32%	Muy Alta	0.24%	Baja
Esperanza de vida al nacer	27.84%	Muy Alta	3.08%	Media
Extensión de período gubernamental de presidentes municipales	7.20%	Alta	2.19%	Media
Facilidad para abrir una empresa	4.28%	Alta	16.89%	Muy alta
Flujo de visitantes extranjeros	0.09%	Baja	1.93%	Media
Fuentes de energía no contaminantes	7.80%	Alta	16.05%	Muy alta
Incidencia delictiva	0.01%	Baja	1.26%	Media
Índice de calidad de calidad de gobierno electrónico	0.08%	Baja	2.94%	Media
Índice de calidad de la transparencia	0.33%	Baja	0.24%	Baja
Índice de calidad institucional de la justicia	0.07%	Baja	6.53%	Alta
Índice de corrupción y buen gobierno	31.44%	Muy Alta	0.10%	Baja
Índice de eficiencia en la ejecución de sentencias	6.66%	Alta	0.06%	Baja
Índice de imparcialidad de los jueces	1.98%	Media	0.12%	Baja
Índice de información presupuestal	0.03%	Baja	27.64%	Muy alta
Ingresos por turismo	0.03%	Baja	0.29%	Baja
Intercambio comercial con el exterior	0.06%	Baja	2.91%	Media
Inversión en bienes informáticos	2.53%	Media	0.31%	Baja
Inversión extranjera directa	2.20%	Media	29.20%	Muy alta
Manejo de basura	14.47%	Muy Alta	3.60%	Media
Mercado informal	27.11%	Muy Alta	3.50%	Media
Monitoreo de la calidad del aire	0.03%	Baja	2.25%	Media
Muertes por desnutrición	27.61%	Muy Alta	8.64%	Alta
Notarías	33.12%	Muy Alta	1.48%	Media
Número de investigadores	6.38%	Alta	5.72%	Alta
Número de médicos por cada mil habitantes	21.91%	Muy Alta	9.42%	Alta
Número de vuelos	12.29%	Muy Alta	1.99%	Media
Participación ciudadana en las elecciones	1.42%	Media	0.00%	Baja
Participación laboral	0.94%	Baja	4.67%	Alta

	Coeficiente de causalidad con la inversión (1-SR²[1]/SR²[2])	Grado de causalidad con la inversión	Coeficiente de causalidad con el talento (1-SR²[1]/SR²[2])	Grado de causalidad con el talento
Participación laboral de la mujer	15.10%	Muy Alta	0.15%	Baja
Patentes	52.59%	Muy Alta	5.14%	Alta
Penetración de la telefonía móvil	13.72%	Muy Alta	0.04%	Baja
Penetración del seguro en la economía	8.93%	Alta	1.59%	Media
Penetración del sistema financiero privado	6.76%	Alta	7.19%	Alta
Percepción sobre inseguridad	22.67%	Muy Alta	0.00%	Baja
PIB per cápita	23.89%	Muy Alta	14.09%	Muy alta
Plazo promedio de vencimiento de la deuda	7.35%	Alta	1.16%	Media
Población con acceso a drenaje	18.10%	Muy Alta	0.18%	Baja
Población económicamente activa que ha recibido capacitación	10.32%	Muy Alta	7.99%	Alta
Población sin acceso a instituciones de salud	39.90%	Muy Alta	7.93%	Alta
Porcentaje de hogares con televisión de paga y telefonía fija	0.59%	Baja	0.00%	Baja
Porcentaje de hogares que cuentan con internet	42.94%	Muy Alta	1.73%	Media
Presencia de la banca comercial	22.12%	Muy Alta	6.00%	Alta
Productividad agrícola	1.21%	Media	3.20%	Media
Productividad neta de los activos	0.11%	Baja	4.66%	Alta
Recaudación de tenencia	0.05%	Baja	1.18%	Media
Red carretera avanzada	3.00%	Media	1.41%	Media
Salarios promedio	6.86%	Alta	0.03%	Baja
Saldo de la deuda	0.07%	Baja	0.84%	Baja
Secciones con atención especial	0.25%	Baja	11.51%	Muy alta
Sobreexplotación de acuíferos	0.02%	Baja	21.75%	Muy alta
Tamaño del mercado hipotecario	0.54%	Baja	0.73%	Baja
Tasa de dependencia económica	10.48%	Muy Alta	3.63%	Media
Tasa de homicidios	2.17%	Media	2.34%	Media
Tasa de reforestación anual	10.85%	Muy Alta	7.56%	Alta
Uso del agua en la agricultura	0.25%	Baja	0.63%	Baja
Venta de inmuebles	1.04%	Media	2.35%	Media
Volumen tratado de aguas residuales	0.92%	Baja	4.32%	Alta

La Tabla 3 debe ser mucho más útil para construir agendas estratégicas de competitividad que el análisis simple del peso de las variables adentro del índice de competitividad de IMCO. También, es importante notar que el índice no es una lista exhaustiva de todas aquellas cosas que podrían ayudar a la atracción y retención de inversión y talento en las entidades federativas. El conocimiento local de lo que funciona y lo que no tiene un peso fundamental para lograr resultados.

Más aún, los pesos asignados en el índice a las variables reflejan el criterio de los expertos, y no los efectos de causalidad estadística de las variables.[5] Esto está alineado con las mejores prácticas para la construcción de indicadores compuestos de la OCDE,[6] y con enfoques más académicos como el de Mishra.[7] Siempre que se construye un índice compuesto se tiene un costo de oportunidad entre la robustez de los indicadores y su sensibilidad. Tanto Mishra como la OCDE abogan porque los pesos de las variables en un índice compuesto estén determinados de manera independiente a los cambios en las variables, con el fin de ganar robustez.

5. Los pesos utilizados por IMCO tienen cierta endogeneidad, ya que la correlación estadística de cada variable con la inversión jugó un papel en la determinación del peso en las primeras ediciones de los índices de competitividad.
6. OCDE, Handbook on Constructing Composite Indicators, Methodology and User Guide [en línea]. <http://www.oecd.org/std/leadingindicatorsandtendencysurveys/42495745.pdf> [Consulta: 26 de octubre de 2012].
7. Sudhanshu Kumar Mishra, On the construction of robust composite indices by linear aggregation [en línea], North Eastern Hill University, Shillong, India, 2008. <http://mpra.ub.uni-muenchen.de/9232/1/MPRA_paper_9232.pdf> [Consulta: 26 de octubre de 2012].

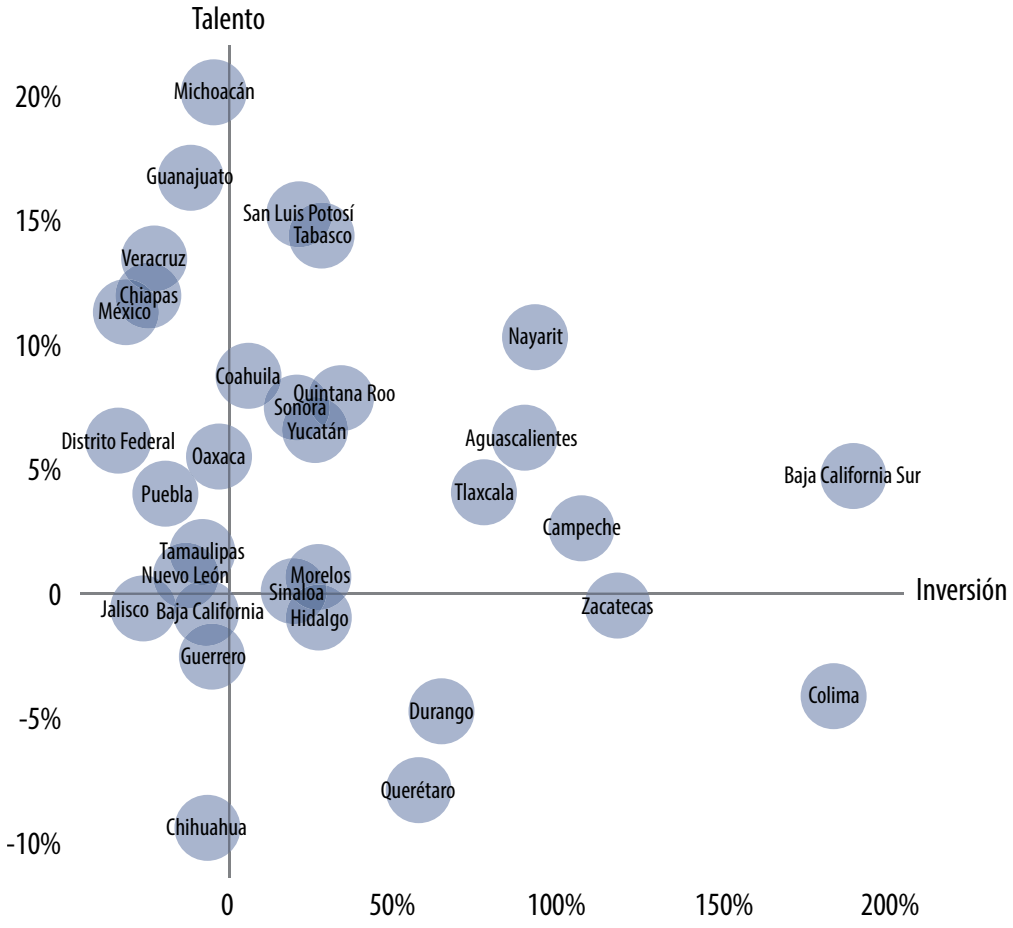
Es especialmente importante mencionar que los índices de competitividad que produce IMCO miden principalmente los niveles de competitividad actual de las entidades. No están correlacionados con los cambios recientes en el índice de competitividad y el efecto de corto plazo que las políticas públicas tienen en los niveles de competitividad. El índice de competitividad estatal de IMCO plantea una agenda de largo plazo a las entidades federativas. La capacidad de los gobiernos estatales para incidir en la competitividad durante su período de gobierno es muy limitada.

Dicho lo anterior, las tasas de crecimiento de la inversión y talento nos otorgan otra manera de pensar en los efectos de los modelos de desarrollo construidos con base en atracción de inversión y aquellos orientados al talento. La Gráfica 2 muestra la tasa de crecimiento de la inversión y el talento de las entidades federativas del periodo 2009-10 con respecto al periodo 2001-2008. Las entidades cuyas políticas para la competitividad son realmente exitosas son aquellas que pueden estar en el cuadrante I (arriba a la derecha), ya que están logrando incidir positivamente en la tendencia de atracción y retención de inversión y talento de manera simultánea.

Aquellas entidades que están en los cuadrantes II y IV (arriba a la izquierda y abajo a la derecha) están generando políticas públicas con un efecto mucho más ambiguo sobre la competitividad. Es decir están siendo exitosos en una de las dos variables claves en la definición de IMCO, pero no en la otra.

Finalmente, aquellas entidades que están en el cuadrante III están viendo un deterioro de ambos indicadores, lo que significa que las políticas públicas no están logrando incidir en la competitividad en esos estados.

Gráfica 2. Crecimiento de la inversión y el talento (2001-2008 vs. 2009-2010).





Instituto Mexicano para la Competitividad A.C.

Todos los derechos reservados. Bajo las sanciones establecidas en las leyes, queda rigurosamente prohibida, sin autorización escrita de los titulares del *Copyright*, la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio o procedimiento, comprendidos la reprografía y el tratamiento informático, así como la distribución de ejemplares mediante alquiler o préstamo públicos.


?!
FEDERAL
ESCUELA
PRISION
IMPUESTOS
?!
ESTADO
IMPUESTOS