

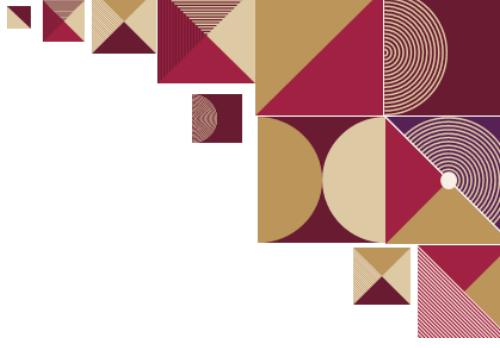
**Presidencia del Municipio de Pachuca de Soto**

**Secretaría de Planeación y Evaluación**

# **Diagnóstico del Eje Temático**

## **Gobernabilidad**





## **Antecedentes**

Antes de comenzar con el análisis de la gobernabilidad en Pachuca de Soto, se partirá del análisis de tres escenarios que inciden sobre la misma, como primer elemento encontramos que es imprescindible comprender que la gobernabilidad se refiere al estilo o forma de gobernar donde se utilizan recursos humanos, financieros, materiales y naturales, donde el pilar principal son los actores gubernamentales, los cuales se perfilan como el ente que impulsa o veta las políticas públicas, sin embargo, la complejidad de los problemas públicos también demanda la incorporación de actores no gubernamentales por lo que es necesaria la incorporación de la gobernanza a fin de dar espacio a la ciudadanía para la toma de decisiones y que este proceso sea acompañado de regulaciones y formas específicas de administración y gestión. Un punto trascendental para comprender lo anterior y su aplicabilidad en la época contemporánea es que en América Latina a finales del siglo XX y principios del XXI se desarrollaron una serie de escenarios que propiciaron transformaciones en los sectores económico, político, social y cultural, los cuales fueron impulsados por un modelo económico que prometió ser más eficaz y eficiente y que a su vez fijó los objetivos para mejorar la calidad de vida y áreas de oportunidad de los países latinoamericanos, incluido México, dicho modelo consolidó sus bases en el llamado Consenso de Washington en 1989, dejando de lado el proteccionismo del Estado Keynesiano de Bienestar para darle cabida a las políticas neoliberales, dentro de las cuales destacan la liberación comercial, los cambios en la prioridades de gasto público, la disciplina presupuestaria, la política de privatizaciones y la política de apertura a la inversión extranjera etc.

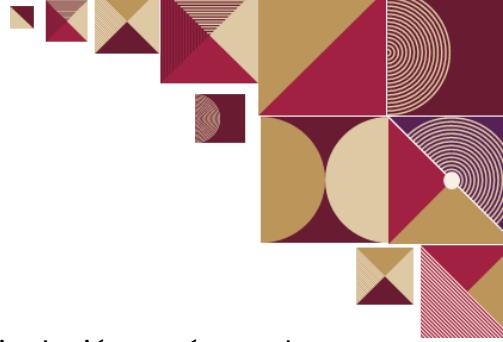




La implementación de esta política económica en México trajo consigo la necesidad de replantear las relaciones entre sociedad y gobierno, lo que se reflejó en el empoderamiento de actores y grupos de presión de los sectores social y privado. Sin embargo, estas reconfiguraciones entre actores gubernamentales y no gubernamentales no han sido sensibles a las dinámicas del país -económicas (empleo, vivienda, energía e infraestructura) y sociales (impartición de justicia, acceso a la salud, educación de calidad, movilidad y equidad)- lo que se refleja en que al momento de dar atención a las demandas y necesidades sociales los resultados no han sido los esperados, esto ocasionado principalmente porque las respuestas de los gobiernos se desarrollan bajo una lógica lineal manteniendo viejas prácticas de gobierno, mientras que las dinámicas sociales se desarrollan bajo una lógica exponencial auspiciadas por la globalización y la necesidad de mejores oportunidades de desarrollo. Lo anterior perfila la necesidad de replantear la forma de gobernar y gestionar el territorio a través de una organización y planeación integral a fin de generar políticas públicas enfocadas al equilibrio entre el crecimiento económico, desarrollo urbano y cuidado del medio ambiente, es decir, el fomento de ciudades sostenibles, inteligentes e incluyentes y no sólo eso, sino que estas mantengan un vínculo estrecho con las zonas rurales que se encuentran a su periferia a través de prácticas extensionistas.

El segundo elemento de análisis, es que la edificación del derecho internacional ha provocado que los gobiernos a nivel mundial incentiven la participación conjunta entre actores gubernamentales y no gubernamentales de tal forma que la cimentación de la agenda pública se ha orientado hacia los temas de mayor relevancia para la comunidad internacional, tal es el caso de los Objetivos del





Desarrollo Sostenible, el Cambio Climático y las ideologías de inclusión y género, lo cual impacta en el contexto interno de México a nivel federal, estatal y municipal. Por este motivo la formulación de los planes de desarrollo y sus programas operativos requieren de un proceso de planeación con objetivos claros y metas específicas que sean medibles, verificables y evaluables, razón por la cual se debe tomar en cuenta la importancia de las ciudades, en el sentido de que se perfilan como los grandes gradientes de desarrollo para las economías de los países, esto se puede corroborar a través de los estudios del Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA por sus siglas en inglés) ya que desde el 2008 diagnosticaron que por primera vez de la mitad de la población mundial vivía en ciudades y sus proyecciones de crecimiento indican que para el 2030 más del 60% vivirá en ciudades. Esto nos lleva al análisis sobre la tendencia de urbanización en nuestro país ya que ha provocado diversos efectos, dentro de los cuales destacaremos dos: el primero, es que las ciudades se integran a causa de la conurbación lo que lleva a la formación de las metrópolis y el segundo, es que las personas que viven en grandes ciudades opten por vivir en las ciudades emergentes que se encuentran en sus periferias, esto aunado a los múltiples problemas que se presentan en los procesos de metropolización en materia de vivienda, seguridad, medio ambiente, educación, movilidad, infraestructura, comunicación y prestación de servicios públicos municipales. La expansión de las áreas urbanas de las ciudades se ha orientado hacia las periferias que conectan con pueblos circundantes, formándose con ello, aglomerados urbanos con diversos flujos e interdependencias entre sí, lo que demanda una nueva forma de gobernar y gestionar el territorio a fin de dar respuesta efectiva a las demandas y necesidades sociales; lo cual requiere tanto de la cooperación





horizontal entre gobiernos municipales, como de la vertical entre estados y municipios y esto representa un gran reto para la gobernabilidad y gobernanza de las ciudades en el sentido de que estos elementos ponen en evidencia la necesidad de una planificación urbana a escala metropolitana donde los gobiernos se perfilan como los actores clave.

En este sentido, el protagonismo de la administración 2024-2027 en Pachuca dependerá en gran medida de como conformen su agenda y le den atención a la misma, por lo que asumir esta responsabilidad, requiere de la cooperación horizontal entre los gobiernos que conforman cada zona metropolitana y de que la acción pública se profile hacia la generación de ciudades sostenibles, inteligentes e incluyentes capaces de garantizar los derechos de todos a una vida digna mediante la cooperación y el fortalecimiento institucional a fin de dar cumplimiento a las tareas que por derecho les corresponden. Al respecto hay que tener en consideración que los estudios e investigaciones contemporáneas trazan la línea de análisis del fenómeno urbano que asecha a nuestras ciudades hoy en día, esto implica que los gobiernos den cuenta de las nuevas dinámicas de las ciudades contemporáneas, como el surgimiento de zonas metropolitanas, conurbaciones, metrópolis, etc., por lo que estos escenarios hacen más complejas las problemáticas económicas, sociales, medioambientales, culturales y políticas que han arrastrado los espacios urbanos desde sus primeros inicios.

Como tercer elemento de análisis encontramos que bajo la perspectiva de M. Moore (2006), los ciudadanos de las naciones de todo el mundo al menos en apariencia han perdido una buena parte de la confianza en sus gobiernos. *"Ya no tienen confianza en que sus gobiernos puedan defenderlos de la guerra o del terrorismo"*





*que ataca desde afuera, o de la violencia étnica o el crimen provenientes desde el interior*” (Moore, 2006: 1). En esencia los ciudadanos temen a la corrupción generalizada, misma que obstaculiza la capacidad de los gobiernos para asegurar los derechos civiles básicos tales como; el derecho a la propiedad, a formar asociaciones voluntarias y a participar en una gobernanza democrática. Bajo esta idea, Moore (2006) sostiene que los ciudadanos tienen dudas con respecto a sus gobiernos, pues creen que no pueden cumplir sus promesas de proveer trabajo, bienestar material y proporcionar al menos un nivel mínimo de seguridad, salud y educación. Incluso dudan de la capacidad de sus gobiernos para obtener el financiamiento suficiente para proveer a la sociedad de bienes y servicios públicos de una manera eficiente.

**Resumen:** En América Latina a finales del siglo XX y principios del XXI se desarrollaron una serie de escenarios que propiciaron transformaciones en los sectores económico, político, social y cultural, los cuales fueron impulsados por un modelo económico que prometió ser más eficaz y eficiente y que a su vez fijó los objetivos para mejorar la calidad de vida y áreas de oportunidad de los países latinoamericanos, incluido México, dicho modelo consolidó sus bases en el llamado Consenso de Washington en 1989, dejando de lado el proteccionismo del Estado Keynesiano de Bienestar para darle cabida a las políticas neoliberales, dentro de las cuales destacan la liberación comercial, los cambios en la prioridades de gasto público, la disciplina presupuestaria, la política de privatizaciones y la política de apertura a la inversión extranjera etc.

La implementación de esta política económica en México trajo consigo la necesidad de replantear las relaciones entre sociedad y gobierno, lo que se reflejó en el





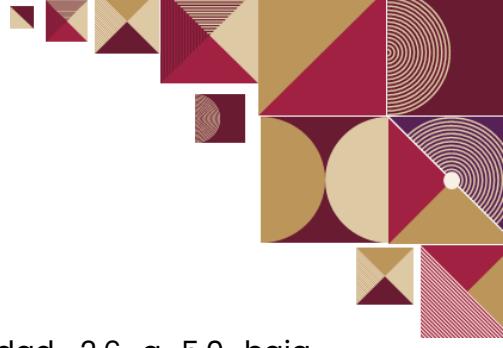
empoderamiento de actores y grupos de presión de los sectores social y privado. Sin embargo, estas reconfiguraciones entre actores gubernamentales y no gubernamentales no han sido sensibles a las dinámicas del país -económicas (empleo, vivienda, energía e infraestructura) y sociales (impartición de justicia, acceso a la salud, educación de calidad, movilidad y equidad)- lo que se refleja en que al momento de dar atención a las demandas y necesidades sociales los resultados no han sido los esperados.

De forma paralela, la edificación del derecho internacional ha provocado que los gobiernos a nivel mundial incentiven la participación conjunta entre actores gubernamentales y no gubernamentales de tal forma que la cimentación de la agenda pública se ha orientado hacia los temas de mayor relevancia para la comunidad internacional, tal es el caso de los Objetivos del Desarrollo Sostenible, el Cambio Climático y las ideologías de inclusión y género, lo cual impacta en el contexto interno de México a nivel federal, estatal y municipal. Por este motivo la formulación del Plan Municipal de Desarrollo de Pachuca y sus PbR's requieren de un proceso de planeación con objetivos claros y metas específicas que sean medibles, verificables y evaluables.

### **Definición del problema**

Si trasladamos lo anterior en el contexto de una ciudades que conforman la megalópolis del centro de México, encontramos que se debe trabajar en torno a tres dimensiones de análisis: la primera es la gobernabilidad, la segunda es el desarrollo urbano y la tercera es el medio ambiente, al respecto, Oliver (2020) estableció una propuesta para medir el grado de sostenibilidad en la megalópolis del centro del país, logrando ésta una puntuación de 4.92 unidades lo que la ubicó en una posición



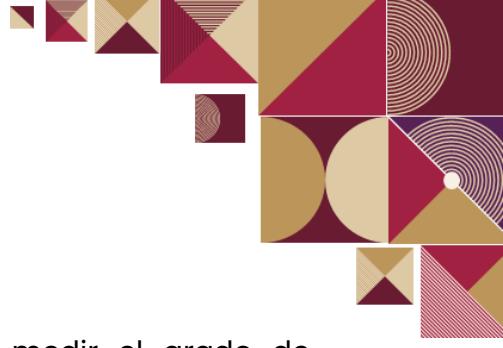


de baja sostenibilidad -siendo de 0 a 2.5 nula sostenibilidad, 2.6 a 5.0 baja sostenibilidad, 5.1 a 7.5 moderada sostenibilidad y 7.6 a 10 alta sostenibilidad- dentro de este análisis la mayor preocupación se encuentra en la dimensión de la gobernabilidad, ya que muchos de los municipios de las 11 zonas metropolitanas contabilizaron niveles de nula y baja gobernabilidad, lo cual se ve reflejado en los altos niveles de inseguridad, desconfianza ciudadana, prestación de servicios públicos deficientes, manejos irregulares de las finanzas públicas, baja participación ciudadana, ausencia de indicadores confiables de desempeño y de impacto de la acción pública.

La Secretaría de Planeación y Evaluación a partir de la ruta metodológica de Oliver (2020) en el Premio Nacional de Investigación Social y Opinión Pública 2020 desarrollo el **Índice de Gobernabilidad de Pachuca**, donde se obtuvo una puntuación de **4.20**, lo que la perfila en una gobernabilidad moderada -siendo de 0 a 2.5 baja gobernabilidad, 2.6 a 5.0 moderada gobernabilidad, 5.1 a 7.5 alta gobernabilidad y 7.6 a 10 muy alta gobernabilidad- lo anterior es el reflejo de que las administraciones anteriores no han podido hacer frente de manera eficiente a los desafíos de combate a la corrupción, estabilidad política, calidad regulatoria, rendición de cuentas, efectividad del gobierno y respeto del estado de derecho, ya que dada su complejidad lleva tiempo plantear soluciones, por lo que es poco probable encontrar mejorías en el corto plazo.

Los autores Kaufmann, Kraay y Mastruzzi (2005) presentaron en el año 2004 seis dimensiones de gobernabilidad para el Banco Mundial abarcando 209 países, a su vez estos indicadores se basaron en la medición de variables que miden la gobernabilidad y a partir de este análisis presentaron estimaciones puntuales de las





dimensiones de la gobernabilidad, con lo cual se puede medir el grado de efectividad que los gobiernos tienen para cumplir con las demandas y necesidades sociales, por lo que es importante definir cuáles son los principales elementos de gobernabilidad que inciden en los incidentes recurrentes de crisis -políticos, sociales, culturales, fiscales, sanitarios, seguridad etc.- ya que estos fenómenos plantean la idea sobre qué tan gobernables son las ciudades. Con base en lo anterior se plantea lo siguiente:

$X_1$ es el estado de derecho	A mayor estado de derecho, mayor gobernabilidad
$X_2$ es la efectividad del gobierno	A mayor efectividad del gobierno, mayor gobernabilidad
$X_3$ es la corrupción	A mayor corrupción, menor gobernabilidad
$X_4$ es la rendición de cuentas	A mayor rendición de cuentas, mayor gobernabilidad
$X_5$ es la estabilidad política	A mayor estabilidad política, mayor gobernabilidad
$X_6$ es la calidad regulatoria	A mayor calidad regulatoria, mayor gobernabilidad

**Resumen:** La Secretaría de Planeación y Evaluación a partir de la ruta metodológica de Oliver (2020) en el Premio Nacional de Investigación Social y Opinión Pública 2020 desarrollo el Índice de Gobernabilidad de Pachuca, donde se obtuvo una puntuación de 4.20, lo que la perfila en una gobernabilidad moderada -siendo de 0 a 2.5 baja gobernabilidad, 2.6 a 5.0 moderada gobernabilidad, 5.1 a 7.5 alta gobernabilidad y 7.6 a 10 muy alta gobernabilidad- lo anterior es el reflejo de que las administraciones anteriores no han podido hacer frente de manera eficiente a los desafíos de combate a la corrupción, estabilidad política, calidad regulatoria, rendición de cuentas, efectividad del gobierno y respeto del estado de derecho, ya que dada su



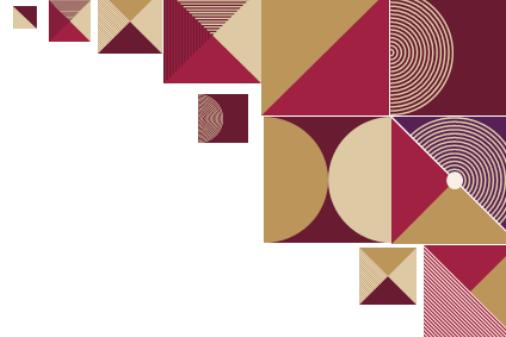


complejidad lleva tiempo plantear soluciones, por lo que es poco probable encontrar mejorías en el corto plazo.

Los autores Kaufmann, Kraay y Mastruzzi (2005) presentaron en el año 2004 seis dimensiones de gobernabilidad para el Banco Mundial abarcando 209 países, a su vez estos indicadores se basaron en la medición de variables que miden la gobernabilidad y a partir de este análisis presentaron estimaciones puntuales de las dimensiones de la gobernabilidad, con lo cual se puede medir el grado de efectividad que los gobiernos tienen para cumplir con las demandas y necesidades sociales, por lo que es importante definir cuáles son los principales elementos de gobernabilidad que inciden en los incidentes recurrentes de crisis -políticos, sociales, culturales, fiscales, sanitarios, seguridad etc.- ya que estos fenómenos plantean la idea sobre qué tan gobernables son las ciudades. Con base en lo anterior se plantea lo siguiente:

$X_1$ es el estado de derecho	A mayor estado de derecho, mayor gobernabilidad
$X_2$ es la efectividad del gobierno	A mayor efectividad del gobierno, mayor gobernabilidad
$X_3$ es la corrupción	A mayor corrupción, menor gobernabilidad
$X_4$ es la rendición de cuentas	A mayor rendición de cuentas, mayor gobernabilidad
$X_5$ es la estabilidad política	A mayor estabilidad política, mayor gobernabilidad
$X_6$ es la calidad regulatoria	A mayor calidad regulatoria, mayor gobernabilidad





## **Evolución del problema**

No existen análisis sobre gobernabilidad en Pachuca de Soto que permitan medir la evolución del problema, por lo que una manera de medir su evolución es la confianza en las instituciones, por lo que se toma la base de "Méjico: confía en sus instituciones" de Consulta Mitofsky, por lo que la percepción ciudadana con respecto a sus gobiernos reflejan de forma general que el ciudadano considera que su gobierno no cuenta con una capacidad de gestión eficaz y eficiente para atender a los problemas públicos de mayor relevancia como el empleo y seguridad.

Como se planteó en el apartado de antecedentes sobre la gobernabilidad, Moore (2005) identifica que los ciudadanos a nivel mundial temen a una corrupción generalizada, ya que obstaculiza la capacidad de los gobiernos para asegurar los derechos civiles básicos y en general de que los ciudadanos dudan de sus gobiernos al considerar que no pueden cumplir sus promesas de proveer trabajo, bienestar material y proporcionar al menos un nivel mínimo de salud, educación y seguridad. Si trasladamos esto al contexto mexicano, nos daremos cuenta de que en todo el país se vive un escenario de desconfianza ciudadana ante las instituciones públicas, gran parte de esa desconfianza es alimentada por la alta percepción sobre la corrupción de funcionarios y políticos. Por lo tanto, la confianza determina en gran medida muchas de las relaciones entre las personas, de hecho, la sociedad está organizada de tal forma que las interacciones sociales dependen de las expectativas que se tienen de tal o cual actor o para el caso que nos ocupa de las instituciones públicas.





En este sentido, *al ser la confianza una construcción social tan importante, puede influir de manera sustancial no solo en la opinión de los individuos respecto a una persona o a un fenómeno en particular, sino en la forma en que estos toman decisiones, que puede ser desde la forma en que se decide un voto hasta la manera en que se escoge un canal de noticieros* (Parametría, 2011, p. 1). La confianza en las instituciones públicas es una aproximación para evaluar y conocer el grado de influencia de las mismas en el tejido social. *Bajo esta lógica, en la actualidad nuestra sociedad está organizada de tal forma que las interacciones sociales dependen de las expectativas que tenemos de las personas que nos rodean o para el caso que nos ocupa de las instituciones públicas* (Oliver, 2014, p. 8). Esto tiene que ver con el grado de respuesta que las personas encuentran en las instituciones y que tipo de relación se establece entre ellos. Asimismo, la confianza en las instituciones puede llegar a ser un reflejo de funcionalidad en la democracia y de apertura social de un país, ya que en la medida en que se tenga mayor confianza institucional, los lazos entre sociedad y gobierno se vuelven más estrechos y claros (Oliver, 2014).

Con respecto a lo anterior, la pregunta es: ¿la sociedad mexicana confía en sus instituciones públicas?, de acuerdo con Consulta Mitofsky (2020) en su encuesta *México: confianza en instituciones*, nos muestra la percepción ciudadana de acuerdo a si ésta es alta, mediana o baja. En el grupo de alta confianza con calificaciones superiores a 7 encontramos a las universidades, la iglesia y el ejército mexicano. En cuanto al grupo de confianza media, se ubican los medios de comunicación, los bancos, el INE, los empresarios, la Suprema corte de Justicia de la Nación y la Presidencia de la República, todos ellos tienen calificaciones superiores



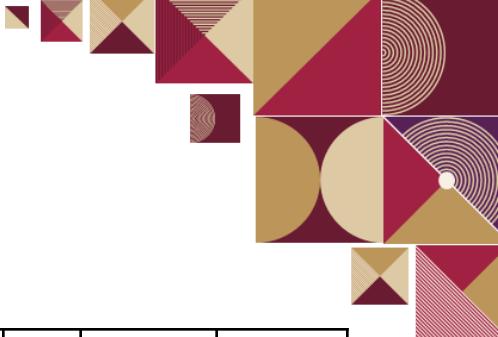


de 6 pero inferiores a 7, aunque para el caso de la última encuesta los medios de comunicación repuntaron a 7.1 y la Presidencia de la República aumento la confianza ciudadana en 7.0 y 7.1 en las últimas dos encuestas. En el grupo de instituciones de baja confianza destacan los diputados, senadores, sindicatos, policía y los partidos políticos.

CUADRO 1. Confianza en las Instituciones Públicas

	Las universidades	La iglesia	El ejército	Medios de comunicación	Los bancos	El INE	Los periodistas	La SCJN	Presidencia de la república	Los diputados	Los senadores	Los sindicatos	La policía	Los partidos políticos	Promedio
2004	-	7.7	7.4	7	6.8	-	6.1	6	5.6	5.1	5	4.5	4.9	4.9	5.9
2005	8.1	7.8	7.7	7.2	7.2	-	6.5	6.4	5.9	5.4	5.2	4.9	5.4	5.4	6.4
2006	8.2	7.9	7.9	6.6	7.6	7.4	5.8	6.5	6.9	6.6	6	5.9	5.9	5.9	6.8
2007	8.1	8	8.0	7.15	7.15	6.8	6.8	6.7	6.3	5.7	5.7	5.5	6.1	5.45	6.7
2008	7.9	7.9	7.8	7.7	6.8	7.0	6.9	7	6.9	5.7	6.1	5.9	5.9	5.6	6.8
2009	7.8	7.8	7.7	7.7	7.0	7.2	7.0	7.1	7.1	6	6.8	6.3	6.0	6.0	7.0



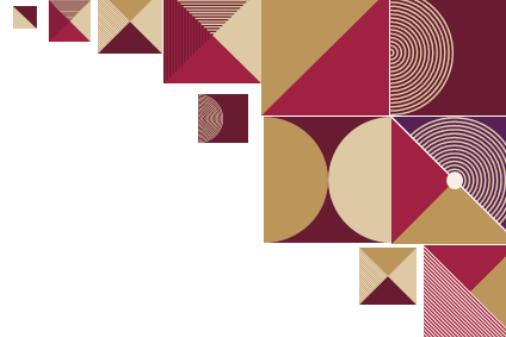


2010	7.9	7.7	7.6	7.6	6.7	7.0	7.0	7.0	6.7	5.7	6	5.9	5.8	5.7		6.7
2011	7.8	7.6	7.5	7.4	6.5	6.6	6.9	6.6	6.5	5.6	5.9	5.7	5.6	5.7		6.6
2012	7.8	7.6	7.5	7.2	6.7	6.7	6.8	6.9	6.6	5.9	6	6	5.9	6		6.7
2013	7.8	7.6	7.5	6.8	6.6	6.8	9	6	6.2	5.6	5.7	5.7	5.8	5.2		6.5
2014	7.6	7.3	7.2	7	6.7	6.5	6	6	6.1	5.7	5.7	5.5	5.5	5.3		6.4
2015	7.3	7.1	7.0	6.6	6.2	6.1	6.5	6.3	5.7	5.2	5.3	5.4	5.3	4.9		6.1
2016	7.1	6.9	6.8	6.3	6.1	6.2	6.2	5.8	5.1	5.0	5.2	4.9	5.0	4.8		5.9
2017	7.4	7.1	7.0	6.5	5.9	6.2	6.4	6.7	4.9	4.8	5.0	4.6	4.8	4.4		5.9
2018	7.4	7.2	7.0	6.9	6.3	6.5	6.4	6.1	5.1	5.1	5.3	5.4	5.5	5.1		6.2
2019	7.3	6.9	7.0	6.8	6.2	6.5	6.4	6.3	7.0	5.3	5.5	5.5	5.7	5.4		6.4
2020	7.7	7.4	8.0	7.1	6.7	6.7	6.8	6.8	7.1	5.7	5.9	5.7	6.0	5.3		6.8

**FUENTE:** Consulta Mitofsky. México confianza en sus instituciones 2004-2020.

Instituciones con alta confianza.





Instituciones con media confianza.



Instituciones con baja confianza.

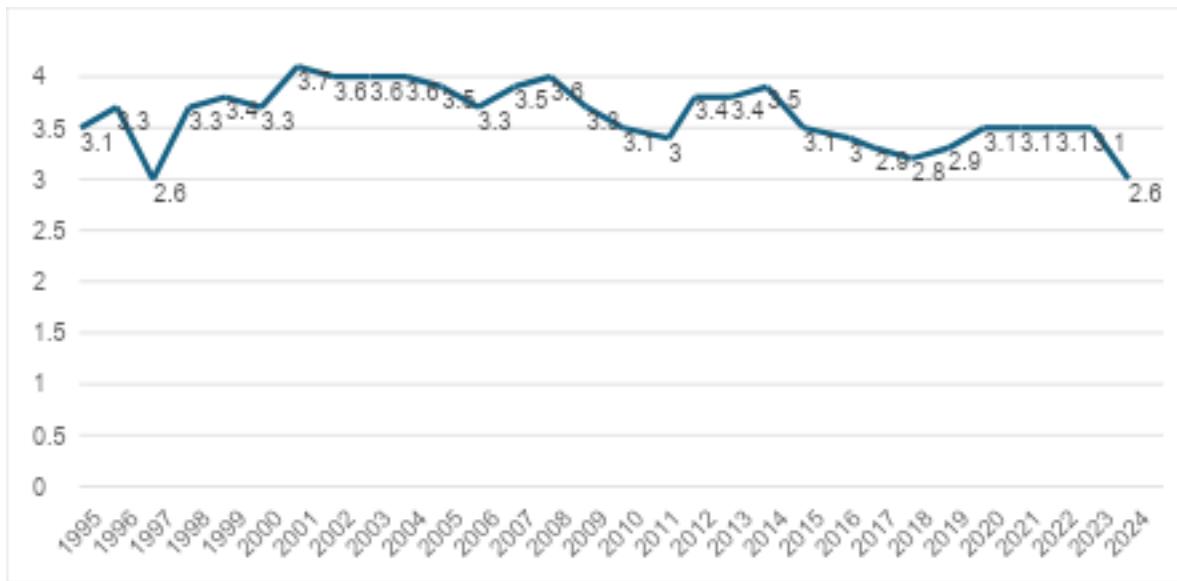


De acuerdo con las conclusiones de Consulta Mitofsky (2020), las universidades se afianzan como las instituciones de mayor confianza ante los ciudadanos, mientras que todas las instituciones de confianza media se mantienen en ese rubro a excepción de los medios de comunicación, siendo los bancos los que menor puntaje reciben y; en cuanto a las instituciones con baja confianza, sobresalen los partidos políticos, la policía y los sindicatos que desde el comienzo de este estudio siempre ocupan los últimos lugares.

Es innegable que los altos índices de corrupción en México influyen en el grado de confianza ciudadana en las instituciones públicas, pues la corrupción distorsiona los incentivos de los actores económicos e inhibe el desarrollo económico, político y social del país. Por ejemplo, los ambientes de corrupción en el gobierno tienen como consecuencia la reducción del nivel de inversión a largo plazo, provocando que se invierta en corto plazo, ya que la inversión se basa en expectativas especulativas. Así mismo, si la aplicación de regulaciones y contratos es arbitraria, las empresas del tipo Micro tienen menor probabilidad de invertir, de hecho, el indicador de *credibilidad de reglas* de Brunetti demuestra que la baja credibilidad está relacionada con menores niveles de inversión y crecimiento (Oliver, 2014).

GRÁFICA 1. Índice de Percepción de la Corrupción. México 1995-2024





**FUENTE:** elaboración de la Secretaría de Planeación y Evaluación a partir de los resultados de Transparencia Internacional 1995-2024.

Este escenario se ve aún más desalentador al revisar el *Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional* (1995-2024), donde las calificaciones de México desde el comienzo de dicho índice han sido altas en cuanto a corrupción, el promedio del país desde 1995 al 2024 es de 3.2 (en una escala de 0 a 10, donde 0 es altamente corrupto y 10 altamente transparente), y peor aún, según Transparencia Internacional, nuestro país es considerado uno de los más corruptos de los 34 países miembros de la OCDE, y esto lo ha mantenido por detrás de las economías más consolidadas y de sus principales competidores económicos.

Otro dato relevante sobre la materia, lo encontramos en el *Índice Global de la Impunidad* 2015 de la Universidad de las Américas de Puebla, pues este indicador posiciona a México en el lugar 58 de 59 posibles con una calificación de 75.7, es decir de cada 100 actos ilícitos cometidos en el país, 76 quedan impunes, para el





caso del mismo índice del 2020 nuestro país se ubica en el lugar 60 de 69 posibles y en 2024 posicionándolo como uno de los países de muy alta impunidad. Esto refleja la ausencia de castigo por las deficiencias en el sistema de seguridad y de justicia del país, auspiciado por la corrupción, la violencia y la desigualdad. Si a lo anterior le añadimos un punto de comparación con el índice de Competitividad Global del Foro Económico Mundial (WEF por sus siglas en inglés), nos daremos cuenta la limitada capacidad que ha tenido México para utilizar los recursos de los cuales dispone para proveer a sus habitantes de un alto nivel de prosperidad. Esto lo podemos entender al revisar las 12 variables que el WEF (2015) analiza para cuantificar la prosperidad de las economías<sup>1</sup>

1. Instituciones.
2. Infraestructuras.
3. Entorno macroeconómico.
4. Salud y educación primaria.
5. Educación superior y formación.
6. Eficiencia del marco de bienes.
7. Eficiencia del marco laboral.
8. Desarrollo del marco financiero.
9. Preparación tecnológica.
10. Tamaño del mercado.
11. Sofisticación en materia de negocios.
12. Innovación.

Si bien es cierto, que en su edición 2015-2016, México avanzó del lugar 61 al 57 de un total de 144 posibles, y que esto se debió a mejoras en la eficiencia de los mercados financieros, sofisticación en los negocios e impulso a la innovación. El mercado laboral sigue siendo poco flexible y las instituciones públicas se encuentran debilitadas por la escasa credibilidad que se tiene en las mismas, de hecho, esa

---

<sup>1</sup> Véase el Índice de Competitividad Global 2015-2016 del Foro Económico Mundial.





escasa credibilidad se encuentra correlacionada con los altos índices de corrupción y excesiva burocracia como el principal obstáculo para la realización de negocios.

En suma, como se puede apreciar en los estudios de consulta Mitofsky, Transparencia Internacional y de la Universidad de las Américas de Puebla, los ciudadanos confiamos poco en nuestras instituciones y esta ausencia de confianza se encuentra influenciada por la burocracia rígida y por la corrupción, pues al analizar a esta última trae como consecuencia los siguientes elementos:

1. La corrupción erosiona la credibilidad y confianza de las instituciones, la política y los políticos;
2. Debilita los mecanismos de rendición de cuentas, transparencia y acceso a la información al generar decisiones y políticas opacas, dada su naturaleza ilícita;
3. Distorsiona la justa adjudicación de contratos públicos y reduce la calidad de los servicios públicos básicos;
4. Limita la posibilidad de desarrollar un sector privado competitivo;
5. Cuestiona la legitimidad institucional, pues la corrupción excluye la participación de algunos grupos sociales e incluye a otros a través de una relación interdependiente entre el ciudadano y los líderes políticos (clientelismo) y;
6. Debilita los canales legítimos de participación ciudadana (elecciones limpias), a través de la competencia política desleal.

La enumeración sobre los efectos negativos que produce la corrupción y la desconfianza en las instituciones públicas pone al descubierto la probabilidad de fracaso de las políticas de cambio climático tanto a nivel nacional como estatal, por





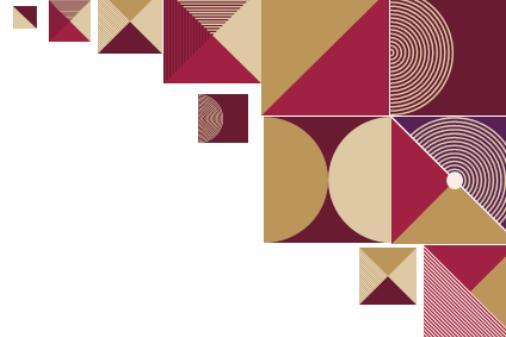
lo que es muy importante que se rediseñen los candados que obstruyan la corrupción a través del fortalecimiento y rediseño del Sistema Nacional Anticorrupción y se reestructure su planeación, monitoreo, evaluación y control. Aunado a lo anterior y no menos importantes se debe eficientar la gestión pública a través de una modernización administrativa que sea capaz en lo procesal, sustancial y fiscal.

#### Aprobación de los alcaldes:

De 150 alcaldes más importantes del país, las calificaciones para Pachuca de Soto son las siguientes

Febrero 2025	Jorge Alberto Reyes Hernández	Aprobación media % de aprobación 41.9 Lugar 121
Junio 2024	Sergio Baños Rubio	Aprobación baja % de aprobación 39.6 Lugar 133
Febrero 2023	Sergio Baños Rubio	Aprobación baja % de aprobación 36.9 Lugar 124
Diciembre 2022	Sergio Baños Rubio	Aprobación baja % de aprobación 32.8 Lugar 136





### **Población o área de enfoque potencial objetivo**

Para definir la población potencial es necesario calcular el tamaño de los grupos poblacionales que el programa pretende atender, una vez identificada esta población es posible determinar uno de los grupos a los que se focalizará el programa. Es decir, para elaborar cualquier programa público se deben diferenciar los distintos tipos de personas que contiene el universo que lo componen y que a continuación se definen:

1. **Población de Referencia o Universo.** El total de la población utilizada para establecer criterios de comparación de una población en estudio (ejemplo: Figura 1 (a), Total de trabajadores de la administración pública municipal: asamblea municipal, secretarios, directores, coordinadores, jefes y auxiliares).  
**Pachuca de Soto cuenta con 314,331 habitantes, los cuales están relacionados directa o indirectamente con el programa de gobernabilidad.**
2. **Población Potencial.** Población total que presenta la problemática que justifica la existencia del programa y que por ende es elegible para su atención (ejemplo: figura 1 (b) ¿quiénes en la población de referencia afectan o son afectados por el problema? Secretarios, directores, coordinadores, jefes y auxiliares).  
**Es el grupo de personas que cumplen con las características generales para ser beneficiarios del programa y que enfrentan la problemática que se busca resolver. En este caso los 2033 empleados del ayuntamiento (asamblea municipal, gabinete, directores, coordinadores y personal en general) y los habitantes del municipio que dependen de la eficacia de la administración pública.**





3. **Población Objetivo.** Población que el programa tiene planeado atender en un período dado de tiempo (ejemplo: figura 1 (c) ante las restricciones y criterios, ¿qué parte de la población potencial se estará en condiciones de atender?

**Para el caso que nos ocupa, para mejorar la gobernabilidad en el municipio es necesario incidir en los 12 secretarios, 18 directores generales, 18 directores de área y 54 subdirectores de área, ya que son los servidores públicos que mantienen contacto directo con la ciudadanía y tienen alta capacidad de decisión para la prestación de trámites y servicios.**

4. **Población Beneficiaria.** Población que ha sido atendida por el programa desde su inicio (ejemplo: figura 1 (d) proporción de la población objetivo efectivamente atendida por el Programa en uno o varios años). Ahora bien, tomando en cuenta la siguiente figura 1 (d), se observa que se debería definir, en primer lugar, una población de referencia, de la cual se atiende el problema de desarrollo, condición negativa o necesidad insatisfecha que afecta a la población que realiza trámites y servicios; a esa población que padece dicho problema se le llama población potencial.

**Es el grupo que recibe los beneficios del programa, ya sea trámites y servicios o en general la acción pública del municipio. Que para este caso son los 314,331 habitantes de Pachuca, ya que el objetivo del Programa Basado en Resultados es mejorar la gobernabilidad y la prestación de servicios públicos.**

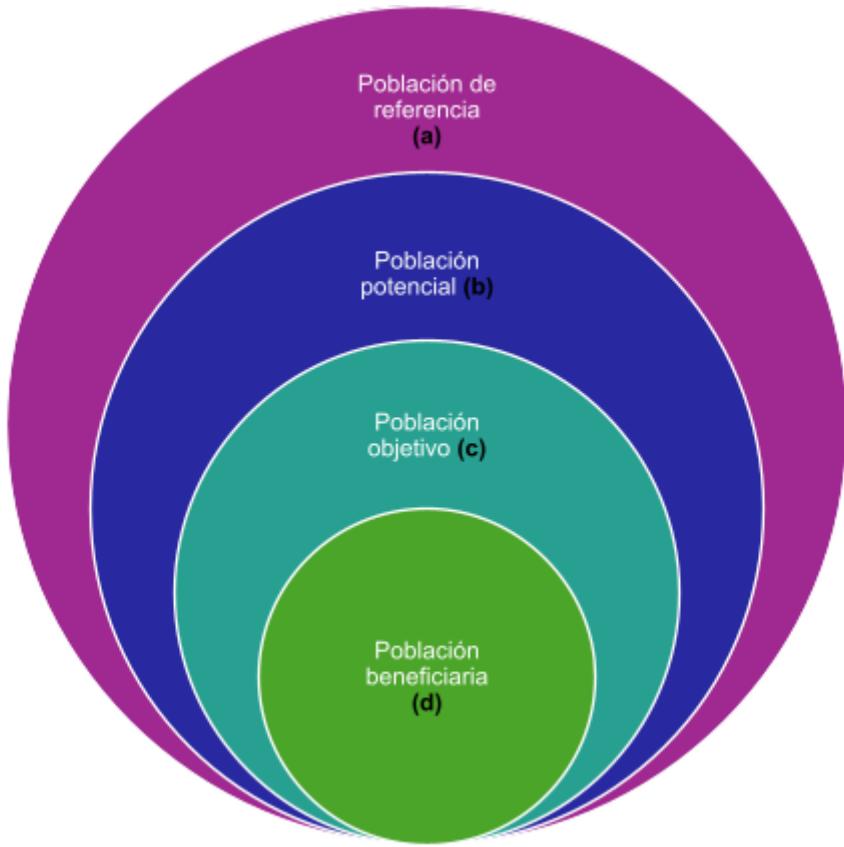
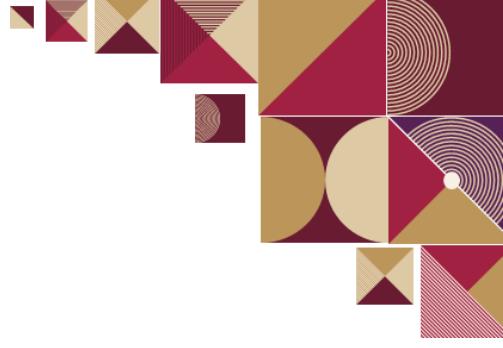
Ante las restricciones de recursos presupuestales y humanos, la eficiente y eficaz aplicación requiere orientar la atención de una población con características claramente definidas y relacionadas con el problema que se pretende resolver.





Entonces, la definición de la población objetivo requiere, además, de otros criterios para lograr la focalización que consiste en concentrar la provisión de bienes y/o servicios en una población claramente identificada con criterios de ubicación geográfica, grupos etarios, género, nivel de ingreso, pobreza, etcétera. Así, la selección de la población objetivo es crucial en el ordenamiento del programa, ya que solucionar la problemática de esta población es lo que justifica la existencia del mismo, puesto que existen recursos presupuestales y humanos limitados y su eficiente aplicación requiere orientarlos a la atención de una población con características claramente definidas y relacionadas con el problema que se pretende resolver.

Figura 1. Universo de beneficiarios del PbR



Fuente: Elaboración de la Secretaría de Planeación y Evaluación. México, 2025.

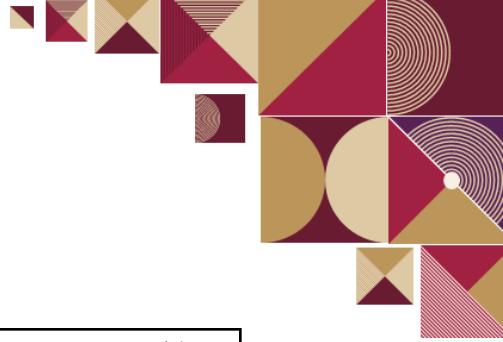
### Propuesta de intervención

Adquisición de equipo de computo y tecnología de punta que permitan el uso eficiente de las TIC's

Mejora del PbR-SED

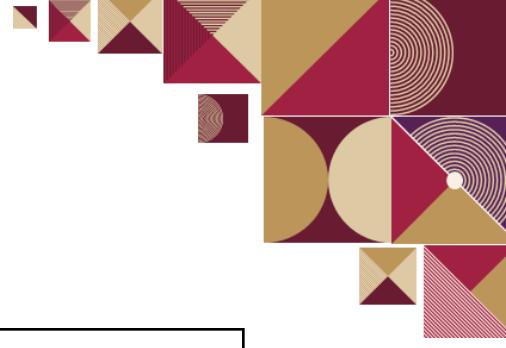
Modernización administrativa

Fin	Indicadores	Medios de verificación	Supuestos



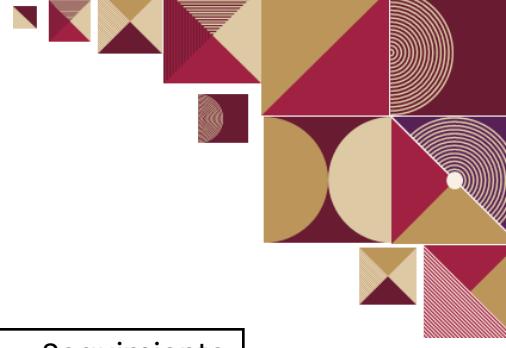
Incrementar la credibilidad y confianza ciudadana	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Nivel de satisfacción ciudadana en la administración pública municipal</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Encuestas de percepción ciudadana.</li> <li>-Reportes de organismos de evaluación externa (consulta Mitosky-150 alcaldes)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Voluntad política para implementar los cambios.</li> <li>-Participación ciudadana en la toma de decisiones</li> </ul>
<b>Propósito</b>			
Mejorar la gobernabilidad en la administración pública municipal	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Índice de Gobernabilidad de Pachuca</li> <li>-Número de manuales administrativos realizados</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Reportes de gestión y desempeño</li> <li>-Evaluaciones de los PbR's</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Coordinación efectiva de las secretarías e institutos</li> <li>-Disponibilidad de recursos técnicos, humanos y financieros</li> </ul>
<b>Componente</b>			
1. Modernización Administrativa	<ul style="list-style-type: none"> <li>1.1 % de avance de la implementación del programa</li> <li>Número de trámites digitalizados</li> <li>1.2% de los PbR's que usa la ciencia de datos para el diagnóstico y la</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>1.1 informes de avance del programa</li> <li>1.2. plataforma electrónica (gobierno digital)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>1.1. Adopción de nuevas tecnologías por parte del personal</li> <li>1.2. Interés del personal en las capacitaciones</li> </ul>





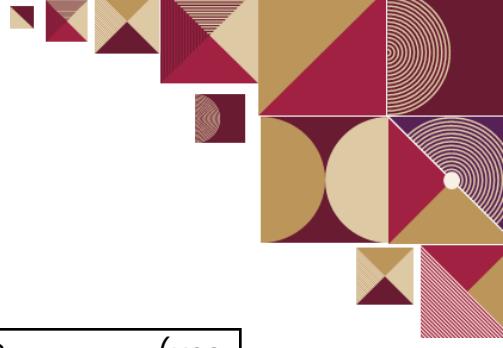
	toma de decisiones		
<b>Actividades</b>			
1. Capacitación y profesionalización	<p>1.1. % de empleados capacitados en materia de PbR áreas.</p> <p>1.2. % de incremento en habilidades digitales del personal de planeación.</p>	<p>1.1. Registros de asistencia a capacitaciones y constancias.</p> <p>1.2. Evaluaciones de desempeño del personal de planeación (test).</p>	<p>1.1. Disponibilidad de presupuesto para formación. Vinculación con IES para que otorguen la capacitación.</p> <p>1.2. Participación activa del personal en capacitaciones.</p>
2. Optimización de recursos para el reacondicionamiento del equipo de computo	<p>2.1. Reducción de costos en equipo de computo</p> <p>2.2. Porcentaje de procesos optimizados por el según el enfoque de PbR</p>	<p>2.1. Reportes financieros</p> <p>2.2. Auditorías internas y externas</p>	<p>2.1. Uso adecuado de los recursos financieros.</p> <p>2.2. Implementación efectiva de los PbR's en la acción pública municipal</p>
3. Fortalecimiento de la coordinación intermunicipal.	3.1. Porcentaje de evaluaciones externas firmados con los	3.1. Informes de colaboración institucional	3.1. Voluntad de cooperación horizontal entre municipios





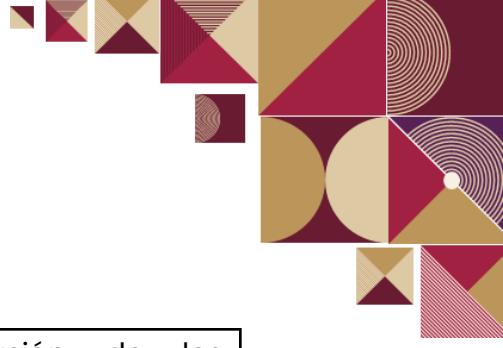
	<p>municipios de la ZM</p> <p>3.2. % de convenios PbR's y/o proyectos conjuntos entre dependencias</p>	<p>y/o documento firmado</p> <p>3.2. Registro de PbR's y/o proyectos</p>	<p>3.2. Seguimiento efectivo a acuerdos interinstitucionales (minutas)</p>
4. Transversalidad para la elaboración de los PbR's y Proyectos.	<p>4.1. % de dependencias que integran enfoques transversales en sus PbR's</p> <p>4.2. Porcentaje de proyectos diseñados con enfoque transversal</p>	<p>4.1. Reportes de los PbR's / PbR's revisados y aprobados</p> <p>4.2. Documentos de los proyectos revisados y aprobados</p>	<p>4.1. Comunicación y colaboración efectiva entre secretarías e institutos</p> <p>4.2. Disponibilidad de datos e información para diseñar proyectos con enfoque transversal</p>
2. Desarrollo de la plataforma PbR	<p>5.1. Número de publicaciones de PbR's en la plataforma digital</p> <p>2.2. Visitas a la</p>	<p>5.1. registro de visitas a la plataforma</p> <p>5.2. % de compatibilidad con el</p>	<p>5.1. interés ciudadano en la información municipal</p> <p>5.2. Buen funcionamiento de la plataforma</p>





	plataforma de los PbR's	informe de gobierno	PbR didáctico) (uso
3. Intranet de la APM	<p>6.1. % de trabajadores con acceso al intranet</p> <p>6.2. % de documentos digitalizados y compartidos</p>	<p>6.1. Registro de uso del intranet</p> <p>6.2 encuestas de satisfacción del personal municipal</p>	<p>6.1. Capacitación y/o guía adecuada para el uso del intranet</p> <p>6.2 Suficiente infraestructura tecnológica / Interés por usar el intranet</p>
4. Sistema de gestión de correspondencia	<p>7.1 % de documentos gestionados digitalmente</p> <p>7.2 Reducción de tiempos de respuesta de trámites internos</p>	<p>7.1 Registro de documentos en el sistema de gestión</p> <p>7.2 reportes de eficiencia administrativa</p>	<p>7.1 adopción y capacitación del personal de planeación en el uso del sistema</p> <p>7.2 Disponibilidad de recursos tecnológicos adecuados</p>
5. Micrositios para los 7 institutos municipales	<p>8.1 número de micrositios desarrollados y operativos</p> <p>8.2 % de incremento en la</p>	<p>8.1 registros de visitas y uso de los micrositios</p> <p>8.2 reportes de</p>	<p>8.1 colaboración de los institutos en la gestión de contenidos</p> <p>8.2 Adecuada promoción y</p>





	consulta de información de los institutos	funcionamiento de las plataformas	difusión de los micrositios
--	---	-----------------------------------	-----------------------------