

Estudio sobre los efectos de la Vertiente Mejoramiento Integral de Barrios del Programa de Mejoramiento Urbano

— Documento sintético —



DESARROLLO TERRITORIAL

SECRETARÍA DE DESARROLLO AGRARIO, TERRITORIAL Y URBANO

CONeVal

Consejo Nacional de Evaluación
de la Política de Desarrollo Social



**EL COLEGIO
DE MÉXICO**



1. Antecedentes

- Para el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) es de gran relevancia contar con evidencia metodológicamente sólida acerca de los avances de los programas e intervenciones gubernamentales de desarrollo social. Por ello, las evaluaciones son un elemento indispensable, ya que ofrecen información sobre los aciertos de las intervenciones o sus áreas de oportunidad, además de contribuir a la transparencia y rendición de cuentas.
- Las evaluaciones de impacto son un instrumento valioso para la generación de evidencia sobre cómo una intervención afecta a su población beneficiaria. Este tipo de evaluaciones permiten conocer qué efectos tiene un programa sobre un aspecto en particular para la población que atiende y, en algunos casos, los mecanismos a través de los cuales se generan estos efectos.
- Por ello, con el objetivo de incentivar el desarrollo de evaluaciones de impacto de los programas y las acciones de política pública, desde 2013 el CONEVAL realiza la Incubadora de Evaluaciones de Impacto, como un espacio para que las personas funcionarias públicas desarrollen capacidades técnicas para la implementación de este tipo de evaluaciones y analicen la viabilidad de su desarrollo.
- La Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (Sedatu) participó en la Incubadora de Evaluaciones de Impacto 2022, con el propósito de analizar la factibilidad de desarrollar una evaluación de impacto del Programa de Mejoramiento Urbano (PMU).
- Asimismo, en 2022, la Sedatu, el CONEVAL y El Colegio de México (COLMEX) suscribieron un convenio con el objetivo de establecer un marco de colaboración para llevar a cabo, de manera conjunta, actividades de diseño y coordinación de estudios sobre el PMU, el cual surge de una iniciativa del CONEVAL, derivado de la participación de la Sedatu en la Incubadora.
- En este contexto, en 2022 se llevó a cabo una evaluación de impacto de la vertiente Mejoramiento Integral de Barrios del PMU mediante la colaboración de las tres instituciones que

suscribieron el convenio, la cual incluyó la recolección de información mediante entrevistas y encuestas sobre la percepción de las personas sobre sus colonias y los espacios públicos intervenidos por el PMU. La recolección de esta información se realizó entre agosto y septiembre de 2022, a población beneficiaria de los espacios públicos atendidos o elegidos para ser atendidos por el PMU, en 24 entidades federativas.

- Las oficinas de representación de la Sedatu en las entidades federativas fueron las encargadas de coordinar los trabajos de recolec-

ción de información, tarea que contó con el acompañamiento y supervisión del CONEVAL. Asimismo, El COLMEX, a través de un equipo de especialistas en la temática del desarrollo territorial y urbano del Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales, proporcionó acompañamiento y revisión técnica en el desarrollo de la evaluación.



2. ¿Qué es el Programa de Mejoramiento Urbano?

- El programa presupuestario S273 Programa de Mejoramiento Urbano (PMU), implementado desde 2019, realiza acciones dirigidas a la planeación del desarrollo urbano y el ordenamiento territorial. El programa tiene como objetivo “contribuir a que las personas que habitan en manzanas con medio, alto y muy alto grado de rezago urbano y social en los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México de las ciudades de 15,000 habitantes o más que forman parte del Sistema Urbano Nacional (SUN) 2018, reduzcan sus condiciones de rezago urbano y social, mediante la mejora en el acceso a bienes y servicios; así como las localidades de las regiones impactadas por los proyectos prioritarios y estratégicos del Gobierno de México”.
- El PMU hereda una visión transversal para fomentar entornos seguros, sostenibles, incluyen-
tes y sustentables a través de cuatro vertientes:
1. Mejoramiento Integral de Barrios (MIB); 2. Regularización y Certeza Jurídica (RCJ); 3. Planeación Urbana, Metropolitana y Ordenamiento Territorial (PUMOT) y 4. Obras Comunitarias.
- La vertiente de Mejoramiento Integral de Barrios, objeto de la evaluación, busca asignar y, en su caso, dotar u otorgar recursos federales a obras y proyectos de equipamiento urbano y espacio público, infraestructura urbana, movilidad y conectividad, proyectos integrales y obras comunitarias; así como a acciones de diseño urbano y servicios relacionados con obra, y desarrollo comunitario, en los diferentes sectores de la sociedad.



Mejoramiento Integral de Barrios (MIB)



Regularización y Certeza Jurídica



Planeación Urbana, Metropolitana y Ordenamiento Territorial



Obras Comunitarias

Fuente: elaborado por el CONEVAL.



3. Evaluación del Impacto de la vertiente de Mejoramiento Integral Barrios

- La evaluación de impacto de la vertiente Mejoramiento Integral de Barrios del PMU, llevada a cabo en 2022, incluyó la recolección de información mediante entrevistas y encuestas sobre la percepción de las personas respecto a sus colonias y los espacios públicos intervenidos por el Programa.
- El impacto del PMU se mide en seis indicadores de percepción que fueron definidos tomando en consideración los objetivos del Programa y la literatura sobre el tema:



Satisfacción con el entorno

- Satisfacción de vivir en la colonia
- Satisfacción con el mejoramiento y limpieza de los espacios públicos de la colonia
- Satisfacción con la calidad de los espacios públicos en la colonia



Percepción sobre seguridad

- Percepción sobre la seguridad
- Modificación de actividades por miedo a ser víctima de delitos
- Experiencias de delitos en la colonia
- Percepción sobre la seguridad en espacios públicos para mujeres, niñas y niños



Movilidad

- Percepción sobre la facilidad para trasladarse en la colonia en bicicleta o caminando.



Inclusión en espacios públicos

- Percepción sobre el acceso a espacios públicos de la colonia de manera segura, cómoda y libre para niñas, niños, mujeres, personas con discapacidad y adultos mayores.



Cohesión social

- Percepción sobre relación entre vecinos, existencia de redes de apoyo vecinal y resolución de conflictos entre vecinos.



Uso de espacios públicos

- Percepción sobre el uso de los espacios públicos en la colonia para actividades cívicas y de riesgo social.

“Con el fin de estimar el efecto del programa, el diseño establece como grupo de tratamiento a los espacios públicos beneficiados durante 2019, 2020 y 2021; mientras que el grupo de control es aquel que estaban por recibir el beneficio durante 2022, pero aún no había iniciado la construcción de obras al momento de la evaluación. Para cada espacio público en la muestra del grupo de tratamiento existe un espacio público en la muestra del grupo de control, similar en dos características particulares: número de obras realizadas en un mismo marco territorial y monto de inversión de la obra”.

Fuente: elaborado por el CONEVAL.

Encuestas

Se seleccionaron 204 espacios públicos:

- 85 beneficiados por el PMU entre 2019 y 2020.
- 60 beneficiados por el PMU en 2021.
- 59 seleccionados para ser intervenidos en 2022.

Baja California, Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Colima, Estado de México, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas.

Se recolectaron 3,734 encuestas en las áreas de influencia de los espacios públicos: usuarios de los espacios, residentes de la colonia, propietarios de negocios aledaños, personas que trabajan en la colonia.

Entrevistas

Se seleccionaron 10 espacios públicos:

- 2 espacios públicos intervenidos en 2019.
- 4 espacios públicos intervenidos en 2020.
- 4 espacios públicos intervenidos en 2021.

Baja California, Coahuila, Estado de México, Jalisco, Michoacán, Puebla, Tabasco, Veracruz, Yucatán y Zacatecas.

Se realizaron 62 entrevistas a usuarios, instructores, dueños de negocios aledaños y viviendas cercanas a la intervención.



Principales hallazgos

- Las acciones la vertiente Mejoramiento Integral de Barrios del PMU han generado en la población beneficiaria un efecto positivo en la satisfacción con el entorno y los impactos en la satisfacción de las personas son mayores ante intervenciones que ofrecen la oportunidad de desarrollar capacidades que les permitan: a) generar nuevas fuentes de ingreso –cursos de repostería, carpintería o inglés–, b) aprender nuevas habilidades o desarrollar pasatiempos o c) realizar ejercicio de manera individual o colectiva.
- El análisis de las entrevistas realizadas muestra que la infraestructura construida mejora las condiciones estéticas y funcionales de la colonia, incrementando la probabilidad de que el espacio público sea utilizado, pues provee de espacios para que las personas puedan realizar distintas actividades que previamente no existían. Para que el uso se desarrolle en condiciones óptimas, la infraestructura por sí sola no es suficiente, sino que deben existir condiciones mínimas de seguridad, mantenimiento y limpieza de la infraestructura provista”.
- A pesar de que la población ubica a la inseguridad como uno de los principales problemas en las colonias, la vertiente Mejoramiento Integral de Barrios del PMU en los espacios públicos mejora la percepción de seguridad. No obstante, se identifica que la mejora en la percepción de seguridad expresada por la población beneficiada se acompaña de la presencia de elementos de seguridad en las colonias y en las obras intervenidas, lo cual se traduce en un elemento externo al programa que podría influir en los resultados últimos de este.
- Sobre percepción de la movilidad en la colonia, solo se identificó efecto para espacios apoyados en 2021, debido a que en 2019 y 2020 se contemplaron muy pocas intervenciones orientadas a mejorar de manera directa la movilidad en las colonias, en cambio para 2021 se observó una mayor proporción de intervenciones que contribuyeron a mejorar la movilidad peatonal y en bicicleta. En este sentido, más obras de este tipo podría contribuir a incentivar a las personas a trasladarse caminando o en bicicleta.
- Las personas perciben que los espacios intervenidos por la vertiente Mejoramiento Integral de Barrios del PMU cuentan con las condiciones que permiten a niños y niñas, mujeres, adultos mayores y personas con discapacidad acceder y disfrutar de manera cómoda,

segura y libre de dichos espacios, principalmente en aquellos que tienen poco tiempo de haber sido intervenidos.

- La infraestructura pública creada o renovada por el programa podría propiciar las condiciones para la creación de lazos o redes sociales entre las personas de una comunidad, lo cual es un componente necesario para el fortalecimiento de la cohesión social.
- El seguimiento a las intervenciones la vertiente Mejoramiento Integral de Barrios del PMU con acciones orientadas a conservar y mantener los espacios públicos, y a propiciar actividades en los mismos, contribuyen a la sostenibilidad de los efectos del programa.
- Otro elemento que debe mejorarse para la sostenibilidad de la intervención de la vertiente Mejoramiento Integral de Barrios del PMU es la coordinación del propio Programa con

entidades federativas y con municipios en los que se ubican las obras, dado que, a mayor conservación y administración, mayor probabilidad de observar efectos positivos en el bienestar de la población de los municipios intervenidos.

- Con el propósito de que los efectos del PMU se traduzcan en una garantía más amplia del derecho a la ciudad, se requiere una mayor diversidad de obras que promueva el desarrollo local integral, así como focalizar acciones, desde el diseño de los proyectos y durante la supervisión de las obras, que aseguren la incorporación de infraestructura con adecuaciones especiales para población con discapacidad y población adulta mayor, de manera que se minimicen los obstáculos para el acceso a los espacios públicos de toda la población”.



Alcances y limitaciones del análisis

- La muestra para la evaluación solo incluyó espacios beneficiados (grupo de tratamiento) y seleccionados para ser beneficiados en el corto plazo (grupo de control).
- Si bien esto permitió manejar el sesgo de selección, dado que estos espacios cumplen con los criterios de elegibilidad del PMU, también implica que los resultados no puedan ser extrapolados a otros espacios que no han sido considerados para ser atendidos.
- No obstante, esta aproximación permite generar evidencia para la mejora de este o programas similares y para la toma de decisiones.
- Los indicadores para medir efectos del programa incluyen variables con un alto grado de subjetividad. La percepción de los usuarios está sujeta a elementos del contexto que afectan su medición, sin embargo, en este caso se buscó controlar por aquellos aspectos que pudieran tener alguna influencia en los resultados. "Se reconoce que los indicadores que se utilizan para medir los efectos del PMU en este análisis son de percepción, no obstante, permiten tener información sobre cómo las personas reconocen las mejoras en el entorno físico derivadas de la intervención del programa. El análisis además proporciona evidencia de los efectos del programa en el corto plazo, por lo que es necesario dar continuidad a una agenda de evaluación que profundice en la medición de los efectos del programa en otros indicadores, y en el mediano y largo plazo"
- La coordinación con la Academia permite robustecer el análisis, por lo que la participación del equipo investigador de El COLMEX fue fundamental en el desarrollo de la evaluación.
- Otro elemento que es relevante considerar, refiere a la recolección de información a través de las Oficinas de Representación de la propia SEDATU en las entidades federativas. Si bien esto permitió llevar a cabo la evaluación sin presupuesto que permitiera la contratación de un evaluador externo, también se pone en riesgo la objetividad del análisis.
- Por ello, se implementaron mecanismos para garantizar la externalidad del ejercicio, mediante la participación, por un lado, de personal del CONEVAL, en el diseño del estudio, de los instrumentos, la capacitación y la supervisión para el levantamiento y el análisis de la información y, por otro lado, de un equipo de investigadores del Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales de El COLMEX, quienes acompañaron y revisaron el estudio durante todo el proceso.



DESARROLLO TERRITORIAL

SECRETARÍA DE DESARROLLO URBANO, TERRITORIAL Y VIVIENDA

CONeVAL

Consejo Nacional de Evaluación
de la Política de Desarrollo Social



**EL COLEGIO
DE MÉXICO**

CONSEJO ACADÉMICO

Armando Bartra Vergés

Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco

María del Rosario Cárdenas Elizalde

Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco

Guillermo Cejudo Ramírez

Centro de Investigaciones y Docencia Económicas

Claudia Vanessa Maldonado Trujillo

Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco

Salomón Nahmad Sittón

Centro de Investigaciones y Estudios Superiores
en Antropología Social-Pacífico Sur

John Roberto Scott Andretta

Centro de Investigación y Docencia Económicas

SECRETARÍA EJECUTIVA

José Nabor Cruz Marcelo

Secretario Ejecutivo

José Manuel Del Muro Guerrero

Coordinador General de Monitoreo, Entidades
Federativas y Fortalecimiento Institucional

Karina Barrios Sánchez

Coordinadora General de Evaluación

Alida Marcela Gutiérrez Landeros

Coordinadora General de Análisis de la Pobreza

Daniel Gutiérrez Cruz

Coordinador General de Administración

Estudio sobre los efectos de la Vertiente Mejoramiento Integral de Barrios del Programa de Mejoramiento Urbano

Primera edición, febrero 2023

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social

Insurgentes Sur 810, colonia Del Valle, CP 03100,
alcaldía de Benito Juárez, Ciudad de México

Hecho en México

Consulte el catálogo de publicaciones en www.coneval.org.mx

Publicación a cargo de la Coordinación General de Evaluación. El contenido de esta obra es propiedad del CONEVAL. Se autoriza su reproducción por cualquier sistema mecánico o electrónico para fines no comerciales.