

Evaluación del desarrollo institucional de las secretarías técnicas de los COESPO, 2003-2007

Javier González Rosas
María Luisa Ocampo Trujano
Yolanda Téllez Vázquez

Introducción

En la década de los ochenta, como respuesta a las limitaciones de un modelo centralizado que no respondía a las particularidades demográficas y a la heterogeneidad social y cultural de las diferentes regiones del país, se crearon los Consejos Estatales de Población (COESPO), con el propósito de conducir la política de población en las entidades federativas (Muñoz, 2000).

Sin embargo, en algunos estados los COESPO no operan regularmente como instancias colegiadas. Otros funcionan de manera parcial, ya que sólo participan algunas instituciones y las reuniones del pleno son poco frecuentes o nulas, entre otras cosas porque la Secretaría Técnica (ST) del COESPO tiene un bajo desarrollo institucional que dificulta el cumplimiento de sus funciones.

En este artículo se propone una metodología para medir el desarrollo institucional de las ST de los COESPO con base en un modelo estadístico que permita comparar los niveles de desarrollo institucional a través de los años, así como evaluar el desarrollo institucional de las ST del país entre los años de 2003 y 2007, mediante un instrumento conocido como mapa de posicionamiento.

Con base en la evaluación será posible vigorizar la coordinación intergubernamental con los COESPO, mediante diversas estrategias dirigidas al impulso del desarrollo institucional de las ST, así como identificar acciones focalizadas por grupos de niveles semejantes o por cada entidad federativa, de acuerdo con su ubicación en el mapa de desarrollo institucional.

Este ejercicio no pretende desestimar la labor de las ST del país, por el contrario, permitirá orientar a la Secretaría General del Consejo Nacional de Población (CONAPO) en la definición de estrategias que mejoren la coordinación de actividades de apoyo institucional, asesoría, asistencia técnica y capacitación, en un marco de respeto a su soberanía y en el ánimo de fortalecer el federalismo en población.

El artículo está estructurado en cuatro secciones. La primera incluye el funcionamiento actual de las ST. A

continuación se define el desarrollo institucional y su medición; la siguiente presenta la evaluación del cambio en el desarrollo institucional. La cuarta trata sobre la validación del modelo estadístico y finalmente se incluyen las conclusiones.

Funcionamiento actual de las secretarías técnicas

Con el fin de conocer la organización, estructura y cumplimiento de las principales funciones de las ST de los COESPO, la Secretaría General del CONAPO diseñó en el año 2004 la *Encuesta para la Detección de Oportunidades de Desarrollo de los COESPO* (EDODEC).¹

La encuesta capta información relativa al personal que labora en las ST, en cuanto a formación académica, capacidad técnica y capacitación; el monto del presupuesto asignado y su gasto; la organización y el funcionamiento de las ST, los niveles de coordinación interinstitucional, y los vínculos con los comités de planeación estatales; el avance en la municipalización de la política de población; las acciones de información, educación y comunicación en población y la apreciación que tienen las ST en cuanto a la coordinación con la Secretaría General del CONAPO (CONAPO, 2004).

Una de las principales funciones de las ST de los COESPO es la realización de actividades de información, educación y comunicación (IEC) en población. Entre ellas, destaca la de organizar o impartir diplomados, cursos, talleres, seminarios o conferencias. Se observa que 87.5 por ciento de las ST organizaron al menos uno de estos

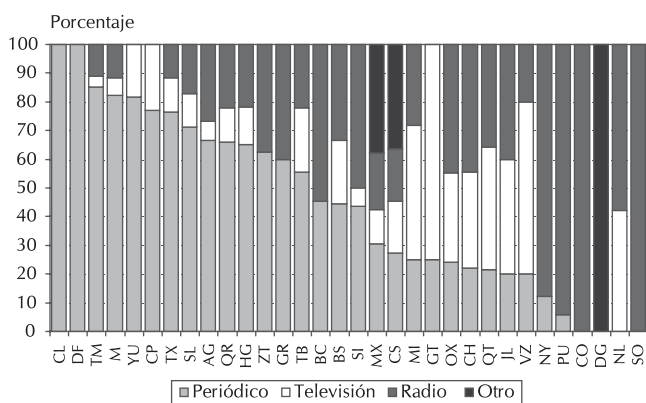
¹ La encuesta tiene sus antecedentes desde 1995, sin embargo, solo a partir de 2004 las encuestas son comparables a través del tiempo. Las encuestas captan información del año anterior al de referencia.

eventos. Por otro lado, respecto a la impartición, los datos indican una mayor participación, ya que 90.6 por ciento de las ST impartieron al menos una de estas actividades.

Entre las actividades de IEC que realizan las ST, destaca aquella que tiene que ver con las diversas actividades y eventos que se llevan a cabo con el propósito de difundir y ampliar el conocimiento entre la sociedad del estado sobre temas relacionados con la cultura demográfica.

En cuanto a la intervención de los funcionarios de las ST en los medios de comunicación, los datos indican que la mayoría participa activamente con notas periodísticas (53.5%), en segundo lugar aparece la presencia en programas de radio (41.4%) y en menor medida los de televisión (19.4%). Cabe destacar que las ST de Colima y el Distrito Federal sólo se vincularon con medios periodísticos. Coahuila y Sonora sólo con medios radiofónicos y la ST de Durango participó sólo en otros medios de difusión. Por otro lado, es importante resaltar también que existen 18 ST en las que sus funcionarios tienen presencia en los tres medios de comunicación (véase gráfica 1).

Gráfica 1. Distribución porcentual de las intervenciones según medio de comunicación y entidad federativa, 2007

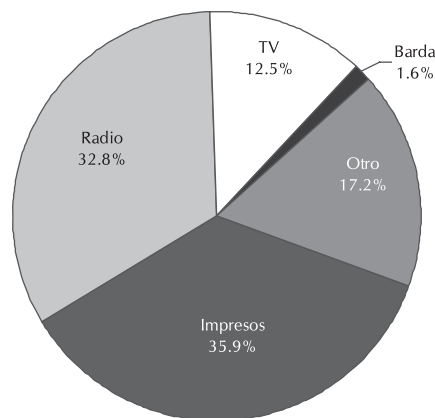


Fuente: Estimaciones del Consejo Nacional de Población con base en la EDODEC 2008.

En cuanto a la elaboración y difusión de promocionales de información, educación y comunicación, a través de medios impresos, de radio, televisión o pinta de bardas, en la gráfica 2 se observa que la mayoría de las ST realizaron promocionales para su difusión en medios impresos (35.9%) y en la radio (32.8%).

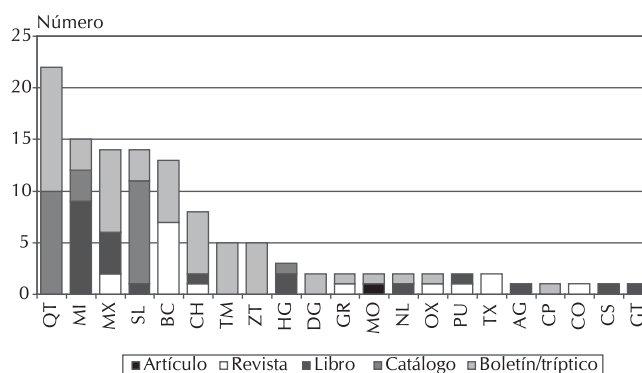
Los datos de la encuesta relacionados con las publicaciones elaboradas por las ST de los COESPO, indican que sólo una de ellas publicó artículos, el 12.5 por ciento elaboró catálogos, cuadernos, manuales o guías, el 25 por ciento elaboró revistas, y el 31.3 por ciento libros. La mayoría (43.8%) de las ST elaboran boletines o trípticos.

Gráfica 2. Distribución porcentual de los promocionales elaborados por las secretarías técnicas según tipo de medio, 2007



Fuente: Estimaciones del Consejo Nacional de Población con base en la EDODEC 2008.

Gráfica 3. Publicaciones elaboradas por las secretarías técnicas según tipo de publicación y entidad federativa, 2007



Fuente: Estimaciones del Consejo Nacional de Población con base en la EDODEC 2008.

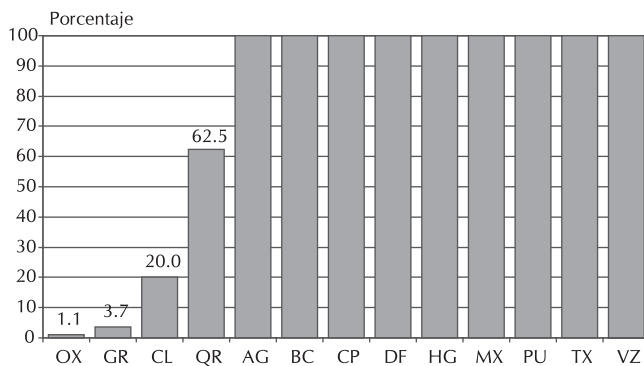
En la gráfica 3 se observa que las ST que publicaron un mayor número de libros fueron: Michoacán, Estado de México, Hidalgo, Aguascalientes, Chiapas, Chihuahua, Guanajuato, Nuevo León, Puebla y San Luis Potosí. Por otra parte, entre las ST que durante 2007 elaboraron más de ocho publicaciones se encuentran las de Querétaro, Michoacán, el Estado de México, San Luis Potosí, Baja California y Chihuahua.

La estrategia por excelencia para impulsar el desarrollo de acciones de población en los municipios del país ha sido la creación y reinstalación periódica de los Consejos Municipales de Población (COMUPO). Para ello, en algunas

entidades federativas se cuenta con fundamentos legales, otras realizan gestiones o suscriben acuerdos para aplicar las estrategias de descentralización de los programas y proyectos de población a los municipios, y otras no realizan ningún tipo de acción en esta materia.

Al mes de marzo de 2007 el número de COMUPO instalados en todo el país es de 757, los cuales pertenecen a 13 entidades federativas, lo que implica que más de la mitad de los estados de la república no tiene instalado ningún COMUPO. Al medir el avance en la instalación de COMUPO se observa que Aguascalientes, Baja California, Campeche, Distrito Federal, Hidalgo, Estado de México, Puebla, Tlaxcala y Veracruz han alcanzado el valor máximo posible, es decir en todos sus municipios hay un COMUPO.² En el resto de los estados es necesario impulsar y fortalecer estrategias de descentralización (véase gráfica 4).

Gráfica 4. Porcentaje de Consejos Municipales de Población instalados, según entidad federativa, 2007



Fuente: Estimaciones del Consejo Nacional de Población con base en la EDODEC 2008.

Otra de las principales funciones de las ST de los COESPO es la coordinación con la Secretaría General del CONAPO, con instituciones que realizan acciones en materia de población y con el pleno del Consejo.

Entre los proyectos que la Secretaría General del CONAPO ha impulsado en las entidades federativas destacan *Planificatel* y *Zona Libre*.³ En los últimos años sobresale el apoyo que ha recibido el programa *Planificatel* en

² El avance se midió con respecto al total de municipios que tiene cada entidad federativa. Es importante dejar claro que el avance no es comparativo entre las entidades federativas, debido a la gran diferencia en el número de municipios que existen entre algunas de ellas.

³ *Planificatel* es un servicio de información y orientación telefónica sobre planificación familiar diseñada e instrumentada mediante un convenio de colaboración entre el CONAPO y el Instituto Mexicano del

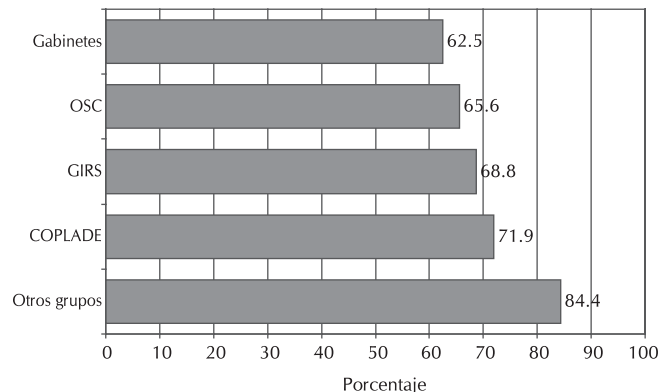
las nueve entidades que informaron este dato. También es importante resaltar que sólo 15 entidades federativas promovieron algún proyecto, ya sea *Planificatel*, *Zona Libre* u otros.

Otro aspecto importante de coordinación entre los estados y la Secretaría General del CONAPO es la difusión de los boletines periodísticos y los productos enviados por el CONAPO a los estados. De acuerdo con la EDODEC, se calcula que casi todas las ST difundieron estos materiales durante 2007, a excepción de Veracruz.

Las acciones de vinculación con instituciones que realizan acciones en materia de población en los estados, como son el Comité para la Planeación del Desarrollo del Estado (COPLADE), el Grupo Interinstitucional de Salud Reproductiva (GISR), los gabinetes gubernamentales y las organizaciones de la sociedad civil (OSC), resultan de gran importancia para la planeación demográfica local.

En este sentido, los datos de la EDODEC indican que 71.9% de las ST forman parte del COPLADE, 68.8% son miembros del GISR, 62.5% de algún gabinete (social, económico, de desarrollo, bienestar y ampliado) y 65.6% mantienen vínculos con las OSC (véase gráfica 5).

Gráfica 5. Porcentaje de participación con instituciones que realizan acciones en materia de población, 2007



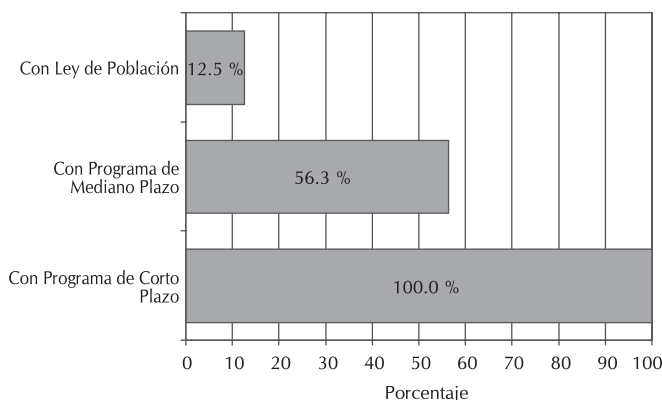
Fuente: Estimaciones del Consejo Nacional de Población con base en la EDODEC 2008.

Seguro Social. En *Planificatel* los usuarios encuentran una forma eficiente de obtener información confiable en un ambiente personalizado, íntimo y confidencial. El servicio es gratuito y está disponible en todo el territorio nacional mediante un número 01 800. *Zona Libre* es una serie radiofónica coproducida por el CONAPO y el Instituto Mexicano de la Radio desde hace más de 19 años. Se creó con el fin de ampliar los espacios de reflexión y promover las ventajas de contar con información calificada para la toma de decisiones sobre salud sexual y reproductiva, y los eventos propios del curso de vida. Está diseñada y dirigida principalmente a la población adolescente y joven la cual representa uno de los grupos prioritarios de la actual política de población.

Con respecto al componente de reuniones, los datos de la EDODEC 2008 indican que las ST de Baja California Sur, Coahuila, Colima, el Distrito Federal, Guanajuato, Nuevo León, Querétaro, Sonora y Tabasco (28%), en general, no se reúnen con el pleno, con el COPLADE y con el GISR para elaborar el programa de población de mediano plazo.

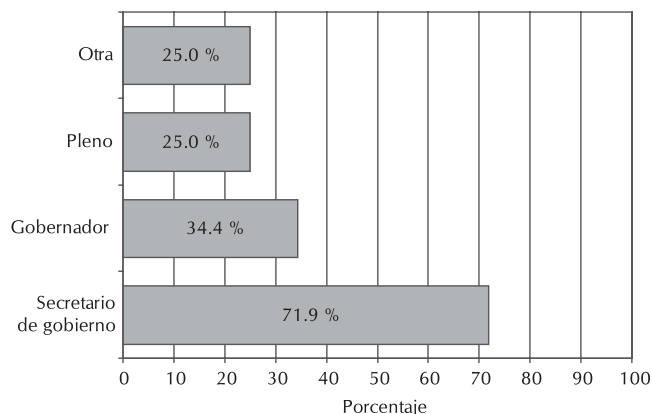
Con respecto a actividades de planeación en población, los datos disponibles muestran que sólo Baja California, el Distrito Federal, Hidalgo y Quintana Roo (12.5%) tienen ley estatal de población. La información en materia de programación en población de mediano y corto plazos señala que 56.3% de las entidades federativas del país tienen programa de mediano plazo y que todas tienen programa de corto plazo (véase gráfica 6).

Gráfica 6. Porcentaje de participación de los COESPO en Planeación en Población, 2007



Fuente: Estimaciones del Consejo Nacional de Población con base en la EDODEC 2008.

Gráfica 7. Porcentaje de instancias ante las que se presentaron los resultados de la evaluación del Programa Anual de Trabajo, 2007



Fuente: Estimaciones del Consejo Nacional de Población con base en la EDODEC 2008.

Es importante destacar a estados como Aguascalientes, Baja California Sur, Chiapas, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Nuevo León, Puebla, Querétaro, Tabasco y Yucatán (40.1%), que no tienen ni ley de población ni programa de población de mediano plazo.

Las cifras relacionadas con actividades de evaluación en población, indican que todos los COESPO del país evalúan el programa de corto plazo. Sin embargo, sólo 34.4% de ellos presentan los resultados de la evaluación ante el gobernador del estado (véase gráfica 7).

El desarrollo institucional

El desarrollo institucional en este artículo se define como el avance que han alcanzado las ST de los COESPO en aspectos que definen su composición y en cuestiones relacionadas con sus principales funciones programáticas y operativas.

Debido al carácter multidimensional que tiene el desarrollo institucional así definido, con base en la información de la EDODEC de 2004, fue necesario, en primer lugar, construir índices para agrupar diversas variables de la encuesta y, en segundo, aplicar a estos índices y a una variable de la encuesta un modelo de análisis multivariado que permitió reducir a dos dimensiones la información de 29 variables relacionadas con la organización, estructura y funciones de las ST (véase cuadro 1).⁴

La construcción de los índices se hizo en dos partes. En primer lugar, se calculó el valor absoluto que cada entidad federativa tenía en cuanto a la estructura, competencia técnica, planeación y actividades de IEC y después se escalonaron con base en el valor más alto, de tal manera que la escala de todos los índices es uniforme y varía de 0 a 100 por ciento.

Para determinar las dimensiones que expliquen aceptablemente el desarrollo institucional se aplicó a los datos de la EDODEC de 2004, un modelo de análisis de factores, de acuerdo con este se obtuvieron dos dimensiones o factores para explicar la estructura de correlación de los índices medidos de manera directa.

Los resultados del modelo indican que la primera dimensión del desarrollo institucional está altamente correlacionada con la estructura y la competencia técnica,

⁴ El modelo que se utilizó fue el de análisis factorial, el cual se justifica porque se supone que el desarrollo institucional no se puede medir de manera directa, sino sólo a través de indicadores (Kim y Muller, 1978; Mardia et al., 1979; Morrison, 1967).

Cuadro 1.
Índices y variables utilizadas para la medición del desarrollo institucional de las secretarías técnicas de los COESPO

Componente o índice	Variables	Concepto
Componente de Gestión	4	
Competencia Técnica	1	Total de personal
	1	Media de escolaridad
Total de variables: 2		
Estructura	1	Total de personal
	1	Nivel jerárquico del personal respecto del nivel del Secretario Técnico
Total de variables: 2		
Componente de Desempeño funcional	25	
Índice de Planeación en Población	1	Tiene Programa de Mediano Plazo (PMP)
	1	Participa en el Pleno del COESPO en la elaboración del PMP
	1	Participa el Pleno del COESPO en la elaboración del Programa Operativo Anual (POA)
	1	Se evalúa el POA
	4	Número de instancias ante las que se evalúa (ante el gobernador, secretario de gobierno, el Pleno u otro)
Total de variables: 8		
Índice de Actividades en Información, Educación y Comunicación	2	Eventos (organizados e impartidos)
	3	Intervenciones (radio, TV y periódico)
	5	Promocionales (impresos, radio, TV, bardas y otros)
	5	Tipos de publicación (artículo, revista, libro, catálogo y boletín)
Total de variables: 15		
Porcentaje de Consejos Municipales de Población (COMUPO)	1	Total de COMUPO que existían al 31 de marzo de 2007
	1	Total de COMUPO que operaban al 31 de diciembre de 2007
Total de variables: 2		

por lo que se le identificó como el nivel de gestión, ya que altos niveles de gestión se asocian con altos niveles de estructura y competencia técnica. La segunda está altamente correlacionada con la planeación en población, las actividades de IEC y la municipalización. Es decir, índices que miden las principales funciones de las ST, por lo que se denominó el desempeño funcional.⁵

Matemáticamente las ecuaciones son:

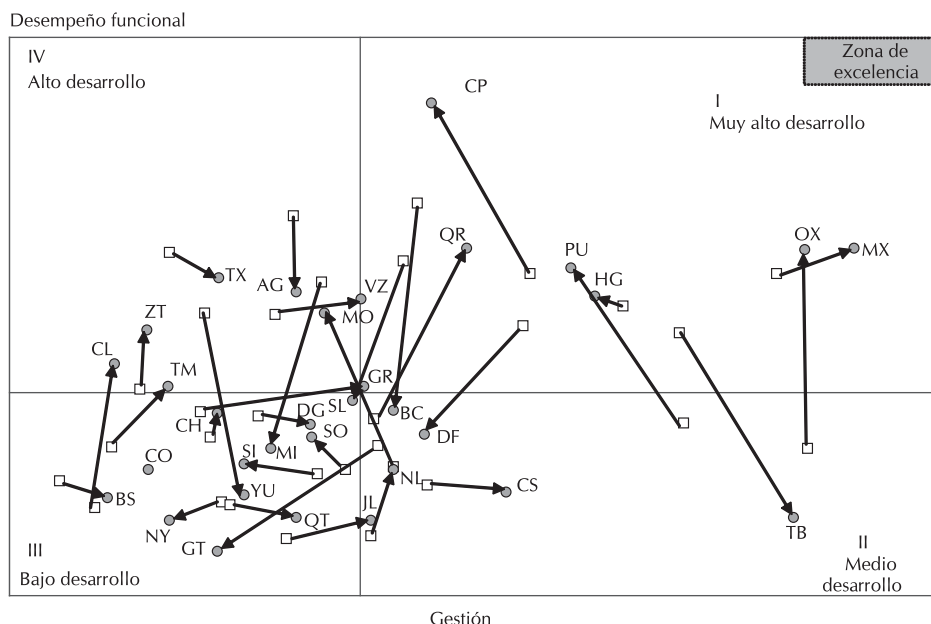
$$Gestión = 4.13 Estructura + 4.32 Competencia Técnica$$

$$Desempeño = 5.55 Planeación + 3.61 IEC + 4.48 Municipalización$$

Donde la variable *Estructura* es un índice que combina el total de personal de la ST y el nivel en la estructura administrativa del estado que tiene cada una de las personas que labora en ella. La *Competencia técnica* es un índice que resume el nivel de escolaridad que tienen todos los miembros de la secretaría. *Planeación* es un índice que mide las actividades de planeación demográfica que se

⁵ Uno de los problemas fundamentales del análisis factorial es la interpretación de los factores. Para más detalle de la solución a esta problemática véase Jiménez-Durán (2004).

Gráfica 8. Mapa de posicionamiento de las secretarías técnicas según desarrollo institucional, 2003-2007



Fuente: Consejo Nacional de Población con base en la EDODEC 2004 y EDODEC 2008.

llevan a cabo en la ST. La variable IEC es un índice que mide las actividades que en materia de información, educación y comunicación en población realiza la secretaría técnica y *Municipalización* se refiere al porcentaje de COMUPO en operación.⁶

Como se puede observar, la variable más importante de una ST, es la *Competencia técnica*. Por cada punto porcentual que se incrementa esta variable la *gestión* aumentará en 4.32 unidades. Con respecto al *Desempeño funcional*, se observa que la variable relevante es la *Planeación*, ya que existe una relación directamente proporcional, de tal forma que si crece un punto, el desempeño de la ST se incrementa en 5.55 puntos. Esto implica que la prioridad es avanzar en la competencia técnica y en la planeación.

Evaluación del cambio en el desarrollo institucional

Las ecuaciones anteriores se conocen como *reductoras* del carácter multidimensional, ya que resumen en dos dimensiones el problema del desarrollo institucional. Para evaluar el cambio se calculó el nivel de gestión y desempeño de las ST en los años 2003 y 2007, con base en las ecuaciones reductoras y con los datos de las EDODEC correspondientes. La medición de los niveles de gestión para esos años se hizo sustituyendo los valores de la estructura y de la competencia técnica de cada una de las ST en la respectiva ecuación. De manera análoga, para calcular el desempeño se sustituyeron los niveles de planeación en población, de actividades de IEC y el porcentaje de COMUPO en operación en la segunda ecuación. Con base en estos cálculos se construyó el mapa de posicionamiento de las ST (véase gráfica 8).⁷

⁶ Los ponderadores originales de las ecuaciones se multiplicaron por diez para facilitar su interpretación.

⁷ El mapa de posicionamiento es una gráfica en dos dimensiones dividida en cuatro cuadrantes con base en el valor medio de cada dimensión (Cruz-Saavedra, 1999). En el eje X se graficaron los valores de la gestión y en el eje Y los del desempeño funcional.

Ahora bien, por la manera como se definen los componentes, aquellas ST con los mayores niveles de gestión y desempeño se posicionan en el cuadrante I, por lo que este cuadrante se define como la zona de *muy alto desarrollo institucional*. Aquellas con bajos niveles de gestión pero altos niveles de desempeño se ubican en el cuadrante IV, y definen la zona de *alto desarrollo*. Las que tienen altos niveles de gestión pero bajos niveles de desempeño, se posicionan en el cuadrante II, lo que da lugar a la zona de *medio desarrollo*. Por último, las que presentan bajos niveles de gestión y de desempeño se encuentran en el cuadrante III, por lo cual se define a esta zona como la de *bajo desarrollo institucional*.

La categoría de desarrollo institucional de las ST, se determina en función del cuadrante en el que se ubican. En la gráfica 8 se observan los puntos unidos por medio de flechas. El punto inicial señala el nivel alcanzado en el año 2003, mientras que la punta de la flecha denota el nivel de desarrollo institucional alcanzado por la ST en 2007.⁸ En el mapa (gráfica 8) los incrementos en la gestión implican movimientos a la derecha, en tanto que las

disminuciones se aprecian a la izquierda. La mejora en el desempeño funcional se observa con desplazamientos hacia arriba y viceversa.

De esta forma se puede identificar en el mapa de posicionamiento a las ST que mejoraron su nivel de desarrollo institucional. En el cuadro 2 se puede observar que de entre todas ellas sobresale la ST del COESPO de Guerrero, que transitó de un nivel bajo de desarrollo institucional a uno muy alto, debido principalmente al notable crecimiento de su gestión, lo que refleja un fuerte apoyo de la autoridad gubernamental. No obstante, es importante tener en cuenta que dicho nivel es incipiente y que requiere conservar el personal calificado, el número de trabajadores y el nivel jerárquico del secretario técnico, así como fortalecer sus acciones de planeación, de IEC, de coordinación y conservar o aumentar las de descentralización.

Puede notarse que la mayoría de estas ST aumentaron los valores en ambos componentes, el de desempeño y el de gestión, aunque en este último la excepción fue Oaxaca, Puebla y Morelos.

Cuadro 2.
Secretarías técnicas que mejoraron su desarrollo institucional, 2003-2007

Entidad	Valores de los componentes del modelo				Cambio de los componentes 2003-2007		Categoría del desarrollo institucional	
	Gestión		Desempeño		Gestión	Desempeño	2003	2007
	2003	2007	2003	2007				
CL Colima	-1.13	-1.05	-1.14	0.28	Aumentó	Aumentó	Bajo	Alto
GR Guerrero	-0.64	0.02	-0.44	0.05	Aumentó	Aumentó	Bajo	Muy alto
JL Jalisco	-0.31	0.05	-1.45	-1.26	Aumentó	Aumentó	Bajo	Medio
MO Morelos	0.15	-0.15	-0.74	0.78	Disminuyó	Aumentó	Medio	Alto
OX Oaxaca	1.92	1.91	-0.56	1.4	Disminuyó	Aumentó	Medio	Muy alto
PU Puebla	1.39	0.91	-0.31	1.22	Disminuyó	Aumentó	Medio	Muy alto
QR Quintana Roo	0.06	0.46	-0.27	1.42	Aumentó	Aumentó	Medio	Muy alto
TM Tamaulipas	-1.06	-0.82	-0.54	0.05	Aumentó	Aumentó	Bajo	Alto
VZ Veracruz	-0.36	0.01	0.77	0.91	Aumentó	Aumentó	Alto	Muy alto

Fuente: Estimaciones del CONAPO con base en la EDODEC 2004 y 2008.

⁸ Para el estado de Coahuila no se cuenta con información en 2003, por lo que el punto señala su posición en 2007.

Cuadro 3.
Secretarías técnicas que bajaron su desarrollo institucional, 2003-2007

Entidad	Valores de los componentes del modelo				Cambio de los componentes 2003-2007		Categoría del desarrollo institucional		
	Gestión		Desempeño		Componente		2003	2007	
	2003	2007	2003	2007	Gestión	Desempeño			
BC	Baja California	0.25	0.15	1.86	-0.18	Disminuyó	Disminuyó	Muy alto	Medio
DF	Distrito Federal	0.7	0.28	0.65	-0.42	Disminuyó	Disminuyó	Muy alto	Medio
GT	Guanajuato	0.08	-0.61	-0.53	-1.57	Disminuyó	Disminuyó	Medio	Bajo
MI	Michoacán	-0.16	-0.38	1.09	-0.55	Disminuyó	Disminuyó	Alto	Bajo
SL	San Luis Potosí	0.19	-0.03	1.29	-0.08	Disminuyó	Disminuyó	Muy alto	Bajo
TB	Tabasco	1.37	1.86	0.59	-1.23	Aumentó	Disminuyó	Muy alto	Medio
YU	Yucatán	-0.66	-0.49	0.78	-1.01	Aumentó	Disminuyó	Alto	Bajo

Fuente: Estimaciones del CONAPO con base en la EDODEC 2004 y 2008.

Cuadro 4.
Secretarías técnicas que mantuvieron su desarrollo institucional, 2003-2007

Entidad	Valores de los componentes del modelo				Cambio de los componentes 2003-2007		Categoría del desarrollo institucional		
	Gestión		Desempeño		Gestión	Desempeño	2003	2007	
	2003	2007	2003	2007					
AG	Aguascalientes	-0.28	-0.27	1.74	0.98	Aumentó	Disminuyó	Alto	Alto
BS	Baja California Sur	-1.28	-1.08	-0.87	-1.04	Aumentó	Disminuyó	Bajo	Bajo
CP	Campeche	0.73	0.31	1.16	2.85	Disminuyó	Aumentó	Muy alto	Muy alto
CS	Chiapas	0.29	0.63	-0.91	-0.98	Aumentó	Disminuyó	Medio	Medio
CH	Chihuahua	-0.68	-0.61	-0.19	-0.21	Aumentó	Disminuyó	Bajo	Bajo
DG	Durango	-0.43	-0.21	-0.23	-0.32	Aumentó	Disminuyó	Bajo	Bajo
HG	Hidalgo	1.13	1.01	0.85	0.94	Disminuyó	Aumentó	Muy alto	Muy alto
MX	México	1.79	2.12	1.16	1.41	Aumentó	Aumentó	Muy alto	Muy alto
NY	Nayarit	-0.59	-0.81	-1.09	-1.27	Disminuyó	Disminuyó	Bajo	Bajo
NL	Nuevo León	0.05	0.15	-1.41	-0.76	Aumentó	Aumentó	Medio	Medio
QT	Querétaro	-0.55	-0.27	-1.11	-1.24	Aumentó	Disminuyó	Bajo	Bajo
SI	Sinaloa	-0.18	-0.49	-0.8	-0.71	Disminuyó	Aumentó	Bajo	Bajo
SO	Sonora	-0.06	-0.2	-0.76	-0.45	Disminuyó	Aumentó	Bajo	Bajo
TX	Tlaxcala	-0.81	-0.6	1.37	1.13	Aumentó	Disminuyó	Alto	Alto
ZT	Zacatecas	-0.94	-0.91	0.03	0.61	Aumentó	Aumentó	Alto	Alto

Fuente: estimaciones del CONAPO con base en la EDODEC 2004 y 2008.

También se puede identificar en el mapa a las ST que bajaron su nivel de desarrollo. En el cuadro 3, se puede observar que de entre ellas sobresale el estado de San Luis Potosí, el cual cambió de un nivel muy alto a uno bajo. Lo anterior se debe a que a pesar de que en el desempeño tuvo avances en algunas variables que lo integran, éstos no fueron tan importantes como para reducir la distancia con respecto a la ST mejor posicionada. Por otra parte, la gestión se vio afectada por la disminución de personal y por la pérdida de personas calificadas.

En este grupo se observa que las ST en 2007 bajaron de categoría, porque disminuyeron tanto el valor del componente de desempeño como el de gestión, en este último fueron la excepción Tabasco y Yucatán. Destaca el caso de Tabasco, porque a pesar de incrementar su personal calificado, no ha formulado programa de población de mediano plazo, no lleva a cabo acciones de evaluación, sus actividades de IEC disminuyeron, no publica material de difusión y de investigación y no implementa acciones de descentralización. Algo similar ocurrió con Yucatán en el rubro de desempeño.

La mitad de las ST mantuvieron el nivel de desarrollo institucional durante el periodo analizado (véase cuadro 4). Ello significa que los cambios experimentados en los valores de los componentes (gestión y desempeño funcional) no fueron suficientes como para desplazarse a un cuadrante distinto. Mientras algunas ST incrementaron dichos valores, otras los disminuyeron o presentaron combinaciones. Resalta el Estado de México que mejoró la gestión debido al incremento del personal calificado y en su número. Por su parte Campeche mejoró notablemente su desempeño, debido a los avances en actividades de evaluación, de difusión, de IEC y porque mantuvo activas sus acciones de descentralización, no obstante que perdió personal calificado.

Con este análisis se concluye que es prioritario definir estrategias que permitan mejorar el comportamiento de las variables y repercutir así favorablemente en el valor de los componentes. En forma prioritaria estarían aquellas ST que se encuentran en un nivel bajo, así como las que bajaron su nivel de desarrollo institucional y las que actualmente están posicionadas en zonas muy cercanas a un límite inferior de desarrollo.

Validación del modelo

Dado que la toma de decisiones se basará en los resultados del modelo aplicado, el cual permite medir el desarrollo institucional de las ST, es importante validar la confiabilidad de las estimaciones del modelo.

Un primer elemento es la variación total explicada por el modelo. En este sentido, como ya se mencionó, los resultados indican que la variación total de la estructura, competencia técnica, planeación, actividades de IEC y municipalización es recuperada por el modelo factorial en un 60%. Otro elemento para validar el modelo es la comunalidad, que se refiere al porcentaje que explica el modelo de cada variable. Según los resultados, los valores de este estadístico varían entre 64.0 y 94.2 por ciento.

Estos dos criterios permiten concluir que no existe evidencia estadística significativa para rechazar los resultados del modelo aplicado y que, por lo tanto, la medición del desarrollo institucional de las ST, puede considerarse confiable para la toma de decisiones en esta materia.

Conclusiones

Con el fin de mejorar el desarrollo institucional de las ST de los COESPO del país se requiere continuar con la firma de acuerdos de coordinación entre la Federación por conducto de la Secretaría de Gobernación, representada por el CONAPO, y los gobiernos estatales. Además, se sugiere que con cada estado con el que se firme el Acuerdo de Coordinación se establezca al menos un proyecto de trabajo conjunto. Para brindar apoyo institucional a las ST, se sugiere llevar a cabo encuentros políticos de la Secretaría General con los gobernadores de los estados clasificados con bajo desarrollo institucional.

Es necesario continuar proporcionando la asistencia técnica *tradicional* que se brinda a las ST, la cual consiste en dar respuesta a solicitudes de información, indicadores sociodemográficos, propuestas de cursos de capacitación, asesoría especializada sobre temas sociodemográficos, así como la distribución de publicaciones.

Además, proporcionar asistencia técnica focalizada que mejore el desempeño funcional, la cual priorice a conjuntos de ST que cumplen ciertas características del desarrollo institucional. Un primer grupo serían las de nivel bajo; un segundo grupo las que bajaron su nivel de desarrollo institucional; un tercer grupo lo integran aquellas que elevaron uno, dos o tres categorías su nivel, aunque por el valor de sus índices quedó ubicada en la frontera de esa categoría, por lo que es conveniente que mantenga dicha posición o incluso la mejore.

Por otro lado, es necesario coordinar acciones concretas en las ST que se encuentran en niveles de desarrollo medio y alto y que no fueron consideradas en los grupos antes mencionados, con el fin de que en el corto

o mediano plazo se posicionen en la categoría de muy alto desarrollo. También en aquellas ST con muy alto desarrollo para que en el mediano plazo alcancen la zona de excelencia.

La capacitación es una variable que incide en la competencia técnica que es susceptible de mejora. Para fortalecer la capacidad técnica y conceptual del personal de las ST, tanto en el análisis de los fenómenos demográficos como en una adecuada formulación de políticas, programas y proyectos de población, se requiere un programa de capacitación en población que incluya una modalidad dirigida a los directivos en temas demográficos.

Otra modalidad es aquella que responda a las necesidades de capacitación identificadas a partir de los temas priorizados por las ST en la EDODEC: planeación demográfica, marginación, pobreza y rezagos demográficos, análisis de información georreferenciada, estadística, migración internacional, migración interna y distribución de la población y composición de la población.

Por último, la estrategia por excelencia para impulsar el desarrollo de acciones de población en los municipios del país ha sido la creación y reinstalación periódica de los COMUPO. Sin embargo, no existe evidencia empírica de su funcionamiento, ya que no ha habido reportes de resultados sistematizados ni informes de evaluación, por lo que es necesario que el CONAPO implemente propuestas de estrategias diferenciadas en función de realidades muy diversas, en cuanto a la organización, capacidades de gestión y administración de los ayuntamientos, así como del distinto grado de desarrollo institucional de los COESPO.

Bibliografía

- CONAPO (2004), *Informe de Ejecución 2003-2004. Programa Nacional de Población 2001-2006*, México, Consejo Nacional de Población.
- Cruz, Saavedra, Ana Lilia (1998), "El análisis factorial en la investigación de mercado", Tesis para obtener el título de Licenciado en Actuaría México, UNAM-Escuela Nacional de Estudios Profesionales Acatlán.
- Jiménez, Durán Roberto (2004), "Perfil y nivel de la salud reproductiva de la mujer derechohabiente del IMSS en 1998", Tesis para obtener el título de Licenciado en Actuaría, México, UNAM-Escuela Nacional de Estudios Profesionales Acatlán.
- Kim, Jae On y Charles W. Mueller (1978), *Introduction to Factor Analysis: What It Is and How To Do It*, Newbury Park, CA., Sage Publications (Sage University Papers on Series Quantitative Applications in the Social Sciences, 07-013).
- (1978). *Factor Analysis: Statistical Methods and Practical Issues*, Newbury Park, CA., Sage Publications (Sage University Papers on Series Quantitative Applications in the Social Sciences, 07-014).
- Mardia, Kanti V., John T. Kent y John M. Bibby (1979), *Multivariate Analysis*, Londres, Academic Press.
- Morrison, Donald F. (1967), *Multivariate Statistical Methods*, Nueva York, McGraw Hill.
- Muñoz, Christian D. (2000), *La institucionalización de la política de población en las entidades federativas: retos y oportunidades*, México, Consejo Nacional de Población.

La situación demográfica de México 2009
se imprimió en

el tiraje fue de 1 000 ejemplares