

**MANUAL PARA LA ELABORACIÓN DEL PROGRAMA
BASADO EN RESULTADOS (PbR)**
CAPITULO I



"La política es más peligrosa que la guerra, porque en la guerra solo te matan una vez"(Wiston Churchill).

Tabla de contenido

Introducción.....	3
Fundamentos teórico conceptuales de la Matriz de Marco Lógico.....	5
Recomendaciones.....	9
El Método del Marco Lógico.....	11
Las categorías lógicas de la MIR.....	12
El inicio del método. Identificar con claridad el problema que se busca resolver.	14
1. Antecedentes.....	15
2. Definición del Problema.....	17
3. Estado actual del problema.....	20
4. Evolución del problema.....	21
5. Población o área de enfoque potencial objetivo.....	23
6. Propuesta de intervención.....	25
ACTIVIDAD 1.....	27

Introducción

El **Presupuesto Basado por Resultados (PbR)** es la principal herramienta con la que se cuenta para dar cumplimiento al **Plan Municipal de Desarrollo 2024-2027 de Pachuca de Soto** y por ende al proyecto de la Capital de la Transformación que encabeza nuestro alcalde, el **L.A. Jorge Alberto Reyes Hernández**. Por lo que es importante partir del entendido de que el PMD 2024-2027 se integra por 4 Acuerdos para la Transformación de Pachuca, 1 Acuerdo Transversal, 39 objetivos, 113 estrategias y 446 líneas de acción que en su conjunto deben ser cubiertas por los PbR's de la administración pública municipal.

En este sentido, la eficacia operativa de los PbR's depende de la alineación que se tenga con el PMD 2024-2027, su diseño e innovación, lo cual, deja en claro que se deben tomar en cuenta aspectos clave como la implementación, organización, control y la comunicación entre secretarías e institutos, la asignación del personal y de recursos. Asimismo, se debe tomar en cuenta los obstáculos inter-institucionales presentes en cualquier organización como la pereza, la incompetencia, el choque entre organizaciones, el tiempo de gestión y los valores.

Por esta razón, para elaborar los PbR's se debe seguir la línea de la rendición de cuentas, la transparencia, el acceso a la información y un enfoque de calidad del gobierno que fomente una buena coordinación y estructura de

la acción pública, con el objeto de crear políticas, programas, proyectos y acciones concretas que se reflejen en un cambio sustancial en la Capital de la Transformación.

Partiendo de los elementos antes mencionados, la Secretaría de Planeación y Evaluación pone a disposición de las secretarías e institutos del municipio este manual como una herramienta metodológica a fin de que se puedan cumplir dos objetivos institucionales; el primero, es orientar un correcto diseño e implementación de los PbR's a fin de dar cumplimiento a los 39 objetivos del PMD 2024-2027 y el segundo, articular las acciones de la administración pública municipal con programas y proyectos bien definidos capaces de fomentar un entramado institucional firme y que a su vez sea promotor del **valor público** entre la población no solo del municipio, sino de la Zona Metropolitana de Pachuca.

La propuesta planteada se sustenta en la metodología del Marco Lógico elaborada por la CEPAL (2011) a fin de cuantificar los avances de la acción pública, por lo que el meollo lo encontramos en dar cumplimiento a los siguientes elementos:

1. Desarrollar, implementar y evaluar PbR's y Proyectos Estratégicos para la administración pública municipal de Pachuca 2024-2027 con visión al 2040.

2. Fomentar una cultura de servicio público sustentada en valores y principios éticos que se reflejen en el quehacer cotidiano de las instituciones y de los servidores públicos.
3. Facilitar los mecanismos de información y de rendición de cuentas hacia la ciudadanía y entidades fiscalizadoras.
4. Promover una reingeniería que permita armonizar los instrumentos de administración y gestión necesarios para el logro de objetivos.

Fundamentos teórico conceptuales de la Matriz de Marco Lógico.

La metodología de la Matriz de Marco Lógico (MML) se deriva del desarrollo de dos teorías: la primera, es la **Teoría General de Sistemas** desarrollada a principios de la década de 1950 donde se establece que los sistemas existen dentro de otros sistemas, los sistemas son abiertos y mantienen una interacción con el exterior, por lo tanto, la función del sistema dependerá de su estructura y organización; la segunda, es la **Teoría de la Motivación**, donde se retoma la idea de que no todas las personas tienen la misma conducta, sino que por el contrario, se mantienen diferencias de comportamiento, encontrando el estímulo de su acción en la motivación que se tiene en un momento determinado.

Por lo tanto, lo que motiva el comportamiento de una persona es la necesidad de satisfacer una necesidad y en medida de que dichas

necesidades se van cubriendo, van surgiendo nuevas, persiguiendo una lógica de jerarquía de necesidades que van desde las básicas (alimentarse, vestirse), las de seguridad (no perder lo alcanzado), las afectivas (reconocimiento), y finalmente las de ego (prestigio, filantropía). De forma paralela, un enfoque que complementa lo anterior, lo encontramos en la propuesta de Douglas Mc Gregor, quien postula que en cualquier organización las personas se ubican en algún punto que va desde un **extremo X a otro extremo Y** (Aldunate, 2011, p.7).

Partiendo de estos elementos, para que las secretarías e institutos del municipio sean productivos deben partir de la definición de los resultados esperados de cada grupo de trabajo (**extremo X, extremo Y**) permitiéndoles innovar en medida que se alcanzan los objetivos, bajo el entendido de que todos ellos deben ser medibles, verificables y evaluables.

Extremo X

Las personas de este extremo son renuentes a asumir riesgos, iniciativas o compromisos, por lo que prefieren trabajar en ambientes muy bien configurados, con un jefe que les diga qué hacer y normas claras de cómo hacerlo, su motivación en este sentido es el salario.

Extremo Y

En este extremo se ubican las personas a quienes les aburre la rutina, buscan innovaciones en su trabajo, son creativas y prefieren situaciones no estructuradas que les brinde un espacio para su realización personal. Su motivación en este sentido, es el reconocimiento por la solución de problemas para mejorar el trabajo.

De forma paralela, el Marco Lógico incorpora la propuesta de la Escuela Conductual -fijar resultados y dejar actuar- y lo combina con el aporte de la visión sistémica -el desglose analítico de objetivos- de cadenas causa-efecto que siguen una dinámica de transformación, lo que es conocido como árbol de problemas, es decir, las cadenas de causa-efecto plantean que para solucionar un problema se deben reconocer todas las causas inmediatas que lo determinan, lo que permitirá identificar las causas raíz y con ello edificar propuestas de solución sólidas en el árbol de objetivos. Para exemplificar y dar acompañamiento a la construcción sistémica de los PbR's, este manual tomará como ejemplo a la Corrupción Administrativa en Pachuca de Soto durante la década del 2010.

Para lo anterior, se debe comprender que el análisis sistémico de cualquier problema público requiere del entendimiento de que los problemas son complejos y que son provocados por múltiples causas bajo la lógica de que cada una es provocada por otras causas y éstas a su vez por otras sub-causas de tal forma que las causas se van desagregando según su nivel jerárquico. Es decir, el desglose analítico explica el problema en relación de un esquema causa-efecto, lo que permite que la solución se desarrolle bajo la misma lógica (árbol de objetivos), pero desencadenadas por la acción de un programa sobre los factores directos de la solución elegida.

El último elemento del Marco Lógico es la creación de un instrumento de gestión muy compacto y que caracteriza al método: La **Matriz de Marco**

Lógico (MML) o Matriz de Indicadores para Resultados (MIR). Dicha matriz cruza cuatro niveles de objetivos con cuatro ámbitos asociados a la gestión para presentar de manera precisa la transformación que se desea lograr con el programa.

La **MIR**, sintetiza la información clave para llevar a cabo un programa o proyecto. Por lo que nos basaremos en el diseño de Aldunate (2011) para la descripción de los objetivos y los ámbitos de gestión. Es en este sentido que los cuatro niveles de objetivos son:

- **Fin:** el impacto social que genera la solución propuesta.
- **Propósito:** la intención y/o finalidad por la que se desarrolla la solución propuesta.
- **Componentes:** los productos o servicios que el programa entrega para resolver el problema.
- **Actividades:** las acciones necesarias para generar los productos que entrega el programa (para generar los componentes).

Por su parte, los ámbitos de gestión que se deben incorporar a la **MIR** son:

- **Comunicación:** es importante describir en lenguaje simple los objetivos de cada nivel. Esto dará lugar a la columna de resumen narrativo.

- **Gestión:** se requieren indicadores capaces de reflejar el avance hacia el logro de los objetivos en cada nivel. Se manifiesta en la columna de indicadores.
- **Transparencia:** un consultor independiente debe poder verificar el valor de los indicadores, lo cual se reflejará en la columna de medios de verificación.
- **Riesgos a enfrentar:** circunstancias externas a la gestión del programa que pueden incidir en que éste logré sus objetivos. De esto da cuenta la columna de supuestos.

En suma, la **MIR** no sólo es una forma de presentar información, sino que contribuye también a asegurar una buena conceptualización y diseño de las iniciativas de inversión. *si la MML ha sido preparada correctamente, se tendrá la seguridad de que no se están ejecutando actividades innecesarias, como también de que no falta ninguna actividad para completar la entrega de los bienes y servicios del programa* (Aldunate, 2011, p. 15). Así mismo se sabrá que los servicios que genera el programa son los necesarios y suficientes para solucionar el problema que le dio origen.

Recomendaciones

Antes de realizar el PbR bajo la metodología del Marco Lógico, es necesario resaltar las recomendaciones del manual 68 de la CEPAL que indican que es

MEJOR REALIZARLO EN GRUPO. Por lo que a continuación describimos 6 recomendaciones que se deberían seguir para su elaboración.

1. Se recomienda que el diagnóstico se elabore por personas de distintas vivencias, perfiles profesionales y puntos de vista, esto, con la finalidad de ampliar el campo de exploración de causas y soluciones.
 - a. Identificar las facultades y atribuciones de la secretaría y/o instituto y enfocarse en aquellas que tengan mayor factibilidad tomando en consideración el presupuesto y capacidad operativa.
 - b. Identificar los objetivos de los Programas de la ONU, los Planes Sectoriales de los gobiernos federal y estatal que correspondan al problema en cuestión y mantener congruencia con los mismos. A esto se le conoce como alineación.
 - c. Tomar como punto de partida a 3 autores que sean referentes con respecto al tema y/o problema a tratar.
 - d. Considerar las experiencias de vida de las personas que elaborarán el PbR.
2. El diagnóstico no puede ser realizado **ni por una sola persona, ni mucho menos al interior de una oficina.** Sino que se debe salir

a recoger los aportes de la ciudadanía con respecto al problema y sus posibles vías de solución.

3. Para definir cada causa, la pregunta básica es, **¿por qué?**, consultada esta pregunta a diversas personas, es que se puede encontrar respuestas distintas. **Todas ellas son válidas.**
4. A cada respuesta, preguntar nuevamente **¿por qué?**, es necesario para averiguar las causas anteriores.
5. Si al preguntarse **¿podemos actuar para corregir eso?** La respuesta es positiva, la cadena se detiene en esa rama. Y se anota la acción que se ha identificado que puede tomarse.
6. Si la respuesta a la pregunta del punto 4 es negativa, se debe repetir el procedimiento hasta que se pueda actuar de forma directa.

El Método del Marco Lógico.

La **Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)** está orientada a la solución de problemas específicos. Por ello, el método se basa en el marco lógico, el cual tiene tres grandes fases: *en la primera, se identifica el problema a resolver por medio de un diagnóstico sistemático amplio, que permita establecer las causas del problema y por qué no ha logrado ser resuelto; en la segunda fase, se construye un modelo sistemático que expresa las condiciones lógicas de toda índole que deben cumplirse para que el problema se resuelva; y en la tercera fase, se construye un instrumento gerencial que*

registra la estrategia de solución, en la forma de una matriz de objetivos secuenciales que deben alcanzarse. En esta tercera fase, se incorporan los indicadores necesarios para mantener el seguimiento y control sobre la gestión de la solución (Aldunate, 2011, p. 8).

Las categorías lógicas de la MIR.

La aplicación de la MIR en los PbR's -que para el ejemplo de este manual es el combate a la corrupción administrativa- se basa en identificar el entorno del programa. De los cuatro objetivos que corresponden a distintas categorías lógicas, dos son exógenos (pertenecientes al contexto político, económico y social) y dos endógenos (ámbito de gestión gerencial del programa).

Como se observa en el cuadro 1, las categorías exógenas reflejan un **Propósito** (impacto en la población, que se espera de la realización del programa) y la otra **Fin** (el entorno de la política pública en la que se inserta el impacto esperado). Las dos categorías endógenas se refieren a la gerencia del programa. Son relaciones del tipo insumo-producto, pues detallan lo que el programa produce (**Componentes**) para entregar a sus beneficiarios y las (**Actividades**) por medio de las cuales se producen dichos componentes. La distinción de estas dos categorías implica el punto central de la MIR. Es decir, al ser exógenas, las dos primeras categorías constituyen una demanda social, a la cual el diseño del programa responde con una oferta de bienes y servicios (componentes).

Cuadro 1. Clasificación de los objetivos en torno al programa público

Ámbito	Preguntas clave	Categorías lógicas	Contenido	Generación de objetivos
Político, económico y social	¿Por qué realizar el programa?	Fin Propósito	Política pública Impacto en la población	Exógena
Gerencial	¿Cómo realizar el programa?	Componentes Actividades	Productos entregados Acciones emprendidas	Endógena

Fuente: retomado del Manual para la Formulación de Programas con la Metodología del Marco lógico. Manual 68, CEPAL, (2011). México, 2025.

Tal y como la menciona Aldunate (2011), *el éxito del programa se obtiene sólo si lo que ofrece el diseño del programa satisface la demanda externa a él. Es en este sentido, que la correcta aplicación del método, implica considerar la existencia de una articulación entre dos planos: la oferta social y la demanda programática. Esta articulación es el Propósito, que se puede definir de dos maneras distintas:*

1. *Como especificación de la demanda social: la solución a un problema específico de una población, que está pendiente desde antes de decidir el programa, y que deberá ser resuelto por vía de la acción del programa, y;*
2. *Como proyección del resultado que debería producir en la población la disposición de los bienes y servicios que efectivamente genere el programa.*

Estas dos definiciones pueden estar alineadas o no, dependiendo de si el diseño lógico del programa está bien alineado con las necesidades que le dieron origen.

El inicio del método. Identificar con claridad el problema que se busca resolver.

Como se dijo con antelación el Marco lógico es en esencia un método para la resolución de problemas de forma sistémica, lo cual implica la definición clara del problema a tratar, para nuestro ejemplo, la corrupción administrativa en Pachuca durante la década del 2010. Para ello, nos referiremos a una situación concreta en la cual identificamos tres elementos centrales:

1. Una Situación Actual, que corresponde a la realidad presente (década del 2010);
2. Una situación potencial (situación deseada), que es ese escenario que sería viable alcanzar, y;
3. La presencia de determinados tipos de obstáculos o de barreras existentes, las cuales impiden que la situación actual evolucione hacia la situación deseada.

La **primera tarea** es identificar correctamente el problema que se va a abordar, sus efectos y causas, para ello echaremos mano de la construcción de los llamados árbol de problemas y árbol de objetivos, y a partir de este último podremos definir las acciones que permitan atacar las causas del problema, combinándolas en alternativas del programa. Siguiendo los pasos del método, plantearemos nuestro problema a partir de los siguientes puntos:

- 1. Antecedentes.**
- 2. Definición del problema.**
- 3. Estado actual del problema.**
- 4. Evolución del problema.**
- 5. Población o área de enfoque potencial objetivo.**
- 6. Propuesta de intervención.**

Para dar seguimiento a lo anterior y con la finalidad de brindar una guía para el desarrollo de los puntos, se exemplificará bajo el contexto de la corrupción administrativa en Pachuca durante el primer quinquenio de la década del 2010.

1. Antecedentes.

Nuestro país se ha comprometido a nivel internacional a tomar medidas para combatir la corrupción. Ha firmado tres importantes convenios anticorrupción: la Convención Interamericana contra la Corrupción de los Estados Americanos (OEA), la Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (ONU), también conocida como la convención de Mérida.

Estos instrumentos jurídicos establecen mecanismos para combatir diferentes dimensiones de la corrupción, además de que promueven y

facilitan la cooperación entre los países. Por esta razón, dichos elementos se retoman en el Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción (PNRCTyCC) 2008-2012 como sustento jurídico.

En México, en los últimos diez años se ha avanzado significativamente en materia de rendición de cuentas, entre lo que destaca: La creación de la Auditoría Superior de la Federación; la publicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental; la creación del Instituto de Acceso a la Información (IAFI); la instauración del servicio profesional de carrera a nivel federal; la suscripción de convenciones contra la corrupción; la independencia de los órganos internos de control respecto de las dependencias y entidades controladas; la aplicación de programas de monitoreo ciudadano y testigos sociales, y el lanzamiento de portales de obligaciones de transparencia.

De 2001 a 2012 se han instaurado en la federación dos programas nacionales de combate a la corrupción, el primero, se ha orientado a cambiar el enfoque correctivo de la fiscalización y el control para darle un carácter preventivo y de corresponsabilidad de la Administración Pública Federal en el combate a la corrupción; el segundo, se enfocó a fortalecer la rendición de cuentas, como la reforma constitucional que reconoce el acceso a la información como un derecho fundamental, estableciendo principios y criterios que deben cumplir las instituciones públicas en todos los niveles de gobierno.

Para el caso de Pachuca de Soto, el primer elemento anticorrupción en el municipio fue su catálogo de trámites y servicios como instrumento de transparencia, este se incorporó en la administración 2000-2003, posteriormente se incluye como parte del mandato en materia de transparencia en el artículo 22, fracción V de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental para el Estado de Hidalgo, la cual entró en vigor en el 2006.

Dicho catálogo se encuentra clasificado según los trámites y servicios que ofrece cada secretaría y/o dependencia del Ayuntamiento, donde se puede identificar el trámite y el formato disponible. En total, suma 182 trámites y servicios, de los cuales, 37 cuentan con un formato electrónico, 14 son mediante oficios de solicitud y 131 se tienen que realizar por atención personal del servidor público.

2. Definición del Problema

Al realizar un breve estado del arte, es decir, identificar a los principales autores y sus enfoques de análisis sobre la corrupción a nivel Latinoamérica, se logró definir que lo primero que se debe hacer es una distinción entre los diferentes ámbitos de la corrupción, ya que existe la corrupción política, judicial, administrativa, social y electoral, lo que indica que hay diferencias en cuanto a su ámbito y tipología de desarrollo como el soborno, extorsión, cohecho, nepotismo, peculado, tráfico de influencia, malversación de fondos etc. Por lo tanto, a pesar que hay una interconexión entre los diferentes

ámbitos, cada uno se debe atender acorde a sus peculiaridades, pues, aunque en apariencia la corrupción es igual en todos lados, esta se desarrolla bajo dinámicas específicas según su ámbito. Por lo tanto, siguiendo la lógica institucional nuestro problema a tratar es la **Corrupción Administrativa**.

En México, como en el resto del mundo, las ciudades se distinguen como sitios que impulsan la productividad y el desarrollo de la población. Sin embargo, de acuerdo a los datos del *Instituto Mexicano para la Competitividad* (IMCO) en su *Índice de Competitividad Urbana 2012*, nuestras ciudades en muchos aspectos no están funcionando como deberían. Esto se debe en gran medida por el bajo desempeño de las instituciones encargadas de gobernarlas, lo cual da como resultado que no se estimule el incremento de la calidad de vida de sus habitantes. *El mal funcionamiento se ve reflejado en la expansión caótica de las manchas urbanas, en la insuficiencia del suministro del agua, la saturación vehicular, contaminación, espacios públicos deteriorados y abandonados, la inseguridad de la población y la falta de confianza en las instituciones locales. Estos síntomas en su conjunto hacen de las ciudades lugares menos atractivos para vivir, invertir y trabajar* (IMCO, 2012, p. 13). Esto se ve reflejado en estructuras organizacionales inadecuadas donde no se cuenta con los recursos técnicos necesarios, pues parte de las personas que ocupan puestos clave son producto de favores políticos, compadrazgos e incluso del

nepotismo, lo que incrementa la probabilidad de que los recursos financieros se desvíen por actividades como el peculado o cohecho.

Para el contexto de Pachuca de Soto, durante las décadas de los 90 y 2000 la corrupción logró erosionar la credibilidad de sus instituciones públicas, lo que puso en tela de juicio la legitimidad de su gobierno. De forma paralela, la corrupción debilitó los mecanismos de rendición de cuentas al generar políticas y decisiones secretas, lo que trajo como consecuencia que se distorsionaran los incentivos de los actores económicos, es decir, se generó un ambiente de incertidumbre que redujo el nivel de inversión de largo plazo en el municipio, pues se fomentaron inversiones de corto plazo basadas en expectativas especulativas. Esto fue ocasionado por la aplicación arbitraria de regulaciones y contratos, donde las micro empresas tuvieron menor probabilidad de invertir. Este fenómeno es bastante común en Latinoamérica, pues de acuerdo a los estudios de Brunetti (1997), se logró demostrar con el indicador de "*credibilidad de reglas*" que la baja credibilidad está relacionada con niveles menores de inversión y crecimiento.

De forma complementaria las consecuencias que trae la corrupción administrativa en el contexto local son:

1. La corrupción erosiona la credibilidad y confianza de las instituciones, la política y los políticos;

2. Debilita los mecanismos de rendición de cuentas al generar decisiones y políticas secretas, dada su naturaleza ilícita;
3. Distorsiona la justa adjudicación de contratos públicos y reduce la calidad de los servicios públicos municipales;
4. Limita la posibilidad de desarrollar un sector privado competitivo;
5. Se cuestiona la legitimidad institucional, pues la corrupción excluye a ciertos grupos sociales e incluye a otros a través de una relación dependiente 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.

3. Estado actual del problema

De acuerdo al análisis en torno a la corrupción administrativa en Pachuca de Soto durante el periodo señalado, se caracterizó por un entorno con parcialidad jurídica, pues de acuerdo a los diferentes reportes y notas periodísticas la aplicación de leyes y reglamentos fue parcial¹. Esta idea se refuerza con los resultados que arroja Transparencia Mexicana, pues según los resultados 2010 del ***Índice Nacional de Transparencia y Buen Gobierno***, indicador aplicado por *transparencia mexicana*, el Estado de Hidalgo está ubicado en el lugar número 28 de la jerarquía de entidades federativas, sólo

¹ Al decir que la aplicación de las normas es parcial nos referimos, por ejemplo, a los casos de cohecho, donde el servidor público favorece a sus amistades exentándolos del pago y/o del trámite en cuestión. Cabe señalar que dicha información se nos proporcionó por parte del mismo personal que labora al interior del Ayuntamiento.

antes de los estados de Oaxaca, Guerrero, México, así como del Distrito Federal².

Aunado a lo anterior, en el **Índice de Transparencia y Disponibilidad de la Información Fiscal (ITDIF-M 2010)**, Pachuca de Soto presentó una calificación de 33.27 en una escala del cero a cien en materia de transparencia (tomando en consideración a los principales municipios del país), posicionándose con ello en el lugar número 78 de 100 posibles.

4. Evolución del problema

Para el periodo de análisis no existe una medición sobre corrupción para Pachuca de Soto, sin embargo, se cuenta con el análisis histórico del estado de Hidalgo en el **Índice Nacional de Transparencia y Buen Gobierno**, al ser Pachuca de Soto la capital del estado y estar gobernado por el mismo partido político durante el periodo de análisis, se estima que la tendencia de la corrupción va en el mismo sentido. La evaluación hidalguense en el índice referido fue de 11.6, lo cual significa que en 2010 existió corrupción en 11.6 de cada 100 ocasiones en que se realizó un trámite o se accedió a un servicio público. La tendencia general del Estado fue decadente pues en 2001 el índice que nos ocupa fue de 6.7, cayó a 3.9 en 2003, subió a 11.4 en 2005, descendió a 7.1 en 2007, y en 2010 llegó a su máximo histórico.

² Índice nacional de corrupción y buen gobierno 2010 de Transparencia Mexicana, publicado en <http://www.transparenciamexicana.org.mx/>, p. única.

De acuerdo, con el Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno 2010 (INCBG), los trámites y/o servicios donde hay más actos de corrupción y que aplica a la jurisdicción municipal son los siguientes:

Cuadro II. El INCBG por trámite y servicio 2001-2010.

Trámite o servicio	ICBG 2001	ICBG 2003	ICBG 2005	ICBG 2007	ICBG 2010
Evitar que el agente de tránsito se lleve el auto al corralón / sacara el automóvil del corralón.	57.2	53.3	60.2	50.1	59.68
Evitar ser detenido y/o infraccionado por un agente de tránsito.	54.5	50.3	50.0	56.2	68.03
Trabajar o vender en la vía pública.	18.7	16.0	23.4	17.5	22.91
Pedir al camión del municipio que se lleve la basura.	27	24.4	22.8	27.2	21.97
Obtener agua de la pipa del municipio	12.9	11.3	10.7	14.9	15.30
Obtener una licencia de demolición, construcción o alineamiento o número oficial.	16.8	13.2	13.9	15.1	13.07
Introducción o regularización de servicios: agua, drenaje, alumbrado, pavimento, mantenimiento de parques y jardines.	8.5	6.3	6.1	6.1	5.02
Ingresar a trabajar al gobierno.	-	-	6.2	6.1	7.42
Obtener o acelerar actas de nacimiento, defunción, matrimonio o divorcio.	10.0	7.9	6.7	6.6	7.11
Conexión o reconexión de agua y/o drenaje de domicilio.	10.8	8.6	7.7	7.7	6.73
Solicitar constancia de uso de suelo.	-	-	7.1	3.8	8.04
Solicitar un permiso de instalación de un negocio o abrir un establecimiento.	-	-	6.7	9.7	9.87

Fuente: Transparencia Mexicana. Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno 2001 al 2010. México, 2025.

5. 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).
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).
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, se debe limitar la discrecionalidad de 97 directores y 59 coordinadores en todas sus subdivisiones, 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.

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

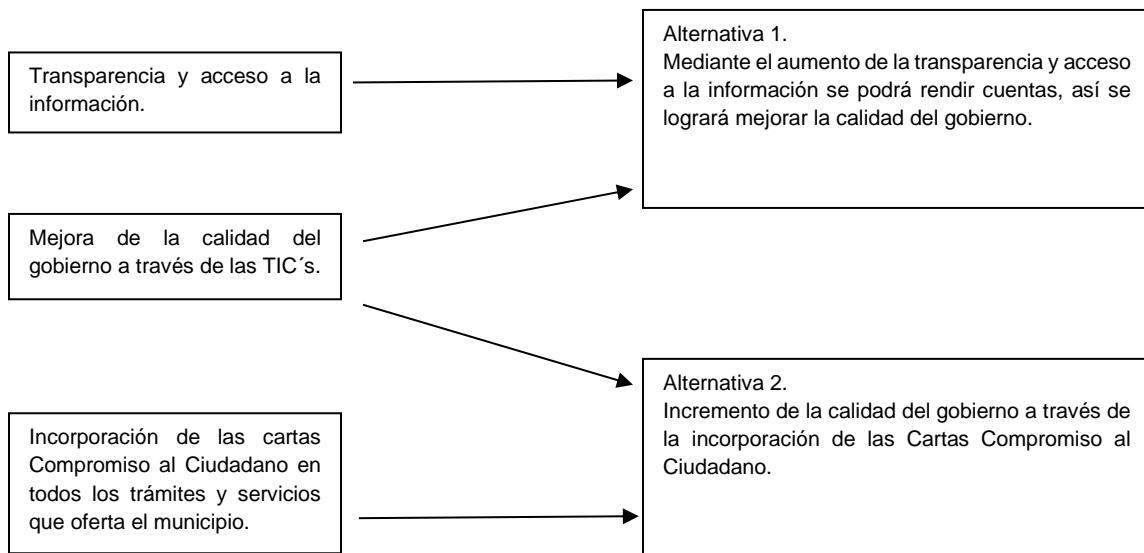


Fuente: Elaboración de la Secretaría de Planeación y Evaluación. México, 2025.

6. Propuesta de intervención.

Para configurar las alternativas de solución del problema se agruparán acciones complementarias. Cada acción sustituta, junto con las que sean complementarias, dará origen a una alternativa del programa.

Configuración de Alternativas



Una de las recomendaciones al respecto que tenemos de Aldunate (2011), es que una vez definidas las alternativas de solución, se deberá analizar de forma preliminar la factibilidad de cada una. Para ello es conveniente discutir en el equipo del programa cada alternativa considerando los siguientes aspectos:

- Viabilidad técnica de implementarla.
- Aceptabilidad de la alternativa por la sociedad.
- Financiamiento requerido vs el disponible.
- Capacidad institucional para ejecutar y administrar la alternativa del programa.

Por obvias razones este análisis preliminar permitirá descartar aquellas alternativas que por uno u otro motivo sean claramente no viables. De tal manera que nuestro árbol de objetivos funcione como un diagrama maestro del plan de acción para resolver el problema, lo que constituye el marco global para que cada uno de los involucrados en la solución del problema, conozca la estrategia general de solución, reconozca su propio papel y cuente con la carta de navegación para discutir los avances y los logros (Aldunate; 2011).

ACTIVIDAD 1

Tomando como punto de referencia el trabajo histórico desempeñado en la elaboración de su PbR y en las recomendaciones señaladas en este manual, desarrolle los puntos 1 al 6 descritos en este primer capítulo.

FECHA DE ENTREGA: 14 de febrero del 2025.

Bibliografía

Aldunate E. y Córdova J. (2011). Manual para la Formulación de Programas con la Metodología del Marco lógico. Manual 68, CEPAL. Naciones Unidas.