

calidad de gobierno
y rendición de cuentas
en las entidades federativas

ZACATECAS



calidad de gobierno
y rendición de cuentas
en las entidades federativas



ZACATECAS

>>CRÉDITOS

Consejo Consultivo

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

Consejo Técnico Asesor

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

Socios regionales

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

Coordinadores del proyecto

Guillermo M. Cejudo
Alejandra Ríos Cázares

Editor del dossier

Dionisio Zabaleta

Equipo de investigación

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

© México Estatal, 2011

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

>> ÍNDICE PRELIMINAR

Presentación	7
¿Qué es México Estatal?	8
¿Para qué un Dossier Estatal?	10
¿Qué temas se analizan en el Dossier?	12
Ejes Transversales	12
Áreas de política pública y sus niveles de análisis	12
[Perfil estadístico del estado de Zacatecas	15]
Variables básicas agregadas	16
Fotografía de la diversidad municipal	19
Evolución Político-Electoral	24
La Administración Pública de Zacatecas	27
[La calidad de gobierno en el Estado de Zacatecas	33]
¿Qué es un gobierno estatal de calidad?	34
Arquitectura Institucional	35
Prácticas de Gestión	41
Conclusiones	51
[La rendición de cuentas en Zacatecas	53]
La rendición de cuentas en las entidades federativas	54
¿Cómo medimos la rendición de cuentas?	55
Los momentos de la rendición de cuentas	56
La rendición de cuentas al interior de las instancias gubernamentales	67
[La educación en el estado de Zacatecas 2007-2009	79]
¿Qué es un gobierno estatal efectivo en materia de educación?	80
¿Qué hacen las entidades federativas en materia educativa?	80
¿Cómo medimos las actividades estatales en materia educativa?	81
Principales hallazgos y resultados	81
Los temas críticos de la agenda educativa en Zacatecas	93
[La salud en el estado de Zacatecas 2007-2009	95]
¿Qué es un gobierno estatal efectivo en materia de salud?	95
¿Qué hacen las entidades federativas en materia de salud?	96
¿Cómo medimos las actividades estatales en materia de salud?	96
Principales hallazgos y resultados	96
Los temas críticos de la agenda en salud en Zacatecas	104
[La seguridad ciudadana en el estado de Zacatecas 2007-2009	107]
¿Qué es un gobierno estatal efectivo en materia de seguridad ciudadana?	107
¿Qué hacen las entidades federativas en materia de seguridad ciudadana?	108
¿Cómo medimos las actividades estatales en materia de seguridad ciudadana?	108
Principales hallazgos y resultados	108
Los temas críticos de la agenda de seguridad ciudadana en Zacatecas	120
[El fomento económico en el estado de Zacatecas 2007-2009	123]
¿Qué es un gobierno estatal efectivo en materia de fomento económico?	123
¿Qué hacen las entidades federativas para fomentar el desarrollo económico?	124
¿Cómo medimos las actividades estatales en materia de fomento económico?	124
Principales hallazgos y resultados	125
Los temas críticos de la agenda de seguridad ciudadana en Zacatecas	136
Anexos	139

>> PRESENTACIÓN

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

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

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

“PNUD: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.”

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo

>> ¿QUÉ ES MÉXICO ESTATAL

“ www.mexicoestatal.cide.edu ”

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

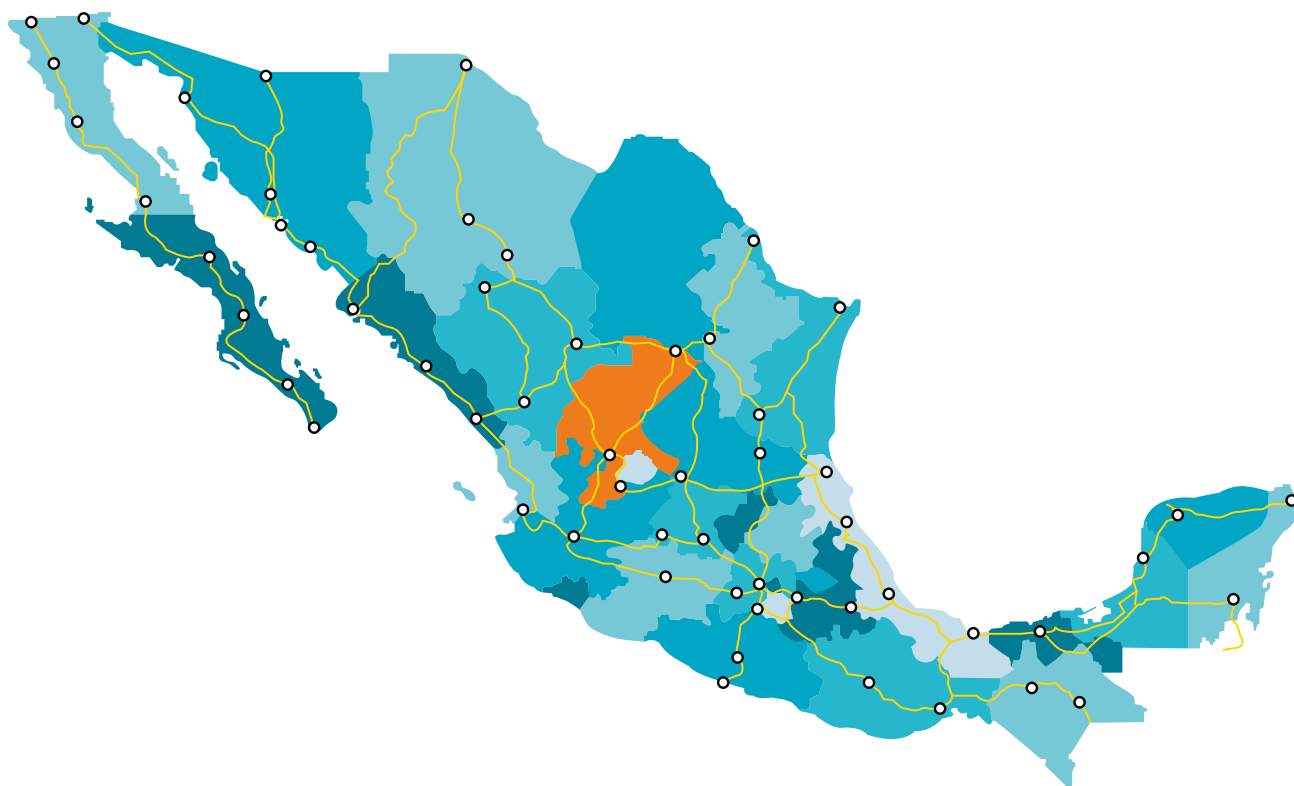
MÉXICO ESTATAL inició con un proceso de reflexión y discusión con académicos y miembros de la sociedad civil para generar documentos conceptuales y metodológicos para el análisis del desempeño de los gobiernos estatales en especial en seis áreas: calidad de gobierno, rendición de cuentas, educación,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

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

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

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

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



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

>> ¿PARA QUÉ UN DOSSIER ESTATAL?

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

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

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

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

bre el funcionamiento de las instituciones políticas estatales en México. Más aún, la trayectoria accidentada del federalismo mexicano en las décadas recientes ha generado una distribución de competencia poco clara entre los distintos ámbitos de gobierno.

El propósito de este documento es ofrecer información sobre los gobiernos estatales y su desempeño en dos áreas transversales (calidad de gobierno y rendición de cuentas) y cuatro sustantivas de política pública (educación, salud, fomento económico y seguridad ciudadana).

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

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



>> ¿QUÉ TEMAS SE ANALIZAN EN EL DOSSIER?

>>Ejes Transversales

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

2. Rendición de Cuentas: La rendición de cuentas gubernamental en un régimen democrático es aquella en la que los responsables de tomar decisiones de gobierno informan, explican y justifican sus decisiones y acciones a la ciudadanía. La rendición de cuentas es, por principio, una relación entre dos actores (individuales o colectivos) que se encuentran vinculados por un entramado político-legal que define las facultades, derechos y obligaciones de cada uno de estos actores. En

una rendición de cuentas efectiva, los actores involucrados están claramente identificados, de tal suerte que resulta evidente no sólo quién pide cuentas y quién debe rendirlas, sino también son precisas las facultades y obligaciones de cada uno de estos actores. Las acciones de ambos se dirigen a fomentar el bienestar de los ciudadanos con respeto a sus derechos fundamentales. Una efectiva rendición de cuentas gubernamental es, por tanto, aquella en la que se informa, se explica y se justifican las acciones y decisiones del gobierno, las cuales deben estar explícitamente vinculadas al bienestar social, al bien público.

>>Áreas de política pública y sus niveles de análisis

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

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

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

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

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

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

3. Resultados: Se refiere a los logros concretos que se han alcanzado en cada uno de los sectores de política.

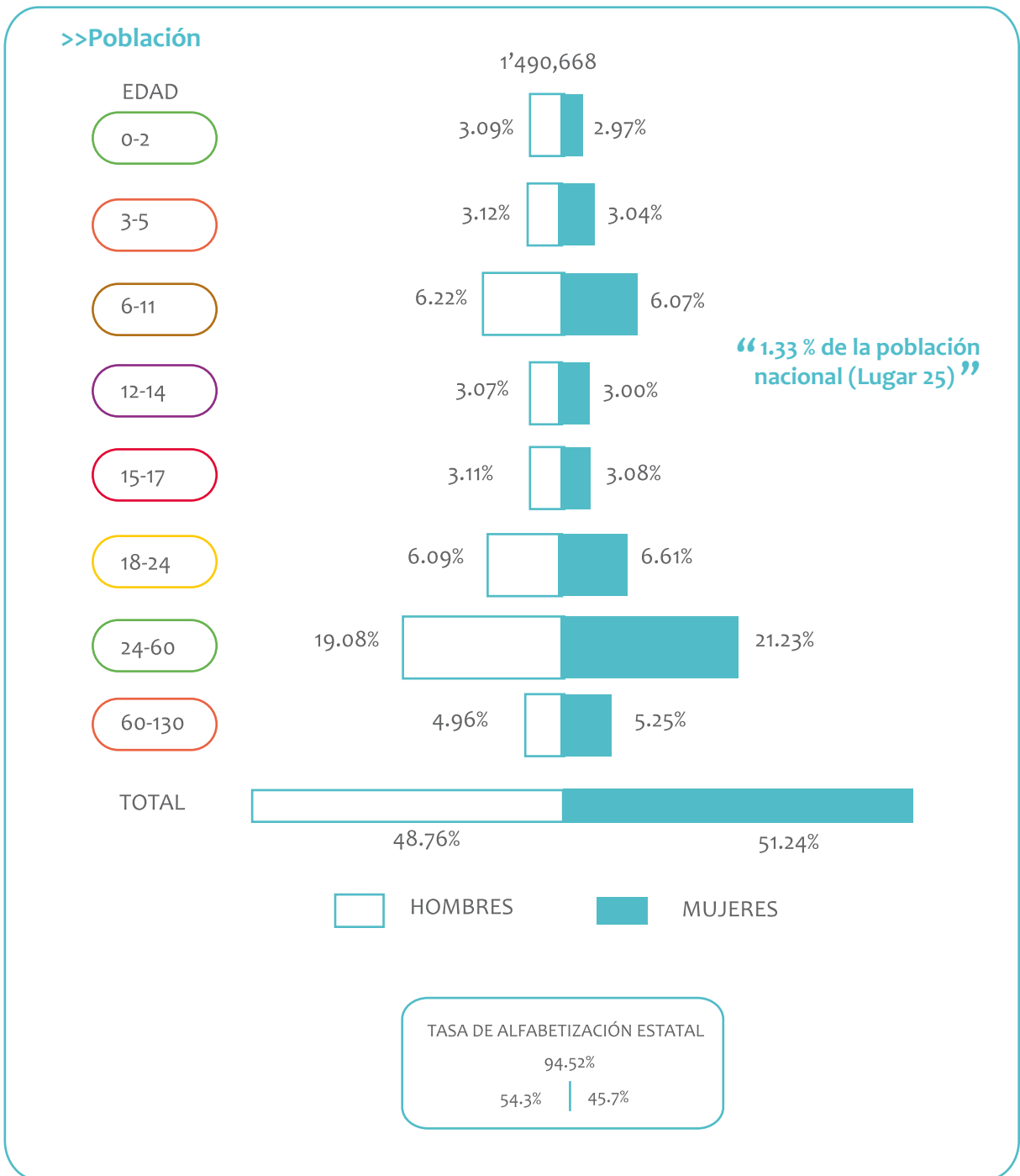
Por último, al final de cada sección se presentan un par de temas críticos de la agenda sectorial de la entidad federativa que podrían ser atendidos por el gobierno estatal para potenciar su impacto en cada una de las políticas sectoriales.



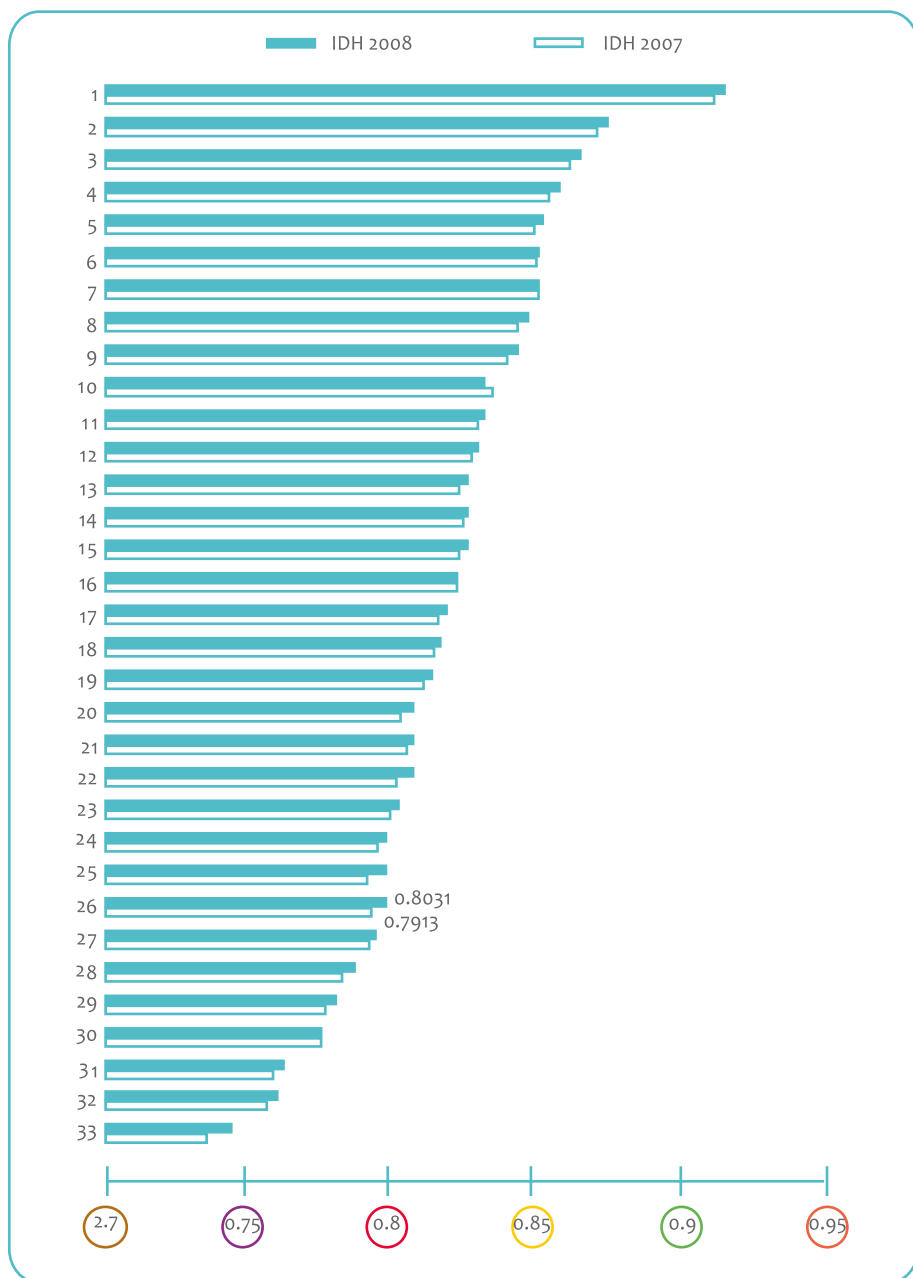
Perfil Estadístico del Estado de Zacatecas



>> VARIABLES BÁSICAS AGREGADAS

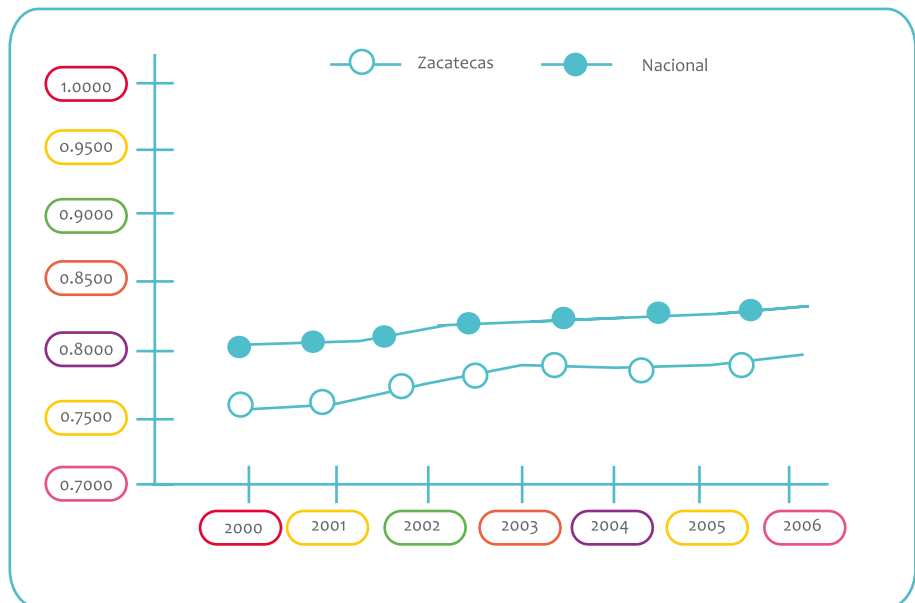


>> Índice de Desarrollo Humano: Zacatecas en perspectiva comparada

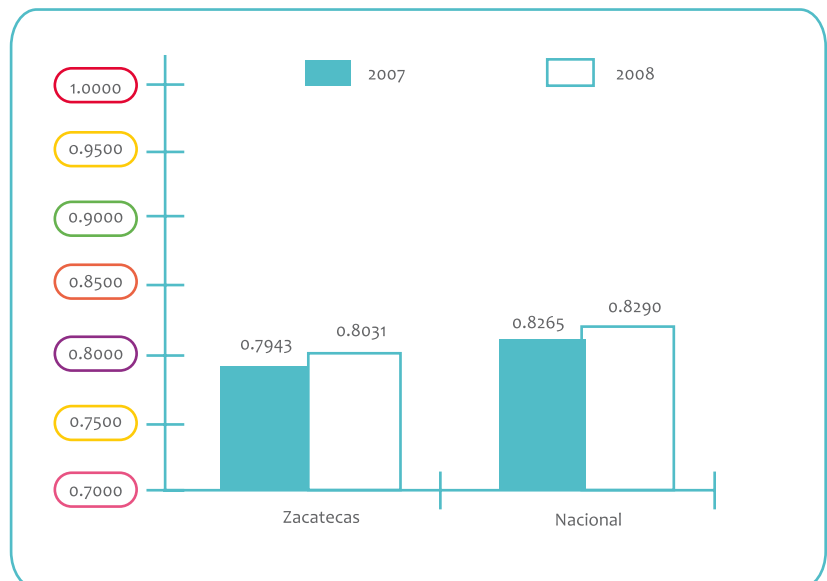


- 1. Distrito Federal
- 2. Nuevo León
- 3. Baja California Sur
- 4. Chihuahua
- 5. Baja California
- 6. Coahuila
- 7. Sonora
- 8. Quintana Roo
- 9. Aguascalientes
- 10. Tamaulipas
- 11. Queretaro
- 12. Campeche
- 13. Jalisco
- 14. Colima
- 15. NACIONAL
- 16. Morelos
- 17. Durango
- 18. Sinaloa
- 19.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

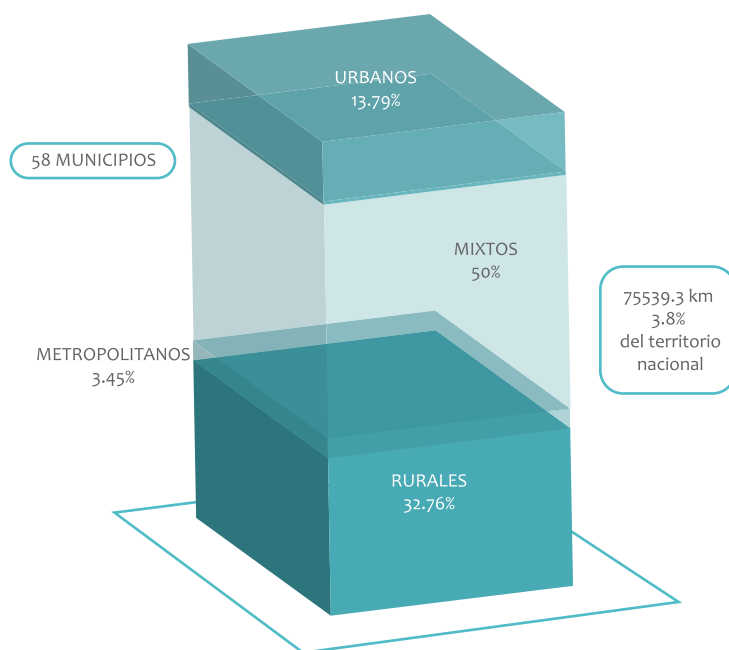
>> Evolución del IDH en la entidad



“Debido a un cambio de metodología en la elaboración del IDH, los datos posteriores a 2006 no son comparables con los que le preceden.
Fuente. PNUD: Elaboración Propia”



>> FOTOGRAFÍA DE LA DIVERSIDAD MUNICIPAL

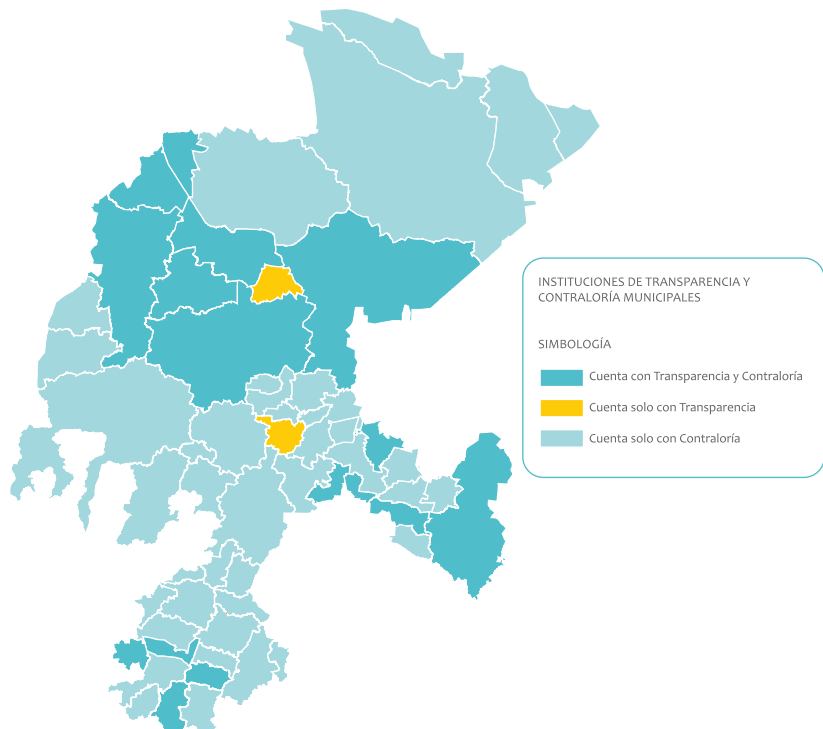


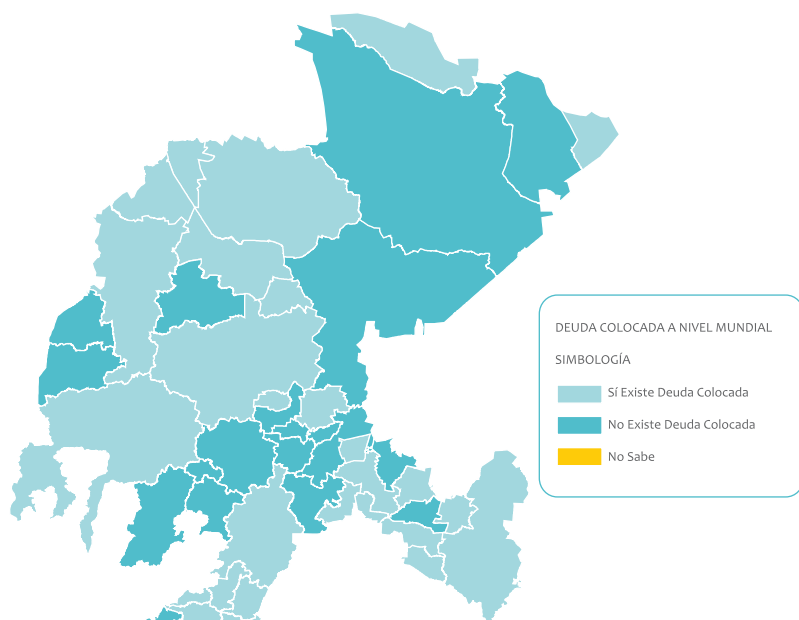
“Fuente. INEGI: Censo 2010 y ENGSPJM 2009 (Encuesta Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Justicia Municipal): Elaboración Propia”

En Zacatecas, 39 de los 58 municipios que conforman la entidad (67.24%) indican contar con una institución dedicada a funciones de contraloría y con una institución dedicada a funciones de transparencia. Mientras que 29.31% indica contar sólo con una institución encargada de funciones de contraloría interna. En este punto, destacan los casos de General Enrique Estrada y Cañitas de Felipe Pescador, municipios que indicaron no contar con institución alguna dedicada a funciones de contraloría interna o bien que esta función no aplicaba. Lo anterior, puede deberse a errores del instrumento de medición pues los 58 Ayuntamientos cuentan con un contralor municipal como lo mandata el artículo 103 de la Ley Orgánica del Municipio del estado de Zacatecas.

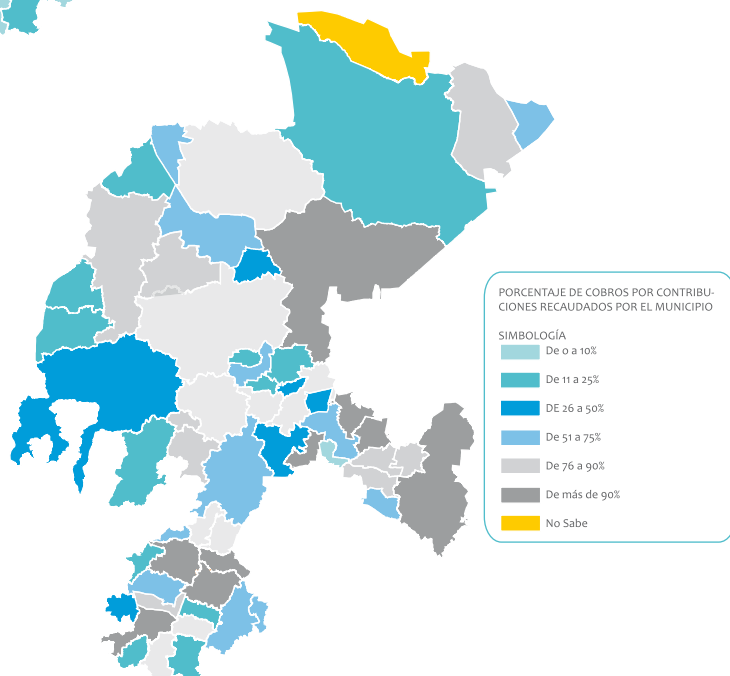
Tres indicadores de la fortaleza gubernamental de las municipalidades en el estado son: la capacidad de los gobiernos locales para colocar deuda, su habilidad para realizar el cobro de las contribuciones presupuestadas y su fortaleza para albergar y operar programas de microfinanciamiento. En estos temas, Zacatecas presenta los siguientes datos: 58.62% de los municipios tenían deuda colocada en 2009; mientras que 60.34% declaró que durante ese ejercicio fiscal, cobró más del 50% de las contribuciones presupuestadas; y sólo 39.65% cuenta con programas municipales de microfinanciamiento.

“Mapa 1. Municipios zacatecanos que cuentan con institución de transparencia y/o de contraloría.”





“Mapa 2. Municipios que cuentan con deuda colocada.”

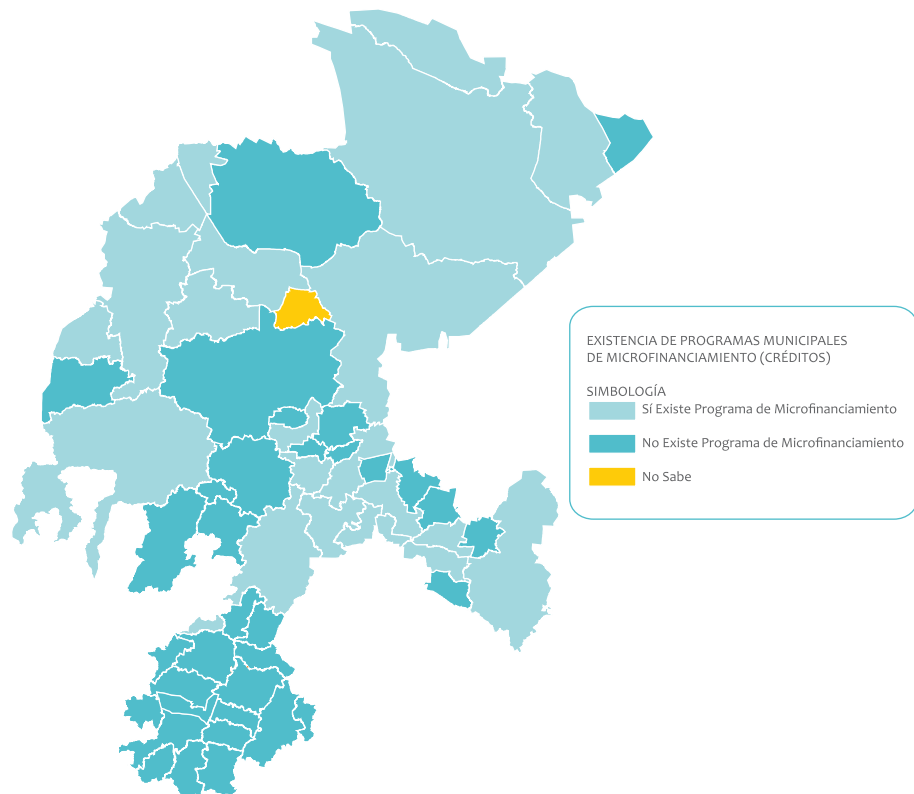


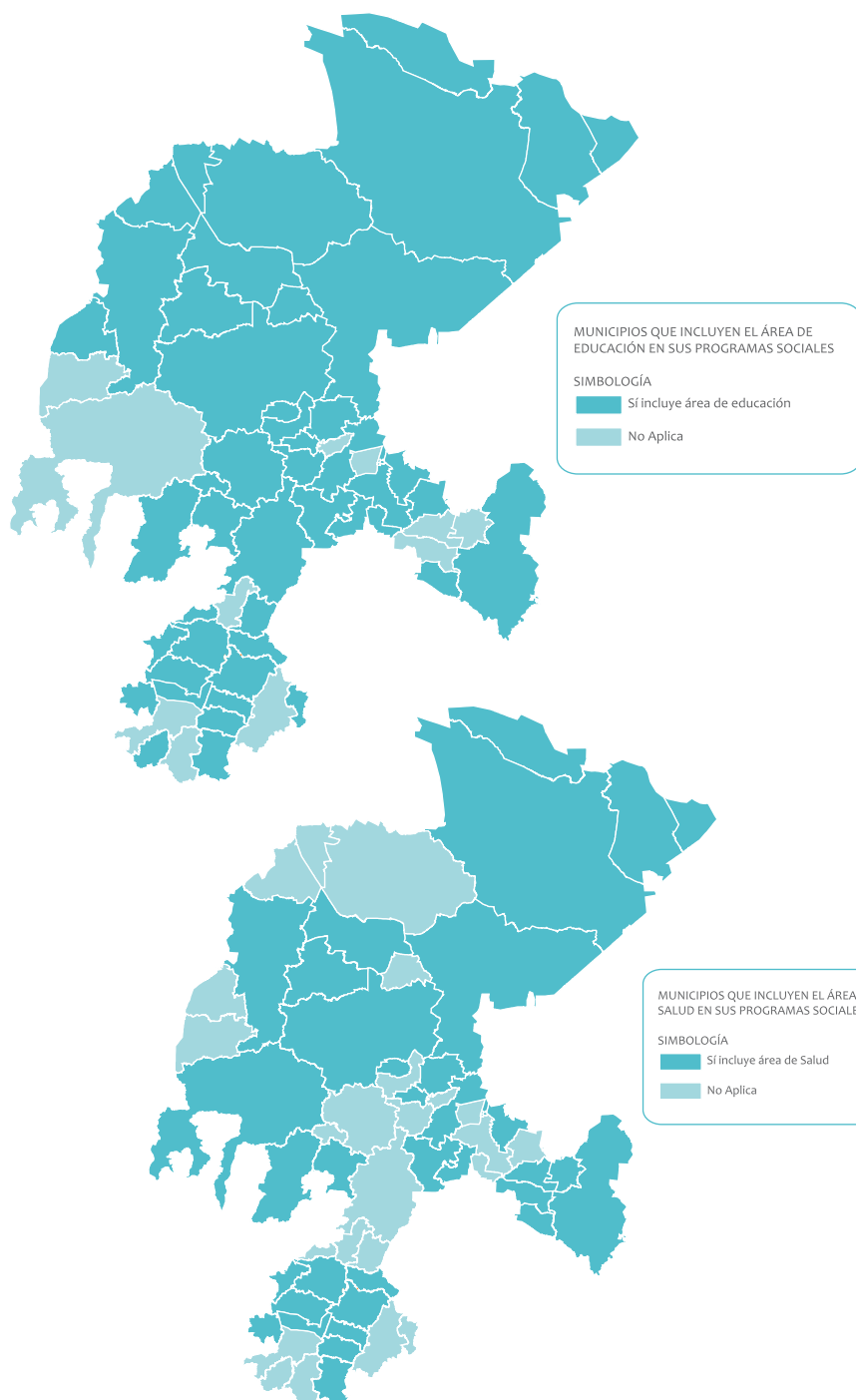
“Mapa 3. Porcentaje de contribuciones presu-puestadas que fueron recaudadas por el gobi-erno municipal, 2008.”

En términos de educación y salud, 81.03% de los municipios zacatecanos declaran que el área de educación se encuentra cubierta en los programas que operan en el municipio; mientras que 58.52% indica que el área de salud también es parte de estos programas. Un dato interesante es el cruce de información: sólo en 51.74% de las municipalidades zacatecanas operan programas que incluyen entre sus principales áreas de atención salud y educación.



“Mapa 4. Existencia de programas municipales de microfinanciamiento.”





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

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

>> EVOLUCIÓN POLÍTICO-ELECTORAL

Zacatecas es una de las entidades de la Federación que ha visto el avance de la pluralidad de manera notable. Como lo indica la tabla 1, en la entidad se ha presentado alternancia de partidos políticos en la gubernatura del estado; mientras que el apoyo legislativo del partido político del gobernador ha dejado de ser una mayoría absoluta.

Un dato notable de Zacatecas es el incremento de escaños efectivo para la legislatura LVI, en donde el Congreso del estado pasó de 21 diputados locales a 30 (diez años atrás, la legislatura zacatecana contaba sólo con 17 escaños). Este aumento en el número de representantes favoreció la apertura del poder legislativo a la pluralidad política, tal y como se muestra en las gráficas siguientes. (Gráfico 1)

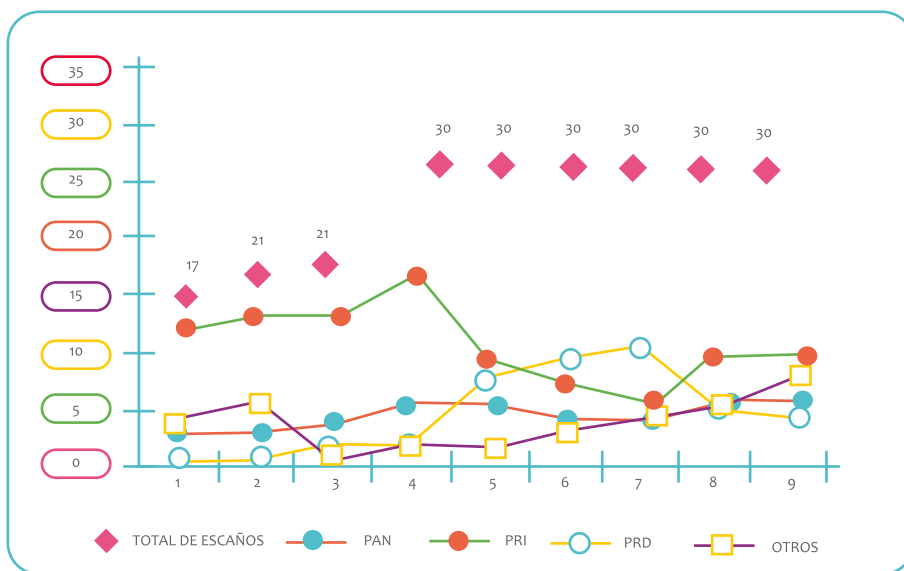


“Tabla 1. Afiliación política del gobernador del estado en los últimos 25 años.”

Afiliación política del Gobernador de la entidad ¹	Legislatura	% de escaños pertenecientes al partido político afín al Gobernador de la entidad ¹
PRI	LII: 1986-1989	76.47%
	LIII: 1989-1992	71.43%
PRI	LIV: 1992-1995	71.43%
	LV: 1995-1998	66.67%
PRD	LVI: 1998-2001	33.33%
	LVII: 2001-2004	43.33%
PRD	LVIII: 2004-2007	50%
	LIX: 2007-2010	20%
PRI / Nueva Alianza / PVEM	LX: 2010-2013	43.33%

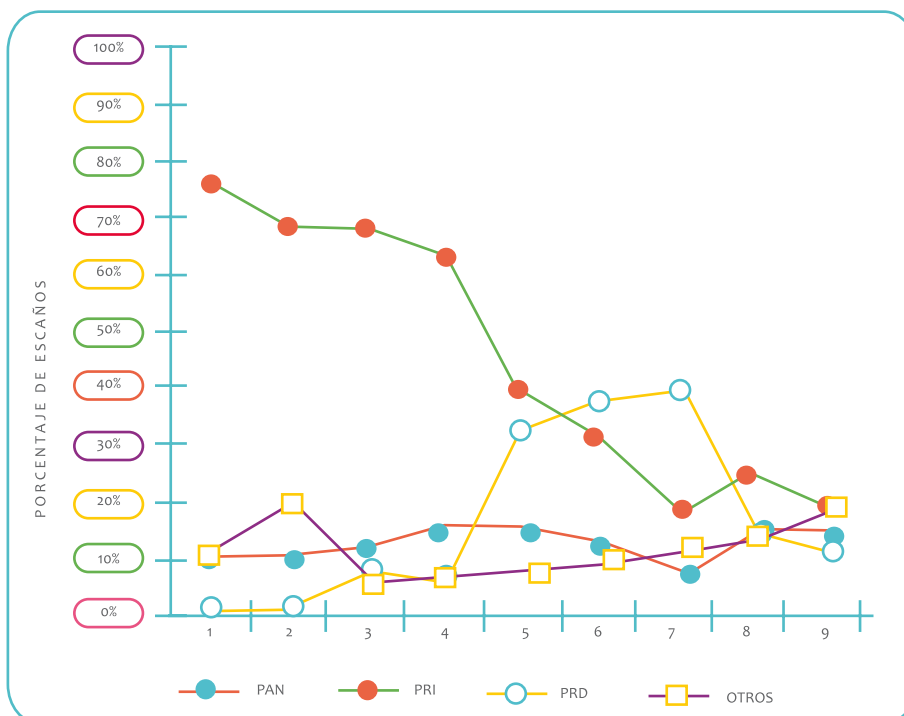
¹En caso de coalición, se indica el partido político preponderante.

>> Conformación partidista del poder legislativo



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

1. LII: 1986-1989
2. LIII: 1989-1992
3. LIV: 1992-1995
4. LV: 1995-1998
5. LVI: 1998-2001
6. LVII: 2001-2004
7. LVIII: 2004-2007
8. LIX: 2007-2010
9. LX: 2010-2013

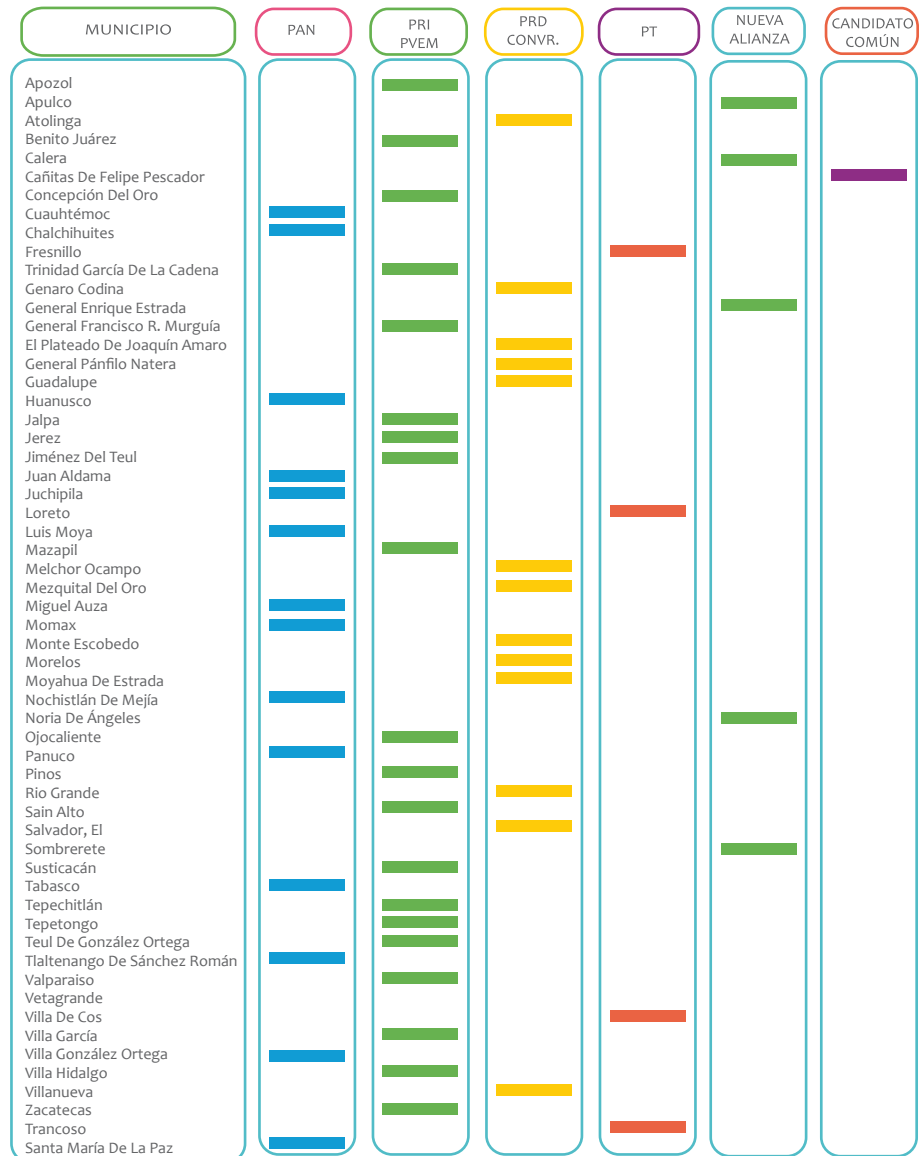


“Gráfico 2. Porcentaje de los escaños del Congreso del estado por partido político.”

1. LII: 1986-1989
2. LIII: 1989-1992
3. LIV: 1992-1995
4. LV: 1995-1998
5. LVI: 1998-2001
6. LVII: 2001-2004
7. LVIII: 2004-2007
8. LIX: 2007-2010
9. LX: 2010-2013

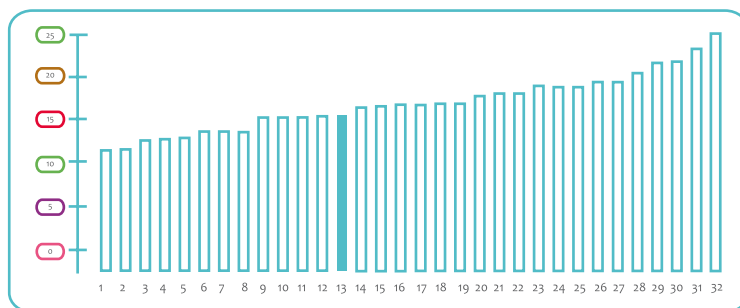
La siguiente tabla muestra los resultados de las elecciones municipales más recientes (2010) y da cuenta de la pluralidad política del estado: 25 municipios son gobernados por la coalición del Partido Revolucionario Institucional y el Partido Verde Ecologista de México (43.10%), 15 por el Partido Acción Nacional (25.86%), 13 por la del Partido de la Revolución Democrática con Convergencia (22.41%), cuatro por el Partido del Trabajo (6.90%) y el resto por candidaturas comunes (1.72%).

“Tabla 2. Afiliación política de los presidentes municipales, 2010.”



>>LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE ZACATECAS

En lo relativo a la administración pública centralizada, Zacatecas se encuentra por debajo del promedio nacional (16) con sólo 15 dependencias. En el caso de esta entidad, destaca la ausencia de dependencias estatales encargadas de temas como salud, protección del medio ambiente y desarrollo urbano; los últimos, temas clave en la agenda de desarrollo del país.



ZACATECAS

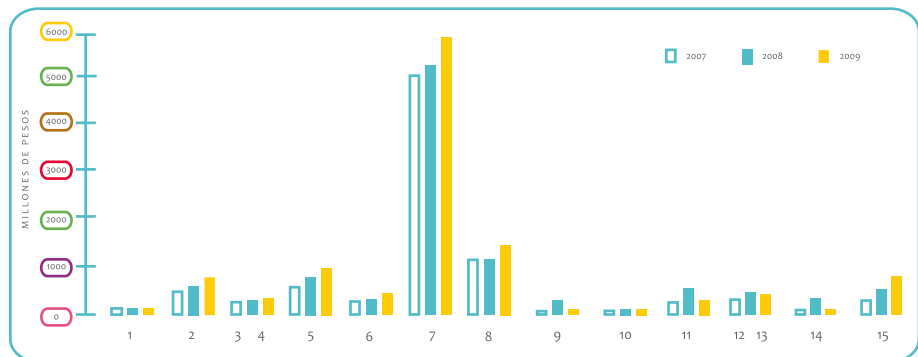
- Oficina del Gobernador
- Secretaría General de Gobierno
- Oficialía Mayor
- Secretaría de Finanzas
- Secretaría de Seguridad Pública
- Procuraduría General de Justicia
- Secretaría de Educación y Cultura
- Secretaría de Desarrollo Económico
- Contraloría Interna
- Secretaría de Planeación y Desarrollo Regional
- Secretaría de Obras Públicas
- Secretaría de Turismo
- Secretaría de desarrollo Agropecuario
- Secretaría de Planeación y Desarrollo Regional
- Coordinación General Jurídica

“Tabla 3. Dependencias centralizadas en el gobierno de Zacatecas”

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

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

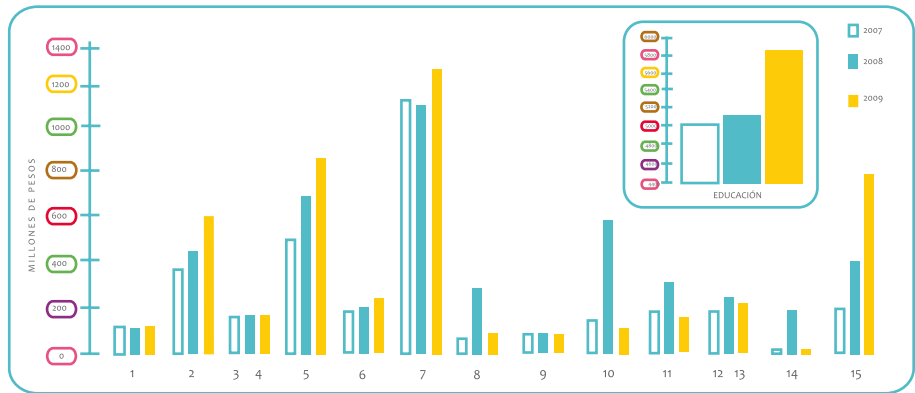
Como lo muestran las gráficas siguientes, un dato significativo del estado es la disparidad presupuestal entre las dependencias de la administración pública centralizada, siendo la de educación la que más presupuesto recibe.



1. Gobernatura
2. Gobernación
3. Oficialía Mayor
4. Función Pública
5. Hacienda
6. Procuración de justicia
7. Educación
8. Salud
9. Economía
10. Contraloría
11. Desarrollo Social
12. Comunicaciones
13. Transportes
14. Turismo
15. Agricultura/Desarrollo Rural

“Gráfico 4. Presupuesto por dependencia centralizada del gobierno de Zacatecas, 2007-2009.”

1. Gobernatura
2. Gobernación
3. Oficialía Mayor
4. Función Pública
5. Hacienda
6. Procuración de justicia
7. Educación
8. Salud
9. Economía
10. Contraloría
11. Desarrollo Social
12. Comunicaciones
13. Transportes
14. Turismo
15. Agricultura/Desarrollo Rural



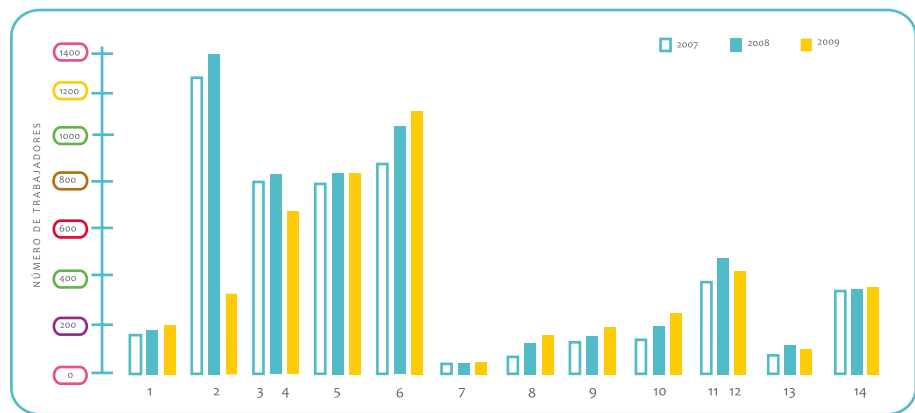
“Gráfico 5. Presupuesto por dependencia centralizada en el gobierno de Zacatecas, 2007-2009.”

En términos de personal, la secretaría con mayor apoyo es la Secretaría de Gobernación, seguida de la Procuraduría Estatal de Justicia. Dos datos importantes a destacar es que Zacatecas no contempla en sus estadísticas el personal de educación adscrito al Sindicato del Magisterio; mientras que en la diferenciación del personal de base y confianza, destacan las dependencias encargadas de la seguridad pública y la administración de justicia (Secretaría de Seguridad Pública y Procuraduría) como aquéllas que cuentan con una proporción significativamente mayor de personal de confianza.



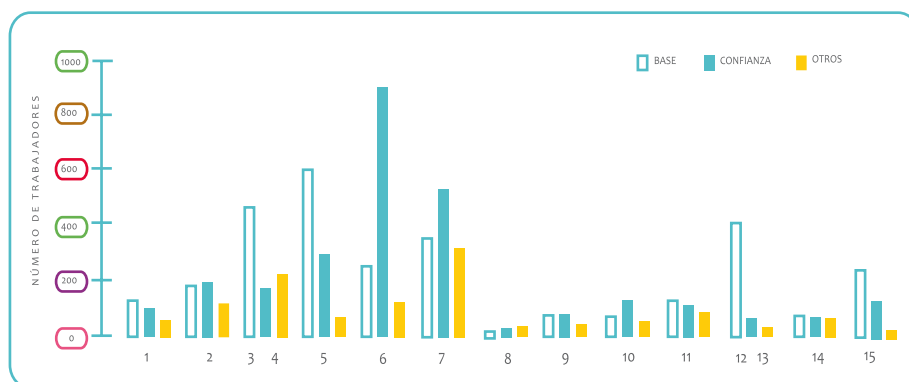
“Gráfico 6. Personal por dependencia en la Administración centralizada del gobierno de Zacatecas, 2007-2009.”

1. Gobernatura
2. Gobernación
3. Oficialía Mayor
4. Función Pública
5. Hacienda
6. Procuración de justicia
7. Educación *
8. Economía
9. Contraloría
10. Desarrollo Social
11. Comunicaciones
12. Transportes
13. Turismo
14. Agricultura/Desarrollo Rural



Elaboración Propia

*La Secretaría de Educación no toma en cuenta al personal del sindicato del Magisterio dentro de su personal.



1. Gobernatura
2. Gobernación
3. Oficialía Mayor
4. Función Pública
5. Hacienda
6. Seguridad Pública
7. Procuraduría de Justicia
8. Educación *
9. Economía
10. Contraloría
11. Desarrollo Social
12. Comunicaciones
13. Transportes
14. Turismo
15. Agricultura/Desarrollo Rural

Elaboración Propia

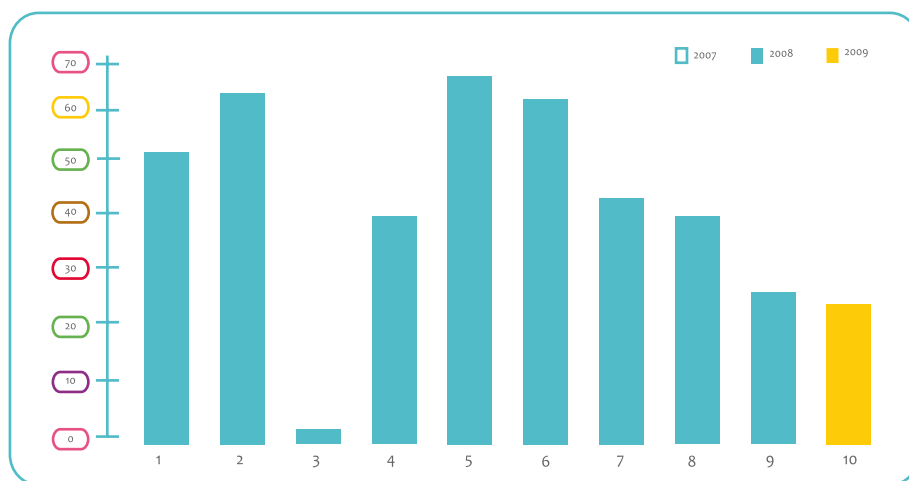
*La Secretaría de Educación no toma en cuenta al personal del sindicato del Magisterio dentro de su personal.

“Gráfico 7. Tipo de personal por dependencia en la Administración centralizada del gobierno de Zacatecas, 2007-2009.”

La siguiente gráfica muestra un aspecto adicional de la administración pública del estado al presentar el sector descentralizado de Zacatecas en perspectiva comparada con las entidades de las cuales fue posible obtener información. En la gráfica se observa que Zacatecas cuenta con 24 entidades en este sector, número que lo distingue de manera importante con estados como el Distrito Federal (que incluye

las 16 delegaciones), Jalisco o el Estado de México que cuentan con más de sesenta entidades.

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



1. Chihuahua
2. Distrito Federal
3. Durango
4. Guanajuato
5. Jalisco
6. México
7. Michoacán
8. Oaxaca
9. Yucatán
10. Zacatecas

Elaboración Propia

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

>> Conformación partidista del poder legislativo

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

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

Promedio 16.38 dependencias.
Elaboración propia



>>¿QUÉ ES UN GOBIERNO ESTATAL DE CALIDAD?

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

Un gobierno de calidad en las entidades federativas es aquel que cuenta con las capacidades institucionales para:

a) cumplir con los objetivos públicos definidos en el proceso democrático, y b) hacerlo conforme a los criterios, procedimientos y reglas que aseguran un ejercicio honesto, profesional y eficaz de las responsabilidades y los recursos.

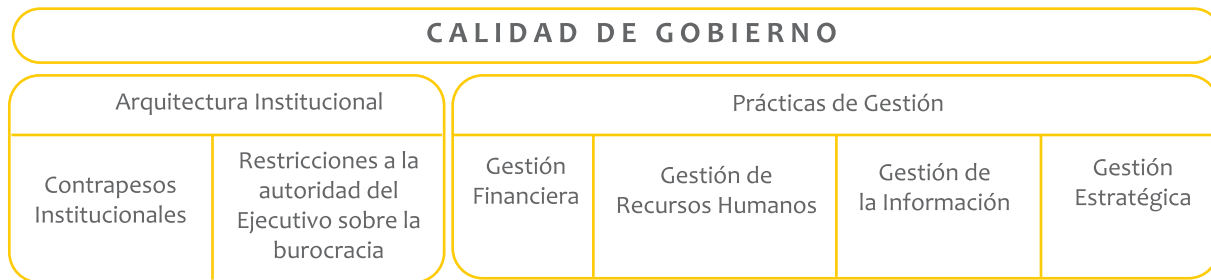
Un gobierno estatal con estas capacidades contaría con una arquitectura institucional y un conjunto de prácticas de gestión dirigidas a controlar la discrecionalidad en el ejercicio del poder. Controlar la discrecionalidad serviría, a su vez, para asegurar que cada funcionario, cada agencia de gobierno y el ejecutivo en su conjunto respondieran a los objetivos y estándares definidos en el proceso democrático, y a que el ejercicio de recursos y responsabilidades estuviera sujeto a estándares claros y a restricciones a la arbitrariedad y al desvío.

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

En segundo lugar, todavía en el ámbito de la arquitectura institucional, los gobiernos de los estados serían sujetos de una serie de restricciones impuestas desde las leyes al poder discrecional de los ejecutivos estatales sobre las burocracias públicas. Los gobernadores, en este escenario, no gozarían de

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

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



prácticas orientadas a proveer a cada puesto público de los funcionarios idóneos de acuerdo con los procedimientos establecidos.

En cuanto a la gestión de la información, los gobiernos estatales operarían cotidianamente mediante prácticas de generación y mantenimiento de archivos que garantizarían la disponibilidad y actualidad de la información pública, la documentación de procesos y decisiones, el aprendizaje de las organizaciones públicas, y el uso cotidiano de información básica para producir políticas públicas basadas en evidencia. Además, realiza como rutina la actualización de la información disponible a los ciudadanos y activa flujos hacia otras entidades de gobierno para transmitir contenidos de decisiones y datos relevantes para la hechura de las políticas públicas. Finalmente, respecto a la gestión estratégica, los gobiernos estatales contarían con prácticas y comportamientos internalizados para la evaluación del desempeño de los funcionarios, las agencias públicas y los programas y políticas públicas, esta evaluación sería insumo para las decisiones sobre presupuestos, personal, procesos y contenidos de políticas y, además, contarían con instrumentos y procesos para planear y diseñar las estrategias que guían sus acciones.

Se trataría, en suma, de gobiernos con una complementariedad institucional

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

>>Arquitectura Institucional

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

“Tabla 1. Dimensiones del concepto de Calidad de Gobierno.”

Contrapesos Institucionales. El primer elemento de análisis se refiere a los contrapesos al ejercicio del poder: los controles legislativo y judicial y los mecanismos de fiscalización que sirven como instrumentos de vigilancia, control y sanción de los actos administrativos del sector público. El análisis, desde luego, no se ciñe a su existencia formal, pues no basta la norma legal, sino que deben existir los incentivos para que los actores políticos activen dichas instituciones y la capacidad organizacional para operar efectivamente.

En términos del control legislativo, la tabla 2 muestra los distintos mecanismos institucionales disponibles para que los congresos estatales vigilen el ejercicio

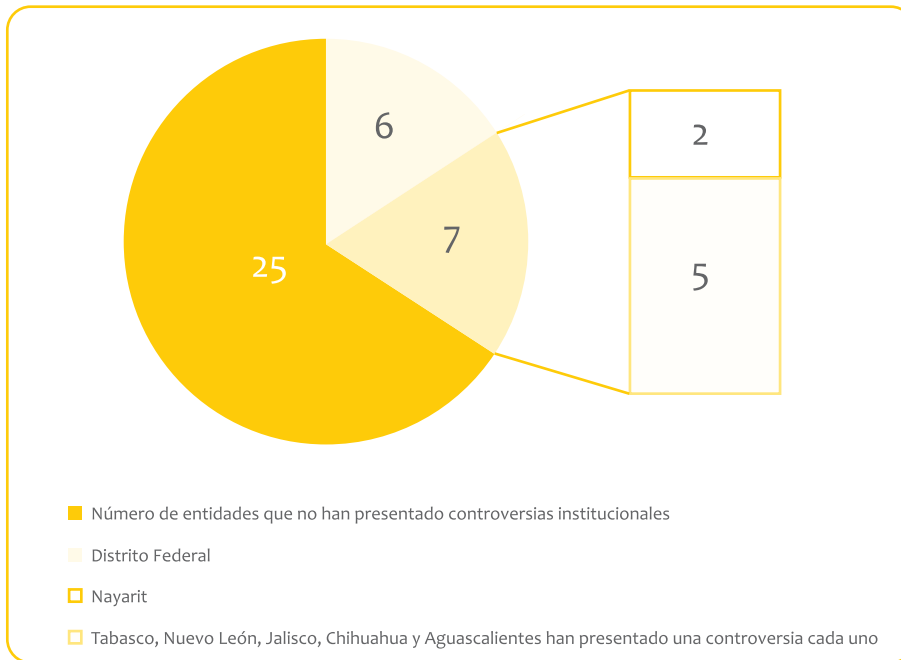
del poder de los gobernadores (para más detalles sobre esto, véase la sección sobre rendición de cuentas). Como muestra la tabla, los rubros con menor presencia en los estados son: comisiones o auditorías especiales, comisiones de investigación y comparecencias periódicas. En particular, Zacatecas no cuenta con investigaciones o auditorías especiales, ni comparecencias periódicas de los funcionarios públicos.

Un mecanismo de control adicional se refiere al control constitucional que puede activarse cuando el legislativo siente afectadas sus competencias. Para ello, el legislativo puede iniciar una controversia constitucional contra el poder ejecutivo ante la Suprema Corte de Justicia de la

“Tabla 2. Contrapesos institucionales: Poder legislativo vigilante.”

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

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



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

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Nación. Como se muestra en la gráfica 1, ésta ha sido una opción rara vez utilizada por las legislaturas estatales (sólo 13 casos de 1997 a 2009; y de ellos seis fueron iniciados por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal).

El control de la legalidad de los actos administrativos la realizan los Tribunales de Justicia Administrativa. Aunque su diseño legal y funcionamiento varían sustantivamente entre las entidades federativas, en la tabla 3 se muestran los datos

CAPACIDAD PARA EL EJERCICIO DE FACULTADES DE CONTROL LEGAL DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS			
	Personal de tribunales de lo contencioso	Magistrados por OJA	Funcionarios adscritos por magistrado o juez
Aguascalientes	8	1	7
Baja California	51	4	11.75
Baja California Sur ¹	6	1	5
Campeche ¹	23	3	6.67
Coahuila	ND	ND	ND
Colima	15	2	7
Chiapas	95	7	12.57
Chihuahua	ND	ND	ND
Distrito Federal	546	21	25
Durango	25	3	7.33
Guanajuato	71	4	16.75
Guerrero	137	11	11.45
Hidalgo ¹	20	3	5.67

“Tabla 3. Capacidades de los Tribunales de Justicia Administrativa.”

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

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

CAPACIDAD PARA EL EJERCICIO DE FACULTADES DE CONTROL LEGAL DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

	Personal de tribunales de lo contencioso	Magistrados por OJA	Funcionarios adscritos por magistrado o juez
Jalisco ¹	74	6	11.33
México	177	17	9.41
Michoacán ¹	58	3	18.33
Morelos	40	3	12.33
Nayarit ¹	25	3	7.33
Nuevo León	61	3	19.33
Oaxaca	34	3	10.33
Puebla	ND	ND	ND
Querétaro	44	2	21
Quintana Roo ¹	ND	ND	ND
San Luis Potosí	ND	ND	ND
Sinaloa	72	7	9.29
Sonora	12	ND	ND
Tabasco	38	5	7
Tamaulipas	17	1	16
Tlaxcala ¹	17	3	4.67
Veracruz	33	ND	ND
Yucatán	8	1	7
Zacatecas	12	1	11

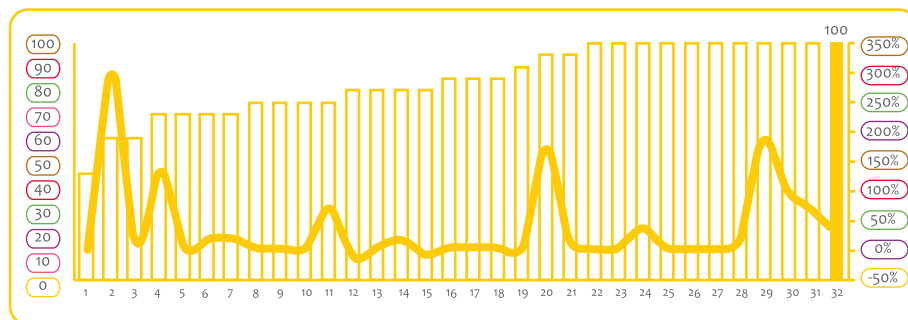
de tres elementos comparables que sirven para calcular algunos rasgos de las capacidades administrativas de estos tribunales –y, por ende, de su capacidad para ejercer control sobre las administraciones públicas estatales. Zacatecas destaca como uno de los estados con menor personal en estos órganos.

La tercera institución de contrapeso constitucional –aunque formalmente sea parte del poder legislativo— es la entidad de fiscalización. En este rubro Zacatecas se destaca en primer lugar, acompañado por 11 estados más, al ser uno de los estados en los que su órga-

no de fiscalización opera en un marco normativo de calidad de acuerdo con un análisis de la legislación estatal realizado por Aimeé Figueroa y que evalúa variables como el fundamento constitucional, la actualización legislativa, la autonomía de la institución, la legitimidad del nombramiento, entre otros. La siguiente gráfica muestra también la baja variación que ha tenido Zacatecas en este rubro dado que se ha mantenido en los lugares más altos. En concreto, Zacatecas destaca del resto de los estados por la autonomía plena de la que goza su EFS, así como el fundamento legal suficiente.

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

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



Fuente: Aimeé Figueroa, Cuenta Pública en México, 2009.

Restricciones del Ejecutivo sobre la burocracia. El segundo componente de la arquitectura institucional es el conjunto de restricciones impuestas a la discrecionalidad de la autoridad del Ejecutivo sobre la burocracia pública. Se trata del entramado legal que impide el uso discrecional o patrimonialista de la adminis-

tración pública, que debería estructurar el funcionamiento cotidiano de la administración al fijar normas sobre quién entra al servicio público, cómo se utiliza la información pública y cómo se planea, ejerce y controla el ejercicio de recursos y atribuciones.

“Tabla 4. Legislación que restringe la discrecionalidad del Poder ejecutivo en Zacatecas.”

TEMA	TÍTULO	AÑO DE LA ÚLTIMA REFORMA	AÑO DE PUBLICACIÓN
Servicio civil de carrera	Ley del Servicio Civil del Estado de Zacatecas	2009	1996
Responsabilidades de servidores públicos	Ley de Responsabilidades de Los Servidores Públicos del Estado Y Municipios de Zacatecas	2009	2001
Organización de la Administración Pública Estatal	Ley Orgánica de la Administración Publica del Estado de Zacatecas	2009	2000
Adquisiciones y/o compras gubernamentales	Ley de Adquisiciones, Arrendamientos Y Prestación de Servicios Relacionados Con Bienes Muebles del Estado de Zacatecas	2007	1988
Obras públicas	Ley de Obras Publicas y Servicios Relacionados con Las Mismas para el Estado De Zacatecas	2007	2005
Planeación y/o evaluación y/o mejora de la gestión gubernamental	Ley de Planeación para el Desarrollo del Estado de Zacatecas	2003	2003
Presupuestal	Ley de Ingresos del Estado de Zacatecas para el Ejercicio Fiscal de 2011	2010	2011
	Presupuesto de Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal 2011	2010	2010
	Manual de Normas y Políticas del Ejercicio del Gasto 2011	2011	2011
Ley de procedimiento administrativo	Ley de Procedimiento Administrativo del Estado y Municipios de Zacatecas	2009	2011
Ley de Transparencia	Ley de Transparencia y Acceso a La Información Pública del Estado de Zacatecas	2011	2011

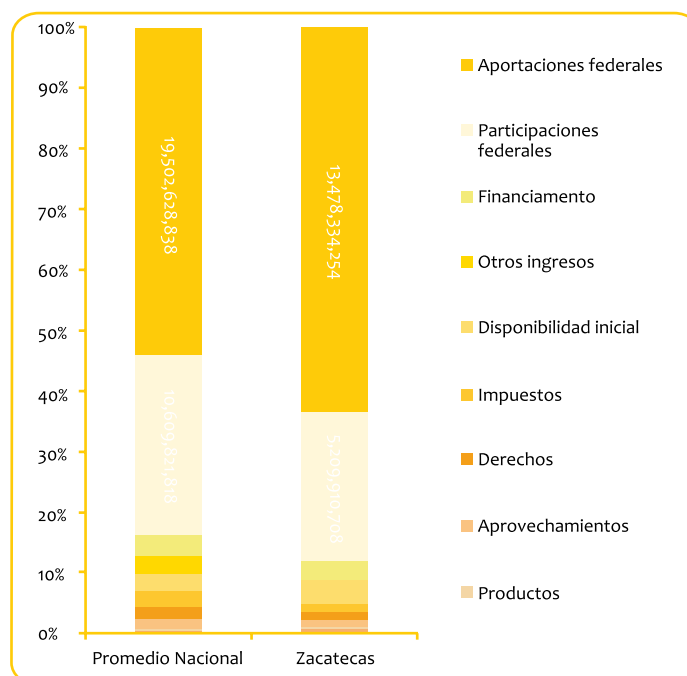
El estado de Zacatecas cuenta con una serie de leyes actualizadas recientemente con el potencial de restringir la acción del poder ejecutivo dentro de los ámbitos de reglas de acceso al servicio público, así como del ciclo programático de los recursos.

No obstante, como se explica en los siguientes párrafos, su aplicación cotidiana en el funcionamiento de las dependencias de gobierno no está garantizada por la existencia de estas leyes. Por ejemplo, hasta antes de su actualización (que entrará en vigor en septiembre de 2011), la ley de transparencia tenía deficiencias (y estaba por debajo del promedio nacional) en términos de la regulación sobre información reservada y confidencial, y en la definición de responsabilidades y sanciones por su incumplimiento (según Métrica de la transparencia 2010). Aunque no existen análisis equivalentes para las otras leyes,

el ejemplo de la ley de transparencia sirve para mostrar la importancia de analizar la calidad de la norma jurídica, que, como se verá en las siguientes secciones, es apenas un primer paso para asegurar que el comportamiento de funcionarios y agencias de gobiernos ocurra en un marco de control de la discrecionalidad y de alineación con los objetivos definidos en el proceso democrático.

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

“ Gráfico 3. Fuentes de ingresos de la Administración Pública Estatal: Zacatecas en perspectiva comparada. ”



>>Prácticas de gestión

Gestión Financiera: Un primer atributo de prácticas de gestión se relaciona con los subsistemas administrativos encargados de recibir, distribuir y manejar los recursos económicos públicos, a través de procesos como la captación fiscal, la presupuestación, la contabilidad gubernamental, el manejo de la deuda pública, y el reporte del uso de los recursos, esto es la gestión financiera del gobierno.

En la mayor parte de las entidades federativas, el dato sobresaliente en términos de gestión financiera es la dependencia fiscal de los estados frente a la federación. En Zacatecas, la dependencia hacia la federación es ligeramente mayor al promedio. Como se puede apreciar en la siguiente gráfica, 88% de los ingresos

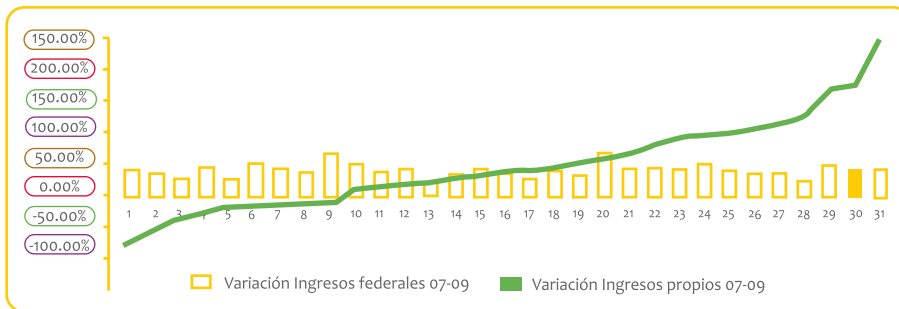
del estado provienen de la federación (mientras el promedio es de 84%).

No obstante, también es de destacar que Zacatecas es el segundo estado cuyos ingresos propios han crecido más durante el periodo de 2007-2009. Es decir, los ingresos propios del gobierno de Zacatecas se han incrementado aproximadamente 140% en este período, mientras que los ingresos provenientes del gobierno federal también se incrementaron, pero en menor medida (33%).

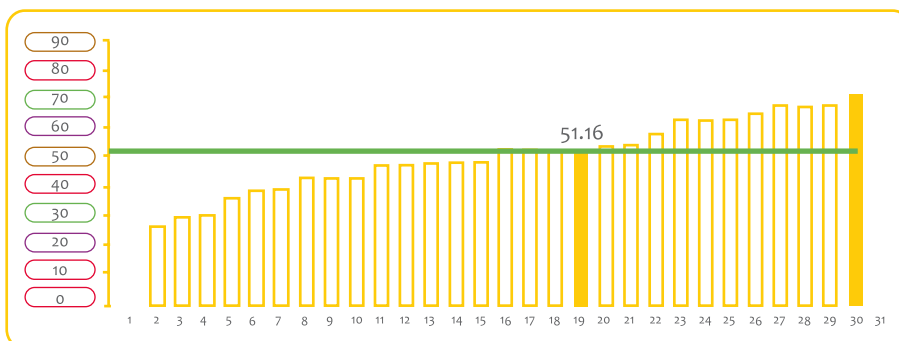
No sólo importa el origen de los recursos, sino también la transparencia sobre su destino. El Instituto Mexicano de la Competitividad (IMCO) realizó en 2010 un análisis de la información presupuestal de las entidades federativas. Este índice evalúa la información disponible en los presupuestos publicados

“Gráfico 4. Variación de los ingresos propios y federales de Zacatecas, 2007-2009.”

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



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



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

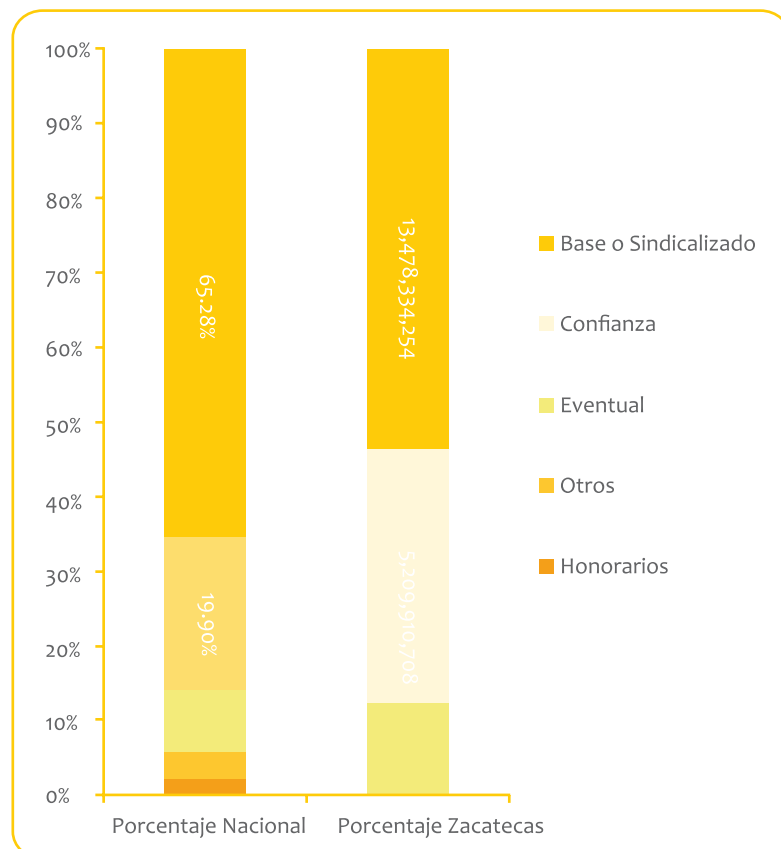
por cada entidad. Zacatecas se encuentra ligeramente por debajo del promedio nacional, lo que muestra un espacio en el que el Congreso del estado puede intervenir para hacer más transparente el destino del dinero público.

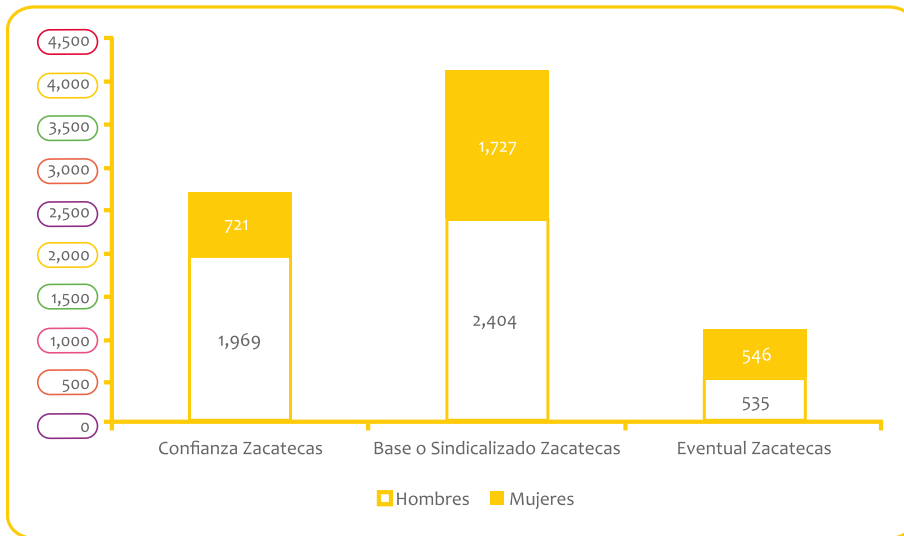
Gestión de Recursos Humanos:

En la siguiente gráfica se pueden observar cinco tipos de régimen contractual que se encuentran en la Administración Pública Estatal. La mayor parte de los empleados estatales están contratados bajo el esquema de Base o Sindicalizados, aunque en una proporción menor que en el promedio de las

entidades federativas. Por el contrario, el porcentaje de servidores públicos de confianza es mucho mayor que en el promedio nacional, lo que muestra un riesgo potencial de mayor inestabilidad en las políticas públicas con los cambios de gobierno, sobre todo en un sistema sin un servicio civil de carrera en funcionamiento. Pero quizá lo más notorio sea el alto número de personas empleadas con contratos eventuales, que rebasan los estándares deseables en una administración pública con certeza en su régimen laboral, y que garantice derechos laborales para sus empleados.

“Gráfico 6. Situación contractual de los funcionarios públicos.”





“Gráfico 7. Distribución del personal de la AP de Zacatecas por sexo y situación contractual.”

“Gráfico 8. Gestión del gasto estatal.”

Según datos de INEGI, en Zacatecas, aproximadamente 53% de los puestos son ocupados por empleados de Base o Sindicalizados; 34% de los puestos están ocupados por trabajadores de Confianza, y 13% por empleados Eventuales. Cabe mencionar que no se registraron empleados contratados por Honorarios u Otros regímenes.

Al desagregar por género, se encuentra que, de los 7,902 empleados en la Administración Pública de Zacatecas son en su mayoría hombres, pero con concentraciones distintas: en los puestos altos (generalmente asociados con nombramientos de confianza); la presencia de mujeres es mucho menor que en los nombramientos de base y, sobre todo, los eventuales (donde hay ligeramente más mujeres que hombres).

La gestión de los recursos humanos es un componente central de la calidad de los gobiernos; y lo es aún más en casos en los que el gasto en servicios personales absorbe una buena cantidad del gasto público. En promedio, las entida-



des federativas dedican 21% de su presupuesto al rubro de servicios personales, en tanto que en Zacatecas el porcentaje es de 32%. Esto significa que casi uno de cada tres pesos del presupuesto público se dedica a este rubro.

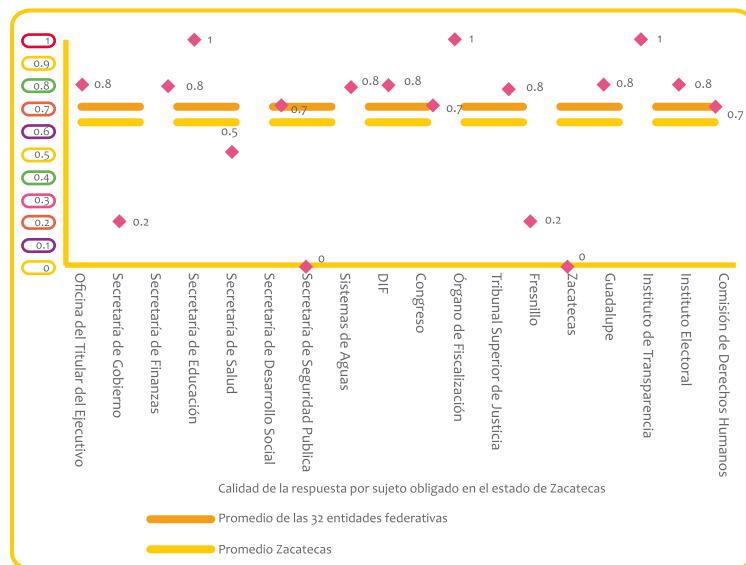
Gestión de la Información y tecnología. En esta sección se analiza tanto la disponibilidad de la información pública para el acceso ciudadano, como el uso de tecnologías de información (desde indicadores simples como el número de computadoras hasta datos sobre el uso de instrumentos de gobierno electrónico).

Respecto al acceso a la información gubernamental, se presentan datos del estudio Métrica de la transparencia 2010 en dos dimensiones: la valoración del proceso de acceso a la información pública mediante solicitudes de los ciudadanos a sus gobiernos y la valoración de la información que los gobiernos ofrecen en sus portales de transparencia

(transparencia proactiva). En ambos casos, se entiende que la transparencia no es un fin en sí mismo, sino un instrumento para controlar la discrecionalidad.

La siguiente gráfica muestra los resultados de un ejercicio de usuario simulado que permite identificar la calidad de las respuestas de distintas oficinas gubernamentales de Zacatecas a solicitudes ciudadanas. Como queda claro, hay variaciones enormes: desde dependencias como la secretaría de educación o el órgano de fiscalización que alcanzan la máxima calificación, hasta otros como la secretaría de seguridad pública o el municipio capital, con el mínimo valor, que significa que el ciudadano no pudo obtener información básica. Esto muestra que, más allá de la calidad de las leyes es importante incidir en las rutinas y procedimientos administrativos en todas las dependencias de gobierno. Ahora que está por entrar en vigor una nueva ley, es doblemente importante realizar un trabajo de capacitación

“Gráfico 9. Calidad de respuesta en usuarios simulados.”



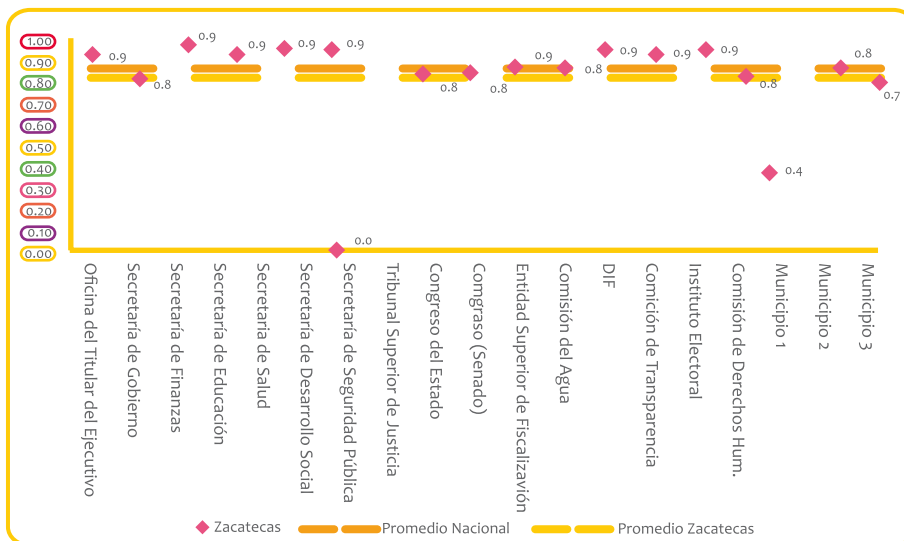
Fuente: Métrica de transparencia 2010.

y concientización en el sector público para que la actividad gubernamental se documente, los documentos se archiven y los archivos sean accesibles. Sólo así Zacatecas logrará acercarse al promedio de las 32 entidades federativas.

A su vez, la gráfica 10 muestra la calificación de los portales de transparencia de cada oficina pública, tanto en términos de la facilidad de acceso, la información

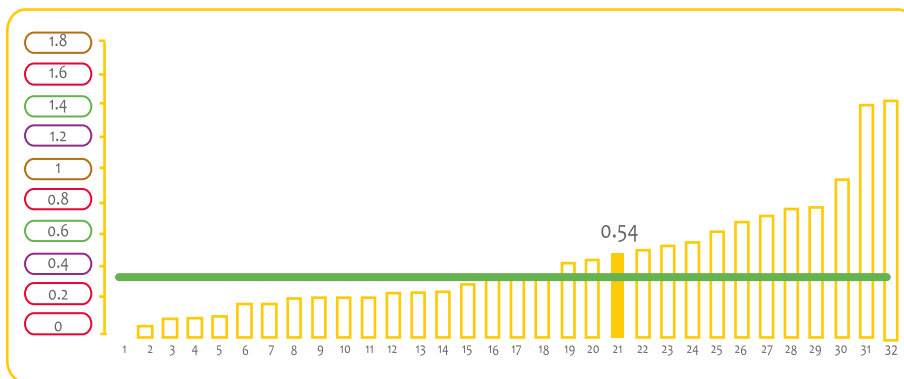
contenida y su actualidad. En este caso, Zacatecas está por encima del promedio de las 32 entidades federativas, y presenta menores variaciones en comparación a la gráfica anterior.

El segundo componente de análisis se refiere al uso de las tecnologías de la información en el ejercicio del gobierno. Respecto al número de computadoras por funcionario público se observa que



“Gráfico 10. Calidad de los portales de transparencia.”

Fuente: Métrica de transparencia 2010.



“Gráfico 11. Equipos de cómputo por funcionario público estatal.”

Fuente: INEGI. Encuesta Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Justicia Municipal 2009, con información de los gobiernos municipales y gobiernos delegacionales del Distrito Federal.

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

“Gráfico 13. Tipo de trámites realizados por Internet: Zacatecas en perspectiva comparada.”



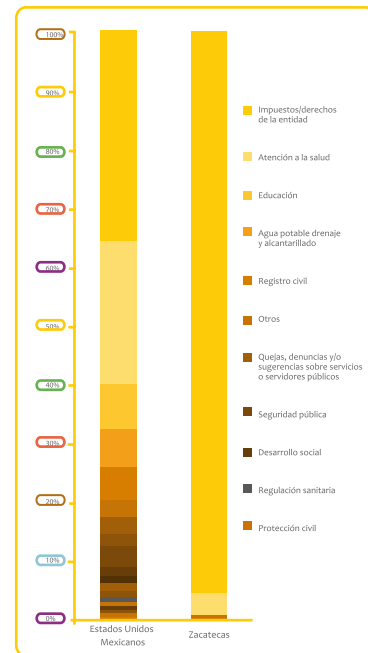
Zacatecas se encuentra ligeramente por encima de la media con .54, es decir, corresponde casi a dos funcionarios por computadora.

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

Al comparar los trámites realizados en el estado de Zacatecas con el promedio nacional se observa que la mayoría de estos trámites se concentran en el pago de impuestos y trámites relativos al registro civil. Esto contrasta con la tendencia en otras entidades federativas, donde la cantidad de trámites realizados por internet se encuentra mucho más diversificada. Esto muestra la enorme oportunidad que en este sentido tiene Zacatecas para diversificar la oferta de trámites en línea.

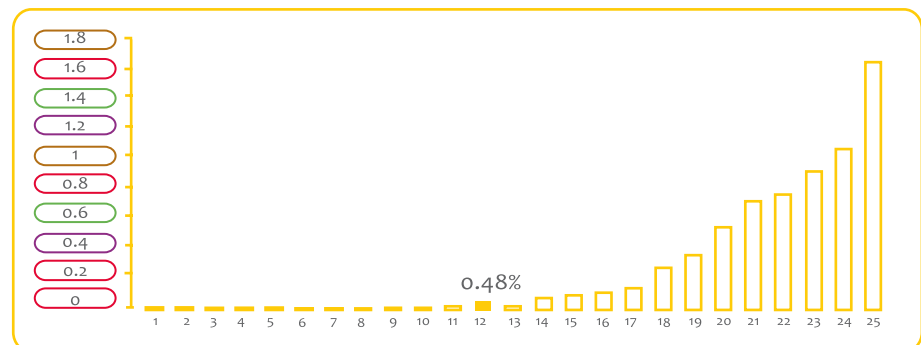
La poca cantidad de trámites por internet es un indicador indirecto de

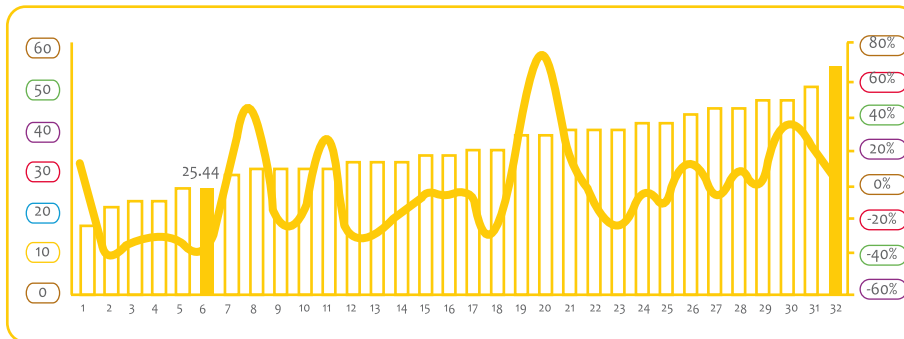
la intensidad con que el gobierno de Zacatecas utiliza el gobierno electrónico. La gráfica 14 muestra los resultados nacionales del índice de gobierno electrónico estatal. Este índice evalúa los portales de los 31 estados del país y del DF. El índice se compone de las etapas de: información, interacción, transacción, integración y participación, que al agregarlas ofrecen una evaluación integral sobre la utilidad que ofrece el portal a sus ciudadanos.



“Gráfico 12. Porcentaje de trámites estatales que pueden realizarse por Internet.”

- | | |
|------------------------|---------------------|
| 1. Morelos | 13. Sinaloa |
| 2. Nayarit | 14. Chiapas |
| 3. San Luis Potosí | 15. Oaxaca |
| 4. Nuevo León | 16. Colima |
| 5. Guerrero | 17. Aguascalientes |
| 6. Tlaxcala | 18. México |
| 7. Coahuila | 19. Quintana Roo |
| 8. Michoacán | 20. Sonora |
| 9. Baja California Sur | 21. Veracruz |
| 10. Durango | 22. Tamaulipas |
| 11. Hidalgo | 23. Baja California |
| 12. Zacatecas | 24. Jalisco |
| | 25. Chihuahua |





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

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

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

Los datos revelan que Zacatecas es uno de los estados cuyo portal de internet se encuentra entre los menos útiles, y que su tasa de mejora ha sido baja en los últimos años.

Gestión estratégica y del desempeño. El último componente se refiere a la evaluación y gestión del desempeño gubernamental y la planeación estratégica en sector público. El punto de partida, desde luego, es la planeación, que en Zacatecas, como en todas las entidades de la República, se plasma en un Plan Estatal de Desarrollo y en programas sectoriales derivados de dicho plan.

Pero estos planes no tendrían sentido si no está acompañados de mecanismos para monitorear sus avances y evaluar su cumplimiento. Para lo primero, los indicadores de desempeño son fundamentales. Como se muestra en la tabla 5, Zacatecas ha avanzado en la definición de indicadores, pero falta aún que los integre en un mecanismo de seguimiento de objetivos y en un sistema de información útil para la planeación y seguimiento de los programas sociales.

La mayoría de los estados cuenta ya con estas herramientas.

Respecto a la evaluación –y de nuevo con base en la información de INEGI–, destaca que Zacatecas no cuenta aún con mecanismos de evaluación (a pesar de lo señalado ya por el artículo 134 constitucional), ya que carece de evaluaciones de instancias técnicas independientes, tampoco cuenta con manuales y/o estándares de calidad para la atención de trámites y/o servicios al público, no cuenta con un sistema de capacitación de quejas o sugerencias y/o reconocimientos sobre los trámites y servicios y, por último, no cuenta con mecanismos para medir la satisfacción y/o percepción de los usuarios. Esto lo sitúa en el extremo más bajo entre las entidades federativas.

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

gobiernos municipales y gobiernos delegacionales del Distrito Federal.

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

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

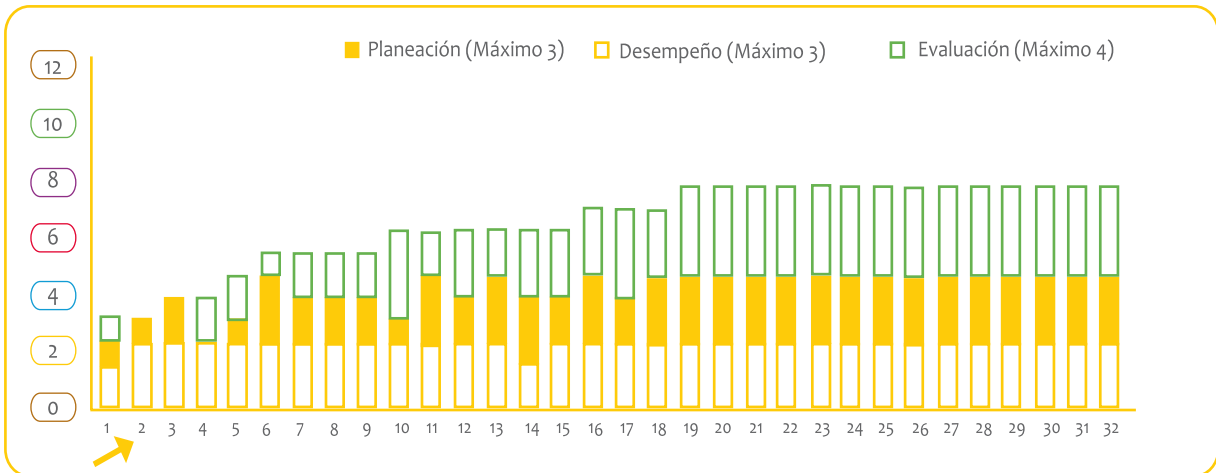
mecanismos de evaluación y tiene ya en funcionamiento sistemas de monitoreo al desempeño.

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

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

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

Al reunir las estrategias de gestión y desempeño en la gráfica 15, se observa que Zacatecas se encuentra entre los estados menos desarrollados en su sistema de planeación-control-evaluación. Y quizá el tema más preocupante es que no cuenta con ninguna estrategia de evaluación, por lo menos a 2009, cuando se levantó esta encuesta.



Fuente: INEGI: Encuesta Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Justicia Municipal 2009, con información de los gobiernos municipales y gobiernos delegacionales del Distrito Federal.



>>Conclusiones

Zacatecas tiene aún amplias oportunidades de mejora para fomentar la calidad de su gobierno. Para que el estado consolide un gobierno de calidad, en el que la discrecionalidad esté controlada y existan los mecanismos institucionales y las prácticas de gestión que aseguren el cumplimiento de los objetivos colectivos definidos en el proceso democrático, se requiere que se fortalezca el papel del Congreso en la vigilancia al Ejecutivo. Los avances que ha tenido en años recientes al reformar la Ley de Fiscalización y la Ley de Transparencia (próxima a entrar en vigor) deben complementarse dotando de capacidades administrativas y presupuestales a los órganos que las harán valer.

Zacatecas puede mejorar el desempeño de sus gobiernos al mejorar la gestión de recursos humanos, al fomentar

el uso de la tecnología para acercarse a los ciudadanos y al construir un sistema robusto de evaluación y monitoreo. Los avances logrados hasta ahora tienen que complementarse, también, con la aplicación efectiva de la Ley de servicio civil, para que los funcionarios públicos entren por mérito al gobierno, y existan los procesos de ingreso, capacitación y evaluación de funcionarios. También hay espacios de mejora en el uso de la tecnología, con estrategias más ambiciosas de gobierno electrónico y la incorporación de más trámites en línea. Finalmente, Zacatecas tiene pendiente la construcción de un sistema de evaluación y monitoreo del desempeño gubernamental que genere información sólida para la toma de decisiones, contribuya a la rendición de cuentas y mejore la calidad de los programas públicos.





La Rendición de cuentas en el Estado de Zacatecas

>> PRESENTACIÓN

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

>> LA RENDICIÓN DE CUENTAS EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

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

Un aspecto importante a considerar es que en todo régimen moderno y democrático lo que prevalece es un sistema intrincado de relaciones de rendición de cuentas y no una única

relación de rendición de cuentas. Por ello, en algunos estudios académicos se habla de un sistema de rendición de cuentas que comprende múltiples relaciones (con múltiples actores y variados temas) que se encuentran concatenadas entre sí, de tal suerte, que el funcionamiento general del sistema depende del correcto funcionamiento de cada una de las relaciones que lo conforman.

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



>> ¿CÓMO MEDIMOS LA RENDICIÓN DE CUENTAS?

En reconocimiento a la complejidad del concepto, el análisis de la rendición de cuentas que propone México Estatal se concentra en la evaluación las instituciones gubernamentales como sujetos que rinden cuentas (el sujeto A de la definición) e identifica tres tipos específicos de relaciones de rendición de cuentas: (1) la fortaleza del sistema de contrapesos institucionales (por ejemplo, la rendición de cuentas del poder ejecutivo a la soberanía popular encarnada en el Congreso del Estado);

(2) la rendición de cuentas al interior del poder ejecutivo; y (3) la rendición de cuentas de cada uno de los poderes de gobierno a los ciudadanos. Los indicadores que a continuación se presentan están directamente vinculados con los elementos clave de la definición y sus verbos rectores: los actores que rinden cuentas y cómo informan, explican y justifican sus acciones y decisiones a la ciudadanía.



>> LOS MOMENTOS DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS

>> Los contrapesos institucionales: la rendición de cuentas del régimen político

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

1. Que cada uno de los poderes cuente con propósitos propios y diferenciados, es decir, que no exista una fuente externa de presión que condicione su actuar. En otras palabras, los poderes del estado deben ser autónomos,
2. Que cada uno de los poderes del estado cuente con la capacidad técnica y operativa para llevar a cabo sus funciones de manera coherente y consistente. No será un contrapeso institucional efectivo, un poder ejecutivo, legislativo o judicial que no cuente con los recursos necesarios y tenga garantía de acceso a ellos. Lo anterior, lo mismo incluye recursos financieros, que personales, así como habilidad técnica.
3. Que cada uno de los poderes del estado cuente con las facultades de incidir de manera efectiva en el comportamiento y decisiones de los demás

Contar con un poder ejecutivo, un legislativo y un judicial autónomos, con garantías de operación e incidencia, son las condiciones mínimas para tener un efectivo sistema de contrapesos institucionales, el cual, a su vez, es condición necesaria para la rendición de cuentas de un régimen republicano, como el que caracteriza al Estado de Zacatecas. Entonces, la evaluación en este punto gira en torno a la inde-

pendencia entre los distintos poderes de gobierno y su capacidad de incidencia en las decisiones de gobierno. Para ello, se evalúan dos indicadores centrales: autonomía y capacidad de gestión.

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

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

Autonomía del poder legislativo

En este rubro se evalúa la probabilidad de que los incentivos que enfrenta el poder legislativo estén supeditados a los incentivos del poder ejecutivo. Un indicador sencillo –aunque no necesariamente certero– de esta probabilidad es la concurrencia de la titularidad del poder ejecutivo con la mayoría legislativa. En este sentido, tenemos que en Zacatecas, a partir de 1998 y hasta la fecha, ningún partido político ha logrado la mayoría simple en el Congreso del Estado, lo que incrementa la posibilidad de independencia de intereses. Si bien los datos de la tabla anterior

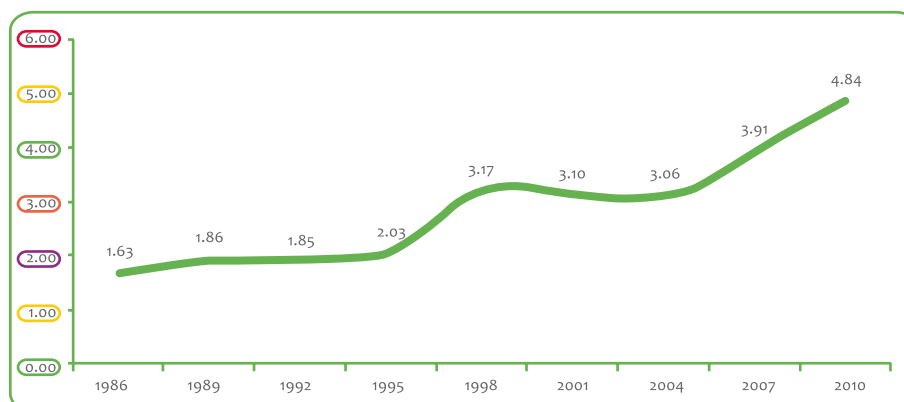
Legislatura	%PAN	%PRI	%PRD	%OTROS
LII: 1986-1989	11.76%	76.47%	0.00%	11.76%
LIII: 1989-1992	9.52%	71.43%	0.00%	19.05%
LIV: 1992-1995	14.29%	71.43%	9.52%	4.76%
LV: 1995-1998	20.00%	66.67%	6.67%	6.67%
LVI: 1998-2001	20.00%	40.00%	33.33%	6.67%
LVII: 2001-2004	13.33%	33.33%	43.33%	10.00%
LVIII: 2004-2007	13.33%	20.00%	50.00%	16.67%
LIX: 2007-2010	20.00%	40.00%	20.00%	20.00%
LX: 2010-2013	20.00%	33.33%	16.67%	30.00%

“Tabla 1. Conformación Legislativa.”

indican un crecimiento de la pluralidad en el estado, el indicador más preciso de concentración política es el número efectivo de partidos políticos con presencia legislativa (NEPL), el cual permite identificar con claridad situaciones de hegemonía partidista. Así, cuando el NEPL oscila entre 1 y 1.5 ($1 \leq \text{NEPL} < 1.5$) se habla de un régimen de partido hegemónico y por tanto, indica un bajo nivel de competencia política. Cuando oscila entre 1.5 y 2 ($1.5 \leq \text{NEPL} < 2$) se alude a una situación en la que dos partidos políticos compiten en la toma de decisiones. Entre 2 y 2.5 ($2 \leq \text{NEPL} < 2.5$) se habla de un bipartidismo plural, donde dos partidos políticos predominan, pero existe un tercero cuya participación afecta las resoluciones finales. Finalmente, cuando el valor

supera el valor de 2.5 indica que existe un multipartidismo donde más de tres partidos políticos efectivamente compiten y forman parte de las decisiones legislativas (Klesner, 2005).

Entre 1995 y 2006, el periodo de las principales transformaciones políticas en Zacatecas, el NEPL en los estados de la República fue de 2.26; mientras que en Zacatecas este promedio fue de 2.39, es decir, un régimen bipartidista. La perspectiva cambia si se analiza un periodo más amplio: los datos indican que entre 1986 y 2010, la diversidad política en el Estado aumentó de manera notable, pues pasó de un régimen de partido dominante (1.63) a un régimen claramente multipartidista (4.84).



“Gráfico 1. Número efectivo de partidos legislativos.”

Estos datos, aunados al hecho de que el partido político de los últimos tres titulares del poder ejecutivo no logró consolidarse como mayoría legislativa, indican que en Zacatecas sí es posible hablar de una distinción de incentivos entre los poderes ejecutivo y legislativo del estado.

>>Capacidad legislativa

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

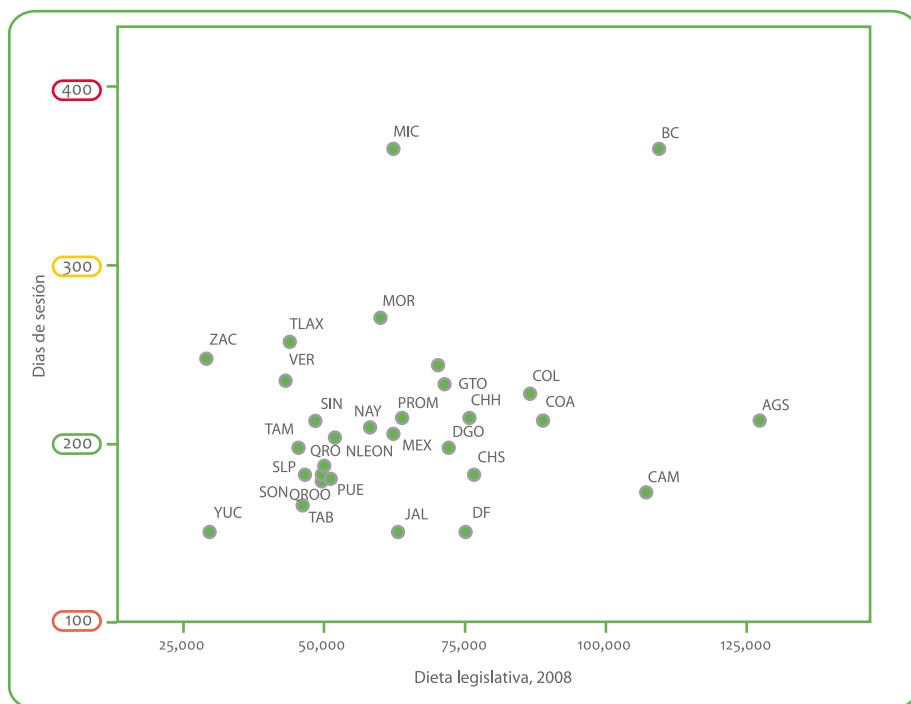
La profesionalización legislativa es un término amplio que, sin embargo, alude a los elementos indispensables que requiere un legislador para ejercer de manera efectiva las obligaciones de crear nueva legislación, aprobar y evaluar políticas públicas, así como, ejercer control sobre aquéllos que ejercen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

Usando datos de 28 legislaturas estatales de la República y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal a sep-

tiembre del 2008, tenemos que la dieta promedio de los legisladores locales en México fue de \$63,774.83 pesos, siendo los valores extremos para ese año Guanajuato con \$127,217.40 y Tlaxcala con \$29,192.44. Una característica importante de estos datos es que no todos los congresos locales presentan el desglose de los ingresos, por lo que no es posible confirmar si el monto corresponde sólo a la dieta mensual, o bien si además incluye compensaciones extras o apoyo para gastos de gestoría. En términos de cuántos días sesionan los congresos estatales tenemos que en el extremo se sesiona los 365 días del año en Baja California y Michoacán y sólo 151 días en Jalisco, siendo el promedio de 214 días (esta cifra, por supuesto, que no contempla los trabajos legislativos que ocurren fuera de los periodos ordinarios de sesiones que indicaba la legislación vigente). La gráfica 2 muestra los datos duros de las legislaturas estatales.

Para dar una idea más precisa en términos comparados de estos datos, se estandarizaron los días de sesión a valores anuales (variable “tiempo”), mientras que las dietas legislativas se presentan en múltiplos del salario vigente para la región A en 2008 (\$52.59-\$1577.70 mensuales) (variable “ingreso”). Así tenemos que en el estado de Zacatecas, los legisladores sesionan 0.59 años y recibieron 18.5 veces el salario mínimo.

La profesionalización legislativa, sin embargo, también involucra la existencia de apoyo parlamentario a través de instituciones especializadas de soporte analítico y técnico que facilitan información a los legisladores para la toma de decisiones. Hay cinco instituciones de apoyo parlamentario que usualmente se identifican en las legislaturas locales: institutos de investigaciones legislativas, bibliote-

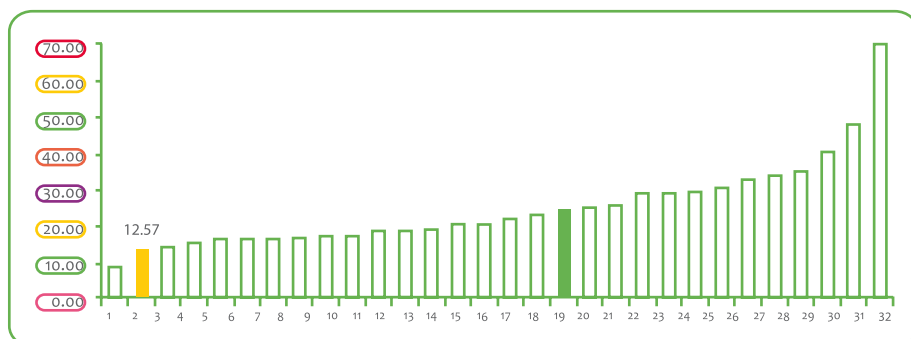


“Gráfico 2. Días de sesión y dieta legislativa, 2008.”

cas, sistemas de información, sistemas de archivo y asesoría a comisiones (Nava Gomar, 2004). Lamentablemente, sólo siete entidades respondieron a esta pregunta, siendo Aguascalientes, Hidalgo, Jalisco y Tlaxcala las que dieron respuesta positiva; mientras que Durango, Guanajuato y Michoacán declaran no contar con áreas de apoyo legislativo. Zacatecas no proporcionó información.

Con la información disponible, se creó un índice de profesionalización legislativa que multiplica el tiempo y el ingreso. Este índice va del valor mínimo posible de 7.87, representado por Yucatán (0.41 en tiempo y 7.87 en ingreso) al valor máximo de 69.26 de Baja California (0.59 en tiempo y 23.67 en ingreso). La gráfica siguiente muestra los resultados de este cálculo.

“Gráfico 3. Índice de profesionalización legislativa.”



Yucatan	Nayarit
Zacateca	México
Tabasco	Promedio
Sonora	Chiapas
Quintana Roo	Durango
Tamaulipas	Chihuahua
San Luis Potosí	Morelos
Puebla	Guanajuato
Queretaro	Hidalgo
Jalisco	Campache
Veracruz	Coahuila
Sinaloa	Colima
Nuevo Leon	Michoacan
Tlaxcala	Aguascalientes
Distrito Federal	Baja California

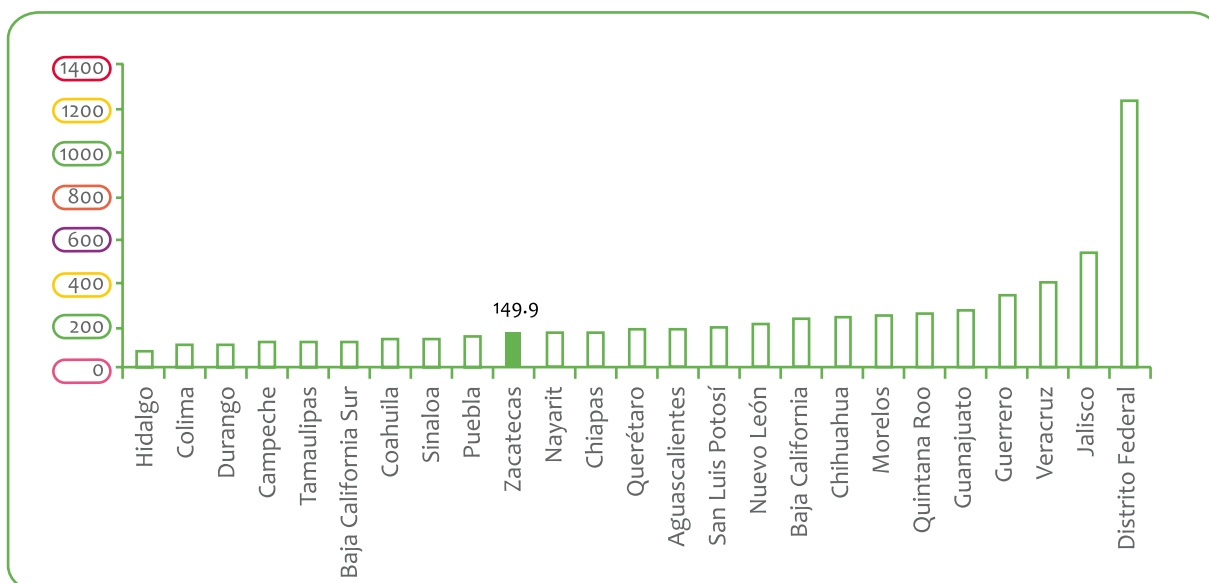
“ Gráfico 4. Presupuesto legislatura local, 2009 (millones de pesos). ”

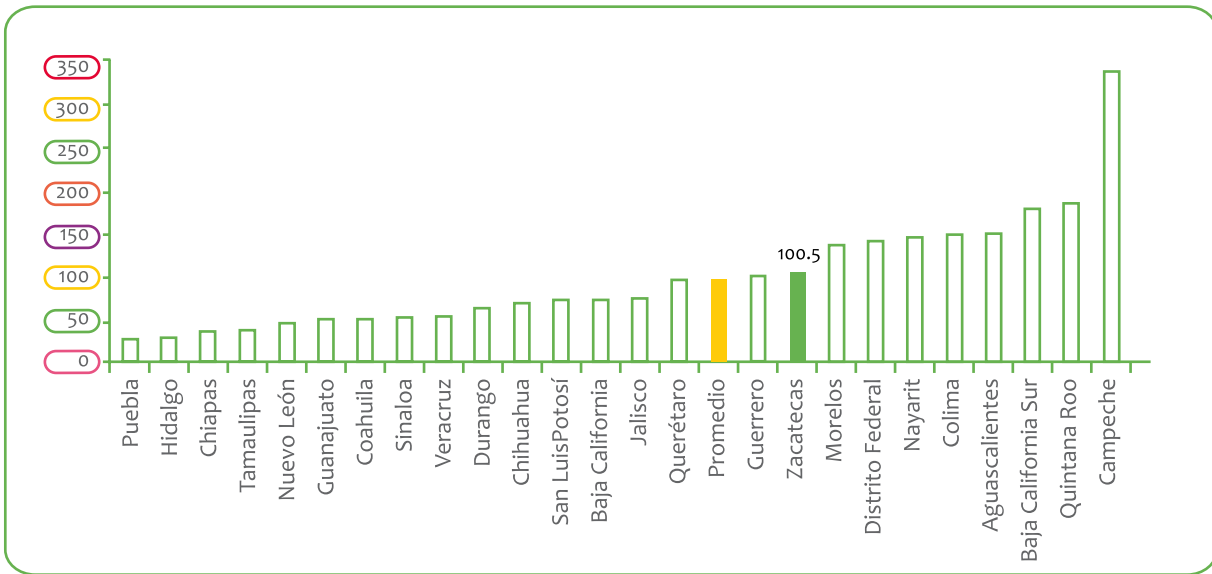
La gráfica anterior ordena de una manera más clara el resultado que se presentó una ilustración antes y muestra que Yucatán y Zacatecas son los estados en donde los congresos locales presentan menor profesionalización legislativa. Los resultados contrastan de manera importante con el resultado de Aguascalientes y Baja California que ocupan el extremo contrario. Un aspecto importante a destacar de este análisis es que el contraste de cada congreso local se hace con respecto al conjunto de legislaturas estatales, es decir, no ha mediado en este estudio un tipo ideal; por tanto, la legislatura zacatecana es, con respecto a los propios Congresos locales, una legislatura de baja profesionalización.

El índice de profesionalización presenta un dato duro y comparable de la capacidad legislativa, pero no es el único factor. Un aspecto también importante para determinar la capacidad de gestión de las instituciones públicas es la suficiencia de recursos. En este

tema, contamos con información de 25 congresos locales para el año 2009, de acuerdo con la cual, las legislaturas estatales recibieron, en promedio, 230.4 millones de pesos como presupuesto anual (no se contó con información del Estado de México, Michoacán, Oaxaca, sonora, Tabasco, Tlaxcala y Yucatán). Aunque Zacatecas se encuentra por debajo de ese nivel, no se trata de la entidad que menos recursos destina al poder legislativo, tal y como lo muestra la gráfica 4.

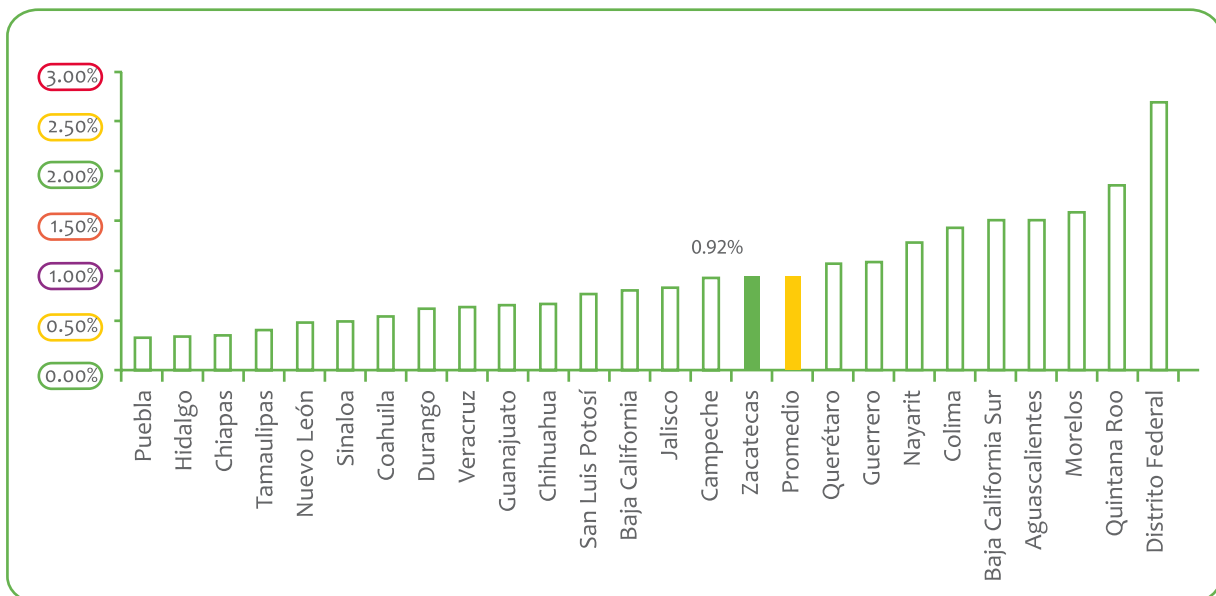
La perspectiva, sin embargo, cambia cuando se evalúan estos datos ponderando por población o bien, como porcentaje del presupuesto total del estado. Como lo identifican las gráficas de la siguiente página, bajo esta perspectiva, Zacatecas se encuentra por encima del promedio en asignación per cápita de presupuesto legislativo, mientras que el presupuesto legislativo visto como porcentaje del presupuesto total es casi equivalente al promedio.





“ Gráfico 5. Presupuesto legislativo local per cápita, 2009. ”

“ Gráfico 6. Presupuesto de la legislatura local como porcentaje del presupuesto total del estado, 2009. ”



En conclusión, para el 2008, el Congreso local del estado de Zacatecas logró consolidar una pluralidad legislativa importante al alcanzar 3.91 partidos políticos con capacidad de incidencia en las decisiones parlamentarias. Es decir, la concentración del poder no es una característica de la situación zacatecana; por el contrario, la dispersión de fuerzas políticas obligan a todos los actores al diálogo y el acuerdo. Lo anterior es particularmente cierto para el periodo legislativo que inicia en donde se tiene un multipartidismo activo. La pluralidad imprime aún mayor peso a la necesidad de una legislatura profesional y en este rubro Zacatecas tiene un asunto pendiente. Estos datos no eliminan el hecho positivo de que legislatura local recibe –en comparación con las demás– un presupuesto razonable.

>>Capacidad de incidencia

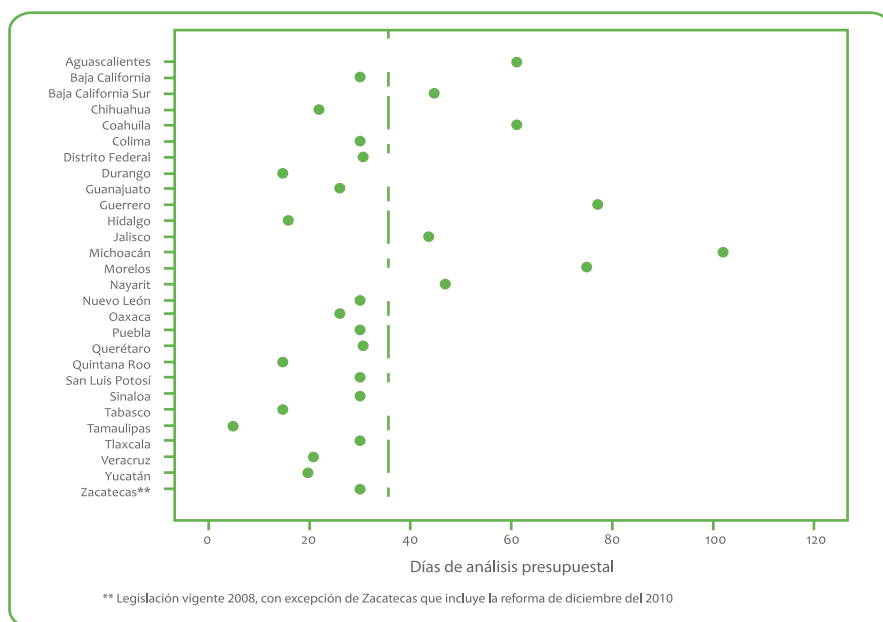
Los congresos estatales tienen, principalmente, dos espacios de incidencia en las decisiones de gobierno. El primer espacio se refiere al debate presupuestal y la definición de las prioridades de gasto; mientras que el segundo aspecto trata de los mecanismos de control parlamentario.

La capacidad de incidencia presupuestal depende de las facultades establecidas por la constitución, así como de la profesionalización legislativa. En el primer ámbito destaca la facultad de la legislatura estatal para vetar o modificar el presupuesto estatal, los tiempos constitucionalmente determinados para recibir, evaluar, modificar y aprobar el proyecto de presupuesto de egresos que el titular del poder ejecutivo envía a la legislatura local, la existencia de comisiones especializadas, la presencia de apoyo técnico y la

flexibilidad garantizada al poder Ejecutivo para hacer enmiendas durante el ejercicio fiscal.

En cuanto a los tiempos constitucionales, Zacatecas amplió recientemente el periodo de análisis pasando de 15 días a 30 a partir de la reforma constitucional que entró en vigor el último mes del 2010. El promedio nacional de evaluación legislativa del presupuesto en 2008 fue de 35 días, por lo que Zacatecas aún con la reforma constitucional permanece por debajo del promedio nacional.

Históricamente, las legislaturas estatales inciden muy poco en la determinación del presupuesto estatal, de tal suerte que son los mecanismos de control los instrumentos a los que más se recurre. En este rubro, las constituciones locales en México reconocen cinco instrumentos, de los cuales los primeros cuatro pueden suceder en cualquier momento del ejercicio presupuestal: comparecencias de miembros específicos de la administración pública de manera periódica, la facultad de convocar a miembros del gobierno estatal para que proporcionen explicaciones puntuales sobre asunto específicos, la creación de comisiones de investigación, la facultad de requerir o conducir investigaciones o auditorías especiales, y la facultad de fiscalizar ex post las cuentas públicas del gobierno estatal y de los gobiernos municipales. En promedio las legislaturas estatales cuentan con al menos dos de estos instrumentos. Los legisladores zacatecanos cuentan con tres de estos instrumentos, pues pueden llamar a comparecencias especiales a los miembros de la administración pública estatal, crear comisiones especiales de investigación y llevar a cabo acciones de fiscalización a través de la entidad de fiscalización superior.



“Gráfico 7. Días de análisis presupuestal.”

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

De todos estos controles, las entidades de fiscalización superior son, por mucho, el principal instrumento de control con que cuentan las legislaturas estatales. En este rubro, la legislación vigente en materia de fiscalización, así como las características de la Auditoría Superior del Estado de Zacatecas dan cuenta de un esfuerzo importante de la legislatura estatal por fortalecer este apartado del trabajo legislativo.

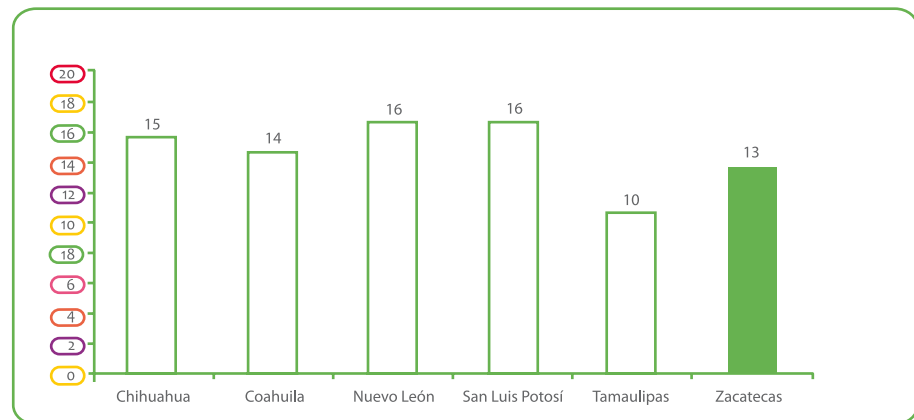
En un análisis comparado, la legislación zacatecana en materia de fiscalización ha mejorado de manera notable desde la reforma constitucional que dio lugar a la Auditoría Superior del Estado en 2002. De acuerdo con la evaluación de las leyes de fiscalización realizada por la Universidad de Guadalajara bajo la dirección de

la Dra. Aimée Figueroa Neri, Zacatecas se ha mantenido de manera consistente en los primeros lugares a nivel nacional, obteniendo todo el puntaje evaluado en cuatro de las cinco evaluaciones realizadas (2004, 2005, 2007, 2008).

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

El Tribunal Superior de Zacatecas destaca por ser un Tribunal mediano que cuenta con 13 magistrados superiores, lo cual contrasta con otras entidades de la región norte, como Tamaulipas que sólo cuenta con 10 magistrados, o nuevo León que tiene 16 jueces.

“ Gráfico 8. Número de magistrados. ”

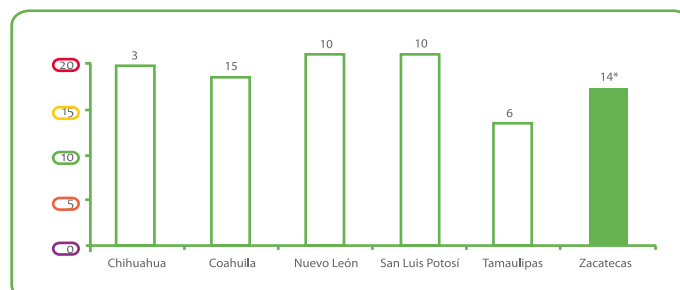


Al igual que en todas las entidades de la República, los magistrados zacatecanos se nombran de acuerdo con una terna propuesta por el Gobernador del Estado y reciben la aprobación del Congreso estatal. La diferencia está en el margen de aprobación. En Zacatecas la aprobación de la propuesta del ejecutivo se hace por las dos terceras partes de los miembros presentes, lo que resulta un margen de votación laxo debido a que el quórum necesario para sesionar siempre es el 50% más uno de los integrantes del congreso, de tal suerte que el nombramiento puede darse con la aprobación de sólo 34% del total de los legisladores. Para entender mejor esto, basta contrastar con Nuevo León que exige dos tercios de los diputados integrantes del Congreso, es decir, el obligado 67% de los legisladores estatales. Un dato adicional en el caso de Zacatecas

es que esta votación debe suceder en un plazo no prorrogable de treinta días; el cual de agotarse sin decisión legislativa, otorga al gobernador del estado la facultad de hacer una designación libre.

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

“ Gráfico 9. Duración del primer mandato de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia (años). ”



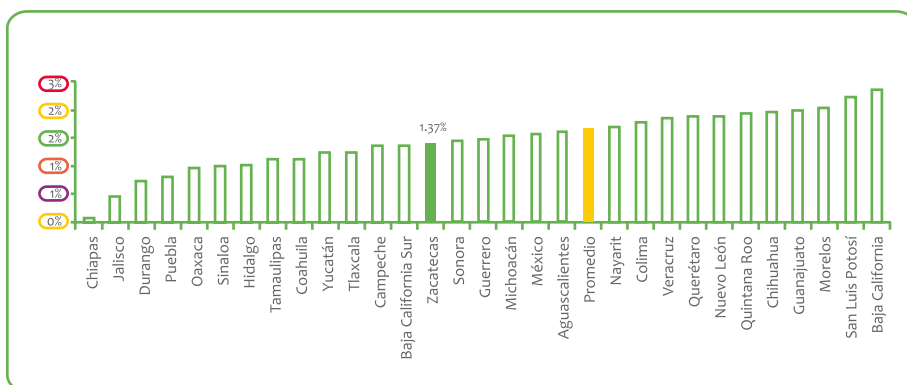
*Zacatecas es la única entidad de la región que no permite la reelección de sus magistrados.

Un periodo de catorce años al frente del Tribunal Superior de Justicia garantiza la profesionalización de los magistrados. Lo anterior, si y sólo sí, los trece magistrados zacatecanos cumplen a término el periodo en comento. Por otra parte, catorce años de gestión limitan la probabilidad de concurrencia de mandatos entre los titulares del poder ejecutivo y los magistrados del Tribunal. En suma, Zacatecas –al igual que la Federación– privilegia plazos largos de gestión que fortalecen la capacidad de decisión y arraigo de los magistrados.

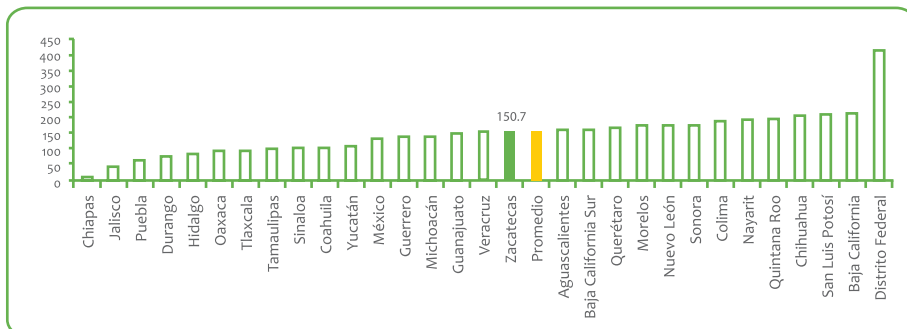
La autonomía del poder judicial se fortalece si existen garantías para la suficiencia presupuestal. En algunos estados de la República, existe una prerrogativa constitucional que garantiza un monto específico para el poder judicial. Por ejemplo, en el caso de Yucatán se

establece que el poder judicial no podrá recibir menos del 2% del total del gasto programable del estado; mientras que en Tamaulipas este límite se fijó en 1.3% del total del presupuesto estatal. Aunque en Zacatecas no existen estas garantías, el presupuesto asignado al poder judicial acerca al estado a estos límites presupuestales, pues Zacatecas otorgó en 2009, 1.37% al poder judicial: más que el límite constitucional de Tamaulipas (quien designó 1.10%) y Yucatán (1.22%). A pesar de lo anterior, Zacatecas se ubica por debajo del promedio nacional de 1.63%.

Una manera distinta de ver el presupuesto asignado al poder judicial es el monto per cápita. En este sentido, Zacatecas otorga 150.7 pesos por habitante, lo que ubica al Estado en el lugar 16, muy cerca del promedio nacional.



“Gráfico 10. Presupuesto del Tribunal Superior de Justicia como porcentaje del Presupuesto Estatal.”



“Gráfico 11. Presupuesto del Tribunal Superior de Justicia per cápita, 2009.”

Fuente: Elaboración propia.

“ Gráfico 9. Duración del primer mandato de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia (años). ”

Un dato adicional sobre el poder judicial como contrapeso institucional es su papel como control constitucional. Desde 2001, el Tribunal Superior del Estado de Zacatecas cuenta con estas atribuciones, al igual que Campeche, Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Colima, Durango, Estado de México, Guanajuato, Hidalgo,

Nuevo León, Oaxaca, Quintana Roo, Sinaloa, Tlaxcala y Veracruz.

La siguiente tabla resume toda la información anterior para Zacatecas en comparación con los estados de la región norte.

	Coahuila	Chihuahua	Nuevo León	San Luis Potosí	Tamaulipas	Zacatecas
Nombramiento	El Tribunal emitirá convocatoria pública y los evaluarán Jurado, constituido por dos miembros del Poder Legislativo, dos del Poder Ejecutivo y dos magistrados del Poder Judicial. El Jurado elaborará los exámenes públicos de oposición y los magistrados serán electos por el Congreso con la votación secreta de las dos terceras partes de los diputados presentes.	Los nombramientos serán hechos por el Gobernador del Estado de la lista de candidatos que le presente el Consejo de la Judicatura y sometidos a la aprobación del Congreso.	El Titular del Poder Ejecutivo propondrá al Congreso del Estado, candidato a la Magistratura, para su aprobación, la que se realizará previa comparecencia de la persona propuesta, por el voto secreto de cuando menos las dos terceras partes de los integrantes del Congreso.	El Gobernador propondrá al Congreso, al triple de personas respecto del número de cargos por cubrir y serán electos por el voto de cuando menos las dos terceras partes de los diputados presentes del Congreso.	Nombrados o ratificados a propuesta del Gobernador del Estado mediante el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes en la sesión correspondiente del Congreso.	Terna ejecutivo a consideración de la Legislatura, la cual, previa comparecencia de las personas propuestas, designará al Magistrado que deba cubrir la vacante. La designación se hará por el voto de las dos terceras partes de los miembros de la Legislatura presentes
Vigencia del Mandato	3 años en su primer mandato	15 años en su primer mandato	10 años	10 en su primer mandato	6 años	14
Seguridad del Mandato	Después de los tres años, si son reelectos serán inamovibles	Después de 15 años, si son reelectos, son inamovibles	Durante su mandato, que podrá extenderse hasta por 20 años	Después de su primer mandato, si son reelegidos serán inamovibles.	Durante su mandato, que podrá extenderse hasta por 12 años	Durante su mandato
Garantía Presupuestal					El presupuesto de egresos del Poder Judicial no podrá ser inferior del 1.3 % del total del presupuesto del Estado.	
Número de Magistrados	No	No	No	No	10	No
Reelección	15	14	16	16	10	13
	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No

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

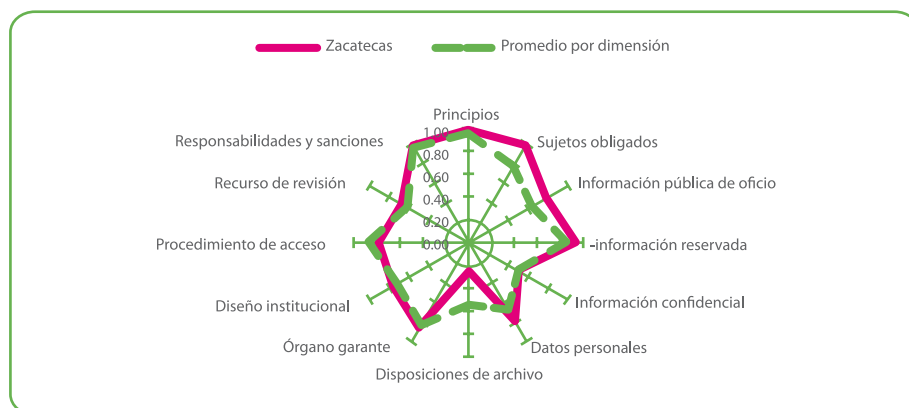
Los tres verbos rectores de la definición de rendición de cuentas tienen su contraparte institucional en los órganos de transparencia y en los órganos técnicos de evaluación. Mientras que el mecanismo de sanción e incentivos está regulado por los mecanismos usuales de control.

>>Informar

En términos de transparencia y, de acuerdo con el análisis de Métrica de Transparencia 2010, tenemos que Zaca-

tecas se encuentra en un nivel por arriba del promedio en la evaluación general, sin embargo, se detectaron ciertos puntos débiles en la estructura de la transparencia en la entidad.

En términos de la normatividad, este ejercicio evaluó la legislación aprobada el 30 de agosto del 2008, con los resultados siguientes:



“Gráfico 12. Evaluación de la normatividad.”

Variable	Zacatecas	Promedio por dimensión
Principios	1	0.97
Sujetos obligados	1	0.78
Información pública de oficio	0.79	0.65
Información reservada	0.95	0.88
Información confidencial	0.5	0.5
Datos personales	0.8	0.69
Disposiciones de archivo	0.25	0.55
Órgano garante	0.89	0.85
Diseño institucional	0.8	0.75
Procedimiento de acceso	0.8	0.9
Recurso de revisión	0.69	0.61
Responsabilidades y sanciones	1	0.97

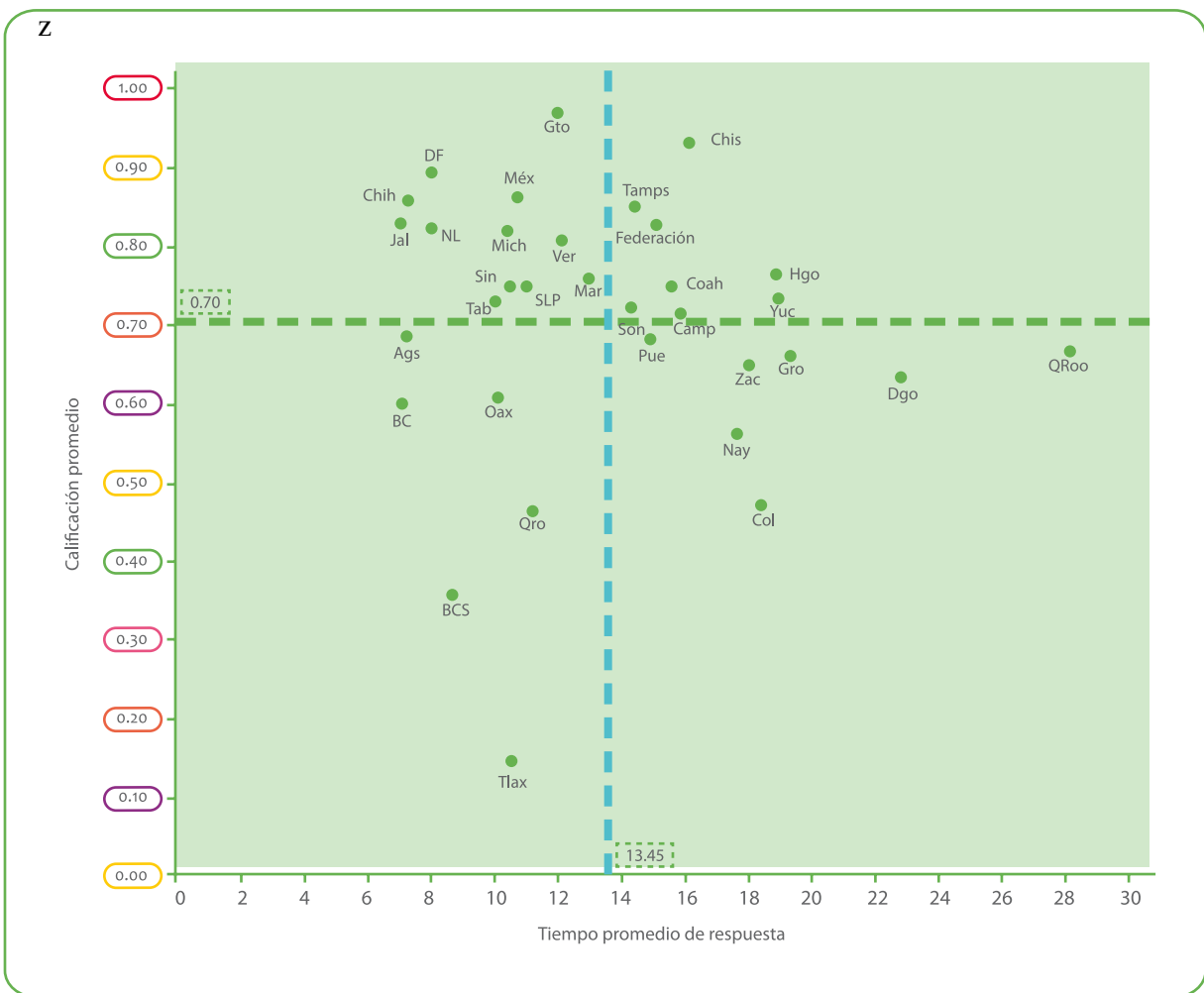
“Gráfico 12. Evaluación de la normatividad.”

Esta evaluación, sin embargo, debe tomarse con precaución debido a que Zacatecas aprobó en fecha reciente reformas importantes a la ley de transparencia y acceso a la información pública del estado.

información (usuario simulado), la calidad de los portales de internet gubernamentales y la capacidad institucional del órgano garante de la entidad. En la primera dimensión, Zacatecas no obtuvo un resultado medio, pues a los sujetos evaluados les tomó más tiempo que al promedio nacional dar respuesta a la solicitudes de información, mientras que la calidad de la respuesta fue menor que el promedio nacional.

“ Gráfico 13. Evaluación usuario simulado, resultados nacionales. ”

La Métrica de Transparencia también evaluó tres ámbitos adicionales del sistema de transparencia estatal: el proceso de respuesta a solicitudes de

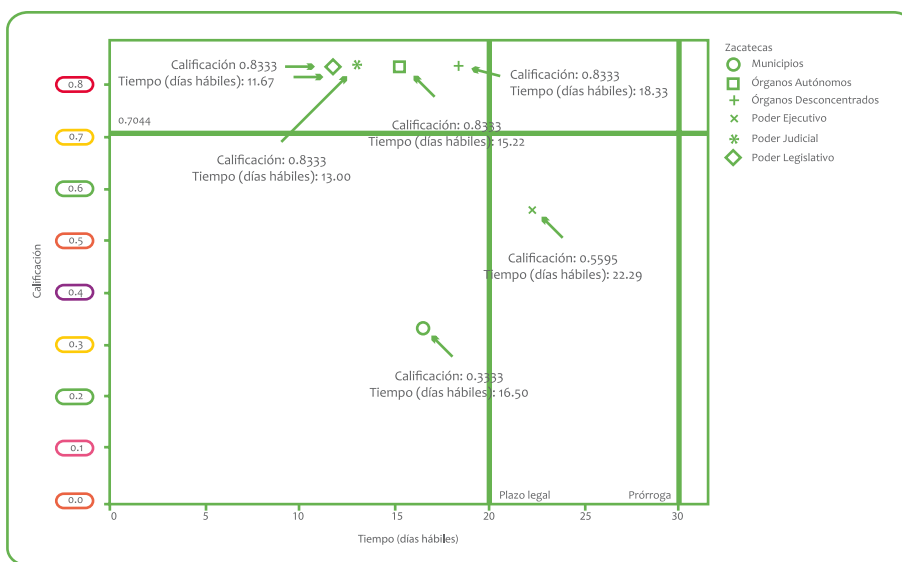


Fuente: Métrica de transparencia

Si se desagrega esta información por el tipo de sujeto obligado, tenemos que los municipios son los que mayores complicaciones enfrentan (principalmente en la calidad de la información) seguidos del poder ejecutivo que, contrario a lo usual, tuvo una baja calificación en calidad y respondió sistemáticamente fuera del plazo legal. Los demás sujetos obligados que fueron evaluados (poder legislativo, judicial, órganos desconcentrados y órganos autónomos) tuvieron una calificación

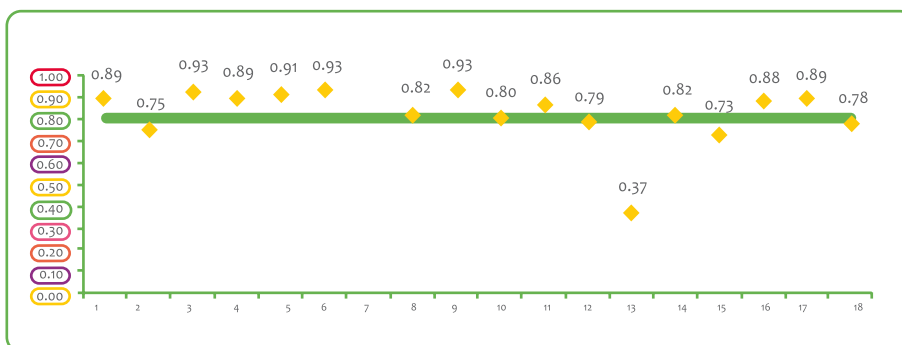
razonable y respondieron dentro del plazo establecido por la ley.

En cuanto a la evaluación de los portales de internet, vuelve a destacar la situación de los gobiernos municipales que se encuentran en el promedio estatal, o por debajo de éste, seguidos de la Secretaría de Gobierno, el Tribunal Superior de Justicia y la Comisión Estatal de Derechos Humanos que obtuvieron una puntuación por debajo del promedio estatal.



“Gráfico 12. Evaluación de la normatividad.”

Fuente: Métrica de transparencia

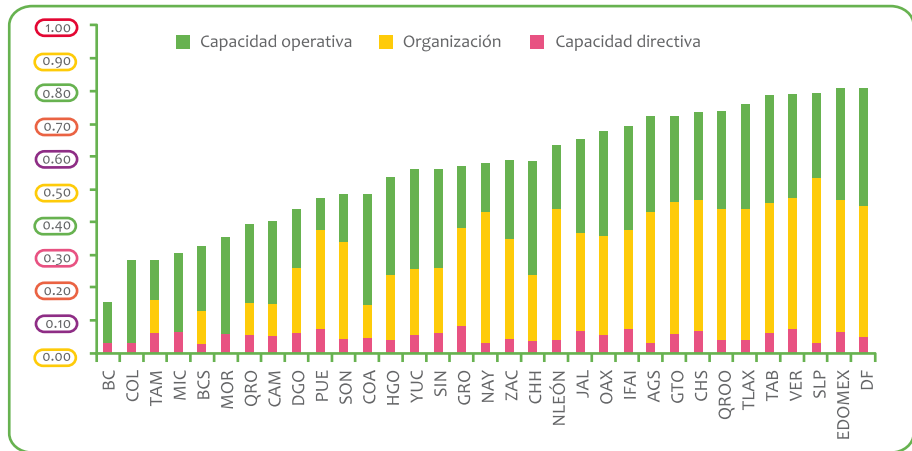


“Gráfico 14. Evaluación portales de Internet: Zacatecas.”

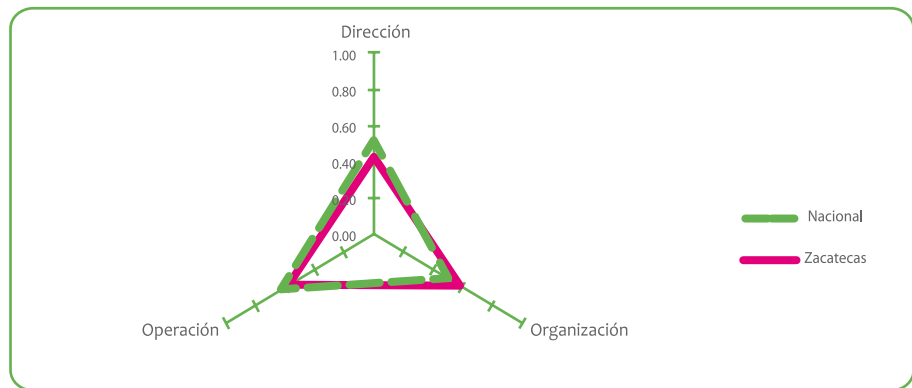
1. Oficina del Titular del Ejecutivo
2. Secretaría de Gobierno
3. Secretaría de Finanzas
4. Secretaría de Educación
5. Secretaría de Salud
6. Secretaría de Desarrollo Social
7. Secretaría de Seguridad Pública
8. Sistema de Aguas
9. DIF
10. Congreso
11. Órgano de Fiscalización
12. Tribunal Supremo de Justicia
13. Fresnillo
14. Zacatecas
15. Guadalupe
16. Instituto de Transparencia
17. Instituto Electoral
18. Comisión de Derechos Humanos

En cuanto a las capacidades institucionales del órgano garante, aunque Zacatecas se encuentra por encima del promedio nacional, aún presenta importantes puntos de atención.

“Gráfico 15. Evaluación de capacidades institucionales del órgano garante, resultados nacionales.”



“Gráfico 16. Evaluación de capacidades institucionales del órgano garante: Zacatecas.”



		Zacatecas	Promedio Nacional
Dirección	Capacidad directiva	0.44	0.52
Organización	Manual de procedimientos	1	0.58
	Manual de operación	1	0.55
	Perfil de puesto	1	0.85
	Evaluación	0	0.36
Operación	Gestión archivística	0	0.24
	Presupuesto	0.4	0.52
	Personal	0.4	0.50
	Tecnología	0.63	0.63
	Estadísticas	1	0.91

Hay factores endógenos y exógenos que requieren atención para fortalecer al órgano garante de la entidad. En cuanto a los primeros, es importante que el órgano garante genere estrategias de evaluación de personal y de gestión archivística. En lo que respecta a los segundos, es fundamental que los poderes legislativo y judicial atiendan las necesidades presupuestales y de

personal del órgano garante, pues en su situación actual, el nivel de recursos humanos y financieros se encuentra por debajo del promedio nacional.

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

“Tabla 3. Cuadro resumen: Órganos Garantes.”

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

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

>>Explicar y justificar

En el análisis sobre la rendición de cuentas de los gobiernos estatales, Ríos Cázares y Cejudo (2010) argumentan que un sistema de rendición de cuentas requiere que el desempeño gubernamental sea evaluado y que esas evaluaciones no sólo sean insumos para la toma de decisiones, sino también información disponible que permita entender justamente, la toma de decisiones del gobierno. Evaluar y someter al escrutinio público dichas evaluaciones, además de hacerlas vinculantes es uno de los principios centrales para poder ofrecer una explicación de las decisiones de gobierno.

En este sentido, la información disponible es casi nula. Sólo ocho estados dieron información al respecto (Aguascalientes, Colima, Distrito Federal, Durango, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Morelos) siendo Colima, Distrito Federal y Guanajuato los únicos estados que indicaron contar con legislación de evaluación de la administración pública. Sobre la existencia de algún órgano encargado de la Evaluación del Desempeño de la Administración Pública, sólo Distrito Federal, Guanajuato y Jalisco indican contar con dicho órgano (respondieron seis entidades: Ags Dgo y Mic no cuentan con un órgano de esta naturaleza). En términos de evaluación del desempeño, sólo Guanajuato y Jalisco cuentan con un sistema (Aguascalientes, Durango, Oaxaca y Querétaro indicaron lo contrario). En suma, no contamos con información específica sobre Zacatecas que permita saber si el estado contempla una legislación de evaluación de la administración pública, si ha cumplido con la reforma a la constitucional federal de mayo del 2008 y ha creado un órgano técnico de

evaluación, o bien si ha creado algún sistema de evaluación del desempeño.

Una alternativa a la existencia de un órgano especializado en la evaluación es que alguna dirección de la administración pública estatal ya consolidada asuma estas labores. Cuando esto sucede, las entidades responsables son las contralorías estatales (o su equivalente); sin embargo, de acuerdo con la información disponible para 2008, de quince estados, sólo tres indican contar con una unidad administrativa exclusiva para la evaluación de políticas: “en Campeche, se trata de la Dirección de Evaluación y Control Administrativo que cuenta con catorce servidores públicos adscritos; en Guanajuato existe la Subsecretaría de Impulso a la Administración Pública con cincuenta y nueve servidores públicos; finalmente, en Puebla, existe la Dirección de Proyectos y Profesionalización en la gestión de servicios públicos adscrita a la subsecretaría de Desarrollo Administrativo y Evaluación con diecinueve personas” (Ríos Cázares y Cejudo, 2010).

Sanciones e incentivos: el control interno

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

con la ejecución del presupuesto (Ríos-Cázares y Pardini, 2008).

Todas las administraciones públicas estatales en el país consideran una entidad encargada de establecer normas para la vigilancia, fiscalización y control de sus dependencias y entidades. En Zacatecas, la dependencia encargada de estas funciones es la Contraloría Interna del Estado, la cual debe vigilar el correcto funcionamiento de, al menos, las 39 dependencias que conforman la administración pública centralizada y descentralizada de la entidad.

Al igual que en los contrapesos institucionales, la efectividad de un instrumento de control depende de que éste se encuentre libre de presiones (no vínculos) que puedan sesgar las actividades propias de control. En el caso de las contralorías, éste es un tema particularmente complejo, pues no se espera independencia de la contraloría al titular del Ejecutivo, sólo autonomía de gestión. De hecho, en todos los casos de los que contamos con información, el contralor del estado es nombrado directamente por el gobernador y puede ser removido del cargo por él mismo. Sólo en el caso de Durango se exigen requisitos específicos para esta posición.

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

dor del Estado interviene. El caso extremo es el Estado de México, donde la contraloría está subordinada a las decisiones de la Secretaría de Finanzas.

En cuanto a los contralores internos (sólo dos estados - Chihuahua y Michoacán- indican que estos no son los encargados de realizar las labores propias de vigilancia y control en las dependencias y entidades de la administración pública estatal), se tiene que en trece entidades, son designados por el propio titular de la contraloría, en cinco estados esta designación es prerrogativa del gobernador y en cuatro más la designación es responsabilidad del titular de la entidad a la que se encuentra adscrito este funcionario. Zacatecas destaca en este rubro porque los contralores internos lo mismo son designados por el titular de la entidad y además dependen jerárquicamente de él. Este esquema de incentivos disminuye la probabilidad de un ejercicio autónomo. Zacatecas comparte esta característica con Guerrero y Sinaloa.

Un factor clave en las labores de contraloría para garantizar la auténtica libertad de acción está dado por quién determina el plan de trabajo de la institución (el número y tipo de auditorías a realizar por parte de la Contraloría del estado). En la mayoría de las entidades, este plan de trabajo se define con base en un manual o programa operativo (como en Zacatecas); mientras que en algunos casos el titular de la Contraloría determina este plan y sólo en el caso de Yucatán se requiere aprobación del Gobernador.

“ Tabla 4. Actor(es) que define(n) la organización administrativa de la Contraloría / Actor(es) que designa(n) los mandos directivos de la Contraloría, 2008. ”

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

Fuente: Ríos Cázares y Cejudo, 2010: tabla 7

“ Tabla 5. Designación y dependencia jerárquica contralores internos, 2008. ”

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

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

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

Fuente: Ríos Cázares y Cejudo, 2010: tabla 8

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

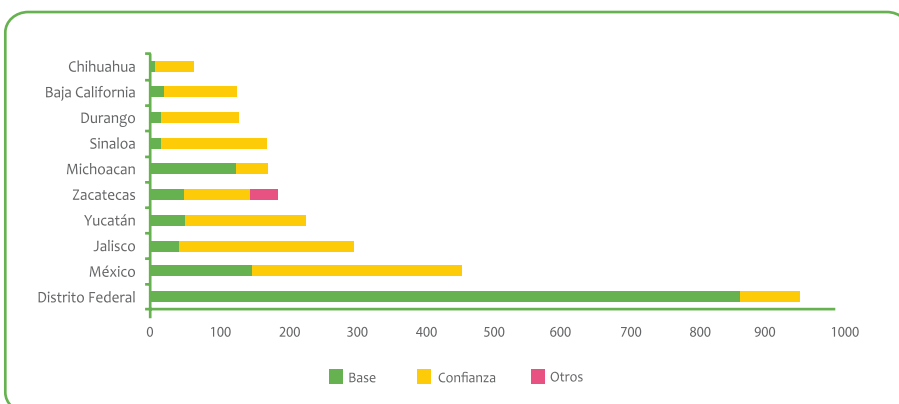
Fuente: Ríos Cázares y Cejudo, 2010: tabla 8

“Tabla 6. ¿Quién define el número y tipo de auditorías a realizar por parte de la Contraloría del Estado? 2008.”

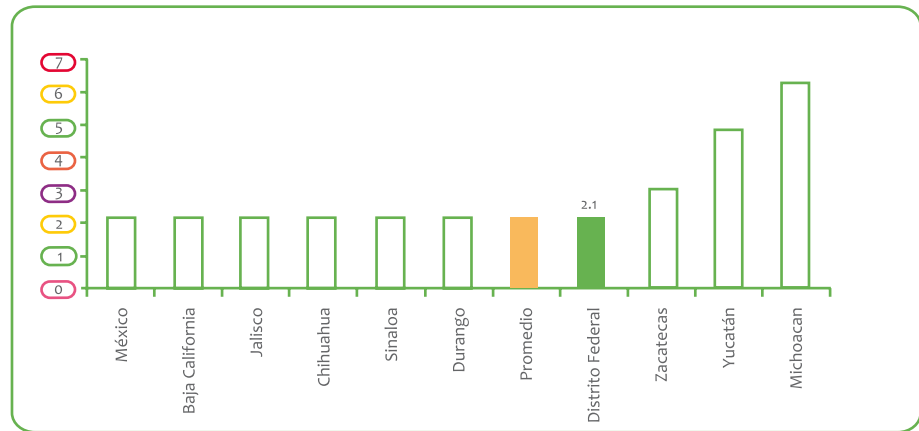
Las contralorías estatales, a pesar de la magnitud de sus labores, son pequeñas. Datos de 10 estados de la República indican un promedio de 274 servidores públicos a su servicio, de los cuales casi la mitad son personal de confianza y el resto personal de base. Zacatecas se separa de este promedio de manera significativa con 183 servidores públicos de los cuales 52.46% son de confianza, 25.68 de base y el restante 21.86% pertenece a la categoría difusa de otros.

Ponderando la capacidad de la contraloría del estado de acuerdo al total del

personal con que cuenta la institución, tenemos que para el 2009, en Zacatecas había tres servidores públicos por dependencia de la administración pública estatal. Si bien este dato puede resultar dramático, en términos comparados, no lo es tanto. Como lo muestra la gráfica 18, Zacatecas no es la entidad más débil en este sentido y, por el contrario, se encuentra por encima del promedio (de acuerdo a los datos de las 10 entidades que se muestran). Destaca, sin duda, el tamaño ponderado de la contraloría (o equivalente) del estado de Michoacán.



“Gráfico 17. Personal de la Contraloría, 2009.”



Fuente: Elaboración Propia

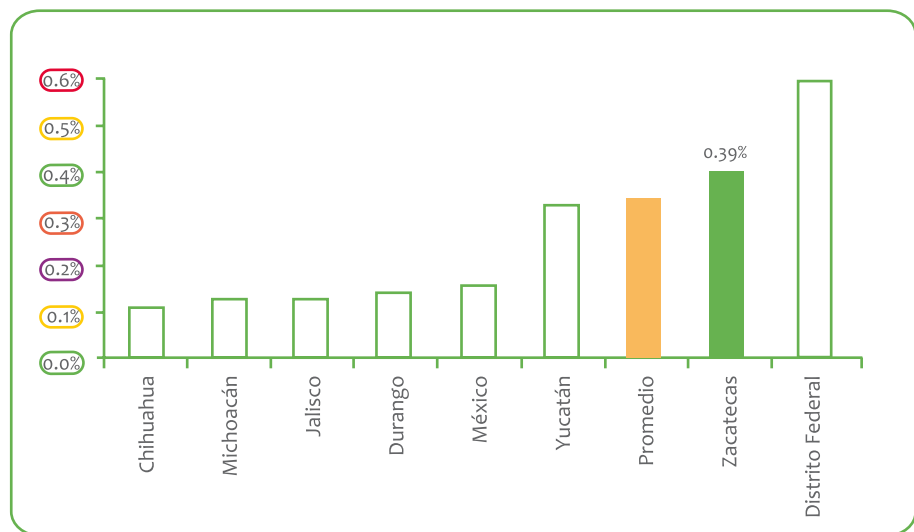
“ Gráfico 18. Personal de la Contraloría / Número de Dependencias, 2009.”

En términos presupuestales, la Contraloría del Estado recibe más que el promedio de las entidades analizadas como porcentaje del presupuesto estatal global, mientras que la variación en la asignación presupuestal (gráfica siguiente) no ha variado de manera significativa en los últimos tres años.

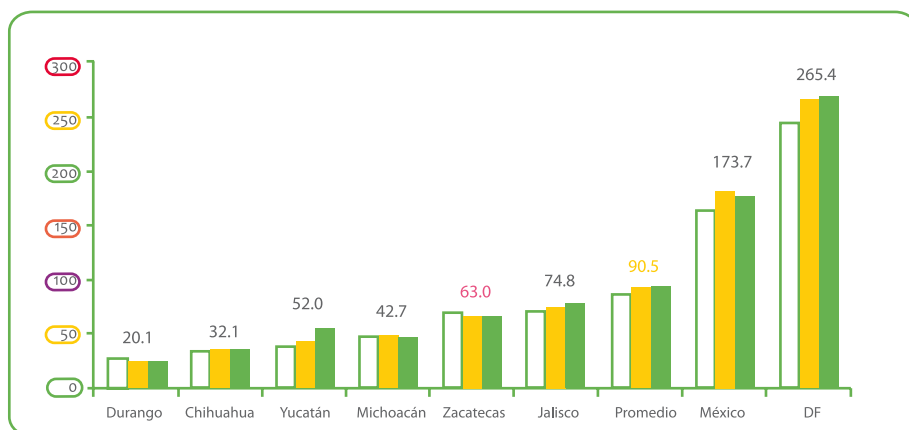
>> Los temas críticos de la agenda en rendición de cuentas para Zacatecas

Con base en el análisis de algunos indicadores claves de las instituciones pilares de los contrapesos institucionales y de los verbos rectores de la rendición

“ Gráfico 19. Presupuesto de la Contraloría como porcentaje del Presupuesto del Estado, 2009.”



Fuente: Elaboración Propia



“Gráfico 20. Evolución presupuestal de las Contralorías (millones de pesos).”

de cuentas en el estado de Zacatecas se pueden derivar las siguientes conclusiones generales.

Zacatecas necesita atender la profesionalización legislativa del Congreso local: lo anterior es vital para fortalecer al poder legislativo como contrapeso institucional. Esto puede llevarse a cabo mediante una compensación mayor o bien, mediante la consolidación de instituciones profesionales de apoyo legislativo que orienten y fortalezcan el trabajo cotidiano de las actividades legislativas. Lo anterior es particularmente importante ahora que la pluralidad política impone la búsqueda de acuerdos y consensos entre los poderes del Estado.

Garantizar la renovación escalonada y ofrecer alguna garantía de suficiencia presupuestal para el poder judicial del estado.

Fortalecer al órgano garante y atender los factores centrales de operación de la transparencia gubernamental: lo primero permitiría al órgano garante no sólo cumplir a cabalidad con sus responsabilidades, sino también apoyar de manera directa a los gobiernos municipales que son lo que mayores retos

enfrentan en este materia. De la misma manera, un órgano garante fortalecido puede favorecer el seguimiento y control de las entidades de la administración pública que han fallado en el proceso de respuesta a solicitudes de información. En este último punto es importante revisar la estructura institucional de transparencia al interior de las dependencias del poder ejecutivo.

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

Revisar el esquema de nombramiento y dependencia de los contralores internos: a fin de eliminar o disminuir el posible conflicto de interés que se genera entre las responsabilidades e incentivos, así como fortalecer el enfoque preventivo.

La Educación en el Estado de Zacatecas 2007-2009

>> PRESENTACIÓN

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

¿QUÉ HACEN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS EN MATERIA EDUCATIVA?

>>¿Qué hacen las entidades federativas en materia educativa?

Facultades Exclusivas

1. Prestan los servicios de educación inicial, básica y normal.
2. Proponen contenidos regionales para preescolar, primaria, secundaria y normal.
3. Ofrecen servicios de formación, actualización y capacitación magisterial.
4. Revalidan y otorgan equivalencias de estudios de educación preescolar, básica y normal.
5. Regulan las autorizaciones a particulares para impartir educación preescolar, básica y normal.

Facultades Concurrentes con la Federación

1. Prestar servicios de educación distintos a la inicial, básica, normal y de actualización.
2. Otorgar conjuntamente reconocimientos con validez oficial.
3. Editar libros y producir otros materiales didácticos que no sean los obligatorios.
4. Difundir publicaciones mediante los servicios de bibliotecas públicas.
5. Promover investigación para la innovación educativa.
6. Impulsar el desarrollo de la enseñanza tecnológica y de la investigación científica.
7. Fomentar la lectura.
8. Promover la cultura física y deportiva

>>¿Cómo medimos las actividades estatales en materia educativa?

Insumos

1. Recursos provenientes del Fondo de Aportaciones para Educación Básica (FAEB)
2. Alumnos inscritos en educación bási-

ca en edad normativa

3. Promedio de alumnos por docente en educación básica
4. Porcentaje de escuelas de educación básica con al menos una computadora y con internet para la enseñanza
5. Número y capacidad de los bachilleratos tecnológicos existentes en la entidad
6. Investigadores pertenecientes al SNI que residen en la entidad

Procesos

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

Resultados

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

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

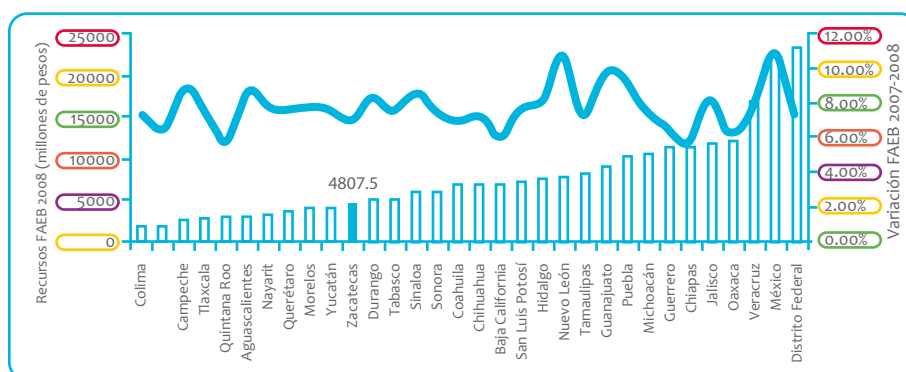
>>Principales Resultados y Hallazgos

Insumos: Recursos financieros, humanos y de infraestructura

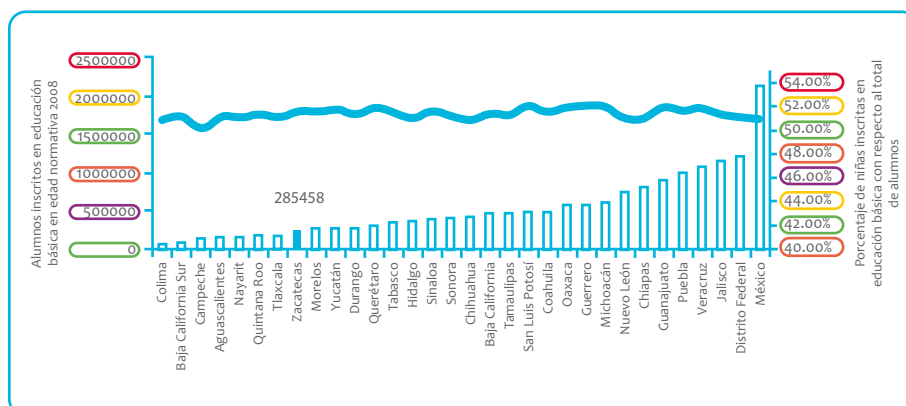
Con relación a los recursos provenientes del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica (FAEB), el estado de Zacatecas recibió 4,807.5 millones de pesos en 2008, que representa un incremento de 7 por ciento respecto del año anterior (Gráfico 1). Con este monto, la entidad se ubica en el lugar 22 a nivel nacional.

El monto otorgado a las entidades federativas por el FAEB depende, funda-

mentalmente, de la matrícula escolar en educación básica; lo que resulta en una alta correspondencia entre los recursos recibidos por el estado de Zacatecas con este indicador. Como se observa en el Gráfico 2 la entidad ocupa el lugar 26 nacional de alumnos inscritos en educación básica en edad normativa con una matrícula, para 2008, de poco más de 285 mil estudiantes, de los que 50.52, por ciento son mujeres. En el gráfico 3, puede observarse con mayor claridad la correlación entre la asignación de recursos del FAEB y la matrícula en educación básica para todas las entidades federativas.

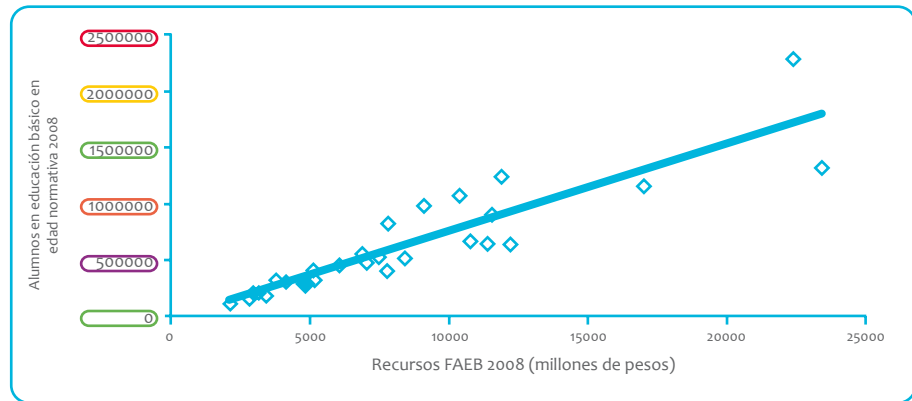


“Gráfico 1. Recursos provenientes del FAEB 2008 (millones de pesos) y variación con respecto a 2007”



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

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

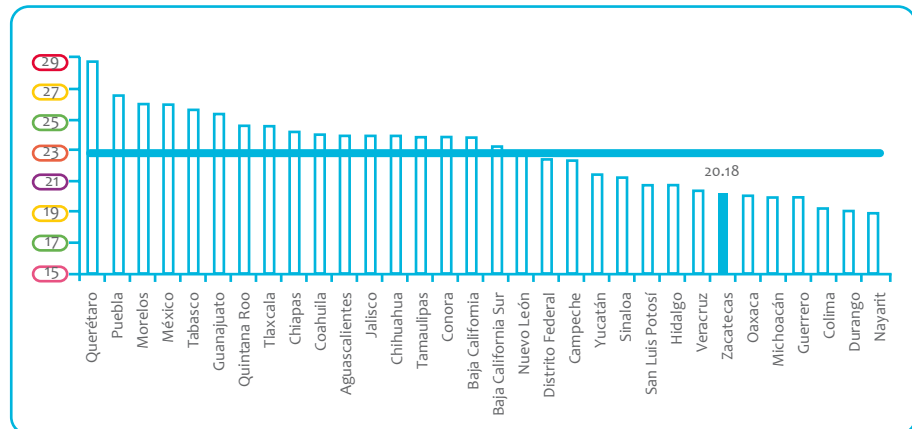


Elaboración Propia. Fuente para Gráfico 1: Presupuesto de Egresos de la Federación. Fuente para Gráfico 2: SEP-Federal, Estadísticas sobre educación básica. Ambas fuentes para gráfico 3

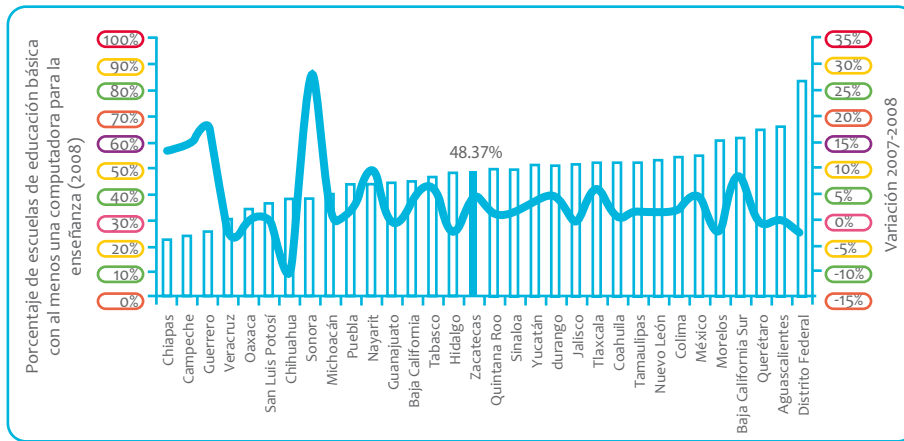
Otro elemento de insumos que se considera relevante es el nivel de saturación o sobrecupo de las aulas en educación básica; ya que dicho elemento puede repercutir en la calidad educativa. A partir del cálculo del promedio de alumnos que corresponden a cada docente en escuelas de educación básica para 2008 se identificó que el estado de Zacatecas ocupa el séptimo lugar nacional al contar con una relación de poco más de 20 alumnos por cada docente, y se encuentra en niveles cercanos a las entidades líderes en la materia (Gráfico 4).

Un elemento adicional de insumos que indica el compromiso estatal en materia educativa, y que incide en los procesos de aprendizaje es la infraestructura disponible para la enseñanza en las escuelas. Para evaluar este rubro, se utiliza el porcentaje de escuelas de educación básica que cuentan con computadora y conexión a Internet para la enseñanza. En el estado de Zacatecas, 1,947 escuelas de educación básica cuentan con una computadora, esto es 48.37% de las 4,025 escuelas de educación con sostenimiento estatal para el ciclo escolar 2008-2009. Este resultado ubica a Zacatecas en el lugar 17 a nivel nacional en esta variable.

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

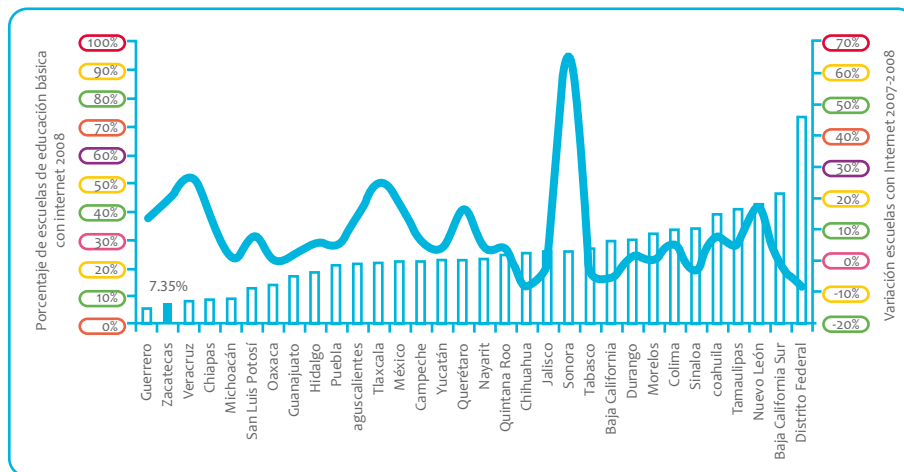


Elaboración Propia. Fuente: SEP-Federal



Elaboración Propia. Fuente: SEP-Federal

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



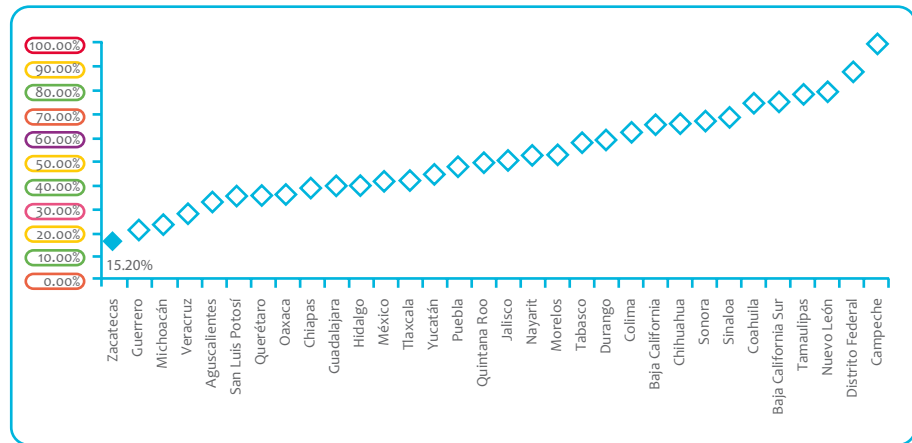
Elaboración Propia. Fuente: SEP-Federal

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

Si bien el hecho de que las escuelas cuenten con computadoras puede considerarse un factor positivo para la enseñanza, dichas herramientas potencian su utilidad al contar con acceso a internet. En este tema, no obstante el esfuerzo por equipar las escuelas con computadoras, Zacatecas continúa rezagado, puesto que solamente 296 de las 4,025 escuelas de educación básica cuentan con internet (esto es, 7.35% del total), ubicando al estado en el penúltimo lugar nacional en esta variable (Gráfico 6).

Asimismo, y a pesar del importante crecimiento de las escuelas con acceso a internet (19.84% de 2007 a 2009), (Gráfico 7), Zacatecas es la entidad con el menor porcentaje de escuelas de educación básica que cuentan con computadora y también con Internet (sólo 15.2%). Por lo mismo, este asunto se considera un factor clave a considerar en las políticas educativas en Zacatecas.

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

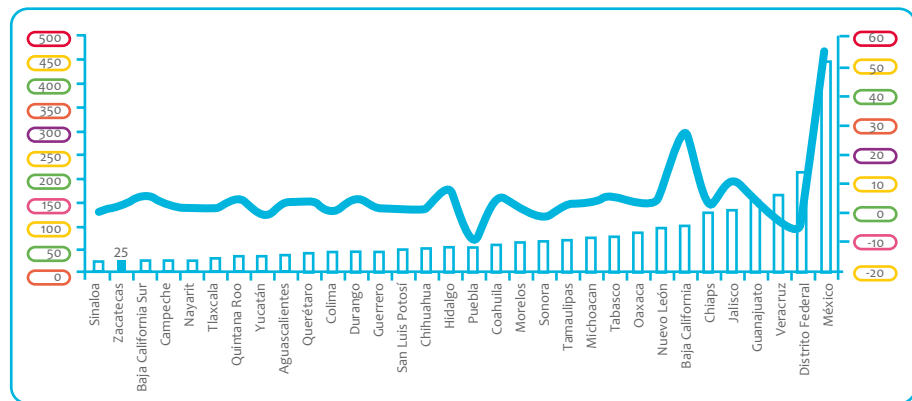


Elaboración Propia. Fuente: SEP-Federal

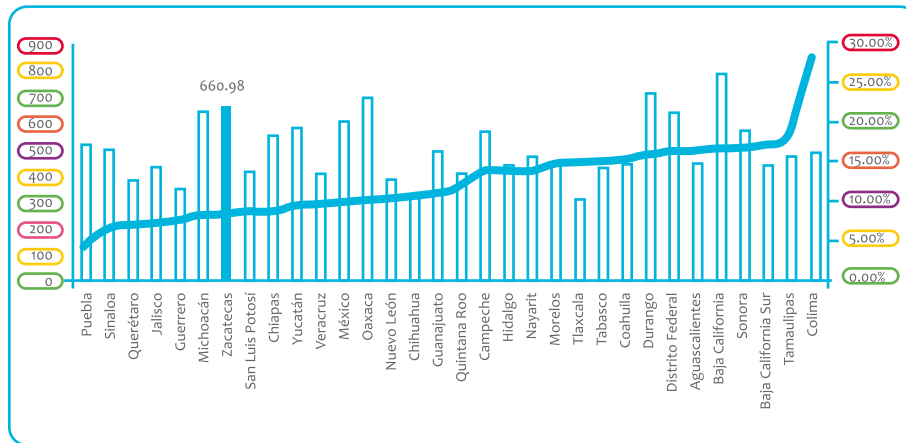
Otro ámbito de la política educativa en el que pueden participar los estados es el nivel de educación técnico y medio superior. De acuerdo a la información recopilada por este proyecto, Zacatecas ocupa el penúltimo lugar a nivel nacional en el número de bachilleratos tecnológicos, pues

cuenta con sólo 25 instituciones de este tipo para 2009. (Gráfico 8). Sin embargo, entre 2007 y 2009 el gobierno de Zacatecas emprendió un esfuerzo para construir más instituciones de este tipo, aunque ha sido bastante modesto en comparación con los resultados en otras entidades.

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



Elaboración Propia. Fuente: SEP-Federal



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

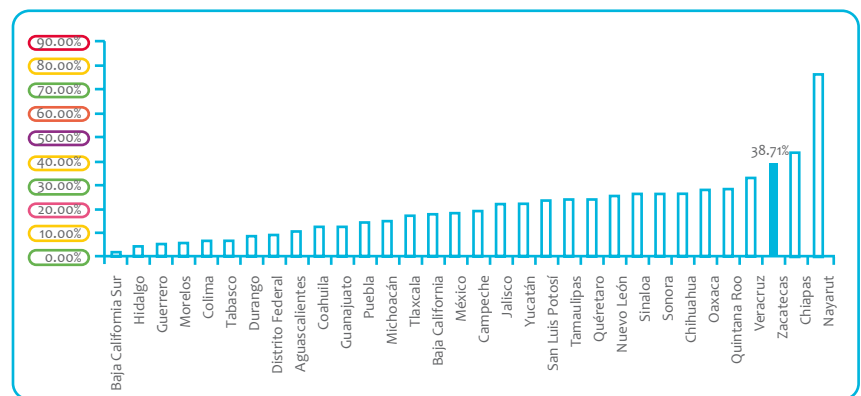
“ Gráfico 9. Alumnos por bachillerato tecnológico 2009 y porcentaje de la población de la entidad entre 15 y 19 años cubierta por los bachilleratos tecnológicos ”

Una posible consecuencia del bajo número de bachilleratos tecnológicos en la entidad es la saturación de los planteles, lo cual se puede constatar en el Gráfico 5. En el estado de Zacatecas dichas instituciones de educación media superior cuentan, en promedio, con 661 alumnos, ocupando el cuarto lugar en saturación a nivel nacional; superado solamente por Baja California, Durango y Oaxaca. De la misma forma, y a partir de información recopilada del Censo 2010, solo 7.93% de la población entre 15 y 19 años se encuentra cubierta por los bachilleratos tecnológicos de la entidad; cifra muy inferior si se compara con otras entidades como Colima (28.36%) y Tamaulipas (18.22%). Si bien es cierto que los bachilleratos tecnológicos no son la única opción de educación media superior existente, la comparación entre estados – y la presentación más adelante de la cobertura en el nivel medio superior – podría revelar la existencia de un cuello de botella no atendido en la entidad en este nivel de educación.

Un último indicador de insumos que resulta importante resaltar es la variación porcentual en el número de investigadores pertenecientes al SNI en la entidad entre 2007 y

2009. Zacatecas tuvo el tercer crecimiento más importante del país, al incrementar el número de investigadores nacionales en su territorio en un 38.71%, pasó de 93 a 129 investigadores. Si bien, en términos nominales, todavía ocupa un nivel medio-bajo en el número de investigadores pertenecientes al SNI con respecto a otras entidades del país, el incremento porcentual de los últimos años podría indicar un impulso a la creación de espacios para la investigación que incide en la calidad de la educación superior.

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



Elaboración Propia. Fuente: SEP-Federal

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

Con relación a las tasas de cobertura bruta en diversos niveles de educación, se observa que aún persisten rezagos importantes en el estado de Zacatecas. En primer lugar, esta entidad ocupa una

posición media en el nivel de cobertura bruta en educación básica con 90.96 por ciento. Comparativamente, existe una brecha importante respecto de los primeros lugares en este rubro: Distrito Federal, Campeche y Baja California Sur, donde la cobertura en educación básica se encuentra en niveles superiores a 97 por ciento.

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

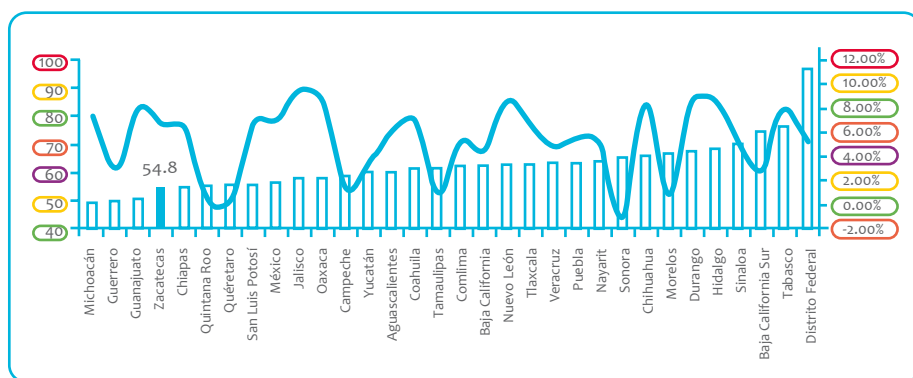


Elaboración Propia. Fuente: INEE, Banco de Indicadores Educativos

Sin embargo, los mayores niveles de rezago en la cobertura se encuentran en la educación media superior, pues se tiene sólo 54.8% de cobertura. Con respecto al resto de las entidades federativas del país, Zacatecas ocupa el lugar 29, e incluso es superado por estados con niveles de marginación más altos como Chiapas y Oaxaca, y está muy lejos de los primeros lugares en la materia, Distrito Federal (97.1%) y Tabasco (76.2%) (Gráfico 12).

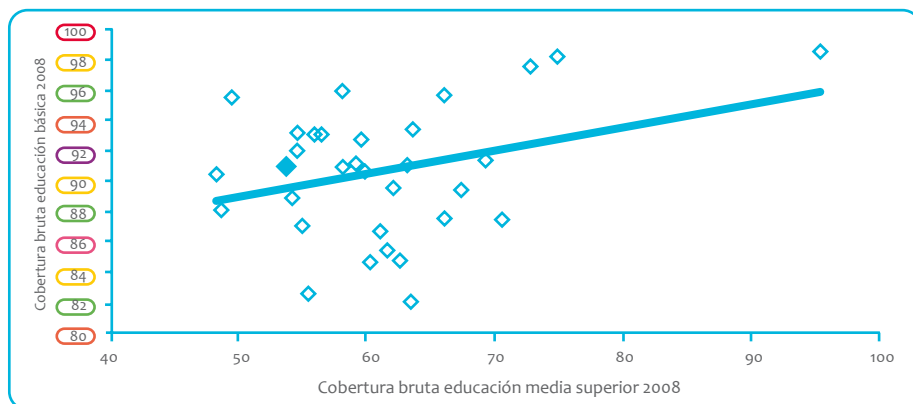
Es claro que Zacatecas se encuentra rezagado a nivel nacional en materia de

cobertura. El gráfico 10 refuerza esta conclusión, pues se observa la relación entre los niveles de cobertura bruta básicos y medio superior del país, y muestra que existe una amplia brecha entre los estudiantes egresados de la educación básica que no continúan sus estudios en el nivel medio superior en Zacatecas. Estos resultados y relaciones colocan a la entidad como una de las peores en este rubro, siendo superada incluso por estados con niveles de desarrollo económico comparativamente inferiores.



Elaboración Propia. Fuente: INEE, Banco de Indicadores Educativos

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



Elaboración Propia. Fuente: INEE, Banco de Indicadores Educativos

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

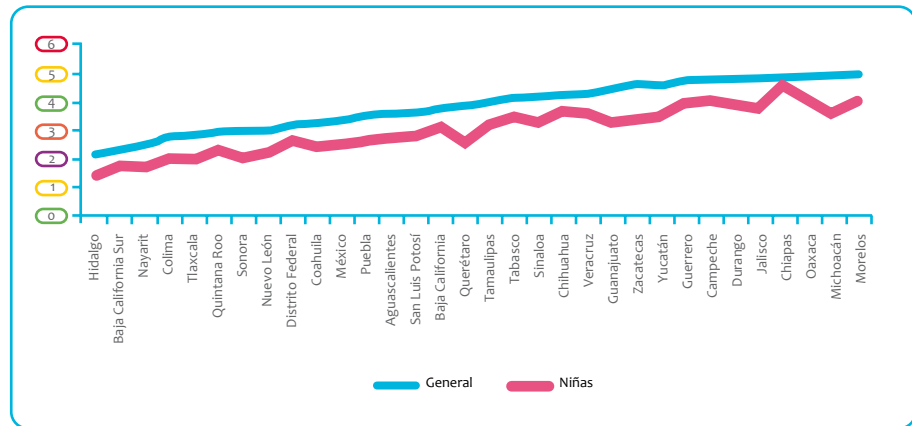
>>Resultados

Con respecto a los resultados de política pública en materia educativa, el análisis se hace con indicadores de deserción escolar, absorción y tránsito normativo entre niveles educativos, así como resultados en pruebas estandarizadas que permiten identificar la situación de la educación en los estados del país. Con relación a los niveles de deserción general en educación básica para 2008 (particularmente, niñas) (Gráfico 14), Zacatecas ocupa el décimo lugar nacional al contar con una tasa de

4.61% (general), aunque en el caso de las niñas la deserción es menor (3.39%).

No obstante, Zacatecas cuenta con una tasa de deserción en educación media superior de 14.3%, colocándose por debajo de la media nacional (15.96%) en 2009. De este modo, Zacatecas es el séptimo estado con mejor desempeño en este indicador a nivel nacional.

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



Elaboración Propia. Fuente: INEE, Banco de Indicadores Educativos

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



Elaboración Propia. Fuente: INEE, Banco de Indicadores Educativos

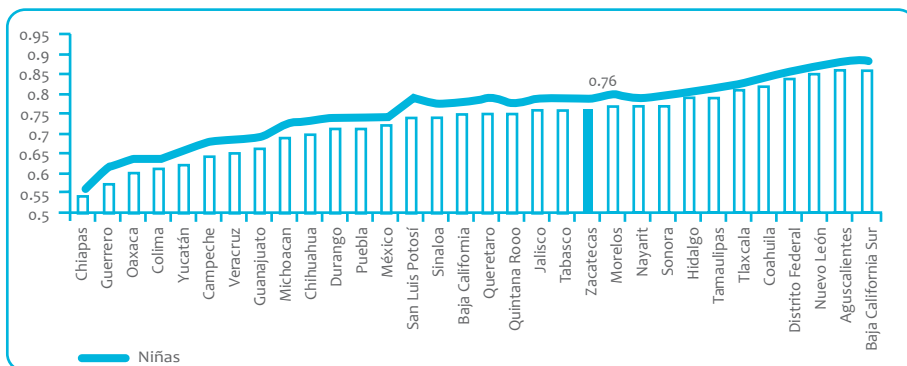
Con respecto a las dimensiones de absorción (número de egresados de un nivel educativo dado, que logran ingresar al nivel siguiente) y tránsito normativo (definido por el INEE como la probabilidad de que un alumno que ingresa a los 6 años a primer grado de primaria ó 12 a primero de secundaria, se inscriba a los 12 años a primero de secundaria ó a los 15 a primer año de media superior,

respectivamente), el estado de Zacatecas presenta resultados cercanos a la media nacional. En la educación básica (Gráficos 17 y 18), ocupa posiciones medias en los indicadores de tasa de absorción de primaria a secundaria (96.1%) y de probabilidad de tránsito normativo de primaria a secundaria (0.76).



Elaboración Propia. Fuente: INEE, Banco de Indicadores Educativos

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



Elaboración Propia. Fuente: INEE, Banco de Indicadores Educativos

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



Elaboración Propia. Fuente: INEE, Banco de Indicadores Educativos

“Gráfico 18. Probabilidad de Tránsito Normativo de secundaria a media superior general y de mujeres 2008 ”

Los rezagos más importantes se dan en la Probabilidad de Tránsito Normativo entre secundaria y educación media superior. De acuerdo con los resultados presentados en el Gráfico 19, Zacatecas ocupa una de las últimas posiciones en este indicador (0.59) y cuenta con una amplia brecha en la materia respecto de entidades líderes como Baja California Sur (0.84) y Tabasco (0.79). Este resultado refuerza algunos indicadores arriba presentados en donde se destacaba el rezago importante que existe en Zacatecas en el nivel de educación media superior, particularmente en la

capacidad de captación de una demanda creciente, pero con una infraestructura aún débil.

Sin embargo, respecto del tránsito entre el nivel medio superior y el superior, Zacatecas se encuentra muy cerca de la media nacional con un nivel de 97.8%. Aún así, existe la posibilidad de que estos altos niveles de tránsito se deban a la baja proporción de los alumnos que ingresaron a la educación media superior, que es mucho menor que en otras entidades con una educación media superior más sólida.

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



Elaboración Propia. Fuente: INEE, Banco de Indicadores Educativos

Un último elemento que nos permite observar los resultados en materia de política educativa de las entidades federativas es la evolución de los resultados en la prueba ENLACE. A continuación, se presenta el cambio en puntos porcentuales del porcentaje de alumnos de Zacatecas que obtuvieron un nivel de desempeño insuficiente en las distintas pruebas que son aplicadas a los alumnos de primaria, secundaria y educación media superior entre 2007 y 2009. De la misma forma, se ofrece una

comparación entre los alumnos zacatecanos y la media de estudiantes a nivel nacional con el fin de reconocer si dichos cambios fueron positivos o negativos con respecto a las tendencias del resto del país.

Con respecto a los alumnos de tercero a sexto de primaria en las pruebas de Español y Matemáticas se observan resultados diferenciados. En el caso de la prueba de español para 2009 se incrementó el porcentaje de alumnos zaca-

tecanos de quinto y sexto de primaria que obtuvieron un nivel de desempeño insuficiente; mientras que en el caso de los alumnos de tercero y cuarto disminuyó. En comparación los alumnos zacatecanos de primaria tuvieron un peor desempeño en comparación al

promedio nacional, a excepción de los de cuarto grado. Una mención aparte merecen las niñas de primaria en Zacatecas, dado que obtuvieron resultados mejores tanto en la prueba de Español como en la de Matemáticas.

		Español					
		Zacatecas		Nacional		Diferencia	
		General	Niñas	General	Niñas	General	Niñas
Primaria	Tercero	-0.78	-2.04	-1.74	-2.18	-0.96	-0.14
	Cuarto	-2.2	-0.18	-0.23	1.05	1.97	1.23
	Quinto	6.69	-2.92	2.41	-0.25	-4.28	2.67
	Sexto	3.82	1.75	2.89	2.06	-0.93	0.31
Secundaria	Primero*	48.78	27.41	41.34	24.55	-7.44	-2.86
	Segundo*	44.82	24.53	41.08	24.74	-3.74	0.21
	Tercero	-8.84	-8.79	-2.38	-3.39	6.46	5.4
		Matemáticas					
		Zacatecas		Nacional		Diferencia	
		General	Niñas	General	Niñas	General	Niñas
Primaria	Tercero	3.27	3.84	3.15	3.35	-0.12	-0.49
	Cuarto	3.62	-5.51	5.96	0.14	2.34	5.65
	Quinto	-1.16	0.08	2.15	2.74	3.31	2.66
	Sexto	-0.59	-0.39	-0.89	0.59	-0.30	0.98
Secundaria	Primero*	62.21	53.52	58.1	53.57	-4.11	0.05
	Tercero	-3.38	-7.51	1.16	3.72	4.54	11.23
		Media Superior					
		Zacatecas		Nacional		Diferencia	
		General	Niñas	General	Niñas	General	Niñas
Habilidad Lectora*		20.79	13.93	21.09	13.95	0.30	0.02
Habilidad Matemática*		37.99	49.97	40.43	51.04	2.44	1.07

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

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

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

La diferencia en el desempeño en la prueba enlace entre niños y niñas en Zacatecas se mantiene si se observan los resultados a nivel secundaria. A partir de datos de 2009 se reconoce que las niñas que cursan secundaria en Zacatecas suelen tener un mejor desempeño que los hombres, e incluso de la media nacional, en las pruebas de español de segundo de secundaria y de matemáticas de primero y segundo de secundaria. Un rasgo notable en el caso de Zacatecas es que los estudian-

tes incrementaron de forma notable su desempeño en las pruebas de español y matemáticas de tercero de secundaria en comparación con la media nacional.

Con respecto a las pruebas de habilidad lectora y matemática aplicadas en el nivel medio superior a partir de 2009, se observa cómo los alumnos zacatecanos suelen tener un mejor desempeño en comparación con la media nacional, particularmente en el caso del examen de habilidad matemática.



>> Los temas críticos de la agenda educativa en Zacatecas

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

Zacatecas cuenta con niveles de educación básica cercanos a las medias nacionales, aunque con brechas de infraestructura y de desempeño escolar: Con base en la información aquí presentada se reconoce que en el ámbito de educación básica, Zacatecas se encuentra dentro de los estándares nacionales en materia de financiamiento (acorde con su matrícula escolar) y niveles de deserción y absorción entre primaria y secundaria. Cabe destacar como fortaleza, el bajo número de alumnos por docente en la educación primaria; lo cual se reconoce como un aspecto positivo para fortalecer la calidad educativa. Sin embargo, se identifica un rezago en materia de infraestructura, particularmente en la posibilidad de acceso a Internet de las escuelas primarias de la entidad. De la misma forma, existe un rezago moderado en el logro educativo de los alumnos de educación primaria en com-

paración a la evolución de los alumnos a nivel nacional durante el periodo 2007 a 2009.

Zacatecas tiene un cuello de botella en la oferta disponible en el nivel medio superior y técnico: Un tema que presenta importantes rezagos—en comparación resto de las entidades del país— es el nivel medio superior, en particular en su vertiente tecnológica. Tal y como aquí se destacó, Zacatecas cuenta con una limitada infraestructura en bachilleratos tecnológicos, misma que no ha crecido al ritmo que parece imponer la demanda en el estado en los últimos años. Esto ha provocado que la entidad cuente con un bajo nivel de absorción de alumnos que transitan de secundaria al nivel medio superior de educación. De forma paradójica, las cifras muestran que aquellos alumnos zacatecanos que encuentran un espacio en este nivel educativo suelen tener mejores desempeños en comparación a la media de los alumnos del país, además de que suelen terminar estudios de forma exitosa (destaca la posición media-alta que ocupa Zacatecas en la tasa de absorción de nivel medio superior a superior).



Salud en el Estado de Zacatecas 2007 - 2009

>> PRESENTACIÓN

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

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

>>¿Qué hacen las entidades federativas en materia de salud?

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

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

Insumos

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

Procesos

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

Resultados

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

>>Principales resultados y hallazgos

Insumos: Recursos financieros, humanos y materiales

- El estado de Zacatecas recibió en 2009 poco más de 847 millones de pesos de recursos transferidos a través del Fondo de Aportaciones para la Salud (FASSA), lo que la ubica como la octava entidad con menores recursos provenientes del Fondo, mientras que en términos per cápita recibió 614 pesos. La distribución de recursos sigue un criterio poblacional, por lo que corresponde con la posición nacional en población.

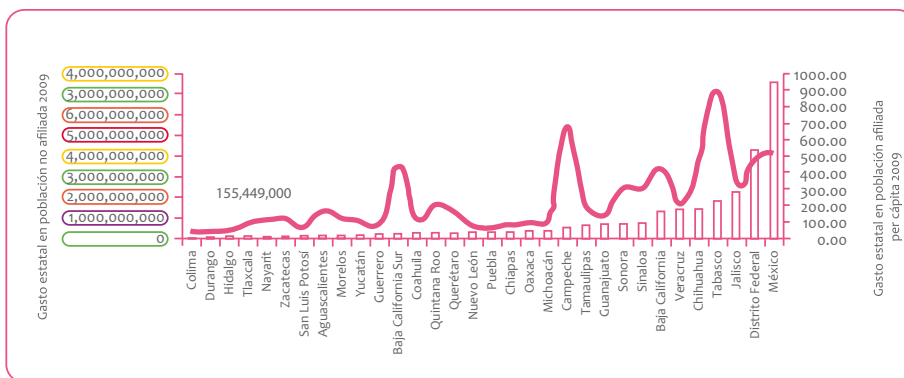


Fuente: Elaboración propia: Presupuesto de Egresos de la Federación 2009.

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

Con respecto al gasto estatal en salud, Zacatecas es la sexta entidad con menor nivel de gasto propio destinado a la población no afiliada a alguno de los servicios de seguridad social. Para 2009, dicho gasto ascendió solamente

a 155 millones de pesos, esto es 112 pesos per cápita. En términos proporcionales, el gasto estatal destinado en salud de la población no afiliada equivale al 18% de la transferencia federal proveniente del FASSA.



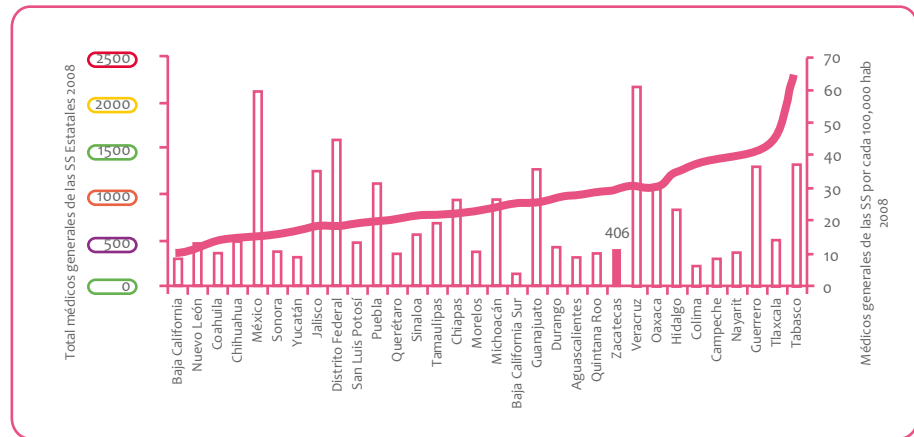
Fuente: Elaboración Propia: SINAIS, Anuarios Estadísticos, varios años.

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

Los médicos familiares son un insumo clave en cualquier política de salud, ya que son los agentes que establecen el primer contacto con la población. En este sentido, para este reporte se contabilizó el total de médicos familiares, y los existentes por cada 100 mil habitan-

tes adscritos a las SS de cada estado. Zacatecas ocupa el décimo lugar nacional en número de médicos familiares, 29.39 por cada 100 mil habitantes que se encuentran adscritos a la SS estatal, lo que supera ampliamente su posición en términos presupuestales.

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

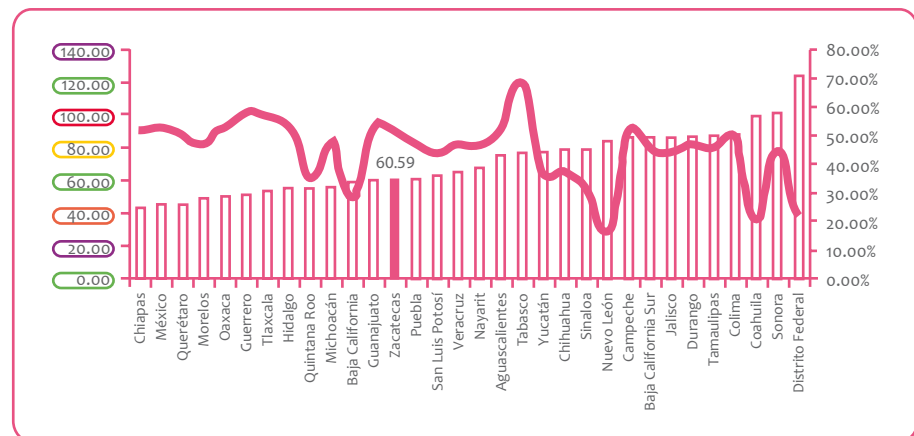


Fuente: Elaboración Propia: SINAIS, Anuarios Estadísticos, varios años.

Zacatecas ocupa una posición intermedia en comparación con el resto de las entidades del país si se observa el número total de camas censables por cada 100 mil habitantes (60.59 camas). Sin embargo, al analizar el porcentaje de camas censables disponibles que pertenecen a la Secretaría de Salud del estado, Zacatecas ocupa una de las primeras posiciones con 50.9%. Cabe insistir que el análisis de la política de salud a través de los insumos con los que cuentan las SS de los estados resulta medular para este reporte, ya que es

a través de dichas dependencias como los gobiernos de los estados intervienen en esta política y complementan los esfuerzos de las instituciones de seguridad social como el IMSS y el ISSSTE. Este indicador podría señalar – de forma intuitiva– la fortaleza del sistema estatal de salud en Zacatecas para atender a la población que no se encuentra afiliada a ningún esquema de seguridad social, así como a la creciente población que se ha incorporado en años recientes al Seguro Popular.

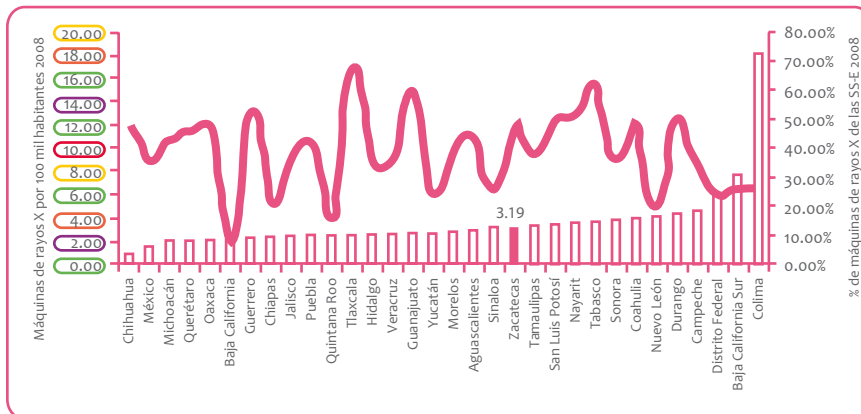
“Gráfico 4. Total de camas censables en la entidad por cada 100,000 habitantes y porcentaje perteneciente a las SS Estatales 2008”



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

El análisis de insumos en las políticas estatales de salud se complementa con el recuento del equipamiento mínimo de salud, que ofrece evidencia sobre la fortaleza de los sistemas estatales en esta materia. Para este documento, se utilizan dos elementos: máquinas de rayos X e incubadoras. Para el primero, Zacatecas ocupa la posición 13 a nivel

nacional (una vez más por encima de su nivel de gasto), con 3.19 máquinas por cada 100 mil habitantes, de las cuales alrededor de 47% pertenece a la Secretaría de Salud Estatal. Lo anterior indica el interés del gobierno estatal por complementar el gasto en equipamiento y destinarlo a la población no afiliada.



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

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

Con respecto a la disponibilidad de incubadoras, Zacatecas ocupa la cuarta posición entre los estados del país al contar con 5.71 incubadoras por cada 100 mil

habitantes. Sin embargo, la información recopilada no permite distinguir si el equipo es propiedad de las instituciones federales o estatales de salud.



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

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

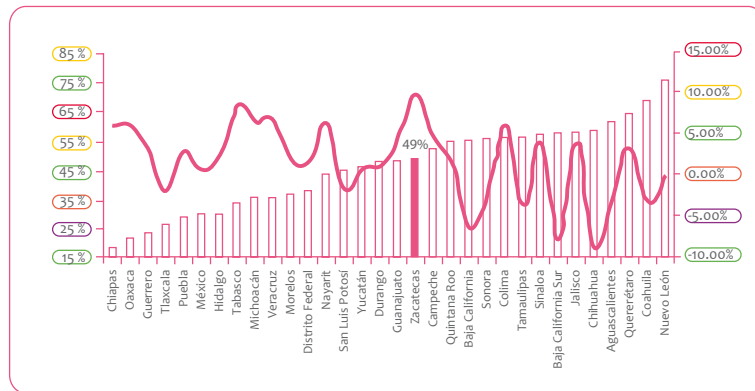
>>Procesos: Niveles de cobertura y capacidad de atención hospitalaria

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

En Zacatecas, alrededor de 60% de la población se encuentra afiliada a al-

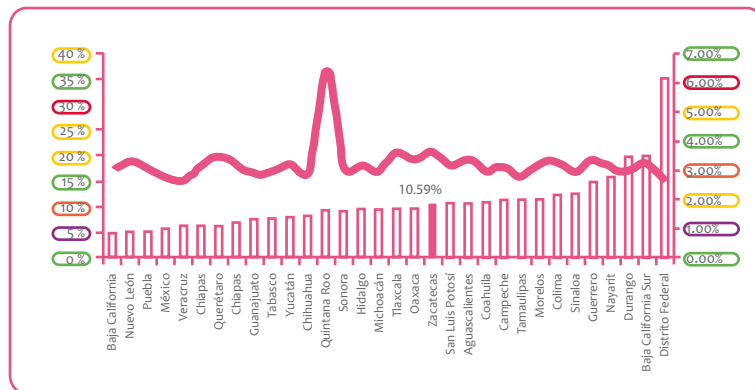
guna de las instancias tradicionales de seguridad social, (49% en el IMSS y 10.59% en el ISSSTE); mientras que el resto de la población (40%) lo está al Seguro Popular. En este tenor, y más allá del crecimiento de la afiliación al IMSS y al ISSSTE en años futuros, se reconoce que el sistema estatal de salud en Zacatecas debe contar con la capacidad de atender a un alto porcentaje de la población la cual, a partir del breve análisis de insumo realizada un poco más arriba, si pareciera encontrar correspondencia con la infraestructura con la que cuenta la Secretaría de Salud estatal.

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

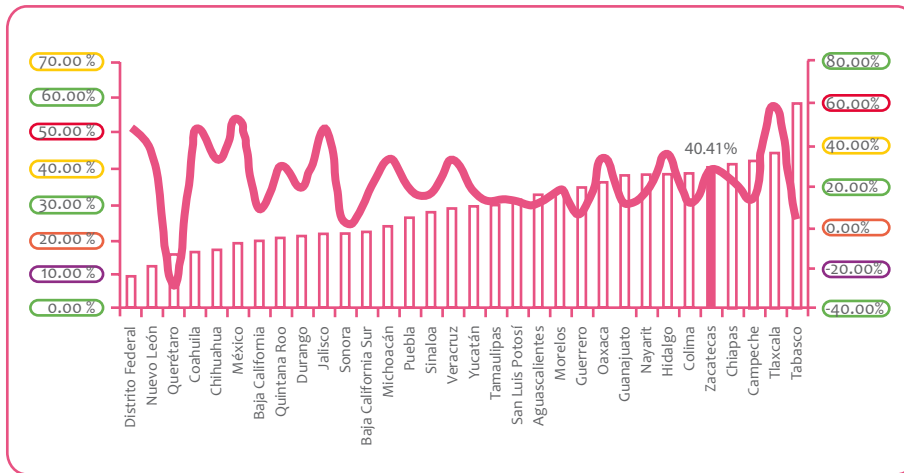


Fuente: Elaboración Propia: IMSS, Estadística Institucional.

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



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



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

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

La estructura de afiliación a los distintos servicios de salud en Zacatecas encuentra sentido si se analiza el porcentaje de Unidades Médicas (UM) existentes en la entidad que pertenecen a las SS de los estados. Para el caso de esta entidad, 51% de las UM totales pertenecen a la Secretaría de Salud; lo cual señala un alto nivel de correspondencia entre el porcentaje de población que debe ser atendida por el Sistema Estatal y la disponibilidad de infraestructura. A pesar de esto, Zacatecas ocupa el penúltimo lugar a nivel nacional con respecto al porcentaje de Unidades Médicas que pertenecen a la SS.

Este último fenómeno se puede deber a que haya entidades que cuenten con mayor número de Unidades Médicas de primer nivel, esto es, de atención básica en salud, en comparación a Zacatecas (que cuenta con un porcentaje alto de Unidades Médicas de Hospitalización), particularmente en estados con niveles similares de afiliación al IMSS y al ISSSTE que Zacatecas, en donde pudiera esperarse un nivel parecido de infraestructura en los servicios de seguridad social antes señalados.



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

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

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

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

estado de Zacatecas se encuentra en la quinta posición a nivel nacional con 29.88% de mujeres en edad reproductiva activas en algún método de planificación familiar.



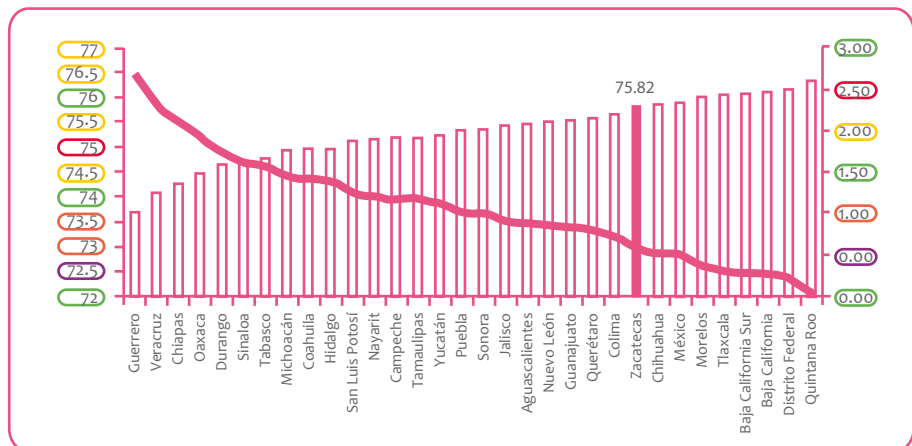
Fuente: Elaboración Propia: SINAIS, Anuarios Estadísticos, varios años.

>>Resultados

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

máximo en esta medición. Para 2009, Zacatecas ocupa la novena posición a nivel nacional con una esperanza de vida de 75.82 años y se coloca por encima de entidades con menores niveles de marginación como Nuevo León y Jalisco.

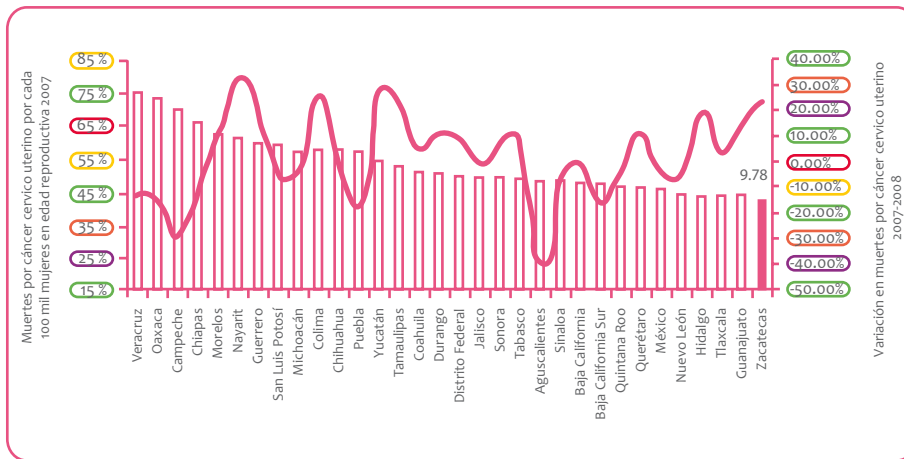
“Gráfico 12. Esperanza de vida al nacer y diferencia con respecto a la entidad con el valor máximo (2009)”



Fuente: Elaboración Propia: CONAPO.

Un indicador de resultados en materia de salud en donde Zacatecas ocupó el último lugar a nivel nacional en 2007 es el número de decesos por cáncer cérvico-uterino. En esta entidad ocurrieron 9.78 muertes por este tipo de cáncer por cada 100 mil mujeres. Claramente se encuentra mejor posicionada que entidades con menores niveles de mar-

ginación como Nuevo León (10.44), Jalisco (12.33) y el Distrito Federal (12.36). Este resultado podría reflejar los esfuerzos del sistema estatal de salud en Zacatecas en materia de prevención y atención oportuna de padecimientos que afectan la salud de las mujeres.



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

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

En contraste con el resultado en materia de prevención y atención oportuna en cáncer cérvico-uterino, los datos para enfermedades crónico-degenerativas, como la diabetes, muestran re-

sultados poco alentadores: para 2008, la entidad ocupa el lugar 15 con 69.71 muertes, por cada 100 mil habitantes, causadas por este padecimiento.



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

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

El estado de Zacatecas se encuentra también en una posición intermedia en comparación con el resto de las entidades del país para el caso de la mortalidad materna: 62.1 muertes de madres

por cada 100 mil nacimientos vivos. Este resultado dista mucho de las entidades con los mejores resultados en el rubro como Colima (19.7) y Coahuila (29.8).

“ Gráfico 15. Tasa de mortalidad materna 2009 ”



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

Los temas críticos de la agenda de salud en Zacatecas

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

Zacatecas tiene una alta capacidad del sistema estatal de salud para la atención de población abierta (y afiliada al Seguro Popular): De acuerdo a la información aquí presentada parece existir evidencia sólida que demuestra la capacidad del sistema estatal de salud en Zacatecas para atender a la población abierta o aquella afiliada al Seguro Popular. Si bien la entidad cuenta con pocos recursos financieros, la alta disponibilidad de infraestructura y de recursos humanos básicos parece reflejar

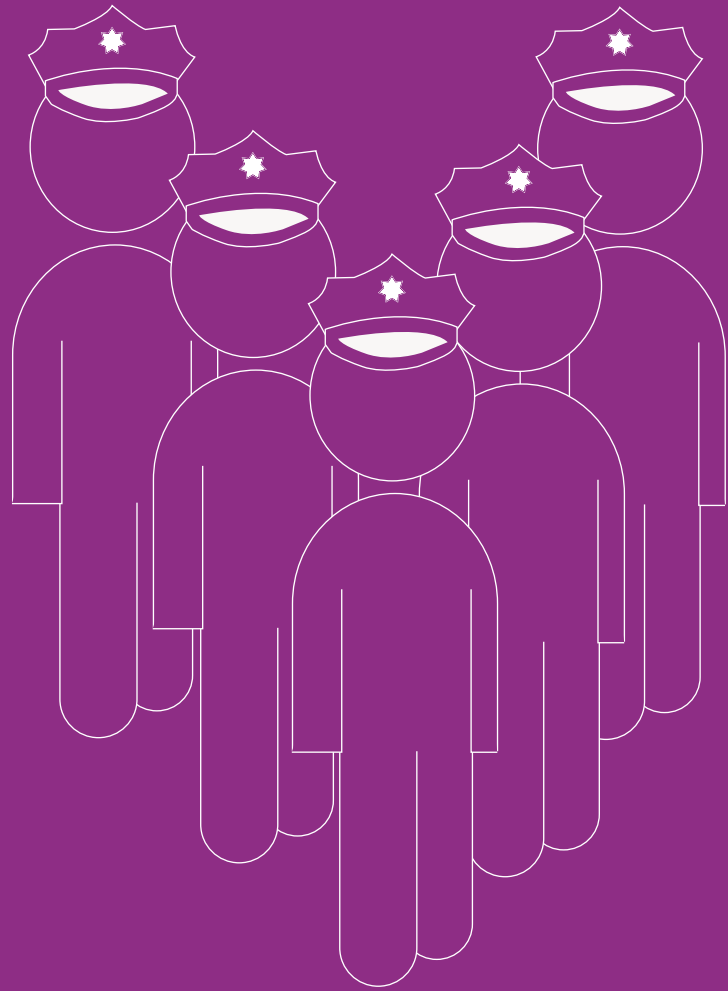
la fortaleza de la entidad para brindar los servicios de salud necesarios al 40 por ciento de la población zacatecana que no está afiliada al IMSS o al ISSSTE. El principal punto débil en el que podría invertirse más es la disponibilidad y accesibilidad de clínicas de primer nivel pertenecientes a la SS Estatal y la calidad de sus servicios.

Zacatecas muestra resultados mixtos para la prevención y atención de ciertas enfermedades y padecimientos: Con relación a los resultados en materia de salud presentados en este reporte, Zacatecas mantiene una posición de liderazgo nacional en temas de prevención y de atención oportuna de padecimientos relacionados con la salud reproductiva de las mujeres (planificación familiar y cáncer cérvico-uterino), y en la esperanza de vida al nacer de la población.

A pesar de lo anterior, este reporte también muestra que resulta importante profundizar la estrategia de prevención y atención en padecimientos crónico-degenerativos más generalizados como la diabetes, en donde la entidad se encuentra en los niveles promedio a nivel

nacional. Un tema sobre el cual también debe prestarse atención, y que puede ser reflejo de la falta de infraestructura en el primer nivel de atención de la salud, es el de la mortalidad materna en donde aún prevalece una tasa relativamente alta en la entidad.





Seguridad en Zacatecas

>> PRESENTACIÓN

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

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

>>¿Qué pueden hacer los gobiernos estatales en materia de seguridad ciudadana?

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

>>¿Cómo medimos las actividades estatales en materia de seguridad ciudadana?

Insumos

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

Procesos

1. Total de agencias del Ministerio Público en la entidad.
2. Indicadores genéricos de procesos policiacos y de impartición de justicia.
3. Porcentaje de efectividad en el desahogo de investigaciones.

4. Porcentaje de cumplimiento de las órdenes de aprehensión.

Resultados

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

>>Principales resultados y hallazgos

Insumos: Recursos financieros, policiales y disponibilidad de infraestructura

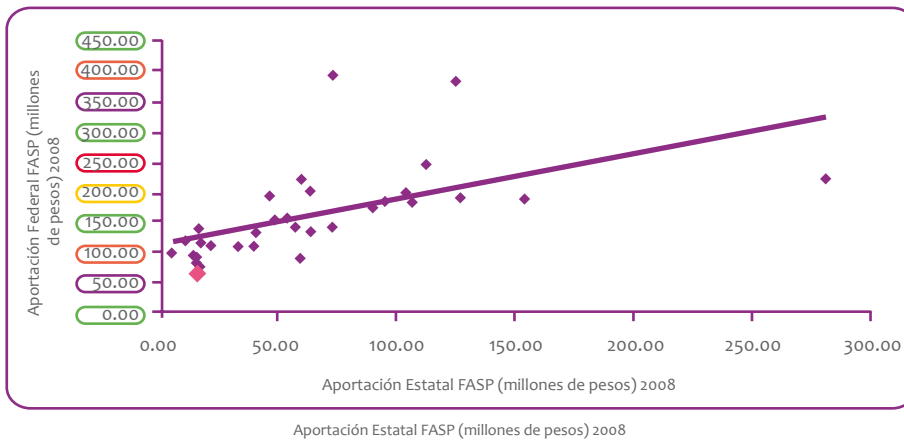
En el estado de Zacatecas, se ejercieron poco más de 78 millones de pesos de los recursos del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP) en 2008, cifra que la ubica en el último lugar nacional en términos de los recursos provenientes del Fondo. El FASP obliga a los gobiernos estatales a realizar aportaciones que complementen las transferencias federales para el combate de la delincuencia. En dicho rubro, Zacatecas es el doceavo estado que aporta el menor porcentaje al FASP con 20.43% del monto total del Fondo, esto es poco más de 16 millones de pesos. Esta relación entre transferencia federal y aportación estatal revela una brecha con entidades que realizan aportaciones porcentuales más amplias al FASP como Jalisco (56.52%) y Puebla (45.82%).



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

Asimismo, y como se reitera en el Gráfico 2, Zacatecas fue la entidad que recibió menos recursos de parte de la Federación a través del FASP en 2008, ade-

más de que fue de las entidades que, en términos nominales, realizó menos aportaciones estatales al FASP.



“Gráfico 2. Relación entre las aportaciones nominales de la Federación y las Entidades Federativas al FASP, 2008”

De la aportación realizada por el estado de Zacatecas para el FASP en 2008, el principal rubro en el que se concentró el gasto fue en el de Telecomunicaciones con 40.76% de la participación total del Estado en el FASP; seguido por el rubro de combate al Narcomenudeo con 39.76% (Gráfico 3). En tercer lugar, con una participación de 9.76%, se encuentra el tema de desarrollo de sistemas de información.

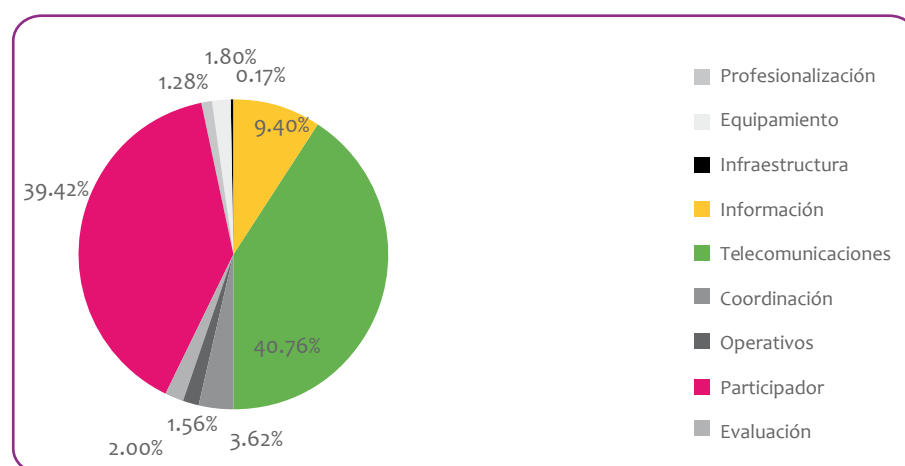
Si se compara la forma en la que el promedio de las entidades federativas

distribuyeron el gasto propio aportado al FASP, se pueden identificar algunas diferencias importantes con respecto a Zacatecas (Tabla 1). En promedio, las entidades distribuyeron su gasto en 4 prioridades (profesionalización, coordinación, telecomunicaciones y combate al narcomenudeo); en Zacatecas, la aportación propia al FASP se concentró sólo en telecomunicaciones y combate al narcomenudeo, y se destinó una proporción muy pequeña el gasto a los rubros de profesionalización policiaca y

coordinación con otros niveles de gobierno. De la misma forma, destaca el bajo porcentaje de gasto destinado por el gobierno de Zacatecas –en términos comparativos– en las áreas de equipa-

miento, infraestructura, operativos, participación ciudadana y evaluación; así como el énfasis en la construcción de un sistema estatal de información sobre seguridad pública.

“ Gráfico 3. Distribución de prioridades en el gasto del FASP aportado por Zacatecas, 2008 ”



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

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

	Zacatecas	Promedio Estados	Balance
Profesionalización	1.28%	12.51%	-11.23%
Equipamiento	1.80%	9.56%	-7.76%
Infraestructura	0.17%	6.24%	-6.06%
Información	9.40%	1.57%	7.83%
Telecomunicaciones	40.76%	14.18%	26.58%
Coordinación	3.62%	15.43%	-11.81%
Operativos	1.56%	7.22%	-5.66%
Participación	0.00%	7.84%	-7.84%
Evaluación	2.00%	3.62%	-1.63%
Narcomenudeo	39.42%	21.57%	17.85%

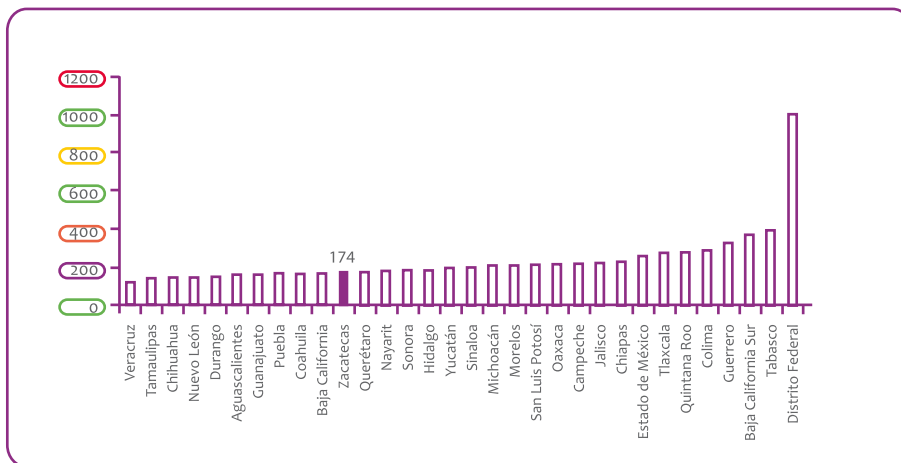
El estado de Zacatecas es la décima entidad con el menor número de policías locales y municipales al contar con 174 efectivos por cada 100 mil habitantes en 2009. En términos comparativos, Zacatecas presenta una brecha con relación a los estados líderes en la materia como el Distrito Federal (1,005 policías por cada 100 mil habitantes) y Tabasco (393 policías).

A lo largo del proceso de búsqueda de información del proyecto “México Esta-

tal” no se encontró el número de centros penitenciarios en la entidad para ninguno de los años de estudio (2007 a 2009), sin embargo, sí se encontró información sobre la población reclusa, su distribución por tipo de delito, así como el índice de sobrepoblación de los centros penitenciarios.

Con respecto a la población total reclusa en centros penitenciarios en la entidad destaca que el estado de Zacatecas ocupa el segundo lugar nacional con el

“Gráfico 4. Policías locales y municipales por cada 100,000 habitantes, 2009.”



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

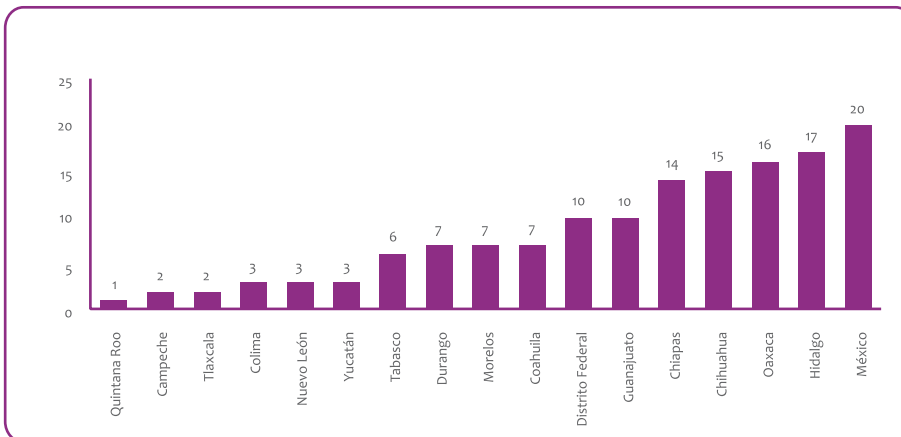


Gráfico 5. Número de centros penitenciarios en la entidad 2009

“Gráfico 5. Número de centros penitenciarios en la entidad 2009.”

menor número de reclusos en el país (1,223); y es superado solamente por el estado de Tlaxcala. De la misma forma, Zacatecas es la entidad con la mayor disminución en la población reclusa entre 2007 y 2009, con un decremento de 19.22%.

Finalmente, se observa –véase el gráfico 6– que poco más de 77% de la población carcelaria se encontraba reclusa en 2009 por delitos del fuero común.

De la misma forma, el bajo número de población reclusa en los centros peni-

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



Fuente: INEGI

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



Fuente: INEGI

tenciarios de Zacatecas la ubica como la tercera entidad con la menor sobrepoblación a nivel nacional. De acuerdo con el Índice de sobrepoblación penitenciaria de INEGI, para 2008, Zacatecas presentaba un valor de 77. A partir de este resultado, Zacatecas solamente es superado por los estados de Tlaxcala (62) y Veracruz (73); aunque en el caso de la entidad que ocupa este reporte su Índice disminuyó en mayor medida que estos últimos estados entre los años 2007 y 2009 (-4.94).

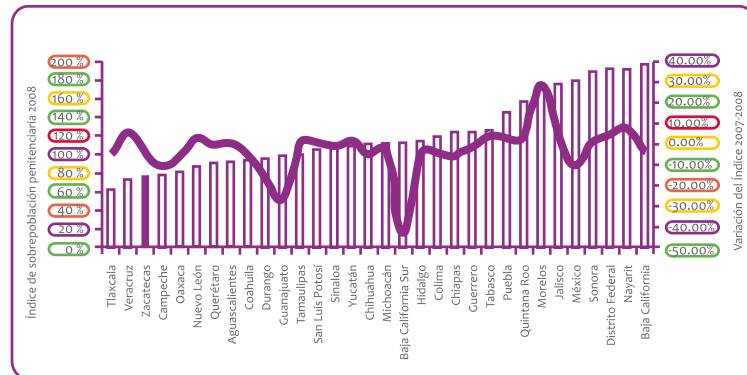
>>Procesos: Instituciones de Seguridad y de Procuración de Justicia en el Ejecutivo

Un indicador del ejercicio de las competencias de los estados en materia de seguridad y justicia es la disponibilidad de agencias del Ministerio Público (MP) por cada 100 mil habitantes. Para esta medi-

ción, Zacatecas ocupa el sexto lugar nacional al contar con 6.4 agencias del MP por cada 100 mil habitantes; superando a entidades con mayores niveles de desarrollo como Jalisco (4.2), Nuevo León (2.3) y el Distrito Federal (1.4).

“Gráfico 8. Índice de sobrepoblación penitenciaria 2008.”

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



Fuente: INEGI. Este indicador se refiere a la población penitenciaria por cada 100 espacios disponibles en reclusorios. No incluye las prisiones federales.



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

“Tabla 2. Algunos indicadores de procesos en materia de seguridad ciudadana estatal.”

De la misma forma, en este proyecto se indagó la existencia de cuatro elementos de regulación de procesos que se consideran clave en un sistema de seguridad ciudadana y procuración de justicia: 1) una fiscalía especializada en delitos contra la mujer; 2) una estrategia de prevención del delito situacional; 3) un

reglamento que regule los ascensos policiales y 4) un cardex policial (Tabla 2). Desafortunadamente, para el caso del estado de Zacatecas (así como para varias entidades) no se pudo corroborar la existencia o no de dichos elementos.

	Fiscalía Mujer	Prevención delito situacional	Reglamento de ascenso policial	Cardex Policial
Aguascalientes	No	No	No	No
Baja California				Sí
Baja California Sur				
Campeche	Sí	Sí	Sí	Sí
Chiapas				
Chihuahua		Sí	No	
Coahuila		Sí	Sí	
Colima	No	Sí	Sí	
Distrito Federal	Sí		No	
Durango	No	No	No	No
Guanajuato	Sí	Sí	Sí	No
Guerrero				
Hidalgo	No		No	Sí
Jalisco				Sí
México	Sí			
Michoacán		Sí	Sí	No
Morelos	Sí	Sí	Sí	Sí
Nayarit				
Nuevo León				
Oaxaca				
Puebla	No			
Querétaro				
Quintana Roo				
San Luis Potosí		Sí	Sí	
Sinaloa				

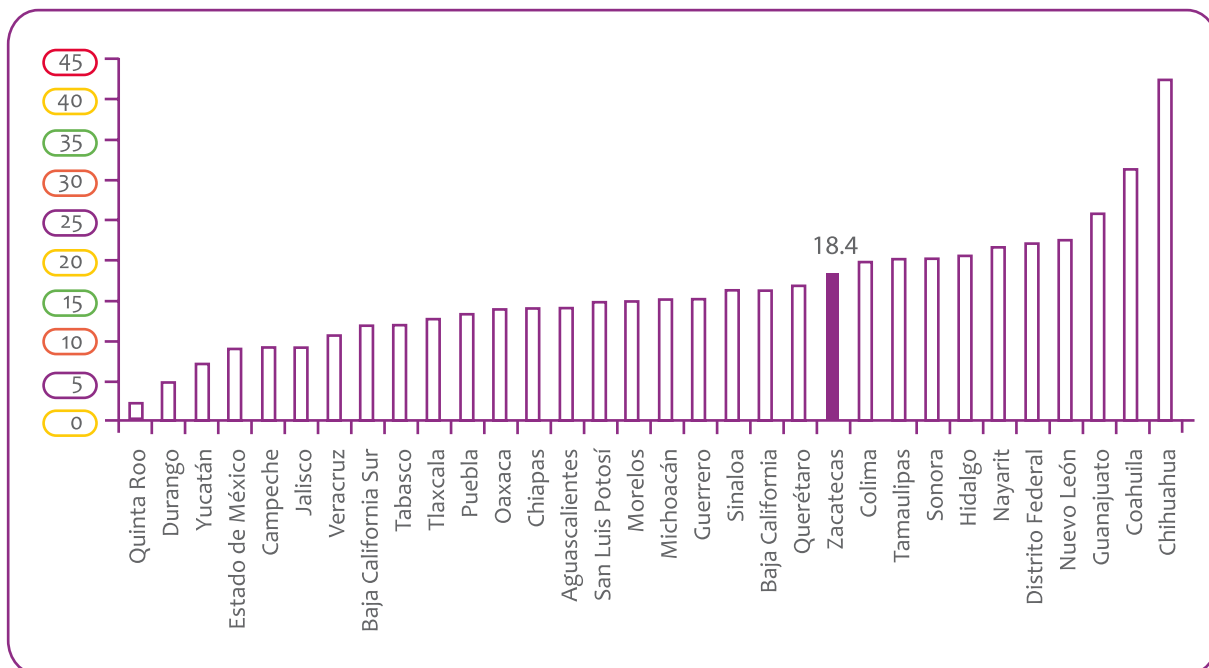
	Fiscalía Mujer	Prevención delito situacional	Reglamento de ascenso policial	Cardex Policial
Sonora				
Tabasco				
Tamaulipas				
Tlaxcala	Sí	Sí		Sí
Veracruz	Sí	Sí	Sí	Sí
Yucatán				
Zacatecas				

Fuente: Elaboración propia con base en solicitudes de información a los gobierno estatales.

A pesar de lo anterior, sí se pudo encontrar información para todas las entidades federativas en donde se evalúa la efectividad en el desahogo de las investigaciones, así como el porcentaje de cumplimiento de las órdenes de aprehensión por parte de la autoridad. Con respecto a la primera variable (Gráfico 10) se identifica que Zacatecas ocupa el on-

ceavo lugar a nivel nacional con una efectividad de 18.4% en el desahogo de investigaciones en 2009. Dicho valor dista de entidades líderes en la materia como Chihuahua que cuenta con un grado de efectividad superior a 42%.

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



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

En donde también se reconoce un rezago considerable en Zacatecas es en el caso del porcentaje de cumplimiento de órdenes de aprehensión por parte de la autoridad con una efectividad de 34.8% que lo ubica como la octava entidad más baja en esta variable, y a una distancia importante de entidades líderes en la materia como Sonora que cuenta con niveles de efectividad cercanos a 70%.

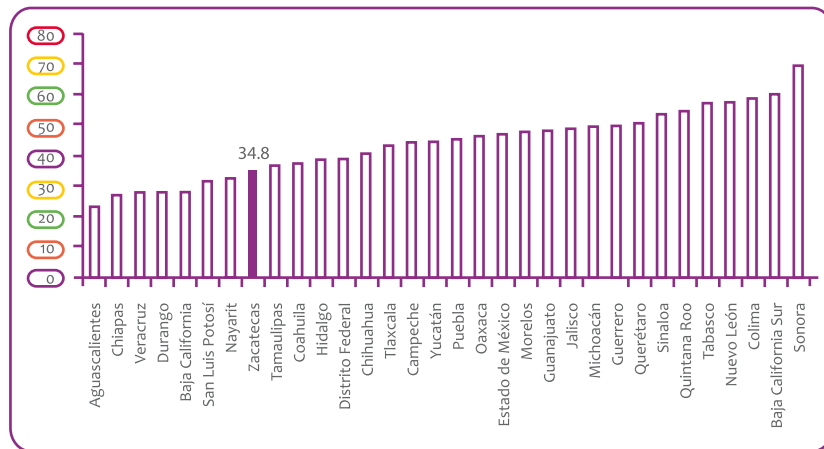
>>Resultados: radiografía del delito en el estado de Zacatecas

Zacatecas ocupa el octavo lugar a nivel nacional con respecto al menor número

total de delitos con una cifra estimada de 76,123 en 2008 (Gráfico 12). De acuerdo a la información presentada en el gráfico 10 podría intuirse que existe una fuerte correlación entre el total de delitos y la población de las entidades federativas, por lo que los análisis posteriores por delitos específicos se presentarán por cada 100 mil habitantes. Sin embargo, se consideró que en términos ilustrativos resultaba importante presentar la cifra total de delitos.

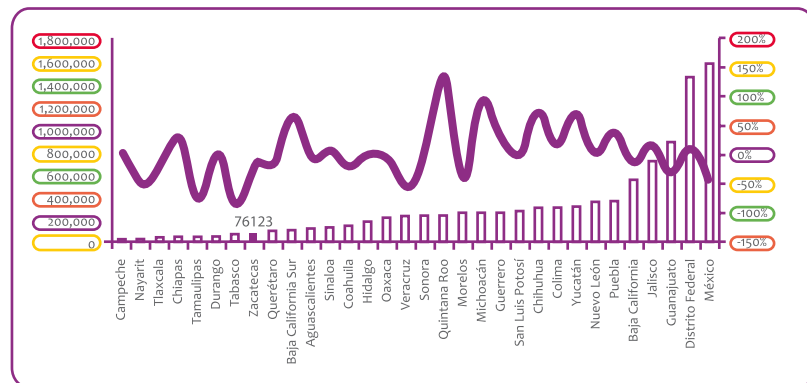
Con relación a los delitos no denunciados como porcentaje de los delitos totales en 2008 se identificó (a partir de

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



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

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



Fuente: ICESI, Encuesta Nacional sobre Inseguridad, 2008.

los estudios realizados por el Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad, ICESI) que Zacatecas ocupó el lugar 11 a nivel nacional en 2008 con una cifra negra (esto es delitos no denunciados) de alrededor de 82.1 por ciento de los delitos totales cometidos en la entidad (Gráfico 13).

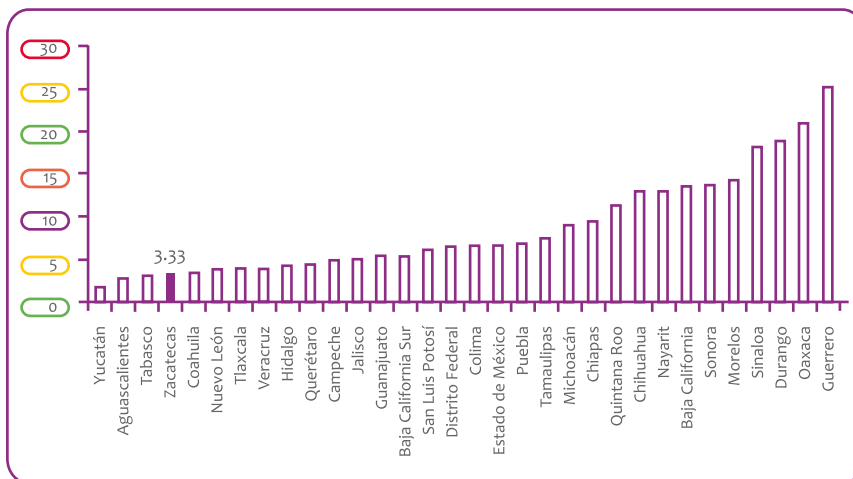
A continuación se presenta un análisis más detallado en materia de seguridad

ciudadana en el estado de Zacatecas, a partir de un estudio de la incidencia de diversos delitos por cada 100 mil habitantes. Con respecto al homicidio intencional (sin contabilizar ejecuciones), Zacatecas ocupa el cuarto lugar nacional con la menor incidencia de este delito con una tasa de 3.33 homicidios por cada 100 mil habitantes en 2009 (Gráfico 14).



Fuente: ICESI, Encuesta Nacional sobre Inseguridad, 2008.

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



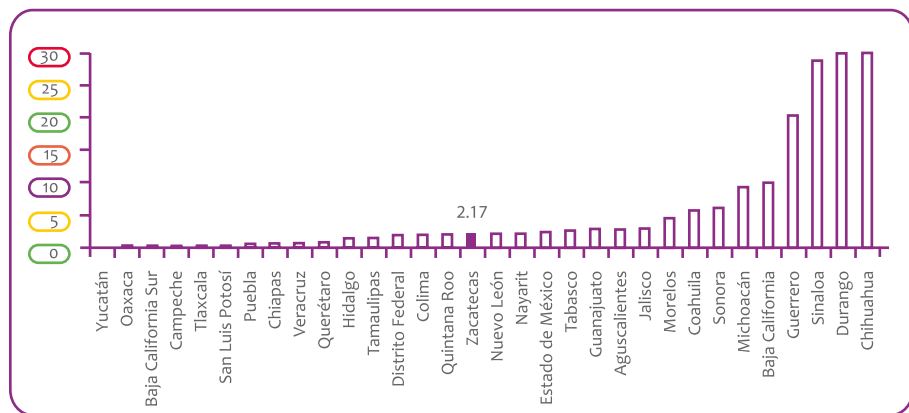
Fuente: México Evalúa, Índice de Inseguridad Ciudadana y Violencia, 2009.

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

A pesar de las cifras positivas en delitos intencionales, esta variable tiende a incrementarse en el estado de Zacatecas si se considera también el número de ejecuciones en la entidad. Para 2009 se presentaron alrededor de 2.17 ejecuciones por cada 100 mil habitantes, ubicando a la entidad en el lugar 17 a nivel nacional (Gráfico 15). Si bien es cierto que esta cifra no se compara con entidades que viven situaciones críticas en materia de seguridad (como Chihuahua, Durango y Sinaloa), sí coloca a Zacatecas en un segundo grupo de entidades con un problema moderado en este tema.

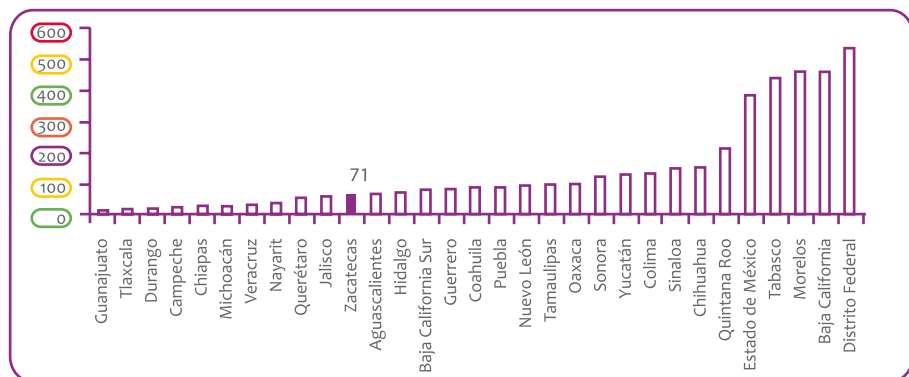
• Para el caso de los robos con violencia y las violaciones denunciadas en 2009, Zacatecas ocupa las posiciones 11 y 13 a nivel nacional, respectivamente (Gráficos 16 y 17). Con respecto al primer delito señalado, en Zacatecas se denunciaron 71 robos con violencia por cada 100 mil habitantes en 2009. Mientras tanto para el caso de las violaciones, en el mismo año se denunciaron 10.7 delitos de este tipo en la entidad. Los resultados de ambas variables parecieran reflejar un nivel delictivo medio-bajo en la entidad y claramente alejado de los estados en donde dichos delitos son más recurrentes.

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



Fuente: México Evalúa, Índice de Inseguridad Ciudadana y Violencia, 2009.
Nota: el valor para Chihuahua es de 61.39 y para Durango de 41.09

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



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

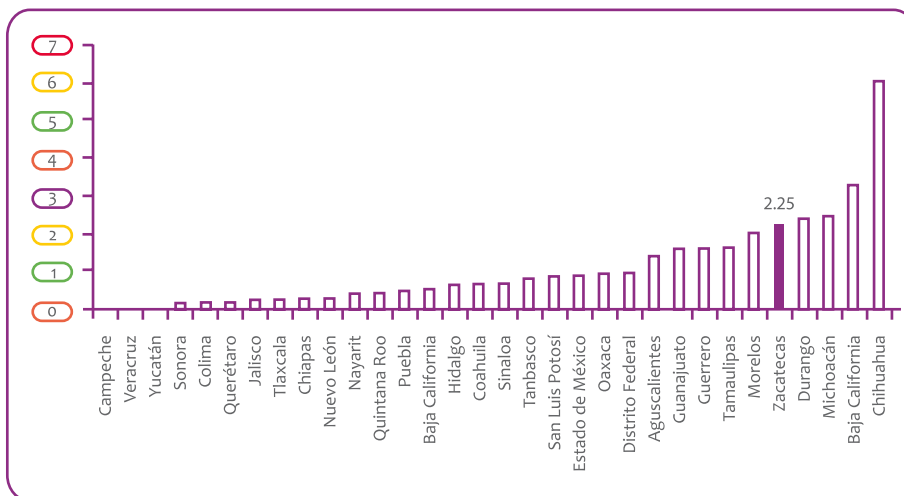


“ Gráfico 17. Violaciones denunciadas por cada 100 mil habitantes, 2009. ”

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

Un delito en el que, sin embargo, Zacatecas presenta niveles altos de incidencia es el secuestro. (Gráfico 18). En 2009, hubo 2.25 secuestros por cada 100 mil habitantes en la entidad, ubicando a Zacatecas en la quinta posición nacional en incidencia de este delito. Resulta claro que esta cifra no es com-

parable con la situación de Chihuahua (6.01 secuestros), producto de la situación crítica que ocupa dicha entidad, pero es muy cercana a los estados que ocupan las posiciones 2 a 4 nacionales (Baja California, 3.25; Michoacán, 2.47; y Durango, 2.39).



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

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

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

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

Zacatecas cuenta con datos favorables en materia penitenciaria, aunque debilidad en ciertos procesos: como se presenta en la sección de insumos de esta sección, Zacatecas tiene una baja ocupación carcelaria. A pesar de esto, un signo de preocupación con respecto hacia este tema tiene que ver con el bajo porcentaje de cumplimiento de las órdenes de aprehensión por parte de la autoridad, lo cual también podría provocar menores niveles de reclusión. De la misma forma, el bajo número de efectivos policiales por cada 100 mil habitan-

tes con los que cuenta Zacatecas podría ofrecer una explicación adicional sobre el rezago en el indicador antes señalado.

Zacatecas ocupa una posición media-baja en materia delictiva, con algunas excepciones: con respecto a la incidencia delictiva, Zacatecas ocupa una posición media-baja a nivel nacional. En términos agregados ocupa la octava posición de entidades con menores incidentes delictivos totales, y varios delitos aquí analizados por cada 100 mil habitantes se encontraron cerca de dicha posición (robos con violencia y violaciones denunciadas). El elemento favorable observado en este nivel es el bajo número de homicidios intencionales registrados en la entidad (aunque sin considerar ejecuciones); y un tema en donde definitivamente se observan rezagos es en materia de secuestros, en donde Zacatecas ocupa una de las primeras posiciones a nivel nacional.





El Fomento Económico en el Estado de Zacatecas 2007-2009

>> PRESENTACIÓN

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

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

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

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

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

Insumos:

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

Procesos

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

Resultados

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



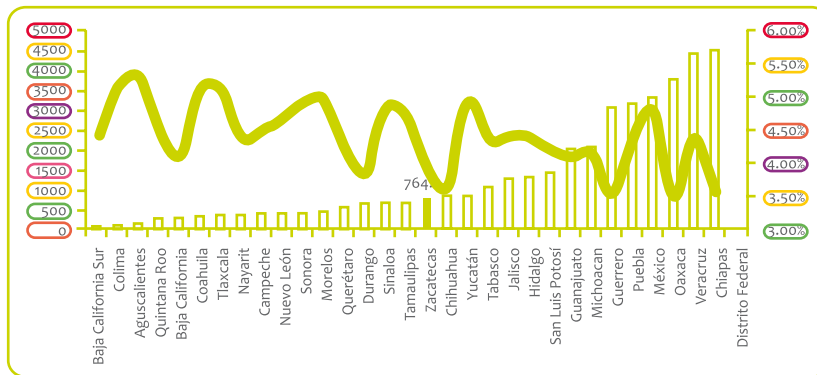
>>PRINCIPALES RESULTADOS Y HALLAZGOS

>>Insumos: capacidad y autonomía en las finanzas estatales

Con relación a los recursos proveniente del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Básica (FAIS), el estado de Zacatecas recibió 7,64.44 millones de pesos en 2008, que representa un incremento de 3.92 por ciento respecto del año anterior (Gráfico 1). Con este monto, la entidad se ubica en el lugar 15 a nivel nacional. Este Fondo es fundamental para el fomento económico, pues tiene como destino la construcción de infraestructura básica en los municipios, a fin de reducir marginación. Un buen uso de este Fondo promueve la integración de las comunidades a la dinámica de desarrollo económico, y puede eliminar mu-

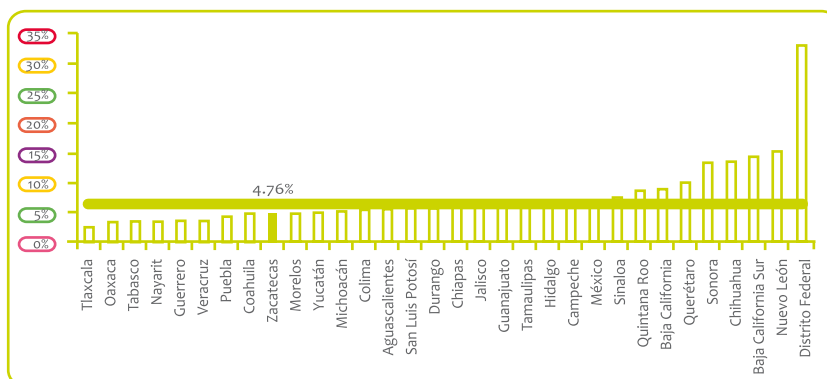
chas de las trabas (tanto físicas como de capacidades) asociadas a la marginación.

Un elemento que se considera esencial para evaluar la fortaleza financiera de una entidad federativa, y por tanto su flexibilidad para administrar el gasto público, es su grado de autonomía de sus ingresos con respecto a las transferencias y aportaciones federales. En esta variable, el estado de Zacatecas alcanza niveles de autonomía de 4.76% en sus ingresos totales; por debajo de la media nacional (sin considerar el Distrito Federal) que alcanza niveles de 6.76% (Gráfico 2). Este resultado ubica al estado de Zacatecas como la novena entidad con el menor grado de autonomía financiera en el país.



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

Fuente: Elaboración propia: Presupuesto de Egresos de la Federación 2008.



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

Fuente: Elaboración propia: INEGI.

Aunado a lo anterior, Zacatecas es la cuarta entidad en el país que destina un menor porcentaje de su gasto en los rubros de Obra Pública y Acciones Sociales en 2009 con un porcentaje de 5.08% de su gasto social (Gráfico 3); cuando la media de las entidades federativas en ese año fue de poco más de 11% del gasto. Dicho indicador puede reflejar el bajo nivel de inversión que realiza el gobierno estatal en la construcción y mantenimiento de infraestructura básica; además de que coloca a la entidad en una posición de desventaja competitiva frente a entidades como Tamaulipas, Aguascalientes y Querétaro que destinan más de 20% de su gasto en este rubro.

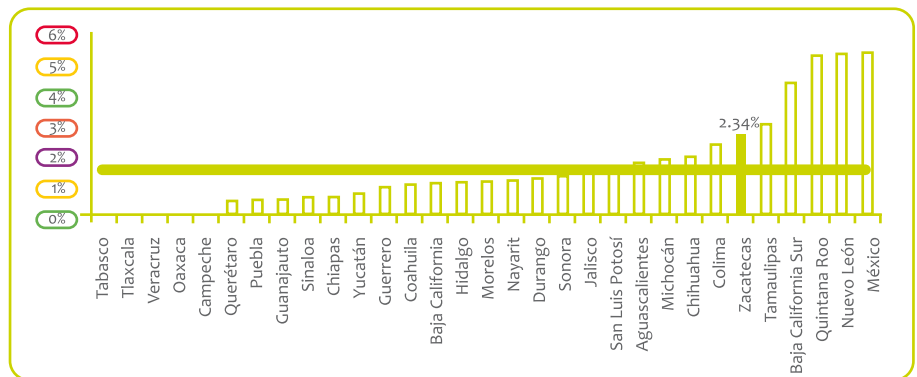
En contraste, Zacatecas fue la séptima entidad que destinó el mayor porcentaje de su gasto estatal (2.34%) al pago de deuda pública en 2009; por encima de la media de las entidades federativas que fue de 1.68% (Gráfico 4). Si bien este porcentaje resulta bajo en comparación a entidades como el Distrito Federal, México, Nuevo León y Quintana Roo, este elemento puede resultar importante al momento de analizar el grado de flexibilidad del gasto público en el estado de Zacatecas.

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



Fuente: Elaboración propia: INEGI

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



Fuente: Elaboración propia: INEGI

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

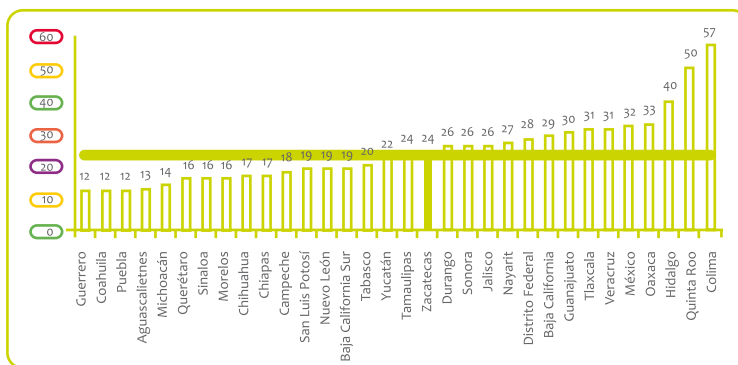
Un primer elemento de procesos que puede revelar los esfuerzos estatales para promover el desarrollo económico y empresarial en la entidad son los días promedio que toma para la apertura de una empresa. Zacatecas se encuentra en la media de las entidades federativas de esta variable al tomar, en promedio, 24 días para completar los trámites necesarios para la apertura de una empresa (Gráfico 5).

Un indicador adicional que se utilizó para medir la fortaleza administrativa

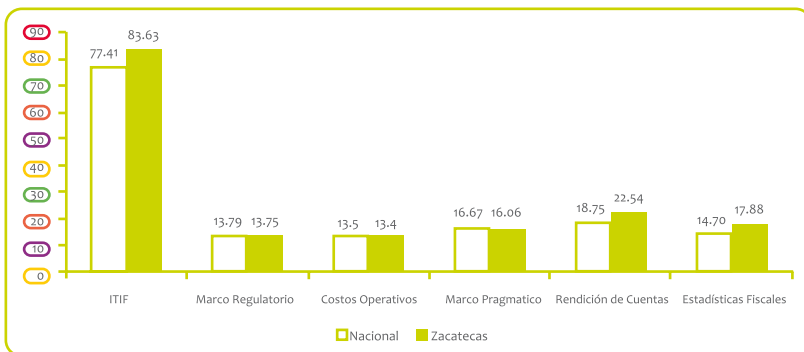
de las entidades federativas en materia de promoción económica fue el Índice de Transparencia e Información Presupuestaria (y sus componentes) 2009 elaborado por Aregional (Gráfico 6). De acuerdo con esta medición, el estado de Zacatecas se encuentra por encima de la media nacional (con una calificación de 83.63 puntos); destacando el nivel de apertura del gobierno estatal para la publicación de estadísticas fiscales (que pueden ser de utilidad para la toma de decisiones sobre inversión privada), así como en la construcción de un entramado de rendición de cuentas.

Con el propósito de complementar el análisis de la fortaleza y la capacidad de los gobiernos estatales para la pro-

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



Fuente: Elaboración propia.



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

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

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

Con relación al Índice de Ejecutabilidad, se identifica que Zacatecas obtiene una de las calificaciones más bajas a nivel nacional con un índice EC4 (siendo EC5 el valor más bajo) posición que comparte con entidades como Tlaxcala, Puebla y Chihuahua. Dicho resultado podría revelar el bajo nivel de certeza que otorgan las autoridades civiles en el gobierno

estatal para asegurar el cumplimiento de acuerdos y contratos mercantiles, en detrimento de la competitividad económica de la entidad.

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

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

	Ejecutabilidad Contractual	Calificación de Deuda	Programa CTI
Aguascalientes	EC2+	AA-	Sí
Baja California	EC2+	AA-	Sí
Baja California Sur	EC4	A-	Sí
Campeche	EC3	A+	Sí
Coahuila	EC2+	A+	Sí
Colima	EC2+	A	No
Chiapas	EC3+	A	Sí
Chihuahua	EC4	AA-	Sí
Distrito Federal	EC3	AAA	Sí
Durango	EC2+	BBB+	No
México	EC1	AA	No
Guanajuato	EC1	BBB+	Sí
Guerrero	EC3	A	Sí
Hidalgo	EC4	A+	Sí
Jalisco	EC3	A-	Sí
Michoacán	EC4+	BBB	Sí

	Ejecutabilidad Contractual	Calificación de Deuda	Programa CTI
Morelos	EC4	A	Sí
Nayarit	EC2	BBB+	Sí
Nuevo León	EC1	A-	Sí
Oaxaca	EC3	A-	No
Puebla	EC4	A+	Sí
Querétaro	EC1	AA	Sí
Quintana Roo	EC4+	A-	Sí
San Luis Potosí	EC3	A-	Sí
Sinaloa	EC3+	A+	Sí
Sonora	EC4+	A	No
Tabasco	EC3+	A	Sí
Tamaulipas	EC2+	AA-	Sí
Tlaxcala	EC4	BB+	No
Veracruz	EC5	BBB-	Sí
Yucatán	EC3	A	Sí
Zacatecas	EC4	BB+	Sí
Fuentes Deuda:	Fitch	HR Ratings	S&P

Fuente: Elaboración propia.

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

Nacional de Investigadores que residen en Zacatecas entre 2007 y 2009.

>>Resultados

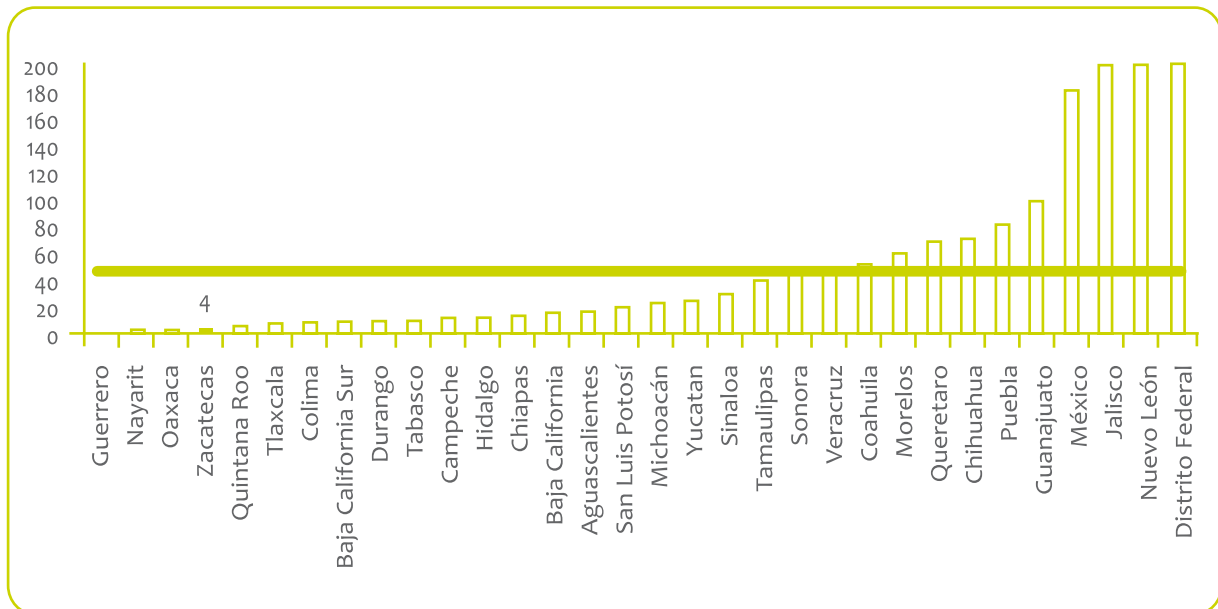
El análisis de resultados en materia de promoción del desarrollo económico es un tema que resulta muy amplio e incorpora temas como la construcción de infraestructura, la atracción de inversión extranjera y el desarrollo de una cultura innovadora en la entidad. De la misma forma, la presentación de resultados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

compreensivo de las tareas de fomento económico que realizan los gobiernos estatales.

Una primera medición que se considera importante incluir en el análisis de resultados – y que puede revelar la capacidad de innovación dentro de una entidad federativa – es el número acumulado de patentes solicitadas por residentes de la entidad entre 2007-2009 (Gráfico 7). Si bien en este tema persiste un alto nivel de centralización en el Distrito Federal (671 solicitudes realizadas en el periodo señalado), hay algunas entidades federativas en donde se han realizado

avances importantes en la materia. En dicha medición, el estado de Zacatecas es la cuarta entidad con el menor número de patentes solicitadas en el periodo 2007-2009 con 4. Dicha cantidad coloca a Zacatecas muy por debajo de la media nacional (incluso sin considerar al Distrito Federal) que fue de 47 patentes solicitadas. Este resultado puede revelar debilidades en el Sistema Estatal de Innovación, el cual – a pesar de haber crecido en el número de investigadores – pareciera no haber fortalecido el componente inventivo y de innovación empresarial.

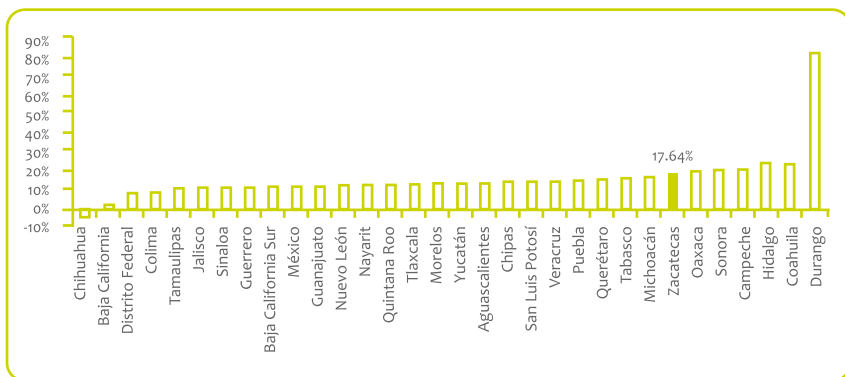
“ Gráfico 7. Patentes solicitadas acumuladas por residencia del inventor (2007-2009).”



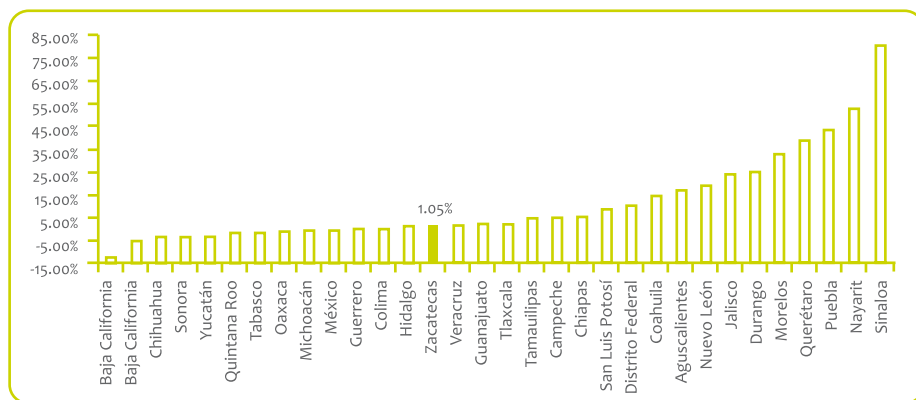
Fuente: Elaboración propia: INEGI. Nota: Los valores para Jalisco, Nuevo León y Distrito Federal son 213, 284 y 671, respectivamente

Con relación a la creación de nuevas empresas, se observa que durante el periodo 2007-2009, se registraron 17.64% más personas morales ante Hacienda en el estado de Zacatecas, lo cual lo ubica en el séptimo lugar a nivel nacional. Así, en este periodo de tiempo el número de personas morales pasó de 6,186 a 7,227 en tres años (Gráfico 8). Este indicador puede reflejar un crecimiento en la planta empresarial en la entidad o, al menos, un incremento en el proceso de formalización de empresas de distinto tipo que se encontraban operando, previamente, al margen del sistema tributario.

Otra variable que permite observar – aunque sea de forma indirecta – la creación de nuevas empresas en la entidad es la variación en el número de nuevas líneas telefónicas no residenciales en la entidad entre 2007 y 2009 (Gráfico 9). Con respecto a esta variable, Zacatecas tuvo un crecimiento de 1.05% en el número de líneas fijas no residenciales con lo que ocupa el lugar 19 a nivel nacional. Dicho crecimiento se encuentra aún alejado de entidades como Sinaloa, Nayarit, Puebla y Querétaro que, en el mismo periodo, tuvieron crecimientos muy acelerados en este indicador.



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



Fuente: Elaboración propia: INEGI

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

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

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

Un tema directamente relacionado con el fomento económico y competitivo de las entidades federativas, y que corresponde en buena medida a los gobiernos estatales, es el desarrollo de infraestructura suficiente y de calidad. Un indicador relacionado con este tema es el porcentaje de la red carretera en la entidad que se encuentra pavimentada (Gráfico 10). En dicha variable, el estado de Zacatecas ocupa la posición 17 a nivel nacional con 40.86% de la red carretera pavimentada. Si bien en este caso el Distrito Federal es un caso atípico (y fue eliminado del cálculo de la media nacional), el resultado revela la brecha que persiste en este tema en el estado de Zacatecas en comparación a entidades líderes como Campeche (68.01%), Morelos (67.54%) y Nuevo León (63.41%).

Al profundizar el análisis con respecto a la disponibilidad de infraestructura en las entidades federativas, en la siguiente

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

A partir del análisis de estos tres indicadores se observa la posición media-baja que ocupa el estado de Zacatecas en cada uno de estos temas. Así, Zacatecas ocupa la posición 23 con relación a la longitud de la red carretera, el lugar 25 en la longitud de la red ferroviaria, y la posición 17 en el número de aeropuertos por localidad. Dichos resultados podrían estar revelando la brecha que aún persiste en la entidad en temas de infraestructura, y la necesidad de reforzar las estrategias estatales en la materia.



Fuente: Elaboración propia: INEGI

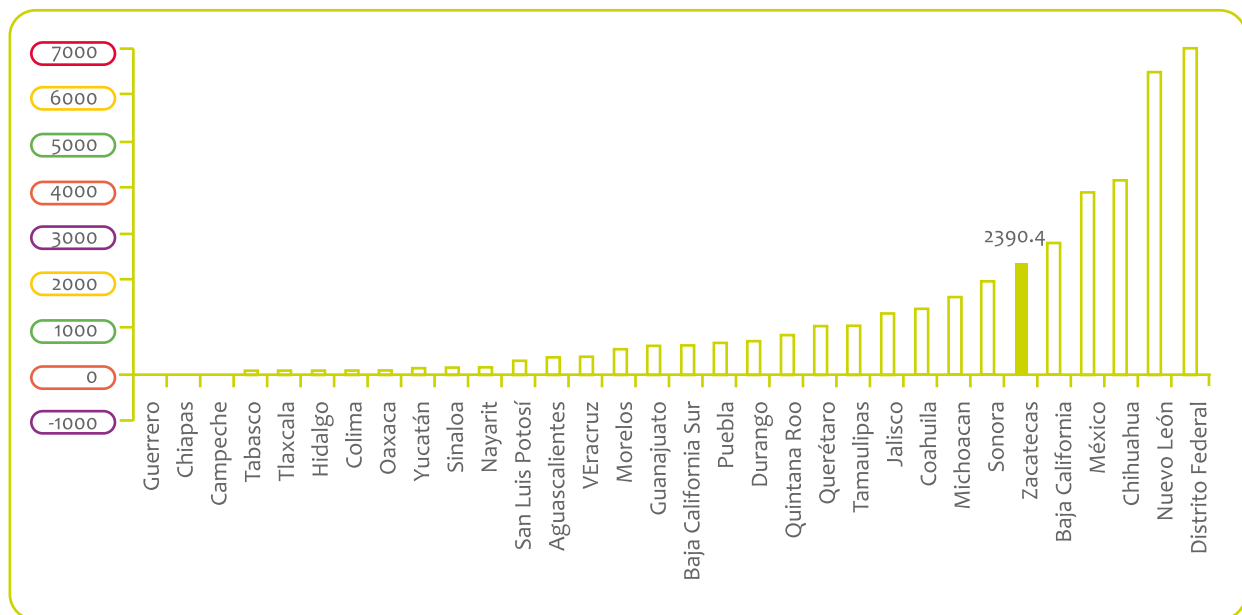
	Longitud carretera	Longitud ferroviaria	Aeropuertos
Aguascalientes	5	6	9
Baja California	22	29	5
Baja California Sur	30	31	1
Campeche	29	27	10
Chiapas	11	26	3
Chihuahua	32	23	23
Coahuila	21	16	11
Colima	6	5	12
Distrito Federal	28	1	31
Durango	26	24	24
Guanajuato	7	9	25
Guerrero	16	30	20
Hidalgo	3	7	13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

“Tabla 2. Posición de las entidades federativas en indicadores selectos de infraestructura, 2009.”

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

Nota: Longitud carretera y ferroviaria por cada 100 kilómetros cuadrados y aeropuertos por localidad. Fuente: SCT-Federal.

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



Fuente: INEGI.

Una variable que puede reflejar el esfuerzo de los gobiernos estatales para promover el desarrollo económico y la competitividad de su entidad federativa es la capacidad para atraer inversión extranjera directa (IED). Con base en el análisis acumulado de la IED recibida por cada entidad federativa entre 2007 y 2009 (Gráfico 11), se observa que Zacatecas ocupa el sexto lugar a nivel nacional con una inversión acumulada de 2,390 millones de dólares en el periodo arriba señalado.

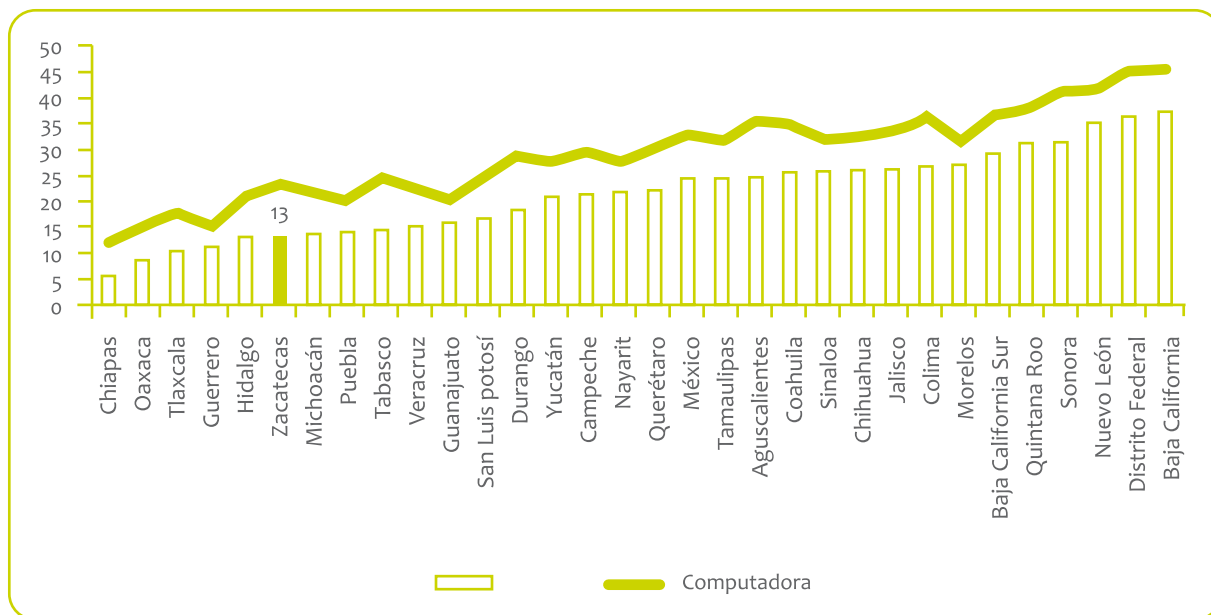
De la misma forma, Zacatecas ha mantenido una tasa de desempleo inferior a la media de las entidades federativas. Como se observa en el gráfico 12, para 2009, en Zacatecas se mantuvo un nivel de desempleo de 4.7%, inferior al nivel promedio de 5.4%, y por encima de entidades como Nuevo León (7.72%), Aguascalientes (7.33%) y Baja California (6.69%).

Finalmente, también se buscó medir – como parte de las estrategias de fomento económico – la posibilidad de los hogares de acceder a ciertos satisfactores vinculados con el desarrollo de las tecnologías de la información y comunicación. Así, en el gráfico 13 se presentan los resultados del Censo 2010 relacionados con el porcentaje de hogares que cuentan con computadora y con conexión a internet. Con esto se reconece la posición de rezago que mantiene el estado de Zacatecas para la introducción y el desarrollo de las tecnologías de información en los hogares. De acuerdo a información censal, 23% de los hogares zacatecanos cuenta con computadora, y solamente 13% de los hogares cuenta con conexión disponible a Internet, lo cual ubica a la entidad en la posición 27 a nivel nacional y a una distancia considerable de entidades líderes como Nuevo León, Sonora y Baja California.



“ Gráfico 12. Tasa de desempleo 2009. ”

Fuente: INEGI.



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

Fuente: INEGI, Censo de Población, 2010.

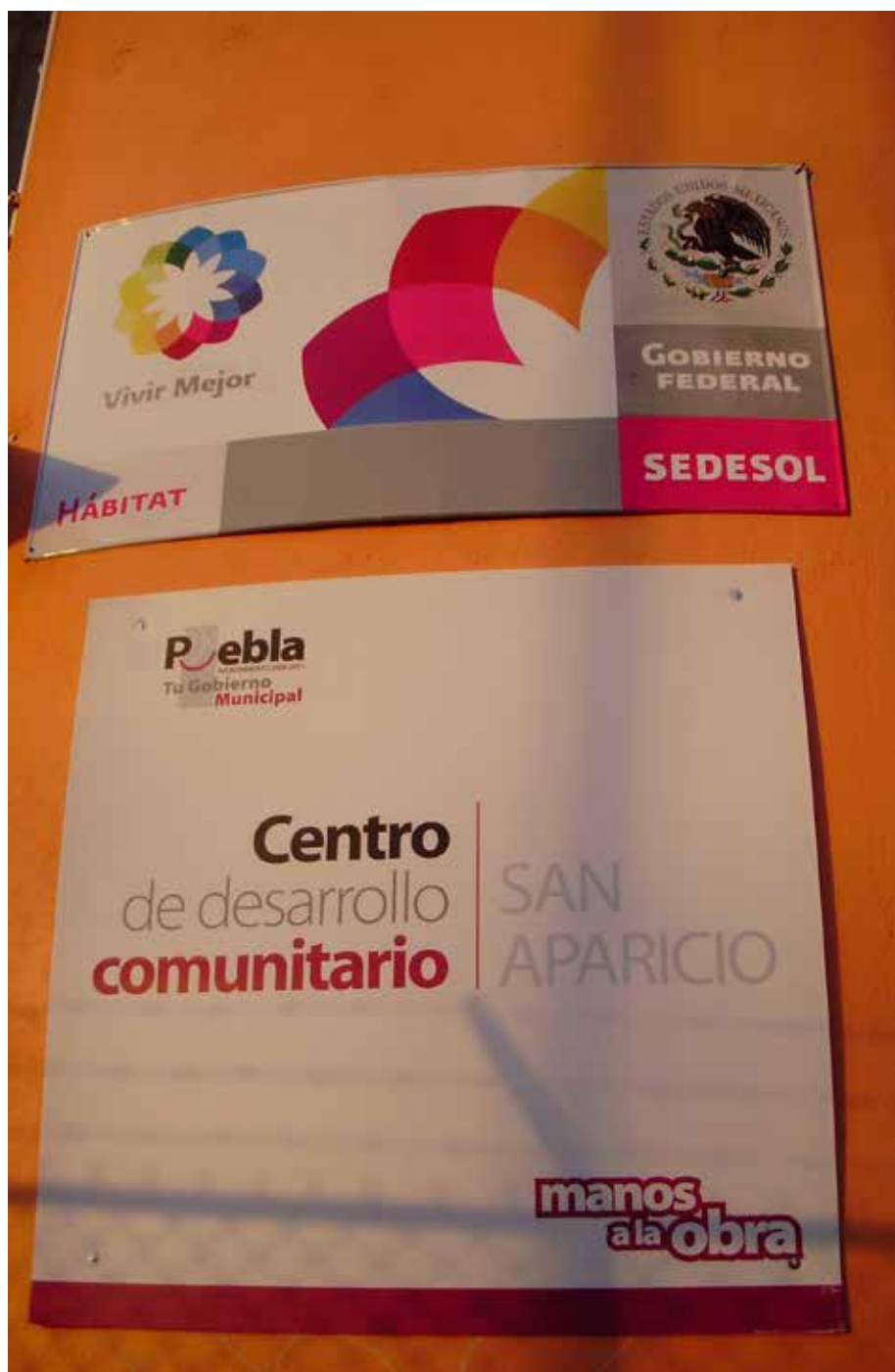
>> Los temas críticos de la agenda de fomento económico en Zacatecas

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

El gobierno de Zacatecas parece mostrar signos de desequilibrios en sus finanzas públicas sobre las cuales debe prestarse atención: A lo largo de esta de esta sección se ha mostrado, en distintos momentos, cómo el gobierno del estado de Zacatecas cuenta con bajos niveles de autonomía en sus ingresos en comparación al resto de las entidades del país; además de que destina un bajo porcentaje de sus egresos a los rubros de obra pública y acciones sociales. De hecho, como se señala en la sección de calidad de gobierno de este reporte, Zacatecas muestra una de las proporciones de gasto en servicios personales (sueldos y salarios) más altas del país. Aunado a lo anterior, y si bien el estado pudiera mantener niveles aceptables de apalancamiento por pago de la deuda, resulta importante alertar por la calificación de riesgo de la deuda de Zacatecas – realizada por S&P en 2010 – que pudiera reflejar ciertos elementos de vulnerabilidad en sus finanzas públicas.

En Zacatecas se observan resultados positivos con relación a la creación/formalización de nuevas empresas y en inversión extranjera directa, aunque no hay una correspondencia con la calidad de la infraestructura en la entidad: En los resultados presentados en esta sección se destaca la forma en la que Zacatecas mantiene una posición de liderazgo a nivel nacional en indicadores de crecimiento en el número de

personas morales registradas ante Hacienda y en el monto acumulado de la inversión extranjera directa entre 2007 y 2009. Ambas cifras, combinadas con bajos niveles de desempleo, podrían reflejar una trayectoria de crecimiento económico positiva. A pesar de esto, debe resaltarse la posición de rezago que ocupa Zacatecas en temas de infraestructura (red carretera, ferroviaria y aeroportuaria), lo cual podría convertirse en una barrera en el crecimiento económico futuro de la entidad.



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

Anexos

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

>>Zacatecas: programas sociales y grado de institucionalidad

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

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

Los programas sociales estatales de Zacatecas presentan los siguientes resultados en términos de su grado de institucionalidad, los cuales se muestran en la tabla de abajo.

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

De acuerdo al Informe sobre Desarrollo Humano México 2011, se ubica a Zacatecas entre los estados con un Índice de Desarrollo Humano (IDH) de nivel medio. Su posición en la clasificación nacional se ha mantenido en el lugar 26 entre los años 2000 y 2005. Ha obtenido un IDH de 0.7922 en 2006, 0.7943 en 2007 y 0.8031 en 2008 a partir de estimaciones preliminares del IDH y PIB para estos dos últimos años, ocupando la posición relativa número 24 con respecto a las demás entidades.

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

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio son:

1. Erradicar la pobreza extrema y el hambre.
2. Lograr la enseñanza primaria universal.

Iniciativa para el fortalecimiento de la institucionalidad en programas sociales, IPRO			
Niveles de institucionalidad para los 86 programas incorporados por el Gobierno del Estado de Zacatecas en IPRO			
Existencia de lineamientos normativos para la operación de los programas sociales de Zacatecas	Transparencia y Rendición de Cuentas de los programas sociales de Zacatecas	Control y fiscalización de los programas sociales de Zacatecas	Participación Social en la definición, operación y evaluación de los programas sociales
0.54	0.45	0.42	0.27

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

Para conocer la relación que guardan los programas sociales en Zacatecas con los ODM, Transparencia Mexicana, y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo desarrollaron un sencillo modelo relacional que identifica coincidencias entre los objetivos y metas de los ODM y los objetivos y metas de los programas sociales de la entidad a partir de los 86 programas registrados por el gobierno del Estado en la

Iniciativa para el Fortalecimiento de la Institucionalidad de los Programas Sociales (IPRO)*. El grado de relación entre los 86 programas sociales y los 8 ODM es el que se muestra en la tabla superior.

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

Programas sociales registrados en IPRO relacionados con los Objetivo de Desarrollo del Milenio								
Total de programas registrados en IPRO	ODM1 (Pobreza extrema y hambre)	ODM2 (Enseñanza primaria universal)	ODM3 (Igualdad de género / autonomía de la mujer)	ODM4 (Reducción de mortalidad infantil)	ODM5 (Salud materna)	ODM6 (VIH/SIDA, paludismo y otras)	ODM7 (Sustentabilidad ambiental)	ODM8 (Financiamiento del desarrollo)
86	58	11	10	12	10	6	7	2
100.00%	67.44%	12.79%	11.63%	15.12%	11.63%	6.98%	9.30%	2.33%

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

Atributo de Institucionalidad	ODM1	ODM2	ODM3	ODM4	ODM5	ODM6	ODM7	ODM8
Reglas de operación	86.21%	90.91%	90.00%	92.31%	90.00%	100.00%	100.00%	100.00%
Otros lineamientos	55.17%	9.09%	30.00%	7.69%	20.00%	33.33%	87.50%	0.00%
Adscripción y selección de beneficiarios	48.28%	27.27%	30.00%	30.77%	20.00%	33.33%	75.00%	50.00%
Corresponsabilidad	32.76%	18.18%	10.00%	23.08%	10.00%	0.00%	62.50%	0.00%
Coordinación interinstitucional	39.66%	18.18%	20.00%	38.46%	30.00%	50.00%	87.50%	50.00%
Padrón de beneficiarios	56.90%	36.36%	50.00%	30.77%	30.00%	50.00%	75.00%	50.00%
Padrón de beneficiarios público	44.83%	36.36%	40.00%	23.08%	20.00%	33.33%	75.00%	0.00%
Información en medios electrónicos	58.62%	27.27%	40.00%	15.38%	20.00%	33.33%	75.00%	0.00%
Presupuesto publicado	39.66%	18.18%	10.00%	7.69%	20.00%	33.33%	75.00%	0.00%
Informe de ejercicio del gasto	39.66%	27.27%	40.00%	7.69%	20.00%	33.33%	50.00%	0.00%
Informe de resultados	34.48%	9.09%	20.00%	7.69%	20.00%	33.33%	37.50%	0.00%
Matriz de Marco Lógico	22.41%	18.18%	10.00%	7.69%	20.00%	33.33%	25.00%	0.00%
Presentación de quejas y denuncias	39.66%	9.09%	10.00%	7.69%	20.00%	33.33%	62.50%	0.00%
Evaluaciones	24.14%	18.18%	10.00%	7.69%	20.00%	33.33%	62.50%	0.00%
Medios para quejas o denuncias de tipo electoral	43.10%	18.18%	30.00%	7.69%	20.00%	33.33%	75.00%	0.00%
Informa sobre falta administrativa y penal	72.41%	90.91%	70.00%	84.62%	80.00%	83.33%	87.50%	50.00%
Contraloría Social	25.86%	18.18%	10.00%	7.69%	20.00%	33.33%	62.50%	0.00%
Participación ciudadana en formulación de PS	25.86%	0.00%	0.00%	0.00%	10.00%	33.33%	75.00%	0.00%
Participación ciudadana en la ejecución de PS	20.69%	9.09%	10.00%	7.69%	20.00%	33.33%	75.00%	0.00%
Participación ciudadana en la evaluación de PS	25.86%	0.00%	0.00%	0.00%	10.00%	33.33%	37.50%	0.00%

>>GUÍA DE INDICADORES EN CALIDAD DE GOBIERNO Y RENDICIÓN DE CUENTAS: ZACATECAS EN PERSPECTIVA COMPARADA

Número	Indicador	Zacatecas	Máximo Estatal	Mínimo Estatal	Media
1	Corrupción y buen gobierno TRANSPARENCIA MEXICANA (Valores de 100 a 0)	0.06	0.17	0.02	0.08
2	Competitividad estatal IMCO (Valores de 0 a 100)	0.41	0.59	0.29	0.43
3	Coparmex. Uso de recursos COPARMEX (Valores de 0 a 10)	0.50	0.71	0.43	0.58
4	Administración y justicia local ITAM-Moody's (Valores de 0 a 5)	0.53	0.72	0.40	0.57
5	Integral de la situación financiera AREGIONAL (Valores de 0 a 100)	0.63	0.73	0.37	0.54
6	Información presupuestal IMCO (Valores de 0 a 100)	0.51	0.77	0.00	0.52
7	Desempeño institucional CIDAC (Valores de 0 a 100)	0.54	0.80	0.30	0.49
8	MTM Capacidades institucionales CIDE (Valores de 0 a 100)	0.59	0.81	0.15	0.56
9	Marco presupuestal de las entidades federativas AREGIONAL (Valores de 0 a 100)	0.62	0.83	0.06	0.46
10	Intensidad de NGP UAEM (Valores de 0 a 60)	N/A	0.86	0.17	0.65
11	Transparencia de los órganos legislativos de las entidades federativas MONITOR LEGISLATIVO (Valores de 0 a 10)	0.48	0.88	0.16	0.54
12	MTM Normatividad CIDE (Valores de 0 a 100)	0.79	0.94	0.49	0.76
13	Transparencia e información fiscal AREGIONAL (Valores de 0 a 100)	0.67	0.97	0.11	0.73
14	MTM Portales CIDE (Valores de 0 a 100)	0.82	0.98	0.52	0.77
15	MTM Usuario simulado CIDE (Valores de 0 a 100)	0.82	0.98	0.33	0.82
16	Honestidad y eficiencia en la generación de infraestructura pública CEI Consulting Research (Valores de 0.14 a 5.79)	0.07	1.00	0.00	0.14
17	Dependencia ITESM (Valores de 3.7276 a -0.8250)	0.02	1.00	0.00	0.18
18	Profesionalización de las administraciones públicas estatales y municipales PNUD Jalisco (Valores de 0 a 5)	1.00	1.00	0.00	0.30
19	Resultado fiscal ITESM (Valores de 2.2118 a -1.1286)	0.11	1.00	0.00	0.34
20	Desempeño en provisión de servicios ITESM (Valores de 1.3439 a -0.7065)	0.37	1.00	0.00	0.34
21	Capacidad de operación ITESM (Valores de 1.0853 a -0.5713)	0.47	1.00	0.00	0.34
22	Desempeño fiscal ITESM (Valores de 1.8498 a -1.0156)	0.07	1.00	0.00	0.35
23	Global de desempeño ITESM (Valores de 1.0017 a -0.5688)	0.17	1.00	0.00	0.36
24	Desempeño administrativo ITESM (Valores de 1.7273 a -1.052)	0.50	1.00	0.00	0.36
25	Esfuerzo fiscal ITESM (Valores de 1.6842 a -1.0128)	0.13	1.00	0.00	0.38
26	Capacidad fiscal ITESM (Valores de 1.7862 a -1.1169)	0.05	1.00	0.00	0.38
27	Institucionalización de la política social de los estados PNUD Jalisco (Valores de 0 a 10)	0.00	1.00	0.00	0.42
28	Infraestructura ITESM (Valores de 1.4194 a -1.1855)	0.68	1.00	0.00	0.46
29	Institucionalización de política educativa local PNUD Jalisco (Valores de 3 a 13)	0.10	1.00	0.00	0.52
30	Corrupción por entidad federativa CEESP (Valores de 3.93 a 2.29)	0.51	1.00	0.00	0.53
31	Ejecutabilidad contractual ITAM-Moody's (Valores de 0 a 1)*	0.25	1.00	0.00	0.57
32	Cobertura de servicios ITESM (Valores de 1.5513 a 2.1505)	0.45	1.00	0.00	0.58
33	Incidencia de la corrupción con relación a la captura del Estado ITESM (Valores de 0 a 1)*	0.50	1.00	0.00	0.63
34	Portales de transparencia POLÍTICA DIGITAL (Valores de 0 a 27.85)	0.85	1.00	0.00	0.65
35	Desempeño financiero ITESM (Valores de 0.7646 a -1.5855)	0.73	1.00	0.00	0.67
36	Ponderación Jurídica (IPJ) COLEGIO DE JALISCO (Valores de 0 a 100)	0.80	1.00	0.00	0.69
37	Componentes Principales (ICP) COLEGIO DE JALISCO (Valores de 0 a 100)	0.90	1.00	0.00	0.72
38	Endeudamiento ITESM (Valores de 1.0228 a -3.4868)	0.90	1.00	0.00	0.77
39	Cuenta Pública UNIV. DE GUADALAJARA (Valores de 0 a 100)	1.00	1.00	0.45	0.84

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

