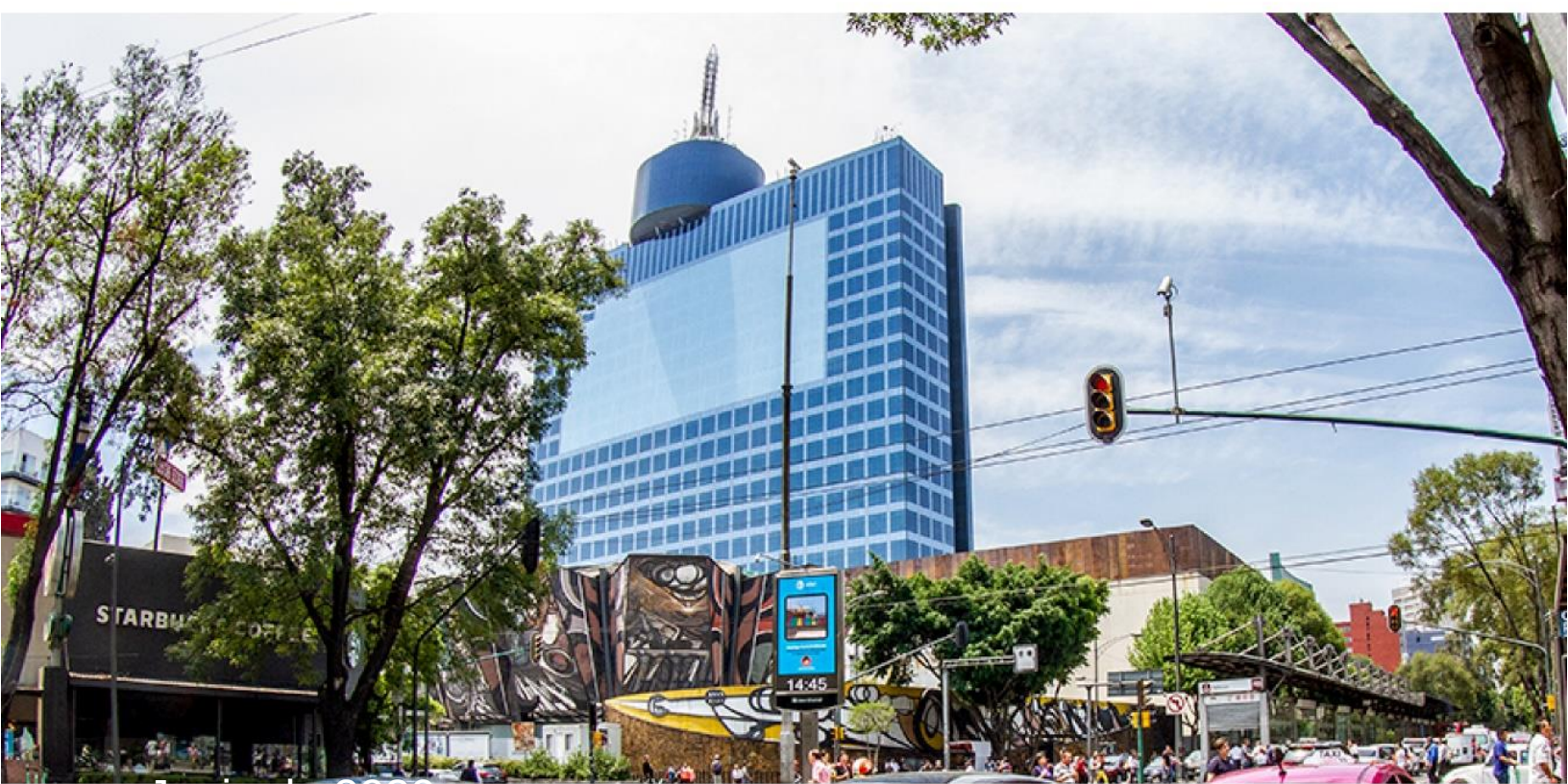


EVALUACIÓN DE DISEÑO CON TRABAJO DE CAMPO DE LA VERTIENTE DE PLANEACIÓN URBANA, METROPOLITANA Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL DEL PROGRAMA DE MEJORAMIENTO URBANO 2019-2020



Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
Insurgentes Sur 810 Colonia Del Valle
Alcaldía de Benito Juárez CP 03100
Ciudad de México

Citación sugerida:

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. *Evaluación de Diseño con Trabajo de Campo de la Vertiente de Planeación Urbana, Metropolitana y Ordenamiento Territorial del Programa de Mejoramiento Urbano 2019-2020*. Ciudad de México: CONEVAL, 2020.

**CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN
DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL****Investigadores Académicos
2006-2019****Fernando Alberto Cortés Cáceres**
El Colegio de México**Agustín Escobar Latapí**
Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en
Antropología Social-Occidente**Graciela María Teruel Belismelis**
Universidad Iberoamericana**Investigadores Académicos
2020****María del Rosario Cárdenas Elizalde**
Universidad Autónoma Metropolitana**Claudia Vanessa Maldonado Trujillo**
Centro de Investigación y Docencia Económicas**Guillermo Cejudo Ramírez**
Centro de Investigación y Docencia Económicas**Salomón Nahmad Sittón**
Centro de Investigaciones y Estudios
Superiores en Antropología Social-Pacífico Sur**John Scott Andretta**
Centro de Investigación y Docencia Económicas**Armando Bartra Vergés**
Universidad Autónoma Metropolitana**Secretaría Ejecutiva****José Nabor Cruz Marcelo**
Secretario Ejecutivo**Karina Barrios Sánchez**
Directora General Adjunta de Evaluación**Alida Marcela Gutiérrez Landeros**
Directora General Adjunta de Análisis de la Pobreza**Édgar A. Martínez Mendoza**
Director General Adjunto de Coordinación**Daniel Gutiérrez Cruz**
Director General Adjunto de Administración

COLABORADORES

Equipo técnico

Thania Paola de la Garza Navarrete
Liv Lafontaine Navarro
Eduardo Jair Lizárraga Rodríguez
Ana Gabriela López Díaz
Ari René Marneau Acevedo

El equipo técnico agradece al equipo de la Dirección General Adjunta de Coordinación: Edgar A. Martínez Mendoza, José Manuel Del Muro Guerrero Fernando García Mora, Jessica Daniela Monroy Jiménez por el apoyo recibido en el análisis de la Matriz de Indicadores para Resultados de esta evaluación.

Consultores externos

El equipo técnico agradece al Colegio de México A.C. por los insumos que aportó para la elaboración de este informe, con base en los productos entregados a partir del convenio DGAE/DGAAGF/04/2019.

17 Evaluaciones de Diseño con Trabajo de Campo 2019 - 2020

1. Evaluación de Diseño con trabajo de campo del Programa de Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras 2019-2020.

https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/ED_TC_19_20/1.PA_BNNHMT.zip

2. Evaluación de Diseño con trabajo de campo del Programa Sembrando Vida 2019-2020.

https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/ED_TC_19_20/2.PS_V.zip

3. Evaluación de Diseño con trabajo de campo del Programa Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente 2019-2020.

https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/ED_TC_19_20/3.PP_BPD.zip

4. Evaluación de Diseño con trabajo de campo del Programa Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos 2019-2020.

https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/ED_TC_19_20/4.PP_G.zip

5. Evaluación de Diseño con trabajo de campo del Programa Crédito Ganadero a la Palabra 2019-2020.

https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/ED_TC_19_20/5.P_CGP.zip

6. Evaluación de Diseño con trabajo de campo del Programa Fertilizantes 2019-2020.

https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/ED_TC_19_20/6.PF.zip

7. Evaluación de Diseño con trabajo de campo del Programa Producción para el Bienestar 2019-2020.

https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/ED_TC_19_20/7.PB.zip

8. Evaluación de Diseño con trabajo de campo del Programa Agromercados Sociales y Sustentables 2019-2020.

https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/ED_TC_19_20/8.PA_SS.zip

9. Evaluación de Diseño con trabajo de campo del Programa Universidades para el Bienestar Benito Juárez García 2019-2020.

https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/ED_TC_19_20/9.PUBBJG.zip

10. Evaluación de Diseño con trabajo de campo del Programa Beca Universal para Estudiantes de Educación Media Superior Benito Juárez 2019-2020.

https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/ED_TC_19_20/10.PBUEEMS.zip

11. Evaluación de Diseño con trabajo de campo del Programa de Becas de Educación Básica para el Bienestar Benito Juárez 2019-2020.

https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/ED_TC_19_20/11.PBEBBBJ.zip

12. Evaluación de Diseño con trabajo de campo del Programa Jóvenes Escribiendo el Futuro 2019-2020.

https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/ED_TC_19_20/12.PJEF.zip

13. Evaluación de Diseño con trabajo de campo del Programa Nacional de Reconstrucción 2019-2020.

https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/ED_TC_19_20/13.PNR.zip

14. Evaluación de Diseño con trabajo de campo de la Vertiente de Planeación Urbana, Metropolitana y Ordenamiento Territorial del Programa de Mejoramiento Urbano 2019-2020.

https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/ED_TC_19_20/14.PUMOT.zip

15. Evaluación de Diseño con trabajo de campo del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro 2019-2020.

https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/ED_TC_19_20/15.PJCF.zip

16. Evaluación de Diseño con trabajo de campo del Programa Cultura Comunitaria 2019-2020.

https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/ED_TC_19_20/16.PCC.zip

17. Evaluación de Diseño con trabajo de campo del Programa de Microcréditos para el Bienestar 2019-2020.

https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/ED_TC_19_20/17.PMB.zip

Contenido

Introducción	12
I. Descripción general del programa	16
II. Metodología de evaluación	21
III. Análisis del diseño del programa	25
IV. Análisis del funcionamiento del programa	38
V. Recomendaciones	58
VI. Opinión del programa y acciones de mejora.....	64
Referencias	77
Anexos	79
Anexo A. Cambios del programa durante el proceso de evaluación	79
Anexo B. Referencias de la evaluación	79
Anexo C. Evaluación de diseño	79
Anexo D. Análisis del funcionamiento.....	79

Índice de figuras

Figura 1. Características de la vertiente PUMOT, 2020	17
Figura 2. Modelo de procesos ajustado al PUMOT, 2019	39
Figura 3. Proyectos aprobados por el PUMOT 2019.....	55

Índice de cuadros

Cuadro 1. Criterios de selección por modalidad, vertiente PUMOT 2020	19
Cuadro 2. Principales cambios identificados en el PUMOT, 2019-2020.....	20
Cuadro 3. Criterios de selección de casos en la evaluación.....	23
Cuadro 4. Efectos (Árbol de Problemas) diagnóstico del PMU, 2020.....	27
Cuadro 5. Montos de los apoyos de la vertiente PUMOT, 2020	31
Cuadro 6. Criterios de Priorización PUMOT, 2019	46
Cuadro 7. Propuesta de variables, criterios de admisibilidad y evaluación	47
Cuadro 8. Actividades en producción de bienes y servicios, PUMOT 2019	49
Cuadro 9. Principales actividades para la elaboración de un plan de ordenamiento territorial.....	51
Cuadro 10. Principales mejoras derivadas de la evaluación	64

Siglas y acrónimos

APF	Administración Pública Federal
CONAPO	Consejo Nacional de Población
CONEVAL	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
DGDUSV	Dirección General de Desarrollo Urbano, Suelo y Vivienda
DGPP	Dirección General de Programación y Presupuestación
DOF	Diario Oficial de la Federación
IMEPLAN	Instituto Metropolitano de Planeación
IMPLAN	Instituto Municipal de Planeación
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
IRUS	Índice de Rezago Urbano y Social
LGAHOTDU	Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano
PEF	Presupuesto de Egresos de la Federación
PEOTDU	Programas Estatales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano
PM	Programas Metropolitanos
PMDU	Planes o Programas Municipales de Desarrollo Urbano
PMU	Programa de Mejoramiento Urbano
PND	Plan nacional de desarrollo 2019-2014
PUMOT	Planeación Urbana, Metropolitana y Ordenamiento Territorial
ROP	Reglas de Operación
RUPATU	Registro Universal de Participantes de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano
SDUV	Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda
SEDATU	Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano
SFP	Secretaría de la Función Pública
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SIG	Sistema de Información Georreferenciada
SIIPP-G	Sistema Integral de Información de Padrones de Programas Gubernamentales
SUN	Sistema Urbano Nacional
TDR	Términos de Referencia

Glosario

Cobertura	La cobertura es la población que tiene acceso a los servicios y/o acciones que proporciona el Programa; se entiende por acceso la facilidad con la cual los beneficiarios pueden recibir los recursos del programa.
Comité de validación	Es una instancia de decisión conformada por miembros de distintas áreas de la SEDATU, que tiene como principal función resolver el apoyo a proyectos que se encuentran fuera de los requisitos establecidos.
Contraloría Social	Mecanismo que se aplica para que las personas beneficiarias, de manera organizada verifiquen el cumplimiento de las metas y correcta aplicación de los recursos de programa.
Componentes del programa	Bienes y servicios públicos que produce o entrega el programa para cumplir con su propósito; deben establecerse como productos terminados o servicios proporcionados.
Diagnóstico	Documento de análisis que busca identificar el problema que se pretende resolver y detallar sus características relevantes y de cuyos resultados se obtienen propuestas de atención.
Diseño	Se analiza el propósito del programa, es decir, el vínculo con la planeación nacional, la consistencia con la normatividad y las posibles complementariedades o coincidencias con otros programas federales.
Evaluación	Análisis sistemático y objetivo de una intervención pública cuya finalidad es determinar la pertinencia y el logro de sus objetivos y metas, así como la eficiencia, eficacia, calidad, resultados, impacto y sostenibilidad.
Focalización	Es el grado de precisión con que el programa otorga beneficios a la población objetivo y evita el acceso a personas que no se encuentran comprendidas en esta.
Instancia ejecutora	Son las instancias responsables de llevar a cabo las obras y acciones apoyadas con recursos del PUMOT

Instrumentos de recolección de información	Metodologías empleadas para identificar fuentes de información y recopilar datos durante la evaluación.
Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)	Resumen de un programa en una estructura de una matriz de cuatro filas por cuatro columnas mediante la cual se describen el fin, el propósito, los componentes y las actividades, así como los indicadores, los medios de verificación y supuestos para cada uno de los objetivos.
Operadores	Recursos humanos que están encargados de la implementación de un programa o acción pública.
Padrón de beneficiarios	Lista oficial de beneficiarios/as que incluye a las personas atendidas por los programas federales de desarrollo social cuyo perfil socioeconómico se establece en la normativa correspondiente.
Población atendida	Población beneficiada por un Programa en un ejercicio fiscal.
Población objetivo	Población que un Programa tiene planeado o programado atender para cubrir la población potencial y que cumple con los criterios de elegibilidad establecidos en su normatividad.
Población potencial	Población total que presenta la necesidad o problema que justifica la existencia de un programa y que, por lo tanto, pudiera ser elegible para su atención.
Polígonos de atención prioritaria	Conjunto de manzanas con medio, alto y muy alto grado de rezago urbano y social.
Reglas de Operación	Son un conjunto de disposiciones que precisan la forma de operar un programa, con el propósito de lograr los niveles esperados de eficacia, eficiencia, equidad y transparencia.
Técnicas de investigación cualitativas	Son técnicas de recolección de datos que permiten profundizar en la descripción y entendimiento de un objeto de estudio, a partir de su interpretación y análisis.
Trabajo de campo	Estrategia de levantamiento de información mediante técnicas cualitativas como la observación directa, entrevistas estructuradas y semiestructuradas, grupos focales y la aplicación de cuestionarios,

entre otros instrumentos que el equipo evaluador considere, sin descartar técnicas de análisis cuantitativo.

Tipo de apoyo

Son los bienes y/o servicios que el programa proporciona a sus beneficiarios.

Introducción

Mejorar las condiciones de bienestar de la población en situación de pobreza y excluida es uno de los principales desafíos que enfrenta cualquier gobierno. A partir de 2019, el gobierno de México puso en marcha una estrategia para atender este compromiso caracterizada por los siguientes elementos.¹ Primero, se basa en una perspectiva de derechos, el acceso es universal y la población atendida deja de ser considerada como beneficiaria, sino como derechohabiente. Segundo, se busca priorizar a ciertos grupos excluidos y a territorios marginados, con alta densidad de población indígena y alto nivel de violencia e inseguridad.² Tercero, se implementó una nueva estrategia de organización territorial basada en la austeridad republicana, no sectorial, a cargo de la Coordinación General de Programas para el Desarrollo y la Secretaría de Bienestar (SEBIEN) para identificar la demanda social y a la población derechohabiente; representada en cada entidad federativa por la persona delegada de la SEBIEN e implementada, en parte, por las y los servidores de la nación. Cuarto, el cambio de la oferta gubernamental de programas sociales a partir de la creación de programas nuevos denominados *programas prioritarios*,³ la eliminación de programas ya existentes de amplia cobertura⁴ y la disminución del presupuesto de otros programas sociales para el financiamiento de los proyectos y *programas prioritarios* de la estrategia.⁵

Aunado a estos cambios, la puesta en marcha de cualquier política gubernamental es complicada. El cambio de actores gubernamentales, el aprendizaje de las nuevas reglas, la normatividad existente, la ejecución del programa en un territorio amplio, diverso y heterogéneo y el cambio de paradigma de desarrollo son algunas de las complicaciones que se presentaron. En particular, el gobierno de la cuarta transformación definió ciertos aspectos homogéneos que los *programas prioritarios* debieron incorporar en su diseño: la identificación de las personas derechohabientes por medio del Censo del Bienestar; la entrega directa de los apoyos a la población (ya sean monetarios o en especie) sin

¹ Está información se integra a partir de reuniones con personal de la Coordinación General de Programas para el Desarrollo y personal de las dependencias y entidades a cargo de los programas prioritarios.

² Acuerdo por el que se emiten los Lineamientos Generales para la coordinación e implementación de los Programas Integrales para el Desarrollo: https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5548010&fecha=11/01/2019.

³ En el segundo semestre de 2019, el Gobierno de México anunció 30 proyectos y programas prioritarios “diseñados para apoyar a los más necesitados y reactivar la economía nacional desde abajo y para todos”. Los 30 programas pueden consultarse en el siguiente vínculo: <https://www.gob.mx/proyectosyprogramasprioritarios>.

⁴ Dos ejemplos son Prospera Programa de Inclusión Social eliminado en 2019 y el Seguro Popular en 2020.

⁵ Para mayor información es posible consultar los documentos “Análisis de los programas sociales del PEF 2018 y 2019” y “Análisis de los programas sociales del PEF 2019 y 2020” en los siguientes hipervínculos, respectivamente: https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/ANALISIS_PEF_2018_2019.pdf y https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/ANALISIS_PEF_2019_2020.pdf.

intermediarios; la incorporación de la banca privada para la dispersión de apoyos y, la integración de una estructura operativa transversal, conformada por las y los servidores de la nación que no dependen o responden a los programas y que al mantenerse en terreno y estar en contacto con la gente y sus necesidades son uno de los principales mecanismos de difusión, información y acceso a los programas.

Reconociendo este contexto, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) determinó acompañar el esfuerzo de diseñar e implementar 17 nuevos programas sociales,⁶ generando evidencia que contribuyera a mejorar su capacidad de atención de los problemas o necesidades sociales para los que fueron creados a partir de la realización de las *Evaluaciones de Diseño con Trabajo de Campo 2019-2020*.

Para ello, se diseñó una nueva metodología de evaluación que permitiera generar información a nivel central y en campo, a partir del análisis del diseño y del funcionamiento de los programas para valorar su orientación a resultados. Desde una perspectiva ajena a la operación de estas intervenciones, el CONEVAL se propuso identificar las fortalezas, para impulsarlas, y las áreas de oportunidad para visibilizarlas y a partir de este ejercicio, emitir una serie de posibles cursos de acción que permitan atenderlas.

Desde su concepción, la *Evaluación de Diseño con Trabajo de Campo 2019-2020* se determinó como un ejercicio participativo y con un enfoque cualitativo para cumplir un doble propósito. El primero, impulsar al ejercicio evaluativo como un proceso de mejora que reconociera el aprendizaje de las y los responsables de los programas y, por ende, la evolución de las intervenciones; y el segundo, profundizar en las interacciones de las personas que participan en los programas (responsables a nivel central y estatal, derechohabientes y servidores de la nación, entre otras) para comprender la manera en que operan en el territorio y lo que buscan resolver a partir de la entrega de una transferencia monetaria o en especie.

Por lo anterior, la *Evaluación de Diseño con Trabajo de Campo 2019-2020* inició en abril de 2019 y concluyó en junio de este año. El análisis abarca el ejercicio fiscal 2019 y el primer semestre del 2020, por lo que se considera que algunos de los hallazgos puedan ser útiles para retroalimentar el ejercicio fiscal 2021.

A partir de la colaboración con doce equipos externos de evaluación que participaron en la elaboración de los análisis exploratorios de cada programa⁷ se integraron los 17 informes de *Evaluación de Diseño con Trabajo de Campo 2019-2020*. Las fuentes de

⁶ A partir del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2019, el CONEVAL identificó los programas sociales de nueva creación.

⁷ Uno de los insumos utilizados para la elaboración de las Evaluaciones de Diseño con Trabajo de Campo 2019-2020 fueron 17 análisis exploratorios que se contrataron con evaluadores externos al CONEVAL a partir de diez procesos de Licitación Pública Nacional y dos Convenios con Universidades Públicas.

información consideradas en esta evaluación fueron las recibidas por parte de las dependencias y entidades responsables de los programas de acuerdo con los plazos consensados al inicio del proceso de la evaluación; la recuperada a través de medios públicos y, la recabada mediante el trabajo desarrollado en campo.

La tarea en conjunto del total de evaluaciones considera la realización de 123 reuniones de trabajo con los responsables de los programas y personal de las unidades de evaluación en las dependencias, entrevistas a 196 funcionarios a nivel central, 126 grupos focales y 577 entrevistas desarrolladas en el ámbito local a operadores y derechohabientes. Para el caso de 16 programas, la muestra analítica y la agenda para el trabajo de campo fue consensada con las y los responsables de los programas y las unidades de evaluación en las dependencias y entidades, por lo que se reconoce y agradece el apoyo logístico, la disposición y la apertura para el ejercicio de evaluación.⁸

Un reconocimiento especial a las personas responsables de los programas de Fomento a la Planeación Urbana, Metropolitana y Ordenamiento Territorial (PUMOT) y Agromercados Sociales y Sustentables (AMSYS) que, a pesar de que para 2020 fueron eliminados como programas presupuestarios,⁹ continuaron con el interés en la evaluación y se llevó a cabo el trabajo de campo y las reuniones acordadas desde el principio de este ejercicio.

La Evaluación de Diseño con Trabajo de Campo de la Vertiente de Planeación Urbana, Metropolitana y Ordenamiento Territorial del Programa de Mejoramiento Urbano 2019-2020 está integrada por seis secciones. En la primera, se describen las características del programa y se establecen los cambios que tuvo entre 2019 y 2020. En la siguiente sección se incluye la metodología de evaluación y la muestra para el levantamiento de información en campo. En la tercera sección se analizan los principales aspectos del diseño del programa, mientras que en la cuarta se aborda su funcionamiento. En la quinta, se emiten las recomendaciones que se basan en las áreas de oportunidad identificadas en el diseño y funcionamiento del programa. Finalmente, se presenta la posición institucional de la dependencia o entidad responsable del programa que incluye, por una parte, su opinión respecto del informe de evaluación, su proceso y los actores involucrados (equipos externos de evaluación y CONEVAL) y por otra, acciones que están emprendiendo para mejorar su intervención.

⁸ Para el caso del Programa Universidades para el Bienestar Benito Juárez solo fue posible realizar el ejercicio piloto determinado para probar los instrumentos de recolección de información en campo. Lo anterior, por la imposibilidad de contar con el apoyo para realizar las visitas en campo. Por tal motivo, el contrato del Análisis exploratorio de este programa se dio por terminado anticipadamente y la valoración final integra los insumos iniciales y la información a la que tuvo acceso el equipo del CONEVAL.

⁹ El PUMOT se convirtió en una vertiente del Programa de Mejoramiento Urbano y algunas de las acciones del programa Agromercados Sociales y Sustentables serán consideradas para continuar realizándolas en la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural.

La *Evaluación de Diseño con Trabajo de Campo de la Vertiente de Planeación Urbana, Metropolitana y Ordenamiento Territorial del Programa de Mejoramiento Urbano 2019-2020* es un punto inicial para que en un mediano plazo sea posible medir los avances en el bienestar de la población mexicana como consecuencia de los *programas prioritarios*, especialmente en el contexto generado por la enfermedad COVID19 que ha dificultado su operación. Por ello, se considera importante contar con evidencia sobre la efectividad de los *programas prioritarios* para resolver nuevos problemas y con ello, además, contribuir a la transparencia y rendición de cuentas de los recursos públicos invertidos.

I. Descripción general del programa

El Programa de Fomento a la Planeación Urbana, Metropolitana y Ordenamiento Territorial (PUMOT) operó como programa presupuestario hasta 2019. En 2020 se incorporó al Programa de Mejoramiento Urbano¹⁰ (PMU) como la vertiente de Planeación Urbana, Metropolitana y Ordenamiento Territorial. La presente evaluación se realizó de acuerdo con lo señalado en el Programa Anual de Evaluación 2019, e inició en el segundo semestre de tal año, de modo que el análisis de los procesos realizado a partir del trabajo de campo refleja la lógica operativa y normativa del PUMOT vigente en 2019, que, en diversos aspectos, tiene continuidad con la mecánica operativa vigente en 2020, con algunos cambios referidos en el análisis de diseño que se presenta en el capítulo III del presente informe.

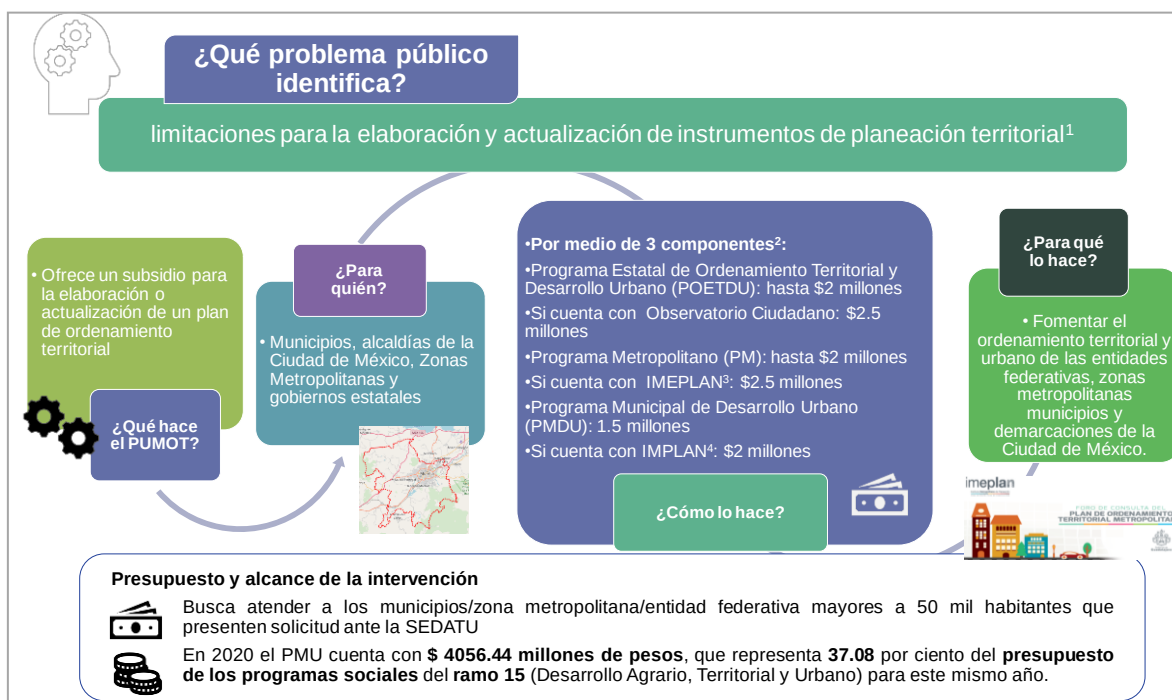
La vertiente de Planeación Urbana, Metropolitana y Ordenamiento Territorial (en adelante vertiente PUMOT) tiene como objetivo fomentar el ordenamiento territorial urbano de las entidades federativas, zonas metropolitanas, municipios y demarcaciones territoriales, otorgando subsidios a los gobiernos locales para la elaboración o actualización de sus planes de ordenamiento territorial. Los instrumentos de planeación urbana articulan los objetivos sociales, espaciales y funcionales de una ciudad con las acciones, instrumentos y recursos disponibles, a fin de contribuir a mejorar la calidad de vida de sus habitantes. De igual forma, los planes de ordenamiento incluyen estrategias para atender problemas urbanos, como el abandono de inmuebles, el rezago habitacional y la recuperación de la rectoría del Estado sobre el territorio (SEDATU, 2020). Dada la naturaleza cambiante de la ciudad, tales instrumentos deben adaptarse y ser continuamente actualizados (Bazant, 2001).

En 2019, se identificó un rezago en materia de planeación en 75% de los municipios del país y en 15 entidades federativas, así como en 41 de 74 zonas metropolitanas del país no se contaba con evidencia de la existencia de algún instrumento de planeación territorial (SEDATU, 2020). Para atender tal problema, la vertiente PUMOT otorga subsidios monetarios con cobertura nacional, para la elaboración o actualización de los instrumentos de planeación territorial, Programas Estatales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (POETDU), en el caso de las entidades federativas; Planes o Programas Municipales de Desarrollo Urbano (PMDU) en el caso de municipios; o Programas Metropolitanos (PM) en el caso de las zonas metropolitanas. El monto máximo del subsidio para los municipios es de 1.5 millones de pesos (mdp), mientras que para las

¹⁰ El Programa de Mejoramiento Urbano (PMU) 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 las ciudades de 50,000 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. El PMU cuenta con 2 componentes: a) Mejoramiento Integral de Barrios y Regulación y Certeza Jurídica y b) Planeación Urbana, Metropolitana y Ordenamiento Territorial (PUMOT). Para 2020 cuenta con un presupuesto de 4,056.45 mdp.

entidades federativas y las zonas metropolitanas es de 2 mdp. En caso de que los gobiernos locales cuenten con el apoyo de instituciones locales de planeación y ordenamiento territorial, tales como los Institutos Estatales o Municipales de Planeación, pueden acceder a un monto adicional de 500 mil pesos. Las principales características del PUMOT se presentan en la Figura 1.

Figura 1. Características de la vertiente PUMOT, 2020



Fuente: elaboración del CONEVAL con base en ROP del PMU (DOF, 2020).

Operativamente, la vertiente PUMOT, como parte del PMU, depende de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SDUV), como instancia normativa, responsable de la ejecución, dirección y planeación del PMU, así como de la Unidad de Apoyo a Programas de Infraestructura y Espacios Públicos (UAPIEP), que asume funciones de coordinación y monitoreo. El área responsable de la vertiente PUMOT, encargada de la emisión y operación de las convocatorias, así como de la entrega de apoyos y seguimiento a las instancias beneficiarias, es la Dirección General de Desarrollo Urbano, Suelo y Vivienda (DGDUSV). Otra instancia participante en la dictaminación de proyectos institucionales o prioritarios especiales, que incluyen la solicitud de montos adicionales de subsidio, es el Comité de Validación¹¹, el cual opera a través de grupos de trabajo específicos.

¹¹ En las ROP del PMU dicho Comité está compuesto por funcionarios de la SEDATU. Con voz y voto, en la presidencia, el titular de la SEDATU (y además con voto de calidad en caso de empate), en la secretaría ejecutiva, el titular de la SDUV. Como vocales, con voz y voto: los titulares de la Unidad de Planeación y Desarrollo Institucional, de la Unidad de Apoyo a Programas de Infraestructura y Espacios Públicos, la Unidad de Proyectos Estratégicos para el Desarrollo

Adicionalmente, el PMU cuenta con instancias auxiliares con oficinas de representación en las entidades federativas, que realizan labores de coordinación y difusión con las autoridades estatales y municipales locales.

Las instancias beneficiarias son los gobiernos locales, quienes participan como instancia solicitante durante el desarrollo de la convocatoria, y, en caso de la aprobación de su solicitud, se convierten en instancia ejecutora con la firma de un Convenio de Coordinación entre la SEDATU y el gobierno local, a través de su dependencia con atribuciones en materia de desarrollo urbano, que usualmente recae en la Secretaría de Desarrollo Urbano, en los Institutos Metropolitanos de Planeación (IMEPLAN) o Institutos Municipales de Planeación (IMPLAN); o en Observatorios Ciudadanos, que la vertiente PUMOT valida como instancias ejecutoras cubriendo ciertos requisitos. De acuerdo con las Reglas de Operación (ROP) 2020 del PMU, los Observatorios Ciudadanos son organismos de la sociedad civil dedicados al estudio, organización y difusión de información sobre problemas y políticas tanto urbanas como regionales (DOF, 2020).

En el caso de las solicitudes que contemplan el acompañamiento de un Observatorio Ciudadano, IMEPLAN o IMPLAN, estas instancias estarán a cargo de la elaboración del instrumento de planeación. En el caso de solicitudes de entidades federativas o municipios sin la participación de IMEPLAN, IMPLAN u Observatorios, se contempla la contratación de un consultor especializado. Para obtener el subsidio, los gobiernos locales solicitantes deben presentar su solicitud conforme a los requisitos establecidos en las ROP y en apego a los plazos dispuestos en la convocatoria. Entre los requisitos destacan:

- 1) Oficio de solicitud y compromiso
- 2) Propuesta técnica
- 3) Dictamen de no existencia¹²
- 4) Cuestionario PUMOT
- 5) Personalidad jurídica del Observatorio Ciudadano, IMPLAN o IMEPLAN,
- 6) Ficha curricular de las tres figuras del punto anterior
- 7) Currícula del personal del Observatorio Ciudadano, IMPLAN o IMEPLAN.

Adicionalmente, en el componente de zona metropolitana se deberá presentar: a) documento que acredite la personalidad de la comisión de ordenamiento en términos de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (LGAHOTDU), o b) convenio de coordinación entre estado y municipios, firmado por todos los territorios que integran la zona metropolitana, en donde se especifique si el gobierno estatal, o cual de los municipios integrantes, fungirá como instancia ejecutora aprobado

Urbano, el Instituto Nacional del Suelo Sustentable, la DGPP, la DGDUSV y la Dirección General de Coordinación de Oficinas de Representación. Como invitados permanentes con voz y sin voto, los titulares de la Unidad de Asuntos Jurídicos y el Órgano Interno de Control. El Comité podrá convocar a invitados especiales en sus sesiones, ya sea de dependencias o entidades de la Administración Pública Federal (APF) o de especialistas en los temas.

¹² En las ROP del PMU no se define a que se refiere con Dictamen de no existencia. Sin embargo, en las ROP del PUMOT del 2019 se referían a un escrito libre donde se afirmara que no existía proyecto similar alguno por el que estuviera haciendo alguna solicitud el gobierno local.

por unanimidad y, c) en caso de no existir ninguno de los anteriores mecanismos, los IMEPLANES acreditados jurídica y técnicamente podrán actuar como instancias ejecutoras, y deberán integrar un Consejo Metropolitano con la participación de todos los gobiernos locales involucrados. Los criterios de selección 2020 se presentan en el Cuadro 1.

Cuadro 1. Criterios de selección por modalidad, vertiente PUMOT 2020

Estatad
Se deben encontrar por arriba del promedio nacional en al menos tres de estos criterios: • Carencias por acceso a calidad y espacios en la vivienda 2015 • Carencias por acceso a Servicios básicos en la vivienda 2015 • Tasa de informalidad laboral 2018 • Tasa de incidencia delictiva 2017
Metropolitano
• Que estén incluidas en la Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2015. • Que se encuentren en el territorio de una sola entidad federativa y que incluyan más de un territorio municipal. • Se dará prioridad a zonas metropolitanas que se encuentren en el área de influencia inmediata de proyectos estratégicos del gobierno federal.
Municipal
• Formar parte de las ciudades de 50,000 o más habitantes de acuerdo con el Sistema Urbano Nacional (SUN) 2018. Estos municipios y ciudades pueden ser consultados en el micrositio del Programa: http://mimexicolate.gob.mx/ • No cuenten con un PMDU o bien, cuya última actualización de este programa tenga más de 10 años de antigüedad a la fecha de publicación de las presentes Reglas de Operación. • Se dará prioridad a municipios que se encuentren en el área de influencia inmediata de proyectos estratégicos del gobierno federal. • No podrán participar los gobiernos locales que hayan sido beneficiados por el Programa de Fomento a la Planeación Urbana, Metropolitana y Ordenamiento Territorial (PUMOT) en el año fiscal 2019.

Fuente: elaboración del CONEVAL con base en ROP del PMU (DOF, 2020).

Los apoyos otorgados deben ejercerse durante el mismo ejercicio fiscal, lo cual supuso un reto operativo importante en 2019, como podrá observarse en el análisis de funcionamiento.

En 2019, el PUMOT tuvo un presupuesto de 37.07 mdp, monto que se redujo a 26.02 mdp, con el cual pudo atender 19 proyectos: uno estatal, dos metropolitanos y 16 en el ámbito municipal (SEDATU, 2019b), lo cual muestra la restricción presupuestal que enfrenta el programa para ampliar su cobertura. Para 2020, el programa se integró como una vertiente del PMU, si bien es un acierto continuar con una intervención que fomenta la planeación y el ordenamiento territorial (CONEVAL, 2016), la integración a una vertiente

supone cambios y retos operativos importantes, así como presupuestales. Si se realiza un comparativo entre 2019 y 2020, se destacan cambios en los montos de apoyo y algunos requisitos de selección, como puede observarse en el siguiente cuadro:

Cuadro 2. Principales cambios identificados en el PUMOT, 2019-2020

PUMOT 2019	vertiente PUMOT 2020
Monto Zona Metropolitana: 3 mdp o si se contaba con apoyo de IMEPLAN 3.5 mdp	Reducción del monto que se otorga a Zona Metropolitana: 2 mdp o si se cuenta con apoyo de IMEPLAN 2.5 mdp
Municipal 100 mil-500 mil habitantes: 1 mdp, si se contaba con IMPLAN: 1.5 mdp 500, 001-1 millón habitantes: 1.25 mdp, si se contaba con IMPLAN: 1.75 mdp 1 000 001 o más: 1.5 mdp, si se contaba con IMPLAN: 2 mdp	Eliminación de criterios poblacionales, el monto para el componente municipal es de 1.5 mdp, si se cuenta con apoyo del IMPLAN: 2 mdp
Criterios de priorización	Cambio de nombre a Criterios de Selección
Componente Estatal: Estar entre las entidades federativas con mayor índice de rezago social.	Componente Estatal: Eliminación del criterio de entidades federativas con mayor índice de rezago social
Componente Metropolitano: Ser de las zonas metropolitanas con mayor índice de motorización 2016.	Componente Metropolitano: Eliminación del criterio de ser zona metropolitana con mayor índice de motorización 2016 Adición de criterio: Se dará prioridad a zonas metropolitanas que se encuentren en el área de influencia inmediata de proyectos estratégicos del gobierno federal.
Componente municipal: Tener una población municipal para 2010 de más de cien mil habitantes. Pertenecer al Sistema Urbano Nacional 2018 de CONAPO y SEDATU. Se priorizará a los municipios incluidos en el programa Zona Libre de Frontera Norte de la Secretaría de Economía.	Componente municipal Cambio: Formar parte de las ciudades de 50,000 o más habitantes de acuerdo al Sistema Urbano Nacional (SUN) 2018. Estos municipios y ciudades pueden ser consultados en el micrositio del Programa: http://mimexicolate.gob.mx/ Adición. Se dará prioridad a municipios que se encuentren en el área de influencia inmediata de proyectos estratégicos del gobierno federal. Adición. No podrán participar los gobiernos locales que hayan sido beneficiados por el Programa de Fomento a la Planeación Urbana, Metropolitana y Ordenamiento Territorial (PUMOT) en el año fiscal 2019.
Sin modelo de Convenio de Coordinación	Inclusión de un modelo de Convenio de Coordinación con fecha límite para su firma
Anexo 6 para el proceso de Contraloría Social	Alineación del proceso de Contraloría Social a los lineamientos de la SFP.
Sección específica para casos de excepción	Desaparece la sección para casos de excepción
IMPLAN no puede ser instancia ejecutora	Numeral 5.6 Apartado f) Podrán ser instancias ejecutoras “.Institutos Municipales de Planeación (IMPLAN).”...

Fuente: elaboración del CONEVAL con base en ROP PUMOT 2019 y PMU 2020.

II. Metodología de evaluación

La evaluación de diseño se realiza a los programas nuevos en su primer año de operación para valorar la congruencia de estos a partir de lo expresado en sus documentos normativos, como su diagnóstico, Matriz de Indicadores para Resultados (MIR), y Lineamientos y/o Reglas de Operación, complementada con información recabada en entrevistas a funcionarios públicos involucrados en la operación del de los programas a nivel central. Con base en este análisis, se espera que la evaluación de diseño sea un instrumento que brinde información para la toma de decisiones sobre la contribución del esquema de los programas a la solución del problema para el que fueron creados.

El análisis de diseño del PUMOT se realizó, en primera instancia, con información vigente en 2019, con el propósito de dar una retroalimentación inicial al programa que fuera útil en sus ajustes por realizar a partir de su experiencia en el primer año de operación. Posteriormente, en 2020 se actualizó el análisis de diseño con la información normativa vigente disponible en el primer trimestre del año.

El análisis de funcionamiento incluyó trabajo de campo en tres entidades federativas y una prueba piloto para recolectar información directa de la implementación de la intervención. El trabajo de campo se realizó en 2019 y complementó la comprensión de la lógica operativa del PUMOT a partir del análisis de gabinete y la información recabada con las entrevistas a nivel central. A partir de lo anterior, se mapearon todos los procesos, de acuerdo con el modelo general del CONEVAL, y se hizo un análisis detallado de dos procesos sustantivos: 1) proceso de selección de beneficiarios y, 2) producción de bienes y servicios.

El trabajo de campo se realizó con un enfoque cualitativo, e incluyó entrevistas semiestructuradas y entrevistas grupales. El objetivo era tener una comprensión profunda y detallada de cómo había ocurrido la implementación del programa desde la perspectiva de los actores involucrados en la operación, así como de los beneficiarios. Se hizo una selección intencionada de entre las entidades federativas y municipios que recibieron subsidios del programa en 2019, a partir de una muestra analítica que considera la complejidad y variabilidad de los distintos escenarios en los que operó el PUMOT.

La investigación cualitativa permite hacer inferencias válidas sobre un fenómeno de estudio a partir de una cantidad relativamente pequeña de casos. A diferencia de la inferencia estadística, que hace generalizaciones a partir de una muestra probabilística, con el muestreo analítico es posible hacer generalizaciones de hallazgos que son transferibles a contextos similares al que pertenecen los casos seleccionados. Es por ello, que en la investigación cualitativa la importancia de un hallazgo no depende del número de entrevistas coincidentes, se asume que la posición de cada actor seleccionado es estratégica para comprender cómo opera el fenómeno en estudio en un contexto social particular.

Las técnicas cualitativas de recolección de información consideran el papel de la subjetividad de cada individuo en la comprensión de su perspectiva del fenómeno. Los hallazgos de la evaluación derivados del trabajo de campo son resultado de un ejercicio de reflexividad, para tener una visión comprensiva del contexto, y alcanzar el punto de saturación de información, además del papel crucial del diseño de instrumentos de recolección ajustados a partir de los resultados de una prueba piloto.

En el análisis de gabinete se utilizó en mayor medida documentación proporcionada por la Unidad Responsable (UR) y la Unidad de Política, Planeación y Enlace Institucional (UPPEI) de la SEDATU, que se complementó con la consulta de leyes, reglamentos, programas sectoriales y páginas oficiales de internet. En el Anexo B se encuentra el listado de la información utilizada en la evaluación. Entre las principales fuentes de información proporcionadas por el programa se encuentran las siguientes:

Diseño:

- Documentos diagnósticos del PUMOT 2019, 2020 y PMU con vertiente PUMOT 2020
- Reglas de operación para PUMOT 2019 y PMU en versiones preliminares y de 2020
- TDR para PUMOT 2019, así como Convocatoria 2019
- MIR para PUMOT 2019 y 2020; así como versiones preliminares para PMU 2020 con vertiente PUMOT
- Fichas técnicas de indicadores PUMOT 2019 y 2020, así como PMU sin vertiente PUMOT

Funcionamiento:

- Informes Trimestrales del PUMOT 2019
- Convenios de coordinación con beneficiarios PUMOT 2019
- Base de datos de solicitudes del PUMOT 2019
- Oficios de reporte de avances o cierre de ejercicio
- Observaciones generales por parte de la UR a los municipios beneficiados del PUMOT 2019
- Manuales de Organización SEDATU
- Resúmenes del Sistema Informático de Contraloría Social 2019

De acuerdo con los requisitos de la evaluación se seleccionaron casos de al menos tres entidades federativas, a partir de la información de los 19 proyectos que ya habían sido aprobados en 2019. La selección de los casos de estudio se hizo a partir de las siguientes características: volumen de población, densidad urbana, indicadores de peligro, nivel de exposición a la vulnerabilidad y nivel de equipamiento urbano. En el Cuadro 3 se muestran la descripción de los criterios de selección de casos.

Cuadro 3. Criterios de selección de casos en la evaluación

Criterios	Descripción
Criterios de selección de la muestra analítica	Objetivo: Maximizar la variabilidad de escenarios y contextos de implementación del programa. 1. Variabilidad conforme a los distintos componentes y modalidades del Programa (Fuente: ROP PUMOT 2019): Componentes: Fomento al Ordenamiento Territorial Estatal; Fomento a la Planeación Metropolitana; Fomento a la Planeación Urbana Municipal. Modalidades: Elaboración con la participación de un IMPLAN, IMEPLAN u observatorio Ciudadano. 2. Variabilidad de localización en el territorio: Abarcar localidades en la costa y el interior; Regiones Socioeconómicas de México (INEGI, 2000). 3. Variabilidad en las características territoriales y retos de planeación: Volúmenes de población y densidad urbana (Fuente: INEGI, 2015). Indicadores de peligro, exposición, vulnerabilidad y equipamiento urbano (Fuente: CENAPRED, 2017). 4. Incluir casos de por lo menos 3 entidades federativas y casos sugeridos por la Unidad Responsable del Programa (UR).
Casos seleccionados	Prueba piloto: Ecatepec de Morelos, Estado de México (PMDU) Fomento a la Planeación Urbana Municipal: Morelia, Michoacán (PMDU) Fomento al Ordenamiento Territorial Estatal: San Luis Potosí (Estado) (POETDU) Fomento a la Planeación Metropolitana: Zona Metropolitana de Mérida (PM)
Tipo de informantes seleccionados	1. Operadores del Programa Unidad Responsable del Programa (UR), PUMOT, 2019. Encargados de la Unidad y Área Responsable del Programa, PUMOT 2020 2. Titulares y equipos técnicos de los Responsables Administrativo y Técnico con el PUMOT, 3. Proveedor del servicio para la elaboración de los instrumentos. Ecatepec de Morelos: Responsable operativo: Dirección de Desarrollo Urbano y Obras Públicas. Responsable Administrativo: Dirección de Bienestar. Morelia, Mich.: Responsable operativo: Secretaría de Urbanismo; Responsable Administrativo: Secretaría de Administración. Proveedor del servicio: IMPLAN Morelia. San Luis Potosí: Responsable operativo: Dirección General de Desarrollo Urbano de la SEDUVOP. Responsable Administrativo: Dirección de Administración y Finanzas de la SEDUVOP. Proveedor del servicio: Consultor e integrantes de Observatorio Ciudadano. ZM de Mérida: Responsable operativo: Dirección de Movilidad, Desarrollo Urbano Sustentable y Territorial (IMDUT). Responsable Administrativo: Dirección Administrativa (IMDUT). Proveedor del servicio (designado): Departamento de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial Metropolitano (perteneciente al área del enlace operativo) (IMDUT).
Periodo de levantamiento de campo	Levantamiento: 2 de octubre al 19 de noviembre de 2019: Prueba piloto: Ecatepec, EdoMex (2 de oct. de 2019). PMDU: Morelia, Michoacán (21 a 22 de octubre de 2019). PM: Mérida, Yucatán (14 al 17 de noviembre de 2019). POETDU: San Luis Potosí, SLP (19 de noviembre de 2019).

Criterios	Descripción
Número y tipo de entrevistas realizadas	Entrevistas grupales semi-directivas: UR PUMOT 2019: 2 entrevistas grupales Operadores PUMOT 2020: 1 entrevista grupal Ecatepec de Morelos: 2 entrevistas grupales Morelia, Mich.: 1 entrevista grupal San Luis Potosí: 1 entrevista grupal ZM de Mérida: 2 entrevistas grupales Entrevistas individuales semi-directivas: DGPP: 1 entrevista individual Morelia, Mich.: 2 entrevistas individuales ZM de Mérida: 2 entrevistas individuales

Fuente: elaboración del CONEVAL.

El periodo de levantamiento de la información fue del 2 de octubre al 19 de noviembre de 2019, con una entrevista previa y una posterior a dicho periodo con los operadores del programa, realizando en total 14 entrevistas. Previo al trabajo de campo se identificaron tres tipos de informantes: 1) los operadores del programa, quienes conocen de primera mano la acción diaria del programa, cuya valoración es importante previo al diseño de la estrategia que se seguirá durante la recolección de información, 2) los beneficiarios del programa, que corresponden a las entidades federativas, zonas metropolitanas y municipios que fueron apoyados con el subsidio por parte del PUMOT 2019, quienes actúan como enlace administrativo y técnico ante la SEDATU y, finalmente 3) los proveedores del servicio, es decir, las instituciones que realizarían el instrumento de ordenamiento territorial, según el tipo de contratación/convenio con el gobierno local interesado.

Originalmente se planteó realizar entrevistas semiestructuradas para el levantamiento de la información, sin embargo, en la prueba piloto realizada en Ecatepec de Morelos, Estado de México, se observó que las entrevistas grupales proporcionaban información complementaria y mucho más detallada, al poder reunir a los miembros de todos los niveles de los equipos de trabajo, ya sea en la parte administrativa o técnica, por lo que se decidió emplear esta modalidad cuando fuera posible para los casos restantes.

En este sentido, al elaborar la agenda de campo se hicieron sondeos para identificar las actividades y las personas que estaban relacionadas directamente con la elaboración de la solicitud ante la SEDATU y con la elaboración del instrumento de planeación territorial, por lo que los riesgos asociados a los cambios repentinos administrativos en la estructura organizacional de las instancias ejecutoras y del proveedor del servicio se lograron superar.

III. Análisis del diseño del programa

En este apartado se presentan los principales hallazgos de la valoración de diseño realizada a partir de trabajo de gabinete con información vigente en 2020. La evaluación de diseño analiza la lógica interna de un programa para valorar si el esquema operativo con el que se le ha provisto normativamente es adecuado para que logre la contribución esperada en la atención del problema que busca atender. El análisis de diseño de la presente evaluación se hizo con base en los términos de referencia de diseño del CONEVAL. Los temas y preguntas abordados pueden agruparse en torno a tres preguntas generales sobre el diseño del programa, ¿para qué existe?, ¿qué propone lograr y cómo lo hace?, y ¿a quién está dirigido? Los aspectos sobresalientes del análisis de diseño se ordenan en torno a las preguntas mencionadas. El informe completo de diseño puede consultarse en el Anexo C. Evaluación de Diseño.

De igual forma, la información resultante de esta valoración se capturó en el Módulo de Consistencia y Resultados (MOCyR) del CONEVAL, cuyo informe puede consultarse también en el Anexo C. Como se ha mencionado, el mayor reto que enfrentó el PUMOT en la transición 2019 – 2020, es pasar de ser programa presupuestario a una vertiente del PMU, lo cual supuso ajustar y, en algunos casos, rediseñar los documentos normativos y operativos de este último, tales como el diagnóstico y las ROP.

¿Para qué existe el programa?

Toda intervención pública surge con el objetivo de atender una problemática específica, bajo la premisa de que los bienes y servicios que otorga son los adecuados para el logro de su contribución en la atención de tal problemática. La definición del carácter idóneo de sus componentes es un ejercicio complejo que se sustenta en el análisis detrás de su diseño y que, en el caso de los programas presupuestarios federales, se plasma en su documento diagnóstico¹³, el cual identifica las causas y efectos del problema que atiende un programa, y aporta evidencia empírica que sustenta y justifica el diseño de la intervención (CONEVAL, 2011). Al identificar correctamente el problema, es posible conocer en qué lugares del territorio está ocurriendo, a quienes afecta y si esto se presenta de manera diferenciada en ciertos grupos de la población, si este problema ha sido o es atendido por otras intervenciones, entre otros aspectos. Por ello, el diagnóstico es un eje rector en el diseño de un programa social y debe ser actualizado tomando en cuenta la evolución del programa y el propio problema.

¹³ Es un documento que se elabora para justificar la creación de nuevos programas federales que se pretendan incluir dentro del proyecto de presupuesto anual. Entre sus secciones más importantes destacan: antecedentes, identificación del problema, objetivos, cobertura, diseño de la intervención y presupuesto correspondiente al programa nuevo. Los elementos mínimos que debe incorporar tal documento puede consultarse en el siguiente vínculo: https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/MDE/Paginas/Diagnostico_Programas_Nuevos.aspx

De acuerdo con el diagnóstico y con las ROP 2020, el problema que se pretende atender es que las entidades federativas, zonas metropolitanas, municipios y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México enfrentan limitaciones para la elaboración, actualización, implementación y evaluación de instrumentos de planeación territorial. En cuanto a la caracterización y evolución del problema, tanto el diagnóstico como las ROP mencionan que el rezago en materia de planeación se presenta en 75% de los municipios del país y señala a 15 entidades federativas de las que no se cuenta con evidencia de la existencia de algún instrumento de planeación territorial. En cuanto a las zonas metropolitanas, menciona la carencia de algún instrumento de planeación en 41 de 74 zonas metropolitanas. Además, se subraya que ninguno de estos instrumentos está alineado con la LGAHOTDU publicada en 2016.

Por su parte, en el ámbito municipal se indica que solo 25% de los municipios cuenta con instrumentos de planeación, información que proviene de un registro de la Dirección General de Desarrollo Urbano, Suelo y Vivienda de la SEDATU, que requiere de un intenso trabajo de seguimiento. Se considera que tal registro es un instrumento valioso que podría ser útil hacer público, ya sea de forma total o parcial, así como su metodología. Al respecto, se considera que la información del diagnóstico puede complementarse y actualizarse con información del INEGI proveniente del Censo Nacional de Gobierno para entidades federativas, administraciones municipales y delegacionales, con la cual podría mapearse la distribución territorial del cumplimiento en materia de planificación.

Del mismo modo, conviene que se defina lo que se entiende por instrumentos de planeación territorial o planes de ordenamiento territorial, antes de comenzar con la definición de las características del problema.

Uno de los hallazgos de la evaluación apunta a que el diagnóstico debe ampliar y profundizar su análisis de las causas directas y efectos de la problemática que plantea, relacionados con el fenómeno de procesos de urbanización desordenados y no planificados que derivan en asentamientos humanos sin servicios básicos, y condiciones mínimas de habitabilidad (SEDATU, 2020). El diagnóstico identifica de manera general cuatro tipos de limitantes que no permiten la elaboración de instrumentos de planeación:

- a) **normativos**, dada la desactualización de leyes estatales, derivado de un desconocimiento de planear el territorio,
- b) **económicos**, dado que muchos gobiernos locales no cuentan con los recursos presupuestales suficientes,
- c) **técnicos**, derivados del escaso capital humano capacitado en materia de desarrollo urbano y ordenamiento territorial y, finalmente,
- d) **políticos**, relacionados con la aprobación de los instrumentos de planeación, conflictos político-administrativos que limitan la coordinación de los diferentes órdenes de gobierno.

Los limitantes listados son obstáculos que complican la elaboración, actualización e implementación de los instrumentos de planificación, lo que trae como consecuencia

efectos directos e indirectos entre los que destacan: generación de un desarrollo urbano desordenado, impactos directamente ligados al deterioro ambiental, pérdida de cobertura vegetal y de suelo agrícola, incremento de vulnerabilidad y riesgo de desastres, desigualdad y exclusión territorial, correlacionado a aspectos de violencia e inseguridad, pérdida de competitividad económica y problemas de empleo y de movilidad dentro de las ciudades (SEDATU, 2020). De manera más específica, el árbol de problemas identifica algunos de dichos efectos en el cuadro siguiente:

Cuadro 4. Efectos (Árbol de Problemas) diagnóstico del PMU, 2020

Efecto directo	Efecto indirecto (a)	Efecto indirectos (b)
Crecimiento urbano desordenado y no planificado.	Insuficientes espacios públicos, equipamientos y equipos básicos.	Separación territorial de las actividades económicas de los usos y destinos del suelo, principalmente el habitacional.
Deterioro ambiental que contribuye al cambio climático.	Mayor impacto de la huella ecológica de los asentamientos humanos al ambiente.	Áreas verdes insuficientes.
Desigualdad y exclusión territorial.	Segregación y marginación espacial.	Crecimiento de la oferta de vivienda en fraccionamientos alejados de la ciudad.

Nota: se agregaron índices a los efectos para poder diferenciarlos

Fuente: elaboración del CONEVAL con base en el Árbol de Problemas. Diagnóstico del PMU, 2020. Documento interno de trabajo proporcionado por el programa.

En este sentido, es importante observar que el diagnóstico no refiere a literatura nacional e internacional sobre la relación entre los instrumentos de ordenamiento territorial y las causas y efectos que en él se mencionan. A modo de ejemplo, podrían existir instrumentos de planeación y no acatarse; o la eficiencia en la planeación en un territorio podría estar ligada a la presencia de un organismo (académico, especialista, de la sociedad civil o una mezcla de ellas) que se dedique al tema en la región. Si bien las causas que se mencionan parecen bastante acertadas, estas podrían no ser las únicas y las que se enlistan requieren la justificación y el soporte que la literatura especializada en el tema puede brindar.

De igual forma, se considera relevante incluir un análisis geográfico de las entidades federativas, zonas metropolitanas y municipios que cuentan con organismos que coadyuven al ordenamiento del territorio, a fin de poder generar criterios de focalización de la intervención.

Es así como la justificación de la vertiente es de orden normativo en mayor medida, pues según la LGAHOTDU, los planes y programas de desarrollo urbano de los centros poblacionales mayores a cien mil habitantes, así como los planes estatales y metropolitanos tendrán que formularse o adecuarse a ésta en un plazo de dos años a partir de su publicación (DOF, 2016), por lo que se fundamenta la intervención de la vertiente PUMOT a partir de evidencia de la carencia y desactualización en materia de planeación territorial, y la obligatoriedad normativa que corresponde.

En general, el documento diagnóstico representa un esfuerzo importante por integrar a la vertiente PUMOT dentro del PMU y cuenta con varios de los elementos mínimos a considerar en la elaboración de dicho documento. Sin embargo, para la vertiente en particular, existen elementos pendientes por desarrollar, como la inclusión de literatura que de soporte al Árbol de Problemas¹⁴, evidencia internacional a favor de intervenciones similares al programa y, por último, incluir el proceso de actualización del diagnóstico.

El tipo de apoyo brinda el PUMOT es único en su tipo. Por el enfoque territorial de la vertiente PUMOT, existe la posibilidad de que las acciones de mejoramiento del entorno construido se complementen con acciones en las que se elaboren o actualicen instrumentos de planeación. En este sentido, como vertiente del PMU, el PUMOT representa complementariedades con respecto a otras vertientes del mismo programa y con otros programas federales.

En el Listado CONEVAL de Programas Federales de Desarrollo Social de 2020, se identifica la existencia de algunos programas con los que se presentan complementariedades. Estos programas son el Programa Nacional de Reconstrucción (PNR), el Programa de Vivienda Social, el Programa para Regularizar Asentamientos Humanos, el Programa de Modernización de los Registros Públicos de la Propiedad y Catastros, y el Programa de Agua Potable, Drenaje y Tratamiento. Todos estos programas tienen objetivos, poblaciones, y propósitos que los acercan al PMU.

¿Qué propone lograr el programa?

En lo que respecta a la vertiente PUMOT, a partir de la definición y caracterización de la problemática que busca atender, se desprende la definición de lo que se propone lograr. En este caso, el objetivo general es compartido con el PMU, el cual se define del siguiente modo:

Contribuir a que las personas que habitan en manzanas con medio, alto y muy alto grado de rezago urbano y social en las ciudades de 50,000 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 (DOF, 2020).

Al respecto, cabe mencionar que el objetivo general de las ROP no coincide con lo que se plantea en el documento diagnóstico, tanto en el árbol de objetivos como en la sección 3.2 “Determinación de los objetivos del programa”, pues en el primero se hace referencia a manzanas mientras en el segundo se contemplan territorios y polígonos de atención

¹⁴ Cabe señalar, que el árbol de problemas es una herramienta que permite resumir en un esquema las causas (directas e indirectas) que dieron origen al problema que quiere atender el programa y el árbol de objetivos es un esquema que traduce estas causas en alternativas de atención, es decir las acciones que puede llevar a cabo el programa para contribuir a resolver dicho problema. Estos esquemas deben guardar una estrecha relación con la evidencia presentada en el diagnóstico.

prioritaria. Esta discrepancia puede ser, debido a que el diagnóstico es un documento que se encuentra en actualización.

El objetivo específico de la vertiente PUMOT se expresa del siguiente modo:

“Fomentar el ordenamiento territorial y urbano en territorios que correspondan con ciudades de 50,000 y más habitantes del Sistema Urbano Nacional (SUN) 2018 mediante el impulso a la elaboración, y actualización de instrumentos de planeación territorial conforme a la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (LGAHOTDU), en beneficio de la población que reside en los Polígonos de Atención Prioritaria” (DOF, 2020) .

No se observa una clara vinculación entre el objetivo general del PMU y el objetivo específico de la vertiente PUMOT, ya que el primero no hace mención al ordenamiento territorial y urbano, tampoco a los territorios, a la LGAHOTDU ni a los polígonos de atención prioritaria. De esta forma, no es posible encontrar una relación jerárquica entre el objetivo general y el de la vertiente por lo que no se denota cómo es que el objetivo particular puede contribuir al logro de un objetivo común en el PMU.

A pesar de que en las ROP se menciona que por territorios se refieren a las entidades federativas, zonas metropolitanas y municipios (sin incluir a las demarcaciones de la Ciudad de México), el fundamento de esta precisión no está especificado, generando así confusiones en la narrativa de la MIR, y sigue sin concordar con el objetivo general del PMU que se refiere a manzanas dentro de ciudades de 50,000 o más habitantes.

En este sentido, convendría realizar un análisis sobre los municipios que tienen 50 000 o más habitantes y con carencias en lo referente a planeación territorial, a fin de identificar a los más necesitados. Valdría la pena hacer una correspondencia entre estos municipios y los del listado de: <http://mimexicolate.gob.mx/> a fin de generar estrategias de focalización de la vertiente.

En cuanto a la contribución del programa a objetivos superiores, las ROP del PMU vinculan claramente al programa con el PND, en específico con el Apartado II, Política Social, numeral 8, referente al programa de “Desarrollo Urbano y Vivienda” donde se busca priorizar obras de rehabilitación y mejoramiento de espacios públicos, priorizando a su vez los temas de vivienda social y acciones focalizadas para las ciudades fronterizas y polos turísticos (DOF, 2019). Debido a la brevedad del PND sobre el Desarrollo Urbano y Vivienda, no existen menciones referentes a la planeación y ordenamiento del territorio, problemática que aborda la vertiente PUMOT.

En las ROP del PMU se hace mención explícita a la desigualdad que existe en las personas para ejercer el “Derecho a la Ciudad”, el cual se define en la LGAHOTDU en función del acceso a la vivienda, infraestructura, equipamiento y servicios básicos (DOF, 2016), sin embargo en el PND la mención a dicho concepto no se utiliza aunque sí se hace referencia al tema de vivienda, punto en el que se encuentra cierta vinculación entre los dos documentos.

Sobre la articulación entre la MIR y el diagnóstico se encontró una relación causal entre el propósito y el fin del programa en el árbol de objetivos del diagnóstico. En efecto, la problemática que busca atender el PMU, al cual contribuye la vertiente PUMOT, es revertir la situación que vive la población objetivo, es decir un acceso limitado a bienes y servicios que ofrecen las ciudades. Se identifica que, al no tener acceso a ciertos bienes y servicios, el acceso y el ejercicio del “derecho a la ciudad” no se realiza. Se hace una relación causal entre la mejora del acceso a bienes y servicios (propósito del PMU) y el acceso y ejercicio del derecho a la ciudad (fin). Esta relación causal se sustenta en la definición que la LGAHOTDU plantea del “derecho a la ciudad” que consiste en garantizar a los habitantes “de un Asentamiento Humano o Centro de Población” (LGAHOTDU), “el acceso a la vivienda, infraestructura, equipamiento y servicios básicos” (ROP 1.4 XVI). El fin de la MIR está en este sentido claramente especificado, no es ambiguo en su redacción y es un objetivo superior. El acceso y el pleno ejercicio del “derecho a la ciudad” no depende solamente de la ejecución del PMU, pues obedece a otras variables que no considera el programa; por ejemplo, la vinculación entre una baja del rezago social y urbano de los habitantes no es solamente consecuencia de una mejor dotación en infraestructura o servicios básicos, ya que pueden depender también de un mejor acceso de la población a empleos formales. El fin del PMU cambió entre 2019 y 2020. Se modificó la idea de “contribuir al bienestar social e igualdad” por la de “contribuir a mejorar el acceso al Derecho a la Ciudad”.

Si el fin contribuye a un objetivo superior, la nueva redacción del indicador en la MIR tiende a atribuir el logro a los responsables del programa. En efecto, anteriormente se hacía referencia a “la población asentada en los polígonos de atención prioritaria del Programa”, en 2020 se menciona “la población con medio, alto y muy alto grado de rezago urbano y social beneficiaria del Programa”. El Indicador de fin medirá entonces los logros pero solamente en la población beneficiaria del programa. El resto de la población potencial (la población con medio, alto y muy alto grado de rezago urbano y social que no forzosamente haya beneficiado del programa) no se contabiliza para medir un objetivo superior que sería “contribuir a mejorar el acceso al Derecho a la Ciudad”. El problema ligado a la definición y cuantificación de las poblaciones del programa identificado a nivel de propósito se presenta igualmente a nivel de fin. La cuantificación de la población potencial y objetivo no está metodológicamente justificada, y, en tanto no se resuelva dicha deficiencia, se complica la valoración del avance y logro de las metas del programa a nivel de fin. La falta de robustez en la cuantificación de las poblaciones dificulta la medición y valoración de las metas

En relación con la Agenda 2030, se vincula al programa con el Objetivo 1, meta 4, en la cual se propone “garantizar que todos los hombres y mujeres, en particular los pobres y los vulnerables, tengan los mismos derechos a los recursos económicos y acceso a los servicios básicos, la propiedad y el control de la tierra y otros bienes, la herencia, los recursos naturales, las nuevas tecnologías apropiadas y los servicios financieros, incluida la microfinanciación” (CEPAL, 2018) y de forma más específica con el Objetivo 11 “Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles”. Para la vertiente PUMOT se encuentra la vinculación a la meta 11.a “Apoyar

los vínculos económicos, sociales y ambientales positivos entre las zonas urbanas, periurbanas y rurales fortaleciendo la planificación del desarrollo nacional y regional” (CEPAL, 2018).

Cabe señalar que el “Programa Sectorial 2019-2024” de la SEDATU aún no había sido publicado a la fecha de redacción del presente informe. Se espera que, con la publicación de la Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial en los próximos meses, el PMU y en particular la vertiente PUMOT cuenten con más elementos para alinear los objetivos del programa.

Es importante mencionar, que previo a la existencia del PUMOT se tienen experiencias de intervenciones que tenían como objetivo contribuir a la planeación territorial, como el Programa 100 ciudades, el Programa Hábitat y el Programa de Infraestructura. Aunque estas experiencias son referidas en el diagnóstico, no se proporciona más información sobre cómo el diseño del PUMOT toma como referencia los aprendizajes de tales intervenciones.

Como se ha indicado, la forma en la que la vertiente PUMOT busca lograr sus objetivos es a través de subsidios con tres modalidades que se resumen en el siguiente cuadro:

Cuadro 5. Montos de los apoyos de la vertiente PUMOT, 2020

Componente	Monto máximo de la aportación federal por modalidad	
	Elaboración o actualización del proyecto	Elaboración o actualización del proyecto con apoyo o elaborado por un Observatorio Ciudadano o IMEPLAN* o IMPLAN**
1. Fomento al Ordenamiento Territorial Estatal	Programa Estatal de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (POETDU): \$2 mdp	POETDU: \$2.5 mdp
2. Fomento a la Planeación Metropolitana	Programa Metropolitano (PM): \$2 mdp	PM: \$2.5 mdp
3. Fomento a la Planeación Urbana Municipal	Programa Municipal de Desarrollo Urbano (PMDU): \$1.5 mdp	PMDU: \$2 mdp

Fuente: elaboración del CONEVAL con base en ROP, PMU 2020 (DOF, 2020).

La separación de componentes en municipal, metropolitano y estatal parece estar suficientemente sustentada si se toma en consideración que la vertiente PUMOT descansa en una justificación para su creación mayormente normativa relacionada con la necesidad de actualizar o elaborar los planes de ordenamiento, tal como indica la LGAHOTDU.

Sin embargo, se denota que los tres componentes que forman la vertiente PUMOT no están completamente alineados con el objetivo específico que atiende pues en éste no se hace referencia a los bienes y servicios que entrega la vertiente (las modalidades para la elaboración del plan de ordenamiento). Del mismo modo, no es clara la contribución del objetivo de la vertiente PUMOT al objetivo general del PMU. Para que los componentes de la vertiente PUMOT sean suficientes y pertinentes en su integración dentro del PMU y no solo buscar su coherencia dentro de la vertiente, se sugiere revisar primeramente el documento diagnóstico¹⁵ y posteriormente se vincule con las ROP y MIR¹⁶.

De acuerdo con la MIR 2020 del PMU, se encontró que su propósito coincide con el objetivo general que se mencionan en las ROP, sin embargo, en el diagnóstico aún se hace referencia a las condiciones de habitabilidad de la población que reside en los Polígonos de Atención Prioritaria (PAP), por lo que se sugiere modificar el diagnóstico para alinearlos con las ROP.

En cuanto al componente PUMOT se identifica una redacción discordante entre el diagnóstico, ROP y MIR. En el diagnóstico para 2020 en el árbol de objetivos se hace referencia a “Instrumentos de planeación territorial y urbana”, por otra parte, las ROP indican “instrumentos de planeación territorial”, mientras que la MIR hace mención de “*instrumentos de planeación urbana*”. De igual forma, en las ROP se hace mención en el objetivo específico, a los “Polígonos de Atención Prioritaria”, cuando el objetivo general no los incluye. Debido a ello se sugiere homologar los documentos y clarificar mejor lo que se entiende por instrumento de planeación urbana.

La vertiente PUMOT se ve reflejada en la MIR del PMU en un componente cuyo bien o servicio entregado es el apoyo a instrumentos de planeación. Para la realización de este componente se contempla una sola actividad: “gestión para la aprobación de los proyectos de la vertiente Planeación Urbana, Metropolitana y Ordenamiento Territorial”, que tiene dos indicadores. El primer indicador mide el porcentaje de solicitudes dictaminadas con procedencia técnica y autorización, lo que permite seguir los avances del Área responsable para llevar a cabo la selección de beneficiarios. El segundo indicador registra las visitas realizadas a los beneficiarios para el seguimiento técnico financiero de los proyectos, lo que es una pieza crucial para garantizar la realización adecuada del proceso de producción del servicio que se pretende obtener en la vertiente PUMOT del PMU. Se considera que no existe ambigüedad en la redacción de estos dos indicadores que, además, están ordenadas cronológicamente.

Al respecto, la existencia de un solo componente para la vertiente PUMOT, hace imposible el seguimiento de los logros y las metas alcanzadas en cada una de las

¹⁵ Se sugiere la revisión del documento Elementos mínimos a considerar en la elaboración de diagnósticos de programas nuevos, documento citado en la nota previa.

¹⁶ El documento Guía para la vinculación de la matriz de indicadores para resultados con las reglas de operación puede ser de mucha utilidad. Documento electrónico disponible en: https://www.coneval.org.mx/coordinacion/Documents/monitoreo/normativa/Lineamientos_vinculacion_MIR_ROP.pdf

modalidades de la vertiente. En efecto, no existe la posibilidad de distinguir los avances de los instrumentos de planeación en materia de planeación urbana (que corresponde a los PMDU), en materia de planeación metropolitana (que corresponde a los PM) y en materia de ordenamiento territorial (que corresponde a los PEODTU). Por ello, se considera que para dar un mejor seguimiento de la vertiente en sus tres componentes (PMDU, PM y PEOTDU), es necesario contar con un indicador para cada una de ellos, en lugar de un solo indicador para los tres, tal como se reporta en la MIR. En relación con el análisis detallado de la MIR, se recomienda consultar el Anexo C del informe.

En la operación del PMU, la SEDATU cuenta con tres direcciones, como ya mencionó en la descripción del programa. En la parte normativa del PMU, destaca la SDUV con funciones de dirección y planeación, en la parte de coordinación y monitoreo se encuentra la UAPIEP y finalmente, el área responsable de la vertiente PUMOT es la DGDUSV. Adicionalmente, en las ROP se especifica que la SEDATU cuenta con instancias auxiliares en las entidades federativas, para labores de coordinación y difusión de información con los gobiernos locales.

Es importante mencionar que, en la estructura a la que ahora se adhiere la vertiente PUMOT intervienen más actores, pues en el 2019 solo se contaba con instancia normativa SDUV y UR la DGDUSV. En las ROP del PUMOT 2019 y en el trabajo de campo no se encontró alguna mención donde las instancias auxiliares que tiene desplegadas la SEDATU en el país intervinieran. Sin embargo, se advierte que la operación directa del programa sigue en manos de la DGDUSV por lo que esto puede tener el beneficio de que la vertiente PUMOT cuente con un respaldo operativo más amplio, tanto en la difusión de la información como en el intercambio de ésta con los gobiernos locales, reduciendo tiempos de atención o, por el contrario, se originen algunos retrasos no contemplados debido a la intervención de más actores.

De igual forma, se observa que la figura del Comité de Validación adquiere menores dimensiones en la nueva forma de operar, pues en las ROP del PUMOT 2019 se contemplaba claramente los casos de excepción y la posible autorización de montos financieros por este medio, característica que ya no se menciona en la operación del PMU.

En el caso particular de la vertiente PUMOT el apoyo económico es transferido a las *instancias ejecutoras*, es decir, los gobiernos estatales a través de la Secretaría de Desarrollo Urbano o su homólogo (la dependencia que tenga las atribuciones en materia de desarrollo urbano de acuerdo con la Ley Estatal), los IMEPLANES o los IMPLAN (DOF, 2020). Durante el proceso de selección, estas instancias son consideradas como *instancias solicitantes*, después de la firma del Convenio de Coordinación con la SEDATU y de abrir una cuenta bancaria productiva se convierten en *instancias ejecutoras* para poder elaborar el plan de ordenamiento territorial que necesita la entidad federativa, zona metropolitana o municipio.

Cabe mencionar que, se podría esclarecer en las ROP quién puede actuar como instancia ejecutora, tanto en la definición del glosario, como en la definición de atribuciones

(numeral 5.6) así como en los requisitos de la vertiente (numeral 9.2) pues se encontraron dos puntos a precisar. En la definición de instancia ejecutora del glosario y en el numeral 5.6 se incluye a los IMPLAN (organismos que actúan dentro del ámbito municipal), mientras que en los requisitos de la vertiente (numeral 9.2) no se mencionan ni se especifica ningún mecanismo para que este organismo pueda actuar como instancia ejecutora y si se solicitan requisitos adicionales en el caso de los IMEPLANES para zonas metropolitanas. Lo mismo ocurre en el caso de los municipios y Alcaldías de la Ciudad de México, se mencionan en el numeral 5.6, pero en la definición del glosario no se hace referencia a ellos.

¿A quién atiende el programa?

La vertiente PUMOT se dirige a los gobiernos de las entidades federativas, gobiernos municipales y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México como beneficiarios directos, quienes, de presentar una solicitud y ser aprobada, reciben un subsidio para la elaboración o actualización de su plan de ordenamiento territorial. Se espera que, a partir de tal intervención, haya efectos positivos sobre las condiciones de vida de la población que habita en las localidades a cargo de los gobiernos locales apoyados por el programa.

La población potencial es aquella que presenta la necesidad o problema que un programa busca atender, y que en un momento dado pudiera ser elegible para ser atendida por él. En cambio, la población objetivo es aquella que el programa tiene planeado atender en un ejercicio fiscal y cumple con los criterios de elegibilidad (CONEVAL, 2011). Por ello, es muy importante que ambas poblaciones cuenten con la misma unidad de medida para poder cuantificarlas de manera consistente.

En el PMU la población potencial se encuentra definida como “La población asentada en ciudades de 50,000 o más habitantes que forman parte del Sistema Urbano Nacional 2018 y que reside en manzanas que presentan algún grado de rezago urbano y social.” (DOF, 2020). Por otro lado, la población objetivo para la vertiente PUMOT se refiere a “...los territorios de las ciudades de 50,000 o más habitantes que forman parte del Sistema Urbano Nacional (SUN) 2018.” (DOF, 2020).

Como puede verse, a partir de las definiciones referidas, la población potencial del PMU y objetivo de la vertiente PUMOT, no poseen una misma unidad de medida. La población potencial (para todo el PMU) se plantea en términos de población asentada, mientras que para la vertiente PUMOT corresponde a territorios. Asimismo, el señalamiento de residir en manzanas con rezago urbano y social puede no ser coincidente con la naturaleza de la vertiente PUMOT que atiende a “territorios”, los cuales están definidos como entidades federativas, municipios y zonas metropolitanas en las ROP del PMU. Ello implica que, si bien ambas definiciones refieren a ciudades de 50,000 o más habitantes, la población objetivo de la vertiente PUMOT está referida a “territorios” y ello es menos restrictivo que la referencia a “manzanas” de la definición de la población potencial del PMU.

Esta inconsistencia en las definiciones de las poblaciones del PMU y su vertiente PUMOT tendría que ajustarse, ya que estas definiciones son esenciales para que una intervención pública identifique eficazmente a quiénes debe atender y cómo debe hacerlo, de acuerdo con su disponibilidad presupuestaria. Adicionalmente, en el diagnóstico 2020 para el PMU no se detalla cómo se transita y se realiza el cálculo de la población potencial y objetivo a la población atendida. En el documento solo se mencionan datos para 2019 por lo que haría falta su actualización.

Para poder participar en la obtención del subsidio de la vertiente PUMOT, los gobiernos locales, deberán formar parte de ciudades de 50,000 o más habitantes de acuerdo con el SUN 2018, publicadas en el micrositio del programa: <http://mimexicolate.gob.mx/>. También, se indica que el municipio deberá cumplir con los criterios de la Convocatoria (la cual a la fecha del presente informe no se ha publicado). En el caso de los municipios, entidades federativas y zonas metropolitanas, los criterios de selección pueden verse en el Cuadro 1.

Adicionalmente, las zonas metropolitanas deberán presentar ciertos documentos relacionados a su actuación como conjunto de municipios, de manera general se les solicita presentar un documento que acredite la personalidad jurídica de la comisión de ordenamiento en los términos de la LGAHOTDU o Convenio de Coordinación entre estado y municipios, firmado por todos los territorios que integran la zona metropolitana, en donde se especifique si es el gobierno estatal o cuál de los gobiernos municipales fungirá como instancia ejecutora, aprobado por unanimidad. En caso de no existir ninguno de los anteriores mecanismos, los IMEPLANES acreditados jurídica y técnicamente podrán actuar como Instancia Ejecutora.

Se identifican ciertas precisiones que tendrían que atenderse para que los mecanismos de elegibilidad se orienten hacia los municipios, zonas metropolitanas y entidades federativas que más necesiten un instrumento de planeación territorial. Al respecto se denota una posible confusión entre los criterios de elegibilidad y los de selección que tendría que ser aclarado en las ROP explicando cual va a ser la jerarquización para la aplicación de los criterios, es decir, si será necesario que los municipios que deseen participar cumplan primero con pertenecer al listado publicado en el sitio: <http://mimexicolate.gob.mx/> y luego con el criterio de no tener programa de ordenamiento o éste tenga más de 10 años.

Otra posible fuente de confusión en las ROP proviene de que en el numeral 3.5 se dice que podrán participar entidades federativas, municipios y zonas metropolitanas, los cuales pueden ser consultados en el micrositio del programa <http://mimexicolate.gob.mx/> (DOF, 2020). Esto abre la posibilidad a la interpretación de que habrá una lista especial para la vertiente PUMOT con entidades, zonas metropolitanas o municipios elegibles o se refiere al listado que aplica para municipios que está publicado en la página oficial.

Se considera relevante, dentro de cada componente, definir cómo serán aplicados los criterios de selección. De la misma forma, se sugiere encontrar un balance entre criterios en los componentes, pues los indicadores que se utilizan en el componente estatal son

cuantitativos; mientras que en el componente municipal y de zonas metropolitanas son mayormente cualitativos. En este sentido, también se denota que podría ser que el número de criterios resulte ser insuficiente para poder priorizar propuestas en un escenario de un elevado número de solicitudes completas y escasez presupuestal.

Un elemento que sería importante atender con objeto de contribuir a la equidad en el acceso al subsidio es lo dispuesto en el numeral 9.4.1 de las ROP, que establece que el Área Responsable revisará técnica y normativamente las propuestas, y “contará con un plazo máximo de veinte días hábiles para emitir el resultado de la evaluación”. Este procedimiento constriñe a una selección *por orden de llegada*, en tanto que la recepción de la solicitud pone en marcha el procedimiento y obliga al Área Responsable a brindar una respuesta en un periodo relativamente corto, por lo que municipios con menores capacidades técnicas y de gestión quedarían fuera del otorgamiento del subsidio al no poder integrar la solicitud y enviarla primero que otros participantes. Al respecto, se hace una propuesta más adelante, en la sección de funcionamiento.

A partir de lo mencionado, es importante que la vertiente PUMOT defina una estrategia de cobertura a partir de la definición de la población objetivo. Actualmente, dicha estrategia aún no se encuentra formalizada como una estrategia delineada con distintos horizontes temporales y metas de cobertura anual. Esta debilidad puede asociarse a la incertidumbre de los recursos que serán asignados a la vertiente PUMOT en el ejercicio fiscal 2020. Dicha situación dificulta establecer metas anuales generales, así como para cada uno de los tres componentes de la vertiente.

La DGDUSV cuenta con un registro sistematizado de solicitudes que incluye información sobre las dependencias solicitantes y sus propuestas técnicas. Este sistema se creó en 2019, y es la fuente de información utilizada para la selección de beneficiarios, y una vez aprobados los apoyos, es también la base para el padrón de beneficiarios. La integración de este padrón depende de la aprobación del apoyo y se tiene contemplada su utilización para el ejercicio 2020. Al respecto, se recomienda establecer formalmente los periodos y procedimientos para la revisión, actualización y depuración del padrón de beneficiarios para dar seguimiento a sus avances.

Es de relevancia el establecimiento de periodos para revisión y actualización de los padrones de beneficiarios y un listado de estos para dar seguimiento a sus avances. Igualmente, se considera relevante la clarificación de criterios para la actualización y depuración de los padrones, relacionados posiblemente a un manual de operaciones del programa.

Adicionalmente a este registro puntual de beneficiarios, las ROP del PMU en 2020 también indican, en el apartado 6.4, que deberá de conformarse un padrón de beneficiarios de acuerdo con el Manual de Operación del Sistema Integral de Información de Padrones de Programas Gubernamentales (SIIPP-G). En dicha matriz se indica que el PMU deberá realizar este procedimiento en todas sus vertientes. Además de la SIIPP-G, las ROP 2020, indican que debe actualizarse el Registro Universal de Participantes de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (RUPATU), con las personas físicas

y morales que se benefician del programa, por lo que se cuentan con tres fuentes de información con diferente nivel de desagregación.

El diagnóstico, ROP y la MIR son elementos vinculados que se retroalimentan entre sí, lo que permite ordenar la estructura de los programas desde su diseño hasta su implementación. La MIR es una herramienta de planeación estratégica que ordena la información, permite mejorar el diseño de los programas, guía su ejecución y facilita la evaluación de resultados (CONEVAL, 2019). Esta matriz tiene fundamento en la Metodología de Marco Lógico (MML), la cual facilita la clarificación de los resultados esperados de los programas públicos, evita la existencia de bienes y servicios que no contribuyen al logro del objetivo de los programas, y ayuda a identificar los indicadores necesarios para monitorear el desempeño; con esto, se busca mejorar el ejercicio del gasto público. La información en ella reflejada debe ser consistente con el árbol de problemas y objetivos y permite verificar la coherencia interna del programa.

Derivado de los hallazgos en materia de diseño, es importante la armonización del diagnóstico, árbol de problemas, árbol de objetivos, ROP y MIR. Los documentos normativos del PMU dan cuenta del esfuerzo por la integración del PUMOT que se está realizando. El análisis de la MIR de la vertiente PUMOT como parte del PMU, se realizó a partir de una versión preliminar proporcionada por el programa para este propósito, por lo que se espera que se continúe avanzando en su armonización metodológica con respecto a sus demás documentos, a partir de las consideraciones que se proponen.

IV. Análisis del funcionamiento del programa

El análisis del funcionamiento de la vertiente PUMOT se hizo a partir del contraste entre la normatividad 2019 y el trabajo de campo realizado en el segundo semestre del mismo año, sin embargo, los hallazgos se contextualizaron de acuerdo con la normatividad vigente en 2020. Para la identificación de procesos del programa se partió del modelo general de procesos del CONEVAL, que incluye los siguientes ocho procesos: 1) planeación, 2) difusión, 3) solicitud de apoyos, 4) selección de beneficiarios, 5) producción de bienes y servicios, 6) distribución de bienes y servicios, 7) entrega de apoyos, 8) seguimiento a beneficiarios y monitoreo de apoyos; y dos procesos transversales: 9) contraloría social y satisfacción de usuarios, y 10) monitoreo y evaluación.

La evaluación encontró que, con excepción del proceso de distribución de bienes y servicios, el PUMOT realizaba los demás procesos: 1) planeación, que incluye al diseño de su diagnóstico, ROP y MIR, entre otros; 2) difusión, con la publicación de la convocatoria, envío de oficios de invitación y promoción del programa en foros y giras de trabajo por parte del personal de SEDATU; 3) solicitud de apoyos por parte de los posibles beneficiarios con la integración de la documentación solicitada en las ROP y la convocatoria; 4) selección de beneficiarios, donde la UR con base en la solicitud y en criterios de priorización diseñados para este fin, selecciona los proyectos que serán financiados por el programa.

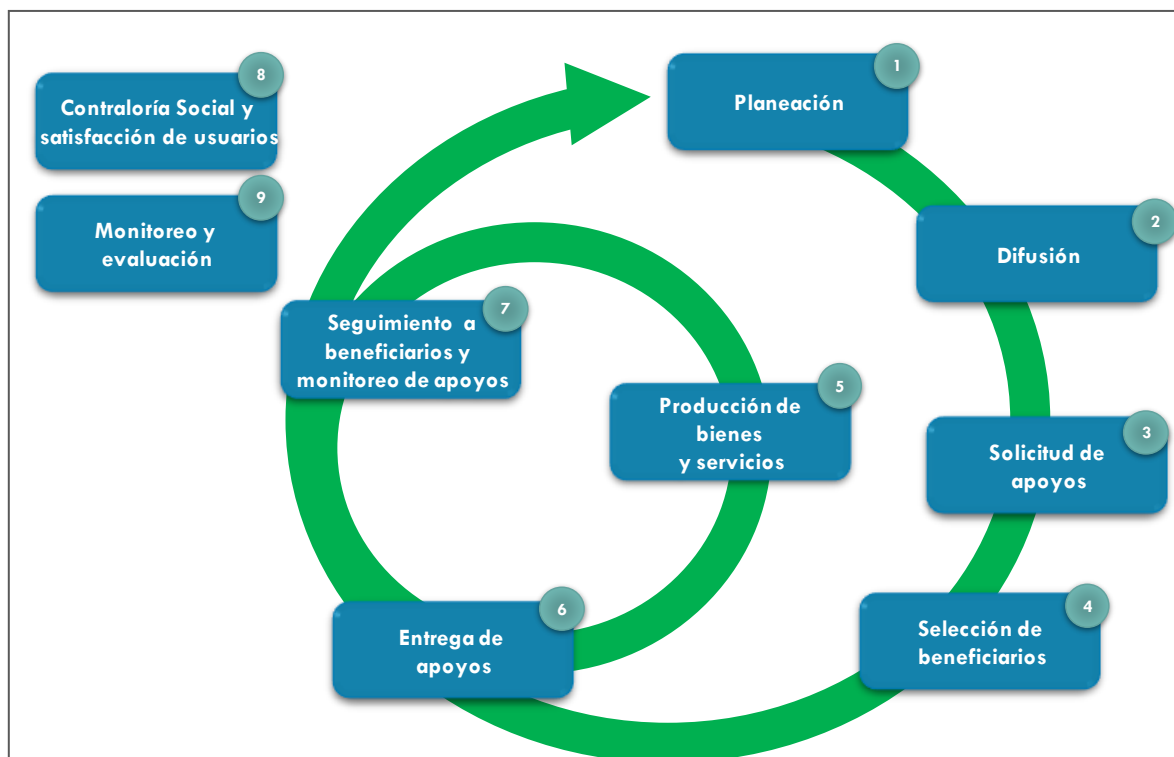
En este punto se detecta que los procesos se traslapan e inician al mismo tiempo. Ello ocurre con el proceso de producción de bienes y servicios (5), que consiste, principalmente en establecer la relación con el proveedor que elaborará el plan de ordenamiento; la entrega del apoyo (6), donde se realiza la transferencia del subsidio al gobierno local para que proceda a iniciar el proyecto aprobado; y el seguimiento a beneficiarios y monitoreo de apoyos (7), donde la UR brindará acompañamiento al gobierno local y al organismo encargado de elaborar el instrumento de planeación. Con excepción de la entrega del apoyo, los dos procesos restantes continúan hasta que finaliza la ejecución del subsidio, es decir, cuando se termina de elaborar el plan de ordenamiento territorial y se obtiene el visto bueno de la SEDATU. En la Figura 2 se presenta un esquema de los procesos realizados por el programa.

En cuanto a los procesos transversales, que se refieren a Contraloría Social (8) y satisfacción de beneficiarios, así como Monitoreo y evaluación (9), el primero se captó de una forma incipiente pues, durante la realización de las entrevistas en campo, la UR había realizado algunas visitas de revisión y seguimiento. El segundo proceso, Monitoreo y evaluación, está previsto en el Artículo 78 de la Ley Federal de presupuesto y responsabilidad hacendaria de 2007 y es un proceso transversal, común a los programas federales sociales sujetos a reglas de operación, como es el caso del PUMOT.

Los hallazgos se concentran en los procesos sustantivos. Un proceso sustantivo es aquel en el que se presentan un conjunto de actividades ordenadas que se consideran esenciales para el logro de los objetivos del programa; es decir que, de no ser ejecutadas,

impedirían el logro de dichos objetivos. En el PUMOT 2019, después de la identificación de los procesos que se llevan a cabo, se encontró que aquellos donde se haría mayor énfasis en el análisis sería: 1) selección de beneficiarios, debido a que las actividades que conlleva implican la continuidad o no dentro del programa de un posible beneficiario y 2) producción de bienes y servicios, donde se encuentran las actividades inherentes a la realización del plan de ordenamiento territorial que es la razón de ser del programa.

Figura 2. Modelo de procesos ajustado al PUMOT, 2019



Fuente: elaboración del CONEVAL.

La sección se divide en nueve apartados, en los que se da cuenta de las actividades desarrolladas en cada proceso, los principales actores que intervienen en su realización y los hallazgos encontrados en las visitas en campo. A partir de ello, se señalan algunas de sus implicaciones con la normatividad 2020 y se plantean algunas áreas de mejora. Si el lector desea conocer con más detalle los procesos del programa puede consultar el Anexo D del presente informe.

Organización para la implementación

La vertiente PUMOT, para realizar sus funciones comparte parte de la estructura del PMU, que es operado por la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SDUV), así como de la Unidad de Apoyo a Programas de Infraestructura y Espacios Públicos (UAPIEP), que asume funciones de coordinación y monitoreo. El área responsable de la

vertiente PUMOT, encargada de la emisión y operación de las convocatorias, así como de la entrega de apoyos y seguimiento a las instancias beneficiarias, es la Dirección General de Desarrollo Urbano, Suelo y Vivienda (DGDUSV).

Al interior de la SEDATU, para la implementación de todos los programas, se requiere el apoyo de la Dirección General de Programación y Presupuesto (DGPP), pues es la encargada de liberar los recursos financieros y de supervisar expedientes de beneficiarios. Para completar este proceso, de forma externa, la SEDATU se coordina con la SHCP para cumplir en tiempo y forma con los compromisos adquiridos por parte de los programas que opera la dependencia. También se encontró que la elaboración de la MIR es el resultado de la acción conjunta entre la UR y la UPPEI, mismo que es validado y revisado por la DGPP y finalmente por la SHCP.

La SEDATU, a su vez se coordina con la SFP y con la SHCP en el seguimiento de los beneficiarios, pues integra los avances técnico-financieros que envía a estas dependencias. Con la SFP, adicionalmente, se trabaja para llevar a cabo el seguimiento del proceso de Contraloría Social.

Es importante mencionar que en 2020 se asignó un área responsable encargada del contacto con las instancias solicitantes y ejecutoras, que es parte de la DGDUSV, por lo que operativamente puede identificarse un área responsable, una UR y la instancia normativa del PMU, cuando en 2019 solo había dos instancias al interior de SEDATU que participaban en la operación del PUMOT.

En relación con el contacto con las instancias solicitantes y beneficiarias, se encontró que el contacto principal ocurre entre la UR y los posibles beneficiarios (gobiernos de los municipios, zonas metropolitanas y entidades federativas), lo cual requiere diferentes estrategias de acción para la coordinación por parte de la UR con diferentes órdenes de gobierno y diversos grados de capacidades institucionales. Los gobiernos locales que cumplen con los requisitos y criterios de priorización se convierten en instancias ejecutoras. Este contacto es muy intenso, desde la elaboración de la solicitud hasta el seguimiento y acompañamiento que brinda la UR durante el proceso de elaboración del plan de ordenamiento. Esta interacción se considera el punto central del programa pues garantiza que el plan resultante cumpla con las características que se necesitan.

1. Planeación

De acuerdo con el modelo general de procesos, la planeación contempla la determinación de los objetivos, tiempos, indicadores, recursos financieros y humanos necesarios para el logro de los objetivos del programa (CONEVAL, 2017). El proceso de planeación del PUMOT comprende actividades vinculadas al diseño del programa, como es la elaboración del diagnóstico, ROP, TDR, presupuestación, MIR y sus actualizaciones, así como la redefinición de la estrategia de cobertura. En 2019, con el inicio del programa, se

destinaron los primeros meses del año a las actividades de planeación, retrasando los procesos subsiguientes.

A partir de la información obtenida en entrevistas, se identificó que el retraso en las actividades de planeación se derivó, principalmente, de cambios institucionales ocurridos en 2019 que resultaron, por un lado, en que la documentación que se requiere elaborar para programas nuevos fuera elaborada por áreas diferentes, como el diagnóstico, y, por el otro, en que las ROP del PUMOT 2019 se publicaran después de la publicación de las ROP del PMU.

En este proceso, que inicia con la elaboración del diagnóstico y termina con la redefinición de la cobertura para el ejercicio fiscal 2020, interviene en mayor medida la UR, es decir la DGDUSV. No obstante, a partir de entrevistas realizadas a nivel central, se encontró que en la elaboración del diagnóstico participó la Coordinación de Zonas Metropolitanas de la SEDATU, aun cuando en el reajuste de dicho documento participó solamente la DGDUSV. La UR es la encargada de la redacción de las ROP, TDR, su actualización y de la redefinición de la cobertura. La actividad de presupuestación se realiza en coordinación con la DGPP en el sistema que la SHCP dispone para ello. Finalmente, la elaboración de la MIR también es responsabilidad de la UR, junto con la UPPEI; se valida por la DGPP y la SHCP.

En cuanto a las actividades propias de diseño, al no existir un PND en 2019, no fue posible alinear completamente el programa a objetivos nacionales. La terminación y publicación de documentos como las ROP y los TDR constituyen las salidas del proceso y significan el inicio del proceso siguiente. En 2020, la vertiente PUMOT dentro del PMU, por medio de sus ROP, se alinea al PND con el apartado II Política Social, numeral 8 referente al programa de “Desarrollo Urbano y Vivienda” (ROP, 2020).

Si el año pasado las dificultades en este proceso consistieron en elaborar documentos para un programa nuevo, en este año, la problemática consiste en incorporar el PUMOT al PMU y armonizar las vertientes que lo integran; estas dificultades se pueden identificar en las modificaciones a las reglas de operación realizadas en marzo de 2020.

2. Difusión

La difusión es el “proceso sistemático e institucionalizado de información sobre las principales características del programa, sus beneficios y requisitos de inscripción, dirigido hacia un público determinado” (CONEVAL, 2017). En el caso del PUMOT 2019, este proceso permite que los posibles beneficiarios que no cuentan con capacidad institucional para el monitoreo de programas federales puedan acceder a información relativa a la existencia del programa y sus tipos de apoyo otorgados. El proceso inicia con la difusión de la convocatoria, donde se utilizaron mecanismos tanto formales (diario oficial, convocatoria en página oficial, visitas de SEDATU, invitación vía oficio a municipios) como informales (redes de especialistas, anuncios en foros), y recae complemente en la UR, siendo ella quien decide cuándo publicar la convocatoria en el sitio de la SEDATU. En

dicha convocatoria no se definió una fecha de cierre de recepción de solicitudes. Esto se hizo así con objeto de conocer la demanda de solicitudes que tenía el programa y para, en función de ello, solicitar recursos financieros en el próximo ejercicio fiscal.

Como parte de las actividades de difusión, se recurrió al envío de oficios de invitación de participación en la convocatoria a los municipios que cumplieran con las características para poder participar. Igualmente, se promocionó al programa en foros y canales alternativos por parte del secretario y subsecretarios de la SEDATU. Sin embargo, con estas actividades no necesariamente se logró un incremento importante en el número de solicitudes, por lo que la difusión en el diario oficial resultó el mecanismo más eficaz. Adicionalmente, en entrevista con operadores del programa, se identificó que los municipios más alejados o con falta de infraestructura en comunicación y con mayor necesidad de planeación no se enteraban a tiempo para integrar una solicitud, a comparación de los municipios que tenían una mayor capacidad en temas de ordenamiento o que tenían acceso a redes de especialistas. De este modo, la estrategia de envío de oficios de invitación se convirtió en un mecanismo de corrección de este sesgo, razón por la que se seguirá implementando en futuros ejercicios.

En la convocatoria 2019 no se incluyó una fecha de cierre de recepción de solicitudes, lo cual además de generar poca certidumbre a las instancias solicitantes, acarrea tareas administrativas adicionales para el programa, ya que el personal de la UR tiene que procesar los expedientes a pesar de que la selección de beneficiarios está finalizada y ello, además, constituye un costo adicional para los gobiernos locales solicitantes que envían el expediente en físico (por correo o directamente en las oficinas de la DGDUSV). De acuerdo con lo comentado por el área responsable del programa, en 2020 la convocatoria que se tiene planeado publicar incluirá fecha de cierre.

3. Solicitud de apoyos

La solicitud de apoyos es el “Conjunto de acciones, instrumentos y mecanismos que ejecutan los operadores del programa con el objetivo registrar y/o sistematizar la información de las solicitudes de apoyo de los posibles beneficiarios” (CONEVAL, 2017). En el caso del PUMOT, este proceso consta de dos actividades: 1) la reunión de la documentación (solicitud, propuesta técnica, dictamen de no existencia) que se lleva a cabo por los posibles beneficiarios; y 2) la verificación por parte de la UR de la integración del expediente que hace la solicitud admisible. Para el inicio del proceso se requiere que los gobiernos locales realicen una solicitud, pero la UR es la encargada de decidir cómo se tiene que realizar y qué elementos la componen, así como de revisarla y, de ser el caso, aceptarla para proceder a valoración. El proceso termina cuando el expediente es considerado completo y validado por la UR, punto donde inicia el proceso siguiente. Este proceso tiene un resultado adicional: la designación de los responsables técnicos y administrativos que cobrarán importancia en el proceso de producción de bienes y servicios.

Para el PUMOT, en 2019 este proceso presentó un intenso intercambio de comunicación entre la UR y los posibles beneficiarios, lo que es entendible, dada la novedad del programa; sin embargo, se encontraron distintos elementos que se tradujeron en retrasos en la ministración de recursos a los beneficiarios por dos razones:

- a. *Existieron dificultades para la integración de la solicitud por parte de los posibles beneficiarios (oficio de solicitud, propuesta técnica, dictamen de no existencia, documentos IMPLAN/IMEPLAN/Observatorio Ciudadano).* La UR resolvió esta dificultad brindando atención personalizada a los solicitantes que tenían dudas específicas de cómo completar la documentación. Al momento de la recepción de solicitudes, se presentaron dificultades con el correo electrónico que se dispuso en la convocatoria y con la capacidad de tener un número telefónico para atender llamadas de las entidades, municipios o zonas metropolitanas.

También existieron confusiones entre los documentos que se especificaban en las ROP y los que se solicitaban en la convocatoria. Las ROP eran exhaustivas con la presentación de la documentación solicitada, mientras que en la convocatoria no se solicitaban los documentos del organismo que acompañaría al gobierno local en la elaboración del plan de ordenamiento. Esto provocó que las solicitudes estuvieran incompletas y que existiera un mayor número de intercambios de información para aclarar dudas entre la UR y los posibles beneficiarios.

En la elaboración de la propuesta técnica, la mayor dificultad fue la adecuación del cronograma de ejecución del proyecto. Esto fue así debido a que los tiempos destinados a la publicación de las ROP, de la convocatoria, y a completar la solicitud, dejaron muy poco tiempo del ejercicio fiscal para la elaboración del instrumento de planeación.

Se encontró también que existían dudas en torno al dictamen de no existencia, pues dicho documento fue usado para identificar la duplicidad de recursos para la elaboración de un mismo plan de ordenamiento. La UR tenía una interpretación particular al respecto, en la que la existencia de programas federales subsidiando otro instrumento de planeación en el mismo territorio no se consideraba un impedimento para acceder al PUMOT. Si bien no se detectó en campo algún problema con la elaboración de este documento, esa circunstancia pudo haber desincentivado la participación al no clarificar en qué consistía el dictamen mencionado.

Por otro lado, el expediente tenía que enviarse también en físico a las oficinas de la SEDATU en la Ciudad de México, lo que añade más dificultades a los municipios alejados del centro del país, y durante algún tiempo existió confusión con respecto a la persona indicada a quien dirigir el oficio de solicitud y compromiso. Además, se detectó que faltaban firmas de quien actuaría como responsable técnico y administrativo por parte de los solicitantes, lo que provocó que se regresaran las solicitudes en físico y, con ello, se generó mayor retraso para completar una solicitud.

En este paso, una vez más se denotan las diferencias en términos de las capacidades con las que cuentan los posibles beneficiarios, pues aquellos gobiernos locales que cuentan con mayores capacidades administrativas y/o técnicas, así como aquellos que realizan la actividad acompañados de un IMPLAN/IMEPLAN u Observatorio Ciudadano, lograron completar la solicitud con mayor facilidad. En este sentido, se tuvo el conocimiento de casos donde bastó una interacción mínima entre la UR y el posible beneficiario para lograr completar la solicitud. Por el contrario, existieron otros casos donde hubo necesidad de acompañamiento personalizado por parte de la UR¹⁷.

- b. *Dificultades en la designación de los responsables técnicos y administrativos, así como en la solicitud documentación adicional a los posibles beneficiarios.* Este paso es importante pues las áreas responsables técnicas y administrativas son quienes mantendrán contacto directo con la SEDATU en las visitas de seguimiento que se realizarán mientras se elabora el plan de ordenamiento. Para el caso de los municipios, si existe participación del IMPLAN, este no podía ser considerado como responsable técnico, mientras que esto sí era posible con el IMEPLAN en el caso de las zonas metropolitanas. Al respecto, se tuvo conocimiento de que, en algunos casos, la UR solicitó cambios de responsables técnicos para incluir a la administración municipal. De igual forma, solicitó el currículum de los miembros del IMPLAN que participarían en la elaboración del plan de ordenamiento, lo que no estaba contemplado en las ROP.

Al respecto, si bien se considera la participación de los IMPLAN/IMEPLANES u Observatorios Ciudadanos en la elaboración del plan de ordenamiento, se detectó en campo, que estos organismos suelen tener una participación más activa que la prevista, puesto que están involucrados en la integración de solicitudes y resuelven dudas con la UR, por lo que sería conveniente contar con un análisis geográfico de la distribución de estos organismos en el país y conocer con antelación quiénes serían los posibles interlocutores en las regiones en futuros ejercicios.

En 2020, la vertiente PUMOT ha considerado la mayor parte de estos detalles administrativos que pudieron generar retrasos en el trámite de las solicitudes, y han modificado las ROP del PMU teniendo, entre otros cambios: i) la formalización de la solicitud del currículum de los miembros del IMPLAN/IMEPLAN u Observatorio Ciudadano en caso de participar en el plan de ordenamiento; así como ii) la ampliación del cuestionario dirigido a estas instituciones para conocer cuál será su nivel de participación en la elaboración del instrumento de planeación. Si bien aún es necesario el envío de la documentación en físico a las oficinas de la SEDATU, se homologó la documentación para la propuesta técnica de las tres modalidades en una sola y se prescindió del cronograma de ejecución. Aun así, se considera que existen áreas de mejora que se puntualizan en la sección de recomendaciones.

¹⁷ En entrevista, la UR manifestó que algunos gobiernos entregaron la justificación de la propuesta técnica como una sección vacía, lo que da una idea de la diversidad de capacidades de los solicitantes.

4. Selección de beneficiarios

La selección de beneficiarios es el “proceso realizado por los operadores de los programas para seleccionar a los beneficiarios y obtener finalmente el padrón actualizado y validado” (CONEVAL, 2017). La selección de beneficiarios fue considerado el primer proceso medular para la operación del programa, sobre el que se realizó un análisis a mayor detalle para entender el funcionamiento del programa y proponer mejoras.

El proceso se divide en dos fases. La primera inicia cuando la UR valora los expedientes, para ello cuenta con quince días hábiles para emitir tres respuestas factibles a los posibles beneficiarios: 1) aprobación de solicitud con oficio de procedencia técnica, 2) oficio de rechazo y 3) casos donde hace falta información. En caso de obtener la última respuesta, el gobierno local cuenta con cinco días hábiles para completar o corregir la información, de lo contrario se expide el oficio de rechazo. La segunda fase se refiere a los casos de excepción,¹⁸ en los cuales el gobierno local puede solicitar (previa recomendación de la UR) la valoración de su caso por el Comité de Validación,¹⁹ el cual tiene la facultad de aprobar dichos casos, donde la justificación del proyecto es determinante para la obtención del subsidio.

La UR es, en mayor medida, responsable de las actividades asociadas a este proceso, a excepción de los casos en donde interviene el Comité de Validación, en los cuales se solicita más información a los solicitantes. Entre las principales actividades que se realizan se encuentran: construcción de una matriz de análisis con variables documentales y técnicas para la valoración de cada solicitud, revisión y validación técnica y normativa de expedientes, respuesta de los solicitantes a observaciones de la UR, valoración de las respuestas de los solicitantes, y evaluación de casos con causales de excepción por el Comité de Validación.

El proceso comienza desde el momento en que las solicitudes son validadas por la UR y termina con el último expediente evaluado. En el caso de las propuestas que son evaluadas por el Comité de Validación, el final del proceso no es idéntico, puesto que el tiempo de respuesta es más extenso.

En 2019 el PUMOT contó con criterios de priorización por modalidad, dado su contexto de limitada disponibilidad presupuestal, los cuales serían considerados al momento de la valoración del expediente. Dichos criterios se pueden observar en el cuadro siguiente:

¹⁸ En las ROP del PUMOT 2019 se mencionan 4 posibilidades para proceder a valoración como caso de excepción: i) proyectos cuyo monto de subsidio sea mayor a lo establecido en las ROP, ii) proyectos que por sus características técnicas hacen destacable su participación en el PUMOT 2019, iii) proyectos con diferente población a la establecida en las ROP y iv) proyectos que por sus características no puedan cumplir totalmente con los requisitos solicitados debiendo presentar la correspondiente justificación.

¹⁹ Según las ROP del PUMOT 2019, el Comité de Validación está conformado por miembros de diferentes áreas de la SEDATU, al igual que en las ROP del PMU (ver sección de descripción del programa).

Cuadro 6. Criterios de Priorización PUMOT, 2019

COMPONENTE ESTATAL
Estar entre las entidades federativas con mayor índice de rezago social. Ser de las entidades federativas con mayor tasa de informalidad laboral. Estar entre las entidades federativas con mayor porcentaje de carencias por acceso a calidad y espacios en la vivienda, así como los servicios básicos en la misma. Ser de las entidades federativas con mayor tasa de incidencia delictiva.
COMPONENTE METROPOLITANO
Estar incluida en la delimitación de las Zonas Metropolitanas de México 2015²⁰ Se dará prioridad a Zonas Metropolitanas 2015 que se encuentren en el territorio de una entidad federativa. Se dará prioridad a las zonas metropolitanas que hayan constituido una comisión de ordenamiento en los términos del artículo 32 de la Ley General de Asentamientos Humanos Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (LGAHOTDU). Ser de las zonas metropolitanas con mayor índice de motorización 2016.
COMPONENTE MUNICIPAL
Tener una población municipal para 2010 de más de cien mil habitantes. Pertenecer al Sistema Urbano Nacional 2018 de CONAPO y SEDATU. No cuenten con un PMDU, o bien, cuya última actualización de este programa tenga más de 10 años de antigüedad a la fecha de publicación de las reglas de operación del programa. Se priorizará a los municipios incluidos en el programa Zona Libre de Frontera Norte de la Secretaría de Economía.

Fuente: elaboración del CONEVAL con base en ROP PUMOT, 2019 (DOF, 2019).

Al respecto, se identificaron hallazgos que pueden servir de punto de partida para darle mayor fluidez al proceso de selección de beneficiarios. Se observa que los criterios de priorización no son completamente homogéneos entre las modalidades pues el componente municipal (PMDU) tiene criterios cualitativos, mientras que el estatal (POETDU) tiene mayormente criterios cuantitativos. De igual forma, el componente de Zonas Metropolitanas solo tiene un criterio cuantitativo. Si se cuenta con más criterios cuantitativos podría hacerse una valoración numérica y así sustentar el rechazo de un solicitante a favor de otro cuya calificación signifique mayor necesidad de planificación.

Por otra parte, no se tiene certeza en torno a si los 15 días hábiles que mencionan las ROP son para verificar la completitud del expediente o para valorar la aprobación de la solicitud, por lo que las solicitudes corren el riesgo de ser valoradas por el orden de llegada con lo que solicitantes con mayor necesidad podrían ser rechazados debido a la falta de recursos financieros.

Adicionalmente, en los casos con causales de excepción que tuvieron que pasar por la valoración del Comité de Validación, se ha podido identificar un incremento en el tiempo del proceso, en particular, al no haber una agenda preestablecida para las sesiones del Comité o un mecanismo de convocatoria del Comité con tiempos predefinidos. Esos

²⁰ Las Zonas Metropolitanas 2015 se definieron entre CONAPO, SEDATU e INEGI. Para mayor información consultar: <https://www.gob.mx/conapo/documentos/delimitacion->

cuellos de botella tienen consecuencia sobre el manejo de los tiempos, lo que afecta el proceso siguiente que es el de producción de bienes o servicios. En el caso del PUMOT, la producción de bienes o servicios constituye el proceso más importante para el programa, pues es ahí donde se elabora el instrumento de planificación.

En las ROP 2020 de la vertiente PUMOT existen cambios que en parte atienden los cuellos de botella arriba mencionados, comenzando por los más importantes:

- Se suprime la sección de casos de excepción; sin embargo, en las ROP 2020 aún existe un Comité de Validación, que es el máximo órgano de decisión que valora proyectos institucionales o extraordinarios. En los proyectos que requieran la autorización de montos financieros mayores, se establecerán grupos de trabajo en los que participará la vertiente PUMOT, y en los que se decidirá considerando la disponibilidad presupuestaria. De esta manera, aún existe la posibilidad de que sigan considerándose casos de excepción, pero no se establecen con claridad los criterios de evaluación de estas solicitudes.
- En cuanto a los criterios de priorización por modalidad, estos se modifican, eliminando: i) el índice de rezago social como criterio en el caso de la modalidad estatal; ii) el índice de motorización y estar constituida una comisión de ordenamiento, en el caso de las zonas metropolitanas, y finalmente; iii) el criterio de tener una población de más de 100 mil habitantes, en el caso de los municipios (ver Cuadro 1 con nuevos criterios).
- Adicionalmente, en el numeral 9.4.1 se menciona que el área responsable tendrá 20 días para emitir tres tipos de respuesta: solicitud procedente, oficio de rechazo o información incompleta. Al respecto, existe cierta confusión en torno a si se otorgará el recurso conforme al orden de llegada de las solicitudes o si se evaluarán todas las solicitudes cuando cierre la convocatoria.

Conforme a lo anterior, en el Cuadro 7 se proponen criterios de elegibilidad y valoración de solicitudes, así como criterios de priorización. Se incluyen variables cuantitativas poblacionales y asociadas con la exposición a riesgos tanto naturales, como ocasionados por el hombre. De igual modo, se sugieren recomendaciones en la sección correspondiente.

Cuadro 7. Propuesta de variables, criterios de admisibilidad y evaluación

COMPONENTE MUNICIPAL
CRITERIOS DE ADMISIBILIDAD
Tener una población municipal para 2010 de más de cien mil habitantes
Pertenecer al Sistema Urbano Nacional 2018 de CONAPO y SEDATU
No contar con un PMDU, o bien, cuya última actualización de este programa tenga más de 10 años de antigüedad a la fecha de publicación de las presentes Reglas de Operación
CRITERIOS DE EVALUACIÓN
Mayores índices de rezago social
Mayores tasas de informalidad laboral

Porcentaje de carencias por acceso a calidad y espacios en la vivienda, así como servicios básicos
Exposición a amenazas naturales y antrópicas
COMPONENTE ESTATAL
CRITERIOS DE ADMISIBILIDAD
No contar con un PEOTDU, o bien, cuya última actualización de este programa tenga más de 10 años de antigüedad a la fecha de publicación de las presentes Reglas de Operación
CRITERIOS DE EVALUACIÓN
Estar entre las entidades federativas con mayor índice de rezago social
Ser de las entidades federativas con mayor tasa de informalidad laboral
Estar entre las entidades federativas con mayor porcentaje de carencias por acceso a calidad y espacios en la vivienda, así como los servicios básicos en la misma
Ser de las entidades federativas con mayor tasa de incidencia delictiva
COMPONENTE METROPOLITANO
Criterios de admisibilidad
Estar incluida en la Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2015
Encontrarse en el territorio de una entidad federativa
Tener dos o más municipios en su territorio
Tener una comisión de ordenamiento en los términos del artículo 32 de la LGAHOTDU
CRITERIOS DE EVALUACIÓN
Ser de las zonas metropolitanas con mayor índice de motorización 2016
Densidades de población a nivel metropolitano
Exposición a amenazas naturales y antrópicas en la ZM
Tasas de crecimiento medio anual
Conurbación física e integración funcional
Densidad media urbana

Fuente: elaboración del CONEVAL.

5. Producción de bienes o servicios

La producción de bienes o servicios es el conjunto de “herramientas, acciones y mecanismos a través de los cuales se obtienen los bienes y servicios que serán entregados a los beneficiarios del programa” (CONEVAL, 2017). En el caso del PUMOT, este proceso contempla las actividades vinculadas con la elaboración del plan de ordenamiento territorial, que es el núcleo y la razón de ser del programa. Es en este punto donde ocurren traslapes con otros dos procesos que lleva a cabo el programa, como se mencionó al inicio de esta sección. Esto ocurre con los procesos de entrega de apoyo y el seguimiento a beneficiarios y monitoreo de apoyos (Figura 2).

Debido a su importancia, complejidad y consumo de recursos, este proceso es el segundo que se consideró sustantivo y fue objeto de una revisión más profunda para entender cómo es implementado por el programa. En él, se identifica que intervienen varios actores: i) la instancia ejecutora, por medio del responsable técnico y administrativo, cuya principal función es ser garante de la elaboración del plan; ii) el proveedor del servicio

(IMPLAN/IMEPLAN, Observatorio Ciudadano o consultor especializado), quien realizará los trabajos técnicos y será directamente el encargado de la elaboración del instrumento de planificación; y iii) finalmente, la UR, quien brindará acompañamiento durante las actividades y dará su visto bueno para los pagos al proveedor de servicios.

Las actividades que se distinguen en este proceso están relacionadas con la suscripción de los convenios de coordinación, la contratación o designación de proveedores del servicio, el pago a dichos proveedores y la elaboración o actualización del plan de ordenamiento territorial. En el siguiente cuadro se puede observar a mayor detalle la intervención de los actores en las actividades que componen este proceso y los resultados del mismo:

Cuadro 8. Actividades en producción de bienes y servicios, PUMOT 2019

Actividades	Actores	Resultado
Suscripción de los convenios de coordinación	UR Instancias ejecutoras: Responsable administrativo, Unidad Jurídica de las instancias ejecutoras, Consejería Jurídica a nivel estatal (en el caso de los PEOTDU).	Convenio de Coordinación suscrito por las autoridades correspondientes
Contratación o designación de proveedores del servicio	Instancia Ejecutora; Prestador del servicio	Contrato de prestación de servicios (consultores especializados) o convenio de colaboración (IMPLAN, IMEPLAN u observatorios ciudadanos)
Pago del proveedor del servicio	Instancias ejecutoras: Enlace administrativo, Tesorería municipal, Secretarías de finanzas en los estados, dirección administrativa de los IMPEPLAN	Ministración en tres exhibiciones
	Visto bueno de la UR	
Elaboración o actualización de los instrumentos de planeación y ordenamiento territorial	Instancia Ejecutora; Responsable Técnico; Responsable Administrativo; Prestador del servicio.	Conforme a los Componentes del programa: Plan o Programa Municipal de Desarrollo Urbano (PMDU) Programa Estatal de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano. (PEOTDU) Programa Metropolitano (PM)

Fuente: elaboración del CONEVAL.

Conforme a las actividades enlistadas en el cuadro previo, y con las entrevistas llevadas a cabo, se identificaron algunos hallazgos que es importante puntualizar.

Después de la aprobación de la solicitud, el proceso de producción inicia con la firma del Convenio de Coordinación entre la instancia ejecutora y la UR. Dicho convenio, en los tres componentes (estatal, zonas metropolitanas y municipal), conlleva una serie de revisiones legales por ambas partes. La recolección de las firmas correspondientes supuso un

esfuerzo adicional, pues se detectó que puede llevarse un mes o más, atrasando con ello la ministración del recurso y el inicio del proyecto.

En lo referente a la contratación o designación del proveedor del servicio (consultor, IMPLAN, IMEPLAN u Observatorio Ciudadano), cada componente, conforme al tipo de proveedor del servicio, tuvo dificultades específicas que resolver. Aunado a ello, existieron interpretaciones propias tanto de ROP como de TDR por parte de las instancias ejecutoras. En este sentido, en la modalidad estatal, en las ROP, solo se hace referencia a la colaboración de los Observatorios Ciudadanos para apoyar en la elaboración del plan de ordenamiento. La instancia ejecutora, en su interpretación, contrató adicionalmente a un consultor, independientemente de las puntualizaciones que hizo la UR a favor de contar solo con la participación del Observatorio Ciudadano.

En el caso de la zona metropolitana, la instancia ejecutora puede ser el IMEPLAN, aunque durante el trabajo de campo realizado en el marco de la operación del programa en esta modalidad, se constató que se designó como instancia ejecutora a un organismo que no es IMEPLAN en estricto sentido, aunque recientemente recuperó funciones de una instancia que era la Coordinación Metropolitana, y que atiende temas de desarrollo urbano, territorial y movilidad en la zona. Las variaciones en los tipos de organismos que podrían actuar como instancias ejecutoras podrían puntualizarse en las ROP.

En el componente municipal, si existía un IMPLAN participando con el municipio, fue necesario hacer un convenio de colaboración para formalizar el compromiso de que dicho organismo sería el encargado de realizar el plan de ordenamiento, actividad que no se tenía contemplada en la agenda. Si el municipio no contaba con IMPLAN, fue necesario apegar a la normatividad local para contratar a un consultor.

Con todo lo anterior, se percibe que pueden existir muchas formas de contratar o designar al proveedor del servicio y, ante tal diversidad, se convierte en una prioridad el ser exhaustivos en la clarificación tanto de las ROP como de los TDR correspondientes. Por ello, se considera relevante contar con un registro de toda la variedad de organismos con potenciales posibilidades de realizar el servicio, para adelantarse a los posibles escenarios de quien podría ser el proveedor del servicio en el municipio, zona metropolitana o entidad federativa.

La ministración del recurso se hace a la instancia ejecutora en una sola exhibición por parte de la SEDATU, por medio de la TESOFE. En lo que respecta al pago del proveedor del servicio, este se ejecuta en tres ministraciones y varía según la forma de participación que tenga el proveedor con la instancia ejecutora, de las visitas de seguimiento y del visto bueno por parte de la SEDATU en los avances en la ejecución del proyecto.

Al respecto, y dependiendo también de las condiciones de la naturaleza de la instancia ejecutora, se encontraron algunas diferencias en los tiempos de los pagos al proveedor. Si la instancia ejecutora es, al mismo tiempo, el organismo que elaborará el plan de ordenamiento (como puede ser un IMEPLAN en una zona metropolitana), el proyecto inicia rápidamente pues la ministración del recurso es inmediata. En el caso contrario está

la modalidad municipal, donde primero tuvo que formalizarse el convenio de colaboración con la instancia ejecutora para poder proceder con los pagos al IMPLAN por parte del gobierno municipal. En el caso estatal, la ministración del recurso tuvo que alinearse a la normatividad local, lo que requirió la participación de las secretarías de finanzas o las tesorerías, lo que ocasionó retrasos en el pago al proveedor.

En lo que respecta a la coordinación entre municipios en una zona metropolitana, se encontró un hallazgo relevante. Uno de los municipios estaba dotado de un IMPLAN con varios años de experiencia y no había participado en la solicitud para la obtención del subsidio. La entrevista con dicho IMPLAN reveló poca comunicación con el organismo que estaba elaborando el plan de ordenamiento para la zona metropolitana, lo que priva a este último de la información que el IMPLAN ya tiene procesada. En este sentido, una mejor coordinación permitiría una menor carga de trabajo en el levantamiento en campo para la elaboración del instrumento. Otro de los municipios pertenecientes a la zona metropolitana reporta la misma dificultad: después de la firma del convenio entre los municipios de una zona metropolitana que las ROP del Programa obligan a reportar, no hay acciones concretas que permitan coordinarse con los municipios.

En las ROP de la vertiente PUMOT en 2020 hay un límite de 30 días naturales para la firma de los convenios y la obtención de las firmas después de la emisión del oficio de validación técnica y autorización. En conjunción con esto, se cuenta con un modelo de Convenio de Coordinación donde se incluye a la entidad federativa, municipio o zona metropolitana, lo cual, sin duda, reducirá los tiempos legales de revisión por ambas partes para solventar este trámite.

Adicionalmente, existe un pequeño cambio en la redacción de las ROP que atiende la necesidad de ser más claros con las actividades del IMPLAN/IMEPLAN u Observatorio Ciudadano pues menciona que el plan de ordenamiento puede ser con *“apoyo o elaborado por...”*, modificación que reduce ambigüedades en la interpretación que puedan tener las instancias ejecutoras acerca de este punto.

El hecho de que los TDR correspondientes aún no sean publicados puede contribuir a que haya oportunidad de que las recomendaciones puedan ser retomadas incluso desde 2020.

Finalmente, es importante conocer de manera esquemática el proceso de elaboración de un instrumento de ordenamiento territorial, parte esencial del PUMOT 2019. El siguiente recuadro da cuenta de las actividades detalladas seguidas en esta parte del proceso:

Cuadro 9. Principales actividades para la elaboración de un plan de ordenamiento territorial

Actividades generales
A partir de las observaciones realizadas en campo, se identificó que la distribución de actividades cambia conforme a la estructura de las instancias ejecutoras y de los prestadores del servicio, ya sea consultoría especializada, Observatorio Ciudadano, IMPLAN, IMEPLAN, u otros. Con todo, los elementos que fueron comunes en todos los casos se pueden enmarcar a partir de la siguiente

secuencia de actividades: Análisis de la normatividad e identificación preliminar de necesidades. Consiste en la valoración preliminar de la congruencia entre la normatividad local y los lineamientos marcados por las ROP y especialmente por los TDR. A partir de esta actividad se organizarán los talleres participativos y los procedimientos para la publicación de los instrumentos. También se delinearán las guías para la definición de la imagen objetivo (ciudad compacta, vivienda vertical, vialidades de primer orden, transportes de alta capacidad, etcétera). En este punto se logran identificar las incongruencias de usos de suelo y elementos faltantes en los anteriores planes de ordenamiento (por ejemplo, normas técnicas complementarias para proyectos prioritarios) en los casos analizados. Formación de equipos de trabajo y contratación de especialistas. Esta actividad fue congruente con lo que solicitan los TDR. En algunos casos se observó que las actividades docentes de los directivos de los organismos proveedores del servicio facilitó la incorporación de estudiantes universitarios (prestadores de servicio social y prácticas profesionales), así como de ayudantes generales mediante el programa federal “Jóvenes Construyendo el Futuro” para incorporarse a las actividades de campo. Levantamientos en campo, estimaciones y elaboración del diagnóstico Integrado. La siguiente acción es el inicio formal de las actividades técnicas. Para la recopilación de información, las instancias ejecutoras solicitan a las dependencias gubernamentales, organismos desconcentrados, y paraestatales (Comisión Nacional del Agua, Comisión Federal de Electricidad, etc.) información de la que se proveerá a los prestadores del servicio, encargados de elaborar el plan. Las divisiones poligonales, los distritos -y las regiones en el nivel estatal-, con las que tradicionalmente las instancias ejecutoras conciben y estructuran sus territorios, son la base para conformar tabulados, distribuir el trabajo, e igualmente, para la organización de los talleres participativos. La información obtenida sugiere que la <i>Caracterización del medio físico transformado</i> constituye la actividad más demandante en términos de recursos humanos, técnicos y financieros en el componente de PMDU²¹. Visitas de seguimiento de la UR a la Instancia Ejecutora. En los casos que se documentaron, los temas que se abordaron en las primeras reuniones de seguimiento de la UR a las instancias ejecutoras versaron mayormente sobre los avances técnicos, la resolución de dudas administrativas, así como el tema de la Contraloría Social y la forma en que se llevaría a cabo. En este caso, no tener las reglas de las contralorías sociales claramente definidas, redujo el tiempo que debería enfocarse sobre los avances técnicos y la calidad del instrumento de planeación. Elaboración de Diagnóstico Ciudadano. Se diseñan talleres participativos y en los casos que tenían un mayor grado de avance se observó que también se realizaron encuestas de percepción, mesas ciudadanas, sesiones con los gabinetes y comisiones municipales. Estos talleres sirven para conocer las necesidades de la población en términos del diseño de la ciudad, los servicios y en general las problemáticas que involucran acciones urbanísticas. Integración de Estrategias, Programas y Proyectos prioritarios, Instrumentación, mecanismos de evaluación y seguimiento. Las siguientes actividades consisten en la definición de la Imagen Objetivo, las estrategias de desarrollo urbano, los mecanismos de instrumentación y los procedimientos de evaluación y seguimiento. Por los rezagos que se documentan en este informe, en ninguno de los componentes se contaba con avances al respecto, salvo algunas orientaciones conceptuales bajo las cuales se realizarían. Los intereses particulares de las instancias ejecutoras se vislumbran en este punto, en el componente municipal las propuestas se enfocan a la zonificación secundaria e infraestructura vial, usos de suelo, elaboraciones de Planes

²¹ Este es uno de los requerimientos que se solicitan a la instancia ejecutora en TDR en el componente municipal. A grandes rasgos consiste en realizar un análisis de la organización espacial del municipio: estructura urbana, usos de suelo, tenencia de la tierra, vivienda, asentamientos irregulares, patrimonio histórico, infraestructura, equipamiento público, espacios públicos y estructura vial (SEDATU, 2019a). Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/451049/190404TdR_PMDU.pdf

Maestros de movilidad e hidráulicos. En el componente metropolitano se orientan en mayor medida a temas de agua y movilidad.

Revisión y validación del proyecto final. El proceso de elaboración de los instrumentos termina y se consolida con la validación del expediente técnico del producto por parte de la UR, quien elabora un informe sobre cumplimiento de metas y objetivos y emitirá su valoración, que dará por válido el instrumento o lo considerará sujeto a observaciones. Con la aceptación por parte de la UR, se finaliza el proceso de documentación, y se da pie a los procesos sucesivos, relativos al seguimiento y la publicación de los planes y programas de planeación y ordenamiento territorial en los diarios oficiales a nivel municipal o estatal.

La elaboración de un plan de ordenamiento requiere de una planificación adecuada y tiempo suficiente para la recolección de insumos que permitan diagnosticar la situación del territorio y poder elaborar las propuestas que satisfagan las necesidades de los gobiernos locales. Por las fechas de visita y por los grados de avance detectados en los casos seleccionados, los cuales estaban finalizando el diagnóstico integrado, se estimó que a los proveedores les quedaba mes y medio (en promedio) para finalizar el diagnóstico integrado y las actividades posteriores. Como se ha hecho referencia, los rezagos en las actividades técnicas, asociados a las demoras en la suscripción de los convenios de coordinación, la ministración de subsidios (entrega de apoyo) y los restantes procesos previos constituyen una amenaza potencial para la calidad de los instrumentos, máxime si se considera la necesidad de la validación de la UR.

Fuente: elaboración del CONEVAL.

6. Entrega de apoyos

La entrega de apoyos es el “conjunto de instrumentos, mecanismos y acciones por los cuales los beneficiarios o afiliados reciben los diferentes servicios o tipos de apoyo”(CONEVAL, 2017). En el caso del PUMOT 2019, este constituye la entrega del recurso financiero para la elaboración del plan de ordenamiento territorial. Como se mencionó en el apartado anterior, este proceso se traslapa con el proceso de producción de bienes y servicios debido a las características particulares del PUMOT 2019.

La entrega del subsidio es un proceso administrativo complejo donde interviene la UR para integrar los expedientes de gobiernos locales, los cuales serán las instancias ejecutoras; con el apoyo de la DGPP se realizan las gestiones ante la SHCP para que se ministre el recurso en una sola exhibición por medio de la TESOFE. Por su parte, los gobiernos locales intervienen en abrir una cuenta productiva para el depósito del subsidio. A este proceso se asocian dos actividades principales: autorización del pago y ministración del pago.

El proceso inicia con la autorización del pago al interior de la SEDATU una vez que se ha firmado el convenio de coordinación exitosamente. Es importante señalar que se identificó la existencia de nuevos procedimientos asociados a la carga de los compromisos adquiridos por los programas de la SEDATU ante la SHCP en los sistemas que para ello se disponen, por lo que se requirió de capacitación para llevar a cabo estas tareas. Adicionalmente se detectó que hubo un cambio de director en el área encargada de la ministración de los recursos, por lo que estos se retrasaron en llegar a los gobiernos locales. Cabe aclarar que estas actividades no son particulares para el PUMOT 2019, sino

para todos los programas que opera la SEDATU, por lo que no solo este programa se vio afectado.

En lo que corresponde a la ministración del apoyo, la instancia ejecutora es responsable de la apertura de una cuenta bancaria productiva, por medio de las unidades administrativas que tienen esa función (Secretaría de Finanzas en el caso estatal o Tesorería en el caso municipal). Con esta información, la DGPP, área encargada de la ministración de los recursos, hace la validación de los expedientes de los beneficiarios de los programas de la SEDATU y posteriormente notifica a la SHCP que ya tiene el compromiso detectado en el sistema, con lo que se procede a realizar la transferencia por medio de la TESOFE. Con esta actividad se da fin a este proceso y proporciona continuidad dentro del proceso de producción de bienes y servicios.

Otro motivo de atraso a los ya mencionados fue la firma de documentos dentro de la UR, pues no había un titular. Esto fue consecuencia de los cambios en la estructura organizacional de la SEDATU en 2019, por lo que este proceso y subsiguientes se interrumpieron y demoraron.

7. Seguimiento a beneficiarios y monitoreo de apoyos

El seguimiento a beneficiarios y el monitoreo de apoyos es el conjunto de “acciones y mecanismos mediante los cuales el programa comprueba que los apoyos entregados a los beneficiarios son utilizados y funcionan de acuerdo con el objetivo planteado” (CONEVAL, 2017). En el PUMOT 2019 este proceso también se traslapa con el de producción de bienes y servicios; al igual que este último, es muy importante a pesar de que no forma parte de los dos procesos sustantivos a profundizar.

Una de las actividades principales de este proceso consiste en el monitoreo, realizado por la UR, de la elaboración del instrumento de planeación. La preparación de los reportes técnicos financieros está a cargo de la instancia ejecutora, mientras que la transmisión de dichos reportes a la SHCP y SFP es realizada por la UR en conjunto con la DGPP. Por su parte, el cierre del ejercicio, la reintegración de recursos no ejercidos (de ser el caso) y la publicación del plan de ordenamiento terminado son actividades que efectúan de manera conjunta la UR con la instancia ejecutora.

Resulta importante mencionar que este proceso se logró captar de forma precoz por medio del trabajo de campo, por tanto, la información proviene, en mayor medida, de las ROP, los TDR, lo observado en las entrevistas y el cuarto informe trimestral proporcionado por el programa.

Según las ROP del PUMOT 2019, el proceso inicia cuando las instancias ejecutoras elaboran un reporte técnico-administrativo de manera trimestral. Con esta información la UR realiza un informe de avances sobre el presupuesto y las metas, estos documentos se remiten a la DGPP, quien a su vez los valida y envía a la SHCP, SFP y Congreso de Unión. Al ser un recurso etiquetado como federal, en cualquier momento puede ser sujeto de revisión y se pueden aplicar las reglas de integración del recurso de ser necesario. El

proceso termina poco después que ha finalizado la elaboración del plan de ordenamiento (Ver Figura 2, proceso 5) y se procede a su validación, cierre del ejercicio y, de ser posible, su publicación en la Gaceta Oficial.

Asimismo, la UR puede decidir de manera “aleatoria” evaluar los avances técnicos, de modo que durante el proceso programó realizar tres visitas a cada beneficiario, con las cuales se logró identificar ciertas dificultades que fueron resueltas por la UR sobre la marcha, sin embargo, no se tienen actividades documentadas. Un ejemplo de lo que se encontró en campo, respecto a lo mencionado anteriormente, fue que las primeras visitas por parte de la UR hacia las instancias ejecutoras servían no solo para la revisión técnica, sino también para la solución de dudas administrativas y aclaración de procesos posteriores, tales como el de contraloría social, por lo que el tiempo destinado al seguimiento técnico se vio disminuido.

Por su parte, el cuarto informe trimestral, proporcionado por la UR, da cuenta de la superación de la mayoría de las dificultades que se presentaron rumbo al cierre del ejercicio, pues de 19 proyectos subsidiados por el PUMOT 2019 (Figura 3), 15 fueron llevados a término. Sin embargo, las presiones en tiempo, como en recursos humanos y financieros, a las que son sometidas las Instancias ejecutoras, tienden a repercutir en la forma y calidad en que se alinean los instrumentos a los TDR. En consecuencia, una zona metropolitana declinó el subsidio y tres municipios tuvieron que reintegrar el recurso completo tras el seguimiento que realizó la UR; en tanto que otras tres instancias ejecutoras tuvieron que devolver parte de los montos que aún no se habían ejercido.

Figura 3. Proyectos aprobados por el PUMOT 2019



Fuente: Cuarto Informe Trimestral PUMOT 2019. Información proporcionada por el programa.

Por último, una de las formas de conocer los resultados del PUMOT 2019 es a través de la publicación del instrumento subsidiado en la Gaceta Oficial del estado o municipio. Sin embargo, las instancias ejecutoras manifestaron que tal publicación representa un proceso complicado porque no depende directamente de ellas, y ello requiere, de acuerdo con los TDR, que los instrumentos sean congruentes con las leyes federales y estatales. Por ello, si un municipio elabora su plan de ordenamiento considerando las leyes federales y la normatividad urbana estatal aún no se encuentra actualizada, se corre el riesgo de que su publicación pueda ser reconsiderada o postergada. Al respecto, la UR parece estar consciente de que esta situación puede ocurrir y solicita, de ser el caso, la justificación pertinente por parte de la instancia ejecutora. En el apartado correspondiente se sugieren algunas recomendaciones puntuales para este proceso.

8. Contraloría Social

La contraloría social es un proceso transversal de todos los programas sociales de la APF sujetos a reglas de operación, cuya finalidad es robustecer la rendición de cuentas, transparencia y participación de los beneficiarios de los programas. Al igual que el proceso anterior, este proceso aún no iniciaba formalmente cuando se realizó el trabajo de campo, por lo que no todas las actividades y la forma en que fueron realizadas quedaron documentadas. Aun así, dicho proceso se percibe como un proceso complejo que recayó en mayor medida sobre las instancias ejecutoras.

Respecto a dicho proceso, las ROP del PUMOT 2019 remiten a los “Lineamientos para la promoción y operación de la Contraloría Social en los programas federales de desarrollo social” publicados en 2016 (de aquí en adelante lineamientos) y al Anexo 6 como Esquema de Contraloría Social (se advierte que dicho anexo es una adaptación de los lineamientos de la SFP). En los lineamientos existen tres actividades básicas, promoción, formación de comités y resultados (DOF, 2016); mientras que, en el Anexo 6, muchas de las actividades se delegan a la instancia ejecutora y algunas no son del todo claras, como la formación y capacitación de comités y quien es el responsable. En los lineamientos, corresponde a la SFP y a la iniciativa normativa, es decir, la SEDATU, la capacitación para la realización de dichas actividades, con el fin de que, según sea el caso, la instancia ejecutora pueda llevar a cabo los procedimientos. Operativamente, el proceso inicia con la promoción de la contraloría social y finaliza con los resultados.

Como se mencionó, el proceso de contraloría social suscitaba muchas dudas en las instancias ejecutoras, pues si bien el Anexo 6 es un esfuerzo importante por parte de la UR para fortalecer este proceso –considerado medular en los temas de ordenamiento territorial, ya que permite incluir la participación ciudadana en la elaboración del instrumento–, en su redacción producía confusiones e interpretaciones erróneas por parte de las instancias ejecutoras, al no mencionar que las unidades administrativas de la SFP y la instancia normativa (la SEDATU) son los actores que tienen que ejecutar el proceso de integración de comités acompañando a la instancia ejecutora.

En contraste, en la operación, se detectó que las instancias ejecutoras planeaban llevar a cabo la mayor parte del proceso de contraloría social, siendo que ellos eran los responsables de elaborar/supervisar el plan de ordenamiento, lo cual generaba intensos intercambios de información con la UR, disminuyendo el tiempo efectivo de las visitas técnicas en la resolución de dudas. Al respecto, en el apartado de recomendaciones se propone la separación y delimitación clara de las actividades, así como sus responsables.

Se advierte, sin embargo, que este proceso debería de intervenir en diversos momentos del proceso de producción de bienes y servicios en el afán de ejercer un control ciudadano sobre los avances financieros como sobre los avances en las metas. Sin embargo, el proceso que no se había empezado formalmente.

En las ROP 2020 de la vertiente PUMOT, algunas de las inquietudes arriba mencionadas han sido atendidas, pues ahora los lineamientos para el proceso de Contraloría Social son los que emite la SFP y en el ejemplo de Convenio de Coordinación se especifican de manera puntual las actividades que realizarán las partes (instancia ejecutora y SEDATU).

9. Evaluación y monitoreo

Este último proceso está previsto en el Artículo 78 de la Ley Federal de presupuesto y responsabilidad hacendaria de 2007. Es un proceso transversal, común a los programas federales sociales sujetos a reglas de operación, como es el caso del PUMOT. Cabe recalcar que una evaluación externa (la presente) fue encomendada para el PUMOT en 2019 a fin de conocer el diseño y funcionamiento del programa. De la misma forma, el Programa Anual de Evaluación 2019 (PAE) dispuso una evaluación de diseño para el PMU. Adicionalmente, se tiene contemplado el envío de informes trimestrales a la DGPP por parte de la UR como parte de las actividades de monitoreo de evaluación interna, mismos que fueron compartidos por la UR para la presente evaluación.

V. Recomendaciones

La vertiente PUMOT es un esfuerzo importante a favor de la planeación y ordenamiento territorial, que es crucial en la atención de las problemáticas asociadas al territorio. En las entrevistas con los beneficiarios se identificaron opiniones positivas de las instancias ejecutoras y los organismos especialistas dedicados al tema, pues el programa cubre una necesidad no atendida previamente. En particular, una de las fortalezas de la intervención es el seguimiento y acompañamiento que brindó el personal de la UR durante 2019, que fue muy apreciada por los beneficiarios y percibida como un valor agregado del programa, lo cual adquiere mayor importancia para los gobiernos municipales de zonas alejadas que se vieron beneficiados por la estrategia de difusión de invitaciones directas, y por un seguimiento y apoyo para presentar sus solicitudes.

Se reconoce la apertura del equipo de la SEDATU a cargo del programa, al proceso de evaluación en general, así como a la realización de ajustes conducentes a subsanar áreas de oportunidad identificadas en el aprendizaje operativo 2019. Es por ello que se considera que las siguientes recomendaciones generales y específicas derivadas de la evidencia generada por la evaluación pueden ser útiles para la mejora de la Vertiente PUMOT.

Generales

El PUMOT enfrentó en 2019 diversos retos relacionados con la puesta en marcha de una intervención nueva, tales como el desarrollo de documentos de diseño y normativos, así como el diseño y difusión de los procesos de entrega de apoyos a las dependencias locales encargadas del ordenamiento territorial. La operación de 2019 generó una serie de aprendizajes que se han ido asimilando en la operación de la intervención, y que se espera se reflejen en la consolidación del diseño y desarrollo de sus procesos, en particular en el contexto operativo 2020, como parte del PMU.

Durante el trabajo de campo se encontró que, cuando organismos como el IMPLAN, IMEPLAN u Observatorio Ciudadano se encontraban colaborando con los posibles beneficiarios, los trámites eran en cierto modo más fluidos, tanto en cuestiones técnicas como administrativas (en comparación con municipios que no contaban con su colaboración) pues el seguimiento era muy cercano por parte de estas entidades. A su vez, también se observó que dichos organismos ya tienen quehacer acumulado por lo que poseen avances y conocimiento previo de las problemáticas en temas territoriales de sus regiones, por lo que la obtención del subsidio del PUMOT ayudó a impulsar el trabajo que ya se venía desarrollando. Lo anterior, junto con redes de apoyo formadas con otros especialistas y con instituciones educativas, permitió generar una sinergia para superar los obstáculos que se presentaron provocados por las limitantes de tiempo y recursos, por lo que dicha estrategia bien podría aplicarse en otros municipios, zonas metropolitanas o entidades federativas en futuros ejercicios.

En ese sentido, la SEDATU podría promover la creación de estos organismos y trabajar de forma más cercana con ellos (como ya lo ha venido haciendo) pues el grado de desarrollo y diseminación en el país de dichos organismos es diferente; de este modo se podría coadyuvar en el fomento al ordenamiento en diversas regiones a mediano y largo plazo. Así, la presencia de dos o más instituciones de este tipo en una región, como las zonas metropolitanas o las entidades federativas, podría aprovecharse para enfocar los recursos disponibles bajo el liderazgo de la SEDATU, para obtener planes y programas de ordenamiento y posicionarlos como instrumentos rectores de la política de ordenamiento en el largo plazo.

El acierto de la vertiente PUMOT de atender la necesidad de generar instrumentos de planeación y ordenamiento territorial en su población objetivo, debe acompañarse de elementos que contribuyan a que su diseño corresponda con la mejor alternativa posible, de acuerdo con una delimitación de la problemática con evidencia y análisis de los mecanismos causales de las alternativas de intervención. Contar con estos elementos permitirá definir el alcance de la intervención, objetivo y estrategia de cobertura como parte de la política de desarrollo social. En este sentido, se considera relevante el incorporar el aprendizaje previo que puede retomarse de experiencias nacionales que en su momento intentaron atender la temática del ordenamiento, como el Programa de Infraestructura con el trabajo que se hizo para que las vertientes tuvieran características independientes, pero contribuyeran a un solo objetivo.

Específicas

El desarrollo de un plan de ordenamiento territorial consume una cantidad importante de trabajo, tanto técnico como de recursos humanos, que es necesario ir distribuyendo a lo largo de los meses del proyecto. Los retrasos acumulados debido a elementos externos que afectaron a todos los programas en la administración pública, aunado a los detectados en los primeros cuatro procesos: planeación, difusión, solicitud de apoyos y selección de beneficiarios, ejercen una presión sobre las instancias ejecutoras y sobre los organismos que colaboran con ellas; mismas presiones que de una u otra manera se verán reflejadas en el cumplimiento de los TDR y en la calidad del instrumento final. Reducir en la medida de lo posible los retrasos se traducen en uno o dos meses de ganancia, que pueden ser muy bien aprovechados en futuros ejercicios del programa, a pesar de las restricciones externas.

Es importante abordar, teniendo como punto de apoyo a los Observatorios Ciudadanos, IIMEPLANES, IMPLANES, etc., la armonización de la normatividad asociada al ordenamiento territorial, ya que durante el trabajo de campo efectuado en el PUMOT 2019, varias instancias ejecutoras, sobre todo municipales, consideraban que el plan resultante no necesariamente podría ser publicado en la Gaceta Oficial y ejecutado posteriormente, porque la entidad federativa aún no tenía armonizadas las leyes locales urbanas con la LGAHOTDU. Debido a ello, se identifica que se requiere un trabajo previo de seguimiento entre la SEDATU y estos organismos para fomentar la alineación de las

leyes estatales y municipales, a la par que se avanza en la preparación de los planes y programas de ordenamiento.

Se considera importante fortalecer el papel de la opinión ciudadana sobre el quehacer del PUMOT, pues los lineamientos internacionales, así como la normatividad en el caso mexicano subrayan la importancia de incluir a la población residente de los territorios en la elaboración de los planes y programas, ya que son ellos los que conocen mejor la problemática y el tipo de recursos con los que cuentan. Esta temática se intentó considerar en el PUMOT 2019, por lo que se tendría que retomar y diseñar mecanismos adicionales o mejorar los ya existentes –comenzando por incluir formas de comunicación directa entre la ciudadanía y la SEDATU para la atención de quejas, denuncias, propuestas, dudas e irregularidades dentro del proceso de Contraloría Social- para lograr la inclusión activa de la población y estandarizarlos en todos los programas de la SEDATU posteriormente.

En materia de diseño:

Incluir en el diagnóstico una definición de lo que se entiende por “instrumentos de planeación territorial” y establecer plazos para la revisión, actualización de la problemática y de la población que es afectada por el problema.

Incluir una justificación basada en elementos empíricos y literatura especializada que permitan entender a qué obedeció la selección de causas y efectos en el Árbol de problemas del diagnóstico. De igual forma, se sugiere mapear la distribución territorial del cumplimiento en la planificación en las distintas modalidades de la vertiente, a fin de contar con elementos para justificar una posible estrategia focalizada de intervención.

Proporcionar un análisis geográfico de los municipios que se han dotado o no de estructuras especializadas de planeación como serían los IMPLANES, IMEPLANES u Observatorios ciudadanos etc.

Al ser parte del PMU, se recomienda realizar un análisis sobre los municipios que tienen 50,000 o más habitantes y tienen carencias en materia de planeación territorial pues actualmente solo se cuenta con la lista publicada en el micrositio <https://mimexicolate.gob.mx/> que refiere a ciudades de 50,000 o más habitantes que se seleccionaron por otras variables (rezago urbano y social, marginación urbana) y no por criterios de orden de gobierno y carencia de instrumentos de planificación. Empatar el listado del sitio con el registro que lleva a cabo la Dirección General de Desarrollo Urbano Suelo y Vivienda puede ser de utilidad.

Conforme a las áreas de oportunidad identificadas, es crucial que se concluya y revise la congruencia entre los instrumentos normativos del programa (Diagnóstico, ROP, MIR), comenzando por fortalecer el diagnóstico y posteriormente las ROP y MIR para lograr claridad y definir el alcance la intervención.

De acuerdo con lo que se analizó en la sección de diseño, no se observa una clara concordancia entre el objetivo general del PMU y el específico de la vertiente PUMOT, por

lo que se recomienda mejorar la concordancia estableciendo una relación jerárquica para identificar claramente cómo el objetivo específico de la vertiente PUMOT contribuye y se desprende del objetivo general del PMU.

Agilizar la publicación de un documento que contemple las metas sexenales y anuales que el PMU tendría que acatar. Cuando se cuenta con objetivos y metas claras de una política estratégica o sectorial más amplia, los programas presupuestarios cuentan con una ruta para realizar su planeación y diseñar estrategias de mediano plazo para cumplir con sus objetivos.

Reconsiderar la definición de la población potencial general del PMU para poder incluir la población potencial de la vertiente PUMOT. También sería importante adecuar la redacción a lo largo de las ROP, eliminando la referencia a “reside en manzanas que presentan algún grado de rezago urbano y social” cuando se trata de la vertiente PUMOT.

En este sentido, para la cuantificación de las poblaciones de la vertiente PUMOT, es importante como se cuantifican las poblaciones en el PMU. En el diagnóstico 2020 no se encuentran detalles específicos de cómo se va realizando el cálculo para poblaciones potencial, objetivo y atendida, además de su actualización a 2020.

Esclarecer en las ROP la definición de instancia ejecutora con los requisitos para presentar solicitud (numeral 5.6 y 9.2). De igual forma, aclarar si un IMPLAN puede ejercer el rol de instancia ejecutora y cuáles serán los requisitos por cubrir. También es importante clarificar en las ROP cómo actuará el Comité de Validación en el caso de la vertiente PUMOT, tomando en cuenta que en 2019 se contaba con un apartado para casos de excepción.

Agilizar la determinación del presupuesto dedicado a cada vertiente del PMU de manera que en el momento del proceso de planeación se cuenta con metas anuales claras y realistas.

En cuanto al padrón de beneficiarios, establecer plazos de actualización y depuración, por lo que se considera importante distinguir entre una base de datos de solicitantes y una dedicada exclusivamente a los beneficiarios, agregándole información útil para el seguimiento y monitoreo de los apoyos.

En materia de difusión:

Continuar con la estrategia de difusión informal a partir de las invitaciones directas a municipios y de las oportunidades que constituyen foros o medios de comunicación, enfocando este trabajo a los municipios que, por falta de recursos e infraestructura en comunicación, no se han enterado o están aislados.

Poner una fecha de cierre de la convocatoria y a partir de ahí valorar las solicitudes que llegaron en tiempo y emitir los oficios de respuesta a las solicitudes (20 días hábiles).

Sobre la solicitud de apoyos:

Redactar los requisitos de la convocatoria a la par que las ROP para tener homogeneidad en los documentos solicitados. Dado que ya están publicadas las ROP, tomarlas como modelo puntual para no presentar inconsistencias en la Convocatoria.

Suprimir el dictamen de no existencia, de no ser posible agregar como criterio de selección en todos los componentes no haber sido beneficiario del PUMOT 2019 o ampliar la definición del apartado del Dictamen de no existencia e incorporar ejemplos de llenado de Anexos.

Durante la convocatoria poner un número de teléfono a disposición del público con el fin de resolver dudas y que este número se publique en las ROP, portal de Internet y convocatoria para evitar el envío de solicitudes en físico incompletas.

Clarificar en las ROP los procesos de designación de los enlaces técnicos y administrativos para cada una de las tres modalidades de la vertiente PUMOT con lo cual se reducirán retrasos para la recolección de las firmas por parte de los posibles beneficiarios.

Sobre la selección de beneficiarios:

Se sugiere definir periodos claramente delimitados para recepción de solicitudes al comienzo de cada ejercicio y realizar el análisis de las solicitudes una vez que se cuente con la totalidad de éstas.

Reformular el sistema de variables para la modalidad de PMDU, incorporando variables similares a los criterios de priorización para los POETDU, para lo cual se pueden considerar las propuestas señaladas en el Cuadro 7. También se recomienda hacer una distinción entre criterios de elegibilidad al programa y los criterios que permitan una valoración con mayor profundidad de los futuros beneficiarios.

Elaborar y fundamentar los oficios de rechazo destacando, además de los criterios de admisibilidad/elegibilidad, el detalle de las variables estrictamente técnicas.

Sobre la producción de bienes y servicios:

Establecer previo al envío del modelo general de convenio, una comunicación con las instancias ejecutoras con el propósito de determinar los actores que conforme a su legislación les corresponderá suscribir los convenios de coordinación.

A fin de reducir posibles confusiones, se recomienda al área responsable modificar la redacción de los párrafos en las ROP referentes a la participación del observatorio ciudadano -o en su caso, IMPLAN o IMEPLAN- sustituyendo la formulación “apoyo o elaboración”, por una redacción que puntualice y destaque la responsabilidad de dichas instancias para la elaboración directa de los instrumentos.

De manera más general, se recomienda integrar un apartado en las ROP sobre la designación y las tareas del proveedor del servicio. En este mismo sentido se podría adecuar la redacción de las ROP y del punto 5 de los TDR del PUMOT 2019, “Perfil del consultor”, prefiriendo titularla “Perfil del proveedor (o prestador) del servicio” e identificar todos los casos de figura que se podrían presentar. Del mismo modo se recomienda puntualizar en las ROP aquellos aspectos en los cuales la UR podrá brindar asesoría a las instancias ejecutoras.

En la elaboración del plan de ordenamiento se identificaron dificultades para la coordinación entre los municipios integrantes de las zonas metropolitanas para el caso metropolitano por lo que se recomienda insistir con las instancias ejecutoras para asegurar la participación efectiva de los municipios.

Para las zonas metropolitanas se sugiere ampliar en los TDR los aspectos sobre la coordinación entre municipios. Si bien en el convenio firmado por los presidentes municipales se designan enlaces, se recomienda que en dicho documento se detalle también la información que deberán proporcionar los municipios, así como un calendario tentativo de sesiones que formalice su obligatoriedad.

Sobre el seguimiento a beneficiarios y monitoreo de apoyos

Evitar, en la medida de lo posible, los costos de traslado a las Instancias ejecutoras para atender a las reuniones técnicas a nivel central, en particular los casos que están más alejadas de la CDMX o que carecen de capacidad institucional.

Reconsiderar el ejercicio completo de contraloría social donde el beneficiario es al mismo tiempo la instancia ejecutora y/o el prestador de servicios. En estas circunstancias, la idea de control o monitoreo “ciudadano” sobre los resultados de un programa social pierde sentido cuando el actor principal es encargado de proporcionar el bien o servicio aun siguiendo el esquema de la SFP. En este sentido es importante incorporar procedimientos detallados para la realización de la contraloría social no solo en las ROP sino con puntualizaciones operativas en los TDR según el nivel administrativo en el cual tenga lugar.

La evaluación de diseño junto con el análisis de funcionamiento, documentado con trabajo de campo y de gabinete, son herramientas útiles para recolectar evidencia que permiten examinar la coherencia de los procesos implícitos del programa, y con ello identificar, luego de un año de la puesta en marcha del PUMOT, lo que afecta su ejecución, así como las posibles áreas de mejora. Dichas herramientas buscan mejorar resultados, apoyar en la rendición de cuentas ante un panorama de restricción presupuestaria y, sobre todo, contribuir a mejorar las condiciones de vida de la población en el marco de la política de desarrollo social.

VI. Opinión del programa y acciones de mejora

Clave del Pp	S 282	Denominación del Pp	Programa de Fomento a la Planeación Urbana, Metropolitana y Ordenamiento Territorial (PUMOT)
Unidad Administrativa	Dirección General de Desarrollo Urbano, Suelo y Vivienda		
Nombre del Responsable de esta Unidad	María Dolores Franco Delgado		
Tipo de Evaluación	Evaluación de Diseño, PAE 2019, Anexo 2b (Las evaluaciones de este anexo incluirán trabajo de campo)		
Instancia Evaluadora	Colegio de México (COLMEX)		
Instancia Coordinadora	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social		
Año de la Evaluación	Ejercicio fiscal relevante sobre el que se realizó la evaluación: 2019	Año del PAE de la evaluación: 2019	Ejercicio fiscal en el que se hizo la entrega del Informe Final establecido en el PAE: 2020

1. Uso de los hallazgos de la evaluación

Cuadro 10. Principales mejoras derivadas de la evaluación

Sección / Número de pregunta	Texto del Informe	Punto de vista de la dependencia o entidad	Acción de mejora derivada de la evaluación
1	<i>El problema que se busca resolver está plasmado en las ROP 2020 del PMU y se basa en un Diagnóstico actualizado. Mantener esta vinculación</i>	FACTIBLE	Mantener esta vinculación
1	<i>Existe una identificación de la población que presenta el problema o la necesidad y está presente en el Diagnóstico y en las ROP 2020. Seguir sistematizando el Registro interno a SEDATU de los nuevos Instrumentos de planeación que se publican en medios oficiales locales. El registro de gobiernos locales con un plan tiene la falla de incorporarlos sólo cuando se publican los planes en los medios oficiales locales. Dado el tiempo que toma este proceso, los instrumentos apoyados en 2019 no aparecerán de inmediato en esa base de datos, lo que compromete la medición adecuada de los alcances del programa en el corto y mediano plazo.</i>	Solo se puede registrar los proyectos que se convierten en Instrumentos oficializados, debido a que son los únicos que se ponen en vigor.	Se continuará con el registro de los instrumentos de planeación urbana con validez oficial.

Sección / Número de pregunta	Texto del Informe	Punto de vista de la dependencia o entidad	Acción de mejora derivada de la evaluación
2	<i>El Diagnóstico del PMU en 2020 ha integrado elementos del Diagnóstico que se actualizó para el PUMOT en 2019 en la premisa de su continuidad. No se integró el trabajo que se hizo en el marco del Diagnóstico PUMOT al nuevo Diagnóstico PMU lo cual fragiliza el diagnóstico de la vertiente.</i>	FACTIBLE PMU 2020	Se mantendrá un trabajo colaborativo con la Unidad Responsable (UR) del programa, para analizar e incorporar de la mejor manera los elementos de diagnóstico de la vertiente.
5	<i>La vinculación de la vertiente PUMOT con la LGAHOTDU es adecuada en materia de Fin superior, el acceso y ejercicio del Derecho a la Ciudad. Reforzar esta vinculación, en particular en los TDR, que se tienen que realizar y difundir al momento de la difusión del programa.</i>	ATENDIDO	Los términos de referencia 2020, mantienen su vinculación con la LGAHOTDU y se alinean con el derecho a la Ciudad y a los lineamientos para la elaboración de los instrumentos de planeación urbana.
7	<i>El PMU tiene una cobertura nacional y define sus poblaciones potencial y objetivo, con base en los datos proporcionados por organismos oficiales como INEGI, CONAPO y CONEVAL. Continuar con una cobertura nacional puesto que el "Acceso y ejercicio del Derecho a la Ciudad" no solamente debe ser reservado a los municipios considerados como prioritarios. En la cuantificación presente en el Diagnóstico 2020, se debe especificar el total de la población asentada en las 953,053 manzanas de bajo a muy alto rezago urbano y social y reportarlo en las ROP.</i>	Se mantendrá la cobertura nacional y se trabajará con la UR sobre la segmentación de la PO de las otras vertientes.	Se mantendrá una cobertura nacional al seguir contemplando las 32 entidades federativas, las 74 zonas metropolitanas, y en el caso específico de los municipios, la población objetivo incrementa al considerar a municipios de ciudades de 50 mil habitantes. Se mantendrá un trabajo colaborativo con la UR del programa, para incluir la población de muy alto rezago urbano en futuros análisis.
7	<i>Es acertado ampliar la cobertura de la vertiente PUMOT a las ciudades de 50,000 y más habitantes, puesto que no solamente los municipios de más de 100,000 habitantes carecen de instrumentos de planeación. Con este cambio se logró adecuar la población objetivo de la vertiente a la población objetivo del PMU.</i>	ATENDIDO	Se mantendrá una cobertura nacional.
7	<i>Es correcta la decisión de tener una definición específica de población objetivo para el PUMOT puesto que se consideran el conjunto del municipio y no solamente la población que radica en Polígonos de atención prioritaria. Adecuar la redacción a lo largo de las ROP, eliminando la referencia a "reside en manzanas que presentan algún grado de rezago urbano y social" cuando se trata de la vertiente PUMOT.</i>	FACTIBLE	Se trabajará en conjunto con la UR del Programa de Mejoramiento Urbano (PMU), para que en las Reglas de Operación del programa (ROP) ejercicio fiscal 2021 se perciba una correcta armonía entre poblaciones objetivos de sus vertientes, sin que cause confusión.

Sección / Número de pregunta	Texto del Informe	Punto de vista de la dependencia o entidad	Acción de mejora derivada de la evaluación
10	<i>Los procedimientos para recibir, registrar y dar trámite a las solicitudes de apoyo son adaptados, cuentan con formatos definidos, están disponibles y apegados al documento normativo Ajustar la convocatoria a los procedimientos establecidos en el documento normativo para no generar las confusiones que se presentaron en 2019.</i>	ATENDIDO	En la convocatoria se enlistan los documentos necesarios para poder aplicar a las modalidades de la vertiente PUMOT, así como los tiempos de respuesta y la vigencia de la convocatoria.
13	<i>Existe una base de datos interna concebida como una matriz analítica que incluye información sobre los solicitantes y su proyecto. Distinguir entre una base de datos de solicitantes y una dedicada exclusivamente a los beneficiarios, agregándole información útil para el seguimiento y monitoreo de los apoyos.</i>	ATENDIDO	Para el ejercicio fiscal 2020 se mantendrá el uso de la base de datos para el control interno de las solicitudes y se generará una de los proyectos aprobados para su seguimiento.
14	<i>Los procedimientos para otorgar los bienes o servicios son estandarizados, sistematizados, y difundidos, en especial en el documento normativo y congruentes con los criterios de selección. Comunicar con mayor claridad a los beneficiarios los tiempos del proceso de entrega de los apoyos, incluyendo la formalización con la firma de convenios.</i>	ATENDIDO	En la convocatoria de la vertiente PUMOT 2020, se incluye la mecánica de operación indicando los tiempos necesarios. Cabe señalar que estos tiempos están marcados en la ROP.
16, 17	<i>Se integraron indicadores específicos para la vertiente PUMOT a nivel de Componente y de actividades que se consideran adecuados, aunque perfectibles. Considerar la desagregación del único indicador de Componente en las tres modalidades de la vertiente PUMOT que son PMDU, PM y PEOTDU. Retomar como año base el total de solicitudes recibidas en 2019 en el marco del Pp S282, para establecer metas realistas para los siguientes años.</i>	FACTIBLE	Se analizará la factibilidad de realizar la adecuación en el proceso de la elaboración y actualización de los indicadores de la Matriz de Indicadores para Resultados 2021 del PMU.
28	<i>El programa cuenta con mecanismos de transparencia y rendición de cuentas, pero además, gracias a sus TDR, promueve la planificación participativa. Se recomienda reforzar en los TDR la participación ciudadana en la planeación al proponer mecanismos específicos de dicha participación.</i>	ATENDIDO	Se realizaron ajustes a los Términos de Referencia (TDR) para el ejercicio 2020, en los cuales se promueven el realizar la identificación de los problemas urbanos poniendo al centro a las personas y promueve los sistemas de monitoreo participativo, a partir de los Lineamientos Simplificados elaborados por la SEDATU.
28	<i>Se crea un micrositio del PMU en donde se concentra la información acerca de la normatividad, actividades y acciones adoptadas. Actualizar el micrositio a la par de los documentos normativos del</i>	FACTIBLE	Actualmente se cuenta con el micrositio de mimexicolate.gob.mx en el que se encuentra la información relevante del programa. Se

Sección / Número de pregunta	Texto del Informe	Punto de vista de la dependencia o entidad	Acción de mejora derivada de la evaluación
	<i>Programa</i>		actualizará el contenido del micrositio.
2	<i>Se seleccionaron algunas causas y efectos del Árbol de problemas del PUMOT para integrarlos al Árbol del PMU. Falta una justificación basada en elementos empíricos que permitan entender a qué obedeció dicha selección.</i>	La selección de las causas y efectos que se incluyeron en el árbol de problemas fue a partir de la importancia que tienen los instrumentos de planeación territorial y urbana en la organización, desarrollo y crecimiento ordenado de las Ciudades, dotando de elementos que contribuyen a mejorar el acceso a bienes y servicios de una manera equilibrada de la población que las habita.	Se trabajará en conjunto con la UR del PMU, para que en el planteamiento de árbol de problema y objetivos del ejercicio fiscal 2021 se perciba una correcta armonía entre sus vertientes, sin que cause confusión.
2	<i>No hay identificación en el Diagnóstico de la ubicación territorial de la población que presenta el problema. Mapear la distribución territorial del cumplimiento en la planificación en las distintas modalidades de la vertiente, a fin de contar con elementos para justificar una posible estrategia focalizada de intervención. Incluir listados de los nombres de los gobiernos locales, según su nivel de cumplimiento. Proporcionar un análisis geográfico de los municipios que se han dotado o no de estructuras especializadas de planeación como serían los IMPLANES, IMEPLANES u Observatorios ciudadanos, etc.</i>	Se elaborará con la información que proporcionen los gobiernos locales.	Se trabajará en conjunto con la UR del PMU, la factibilidad para incluir en el diagnóstico 2021 un análisis geoespacial de las modalidades de la vertiente PUMOT.
2	<i>Frecuencia de actualización del Diagnóstico ausente. Establecer plazos para la revisión y actualización de la problemática y de la población que es afectada por el problema.</i>	Se analizará la factibilidad de establecer plazos para la revisión y actualización del Diagnóstico del Programa.	Se llevarán a cabo reuniones para analizar la viabilidad en la actualización del diagnóstico de manera coordinada con todas las vertientes que conforman el programa.

Sección / Número de pregunta	Texto del Informe	Punto de vista de la dependencia o entidad	Acción de mejora derivada de la evaluación
3	<i>La justificación empírica existe pero carece de robustez. Incluir un apartado para la vertiente en el “Estado actual del problema” del Diagnóstico.</i> <i>Al ser parte del PMU, es necesario profundizar el análisis sobre los municipios que tienen 50,000 o más habitantes y tienen carencias en materia de planeación territorial.</i> <i>Incluir una definición de lo que se entiende por “instrumentos de planeación territorial”.</i> <i>Esta carencia del diagnóstico tiene repercusiones más adelante, y en particular en la narrativa de la MIR.</i>	FACTIBLE	Se trabajará en conjunto con la UR del PMU la factibilidad de incluir en el diagnóstico 2021 un análisis más detallado de las modalidades de la vertiente PUMOT.
3	<i>En general, es insuficiente la evidencia empírica y teórica que permite entender de qué manera el apoyo directo a la elaboración de planes contribuye a matizar el rezago de los municipios en materia de planeación. Identificar casos nacionales e internacionales que reportan resultados en materia de política pública de planeación urbana.</i> <i>Reintegrar el análisis longitudinal que estaba presente en el Diagnóstico PUMOT 2019 en el Diagnóstico PMU 2020.</i>	Existen limitaciones metodológicas y de recursos para poder realizar esta medición, principalmente derivado de que los resultados de implementación de los instrumentos de planeación territorial y urbana son a mediano y largo plazo, lo que dificulta su medición.	La implementación de los Instrumentos de planeación es atribución directa de los gobiernos locales. Se analizará la factibilidad de reintegrar el análisis longitudinal de PUMOT 2019 en el diagnóstico PMU 2020.
Todas	<i>La vinculación entre Diagnóstico/ROP/MIR no es totalmente adecuada. Existen discrepancias en las redacciones que necesitan corregirse El Diagnóstico hace referencia a una vertiente que ya no está en las ROP. Las ROP y la MIR evocan los Polígonos de Atención Prioritaria que ya no forman parte de las definiciones de las poblaciones del PMU.</i>	FACTIBLE PMU	Se verificará como programa la alineación del diagnóstico/ROP/Matriz de Indicadores para Resultados (MIR).
4	<i>El “Programa Sectorial 2019-2024” de la SEDATU no está publicado. Agilizar la publicación de un documento que contempla las metas sexenales y anuales que el PMU tendría que acatar.</i>	NO FACTIBLE	No forma parte de las atribuciones de las unidades que conforman el PMU la publicación del Programa Sectorial.
5	<i>El hecho de que “el acceso y ejercicio del Derecho a la Ciudad” no aparezca en ningún documento de planeación nacional, fragiliza el Fin superior que persigue el PMU. Definir de manera más precisa el concepto de “derecho a la Ciudad”, puesto que es polisémico y no del todo consensual.</i> <i>Justificar en las ROP la elección de este Fin apoyándose sobre Acuerdos internacionales sí existen.</i>	El Derecho a la Ciudad se encuentra en la LGAHOTDU como parte de los principios de política pública. (Art. 4).	Dentro de los Nuevos lineamientos Simplificados para la realización de PMDU se enfatiza el concepto de Derecho a la Ciudad y la relevancia con la planeación urbana.

Sección / Número de pregunta	Texto del Informe	Punto de vista de la dependencia o entidad	Acción de mejora derivada de la evaluación
7	<i>La población potencial del PMU no tiene la misma unidad de medida que la población objetivo definida para la vertiente PUMOT y es más restrictiva que dicha población objetivo. Añadir en las ROP una mención a una población potencial que sería específica para la vertiente, de manera que abarque a sus tres modalidades, incluyendo las entidades federativas. Cuantificar esta nueva población potencial.</i>	FACTIBLE	Se trabajará en conjunto con la UR del PMU, para la definición de la Población Objetivo (PO).
7	<i>La cuantificación de las poblaciones potencial (PP), objetivo (PO) y atendida (PA) plasmada en el Diagnóstico carece de metodología explícita para determinarlas. Retomar las cuantificaciones de las PP y PO explicando el paso de la PP de habitantes de 953,053 manzanas de bajo a muy alto grado de rezago urbano y social, a una selección de 125,146 manzanas, 7, 100,636 personas. Justificar la definición de PO en función de 15 ciudades para 2019, que constituye 92,845 manzanas, 4,960,788 personas. Actualizar para 2020, pues las ROP priorizan 22 ciudades. Justificar la reducción de la PA a una meta laxa de 699,937 habitantes en 2019 y actualizar para 2020.</i>	FACTIBLE	Se trabajará en conjunto con la UR del PMU, para la definición de la PP, PO y PA.
7	<i>La cuantificación de las poblaciones que se encuentran en el Diagnóstico no incluyen las poblaciones de la vertiente PUMOT. Incluir la cuantificación de estas poblaciones en un apartado específico o reconsiderar la definición de la población potencial general del PMU para poder incluir la población potencial de la vertiente PUMOT</i>	FACTIBLE	Se trabajará en conjunto con la UR del PMU, para la definición de la PP, PO y PA.
11	<i>Aunque los criterios de selección son estandarizados, sistematizados y publicitados, existe un riesgo de confusión entre los criterios que son de elegibilidad con aquellos que serían de priorización. Hacer la valoración de los proyectos al cierre de la convocatoria para basarse en una evaluación relativa de los proyectos. Reportarse al Análisis exploratorio de funcionamiento del PUMOT 2019 y a la sección de hallazgos para tener un modelo que diferencia esos dos criterios.</i>	FACTIBLE	Se trabajará en la definición de los criterios de elegibilidad y priorización de tal manera que sean más claros para el ejercicio fiscal 2021.

Sección / Número de pregunta	Texto del Informe	Punto de vista de la dependencia o entidad	Acción de mejora derivada de la evaluación
10	<i>La falta de estrategia de cobertura documentada es asociada a la incertidumbre de los recursos que serán asignados a la vertiente PUMOT en el ejercicio fiscal 2020. Agilizar la determinación del presupuesto dedicado a cada vertiente del PMU de manera que en el momento del proceso de planeación se cuenta con metas anuales claras y realistas.</i>	NO FACTIBLE	La definición de los recursos asignados a la vertiente se encuentra fuera de las atribuciones de la vertiente.
13	<i>Faltan plazos de actualización y depuración de la base de datos interna. Establecer plazos de actualización y depuración.</i>	NO FACTIBLE	La actualización de la base de datos depende de la respuesta de los gobiernos locales y de la información disponible en las páginas oficiales, lo que no resulta factible establecer plazos para su actualización o depuración.
17	<i>A nivel de componente, el indicador es inadecuado puesto que no hace del todo referencia a los bienes y servicios que la vertiente PUMOT proporciona. Es en parte ligado a la incoherencia identificada en la redacción en cuanto a "instrumentos de planeación" Cambiar la redacción simplemente refiriéndose a "instrumentos de planeación correspondientes a las modalidades de la vertiente PUMOT" o precisando "Instrumentos de planeación urbana, metropolitana y territorial". O desagregar el indicador en tres para poder monitorear el grado de avance en las modalidades de PMDU, de PM y de PEOTDU. La línea base podría ser los resultados del total de solicitudes recibidas por el programa PUMOT (S282) en 2019.</i>	Se definió de esa manera para englobar a los tres tipos de instrumentos de planeación: urbana, metropolitana y territorial.	Se trabajará en conjunto con la UR del PMU, para lograr la vinculación en la MIR del ejercicio fiscal 2021.
18	<i>A nivel de propósito, el indicador no es adecuado puesto que no permite medir los cambios en la población objetivo. Es en parte por las deficiencias identificadas a nivel de definición de las poblaciones del PMU. Reconsiderar la redacción para poder medir la contribución de la vertiente en dotar la población objetivo de un instrumento de planeación en todas sus modalidades (modalidad PMDU, PM y PEODTU) y elaborar tres indicadores que permitan seguir los bienes y servicios que procura la vertiente. Reconsiderar el de numerador que no corresponde a la población objetivo de la vertiente.</i>	FACTIBLE	Se trabajará en conjunto con la UR del PMU, para lograr la vinculación total entre diagnóstico, ROP y MIR del ejercicio fiscal 2021.

Sección / Número de pregunta	Texto del Informe	Punto de vista de la dependencia o entidad	Acción de mejora derivada de la evaluación
18	<i>Falta una reflexión más profunda acerca de la determinación de las poblaciones potencial (PP), objetivo (PO) y beneficiaria (PB) del PMU en general y de la vertiente PUMOT en particular que no permite una buena articulación entre sí y dificulta la elaboración de indicadores. Considerar modificar la definición de la PO de la vertiente PUMOT en el sentido de una mejor identificación de la población que presenta el problema que se quiere atacar.</i> <i>Pensar en la posibilidad de tener una PP específica para la vertiente o repensar la PO de la vertiente en términos de población que radica en territorios que presentan el problema, a fin de adecuar las unidades de medida de las dos PO. Reflexionar acerca de la PP del PMU para que no resulte menor a la PO de la vertiente PUMOT.</i>	FACTIBLE	Se trabajará en conjunto con la UR del PMU, para lograr la vinculación total entre diagnóstico, ROP y MIR del ejercicio fiscal 2021.
16, 21	<i>La redacción del objetivo del grupo de las actividades es ambigua. Cambiar el objetivo general y específico. Al referirse únicamente a la “gestión para la aprobación de los apoyos” en su narrativa, se centra en un sólo proceso de la mecánica operacional del programa y deja de lado otros procesos, tanto sustantivos como administrativos, que permiten la ejecución del Programa.</i>	FACTIBLE	Se trabajará en conjunto con la UR del PMU, para la definición de los indicadores.
17, 21	<i>La redacción de los indicadores de la vertiente PUMOT presentan incoherencia: se habla tanto de “planeación urbana” como de “planeación territorial”. Cambiar y homogeneizar la redacción por “instrumentos de planeación correspondientes a las modalidades de la vertiente PUMOT” o precisando “Instrumentos de planeación urbana, metropolitana y territorial”.</i>	FACTIBLE	Se analizará realizar la adecuación en el proceso de la elaboración y actualización de los indicadores de la MIR 2021 del PMU.

Sección / Número de pregunta	Texto del Informe	Punto de vista de la dependencia o entidad	Acción de mejora derivada de la evaluación
19, 21, 26	<i>A nivel del Fin, el conjunto Objetivo-Indicadores-Medios de verificación tiene una debilidad: los dos indicadores no permiten medir el objetivo superior. Si bien la redacción de su objetivo es correcta, los indicadores no son adecuados puesto que consideran a las poblaciones beneficiarias. Valorar la pertinencia de transformar uno de los dos indicadores, en uno de propósito, y suprimir el otro. Se propone: un cambio en la definición de la PP para disponer de un indicador de fin: "La población objetivo reduce sus condiciones de medio, alto y muy alto rezago urbano y social"; o bien, conservar la medición la evolución del rezago urbano y social focalizando en dos de los cuatro indicadores de carencia social del IRUS. Una Mesa técnica de Revisión de Indicadores puede ser de utilidad</i>	De acuerdo a la definición de la PP, PO para la vertiente y a los recursos que sean destinados a ésta se podrán definir los indicadores.	Mesa técnica de Revisión de Indicadores.
22	<i>Falta una actualización de las Fichas técnicas. Se recomienda adecuar las fichas técnicas a los indicadores en el momento en que se estabilizará la MIR 2020.</i>	FACTIBLE	Se analizará realizar la adecuación en el proceso de la elaboración y actualización de los indicadores de la MIR 2021 del PMU.
23	<i>A raíz de la falta de un Programa sectorial se carece de metas sexenales y anuales que permitieran medir los avances de los programas como el PMU. Algunos indicadores presentan denominadores que podrían considerarse como metas pero los medios de verificación no permiten saber a que corresponden. Establecer metas anuales sólidas, claras y realistas. En el caso de la vertiente PUMOT, no parece tan complicado puesto que se cuenta con los resultados del ejercicio 2019, por lo que podría considerarse éste como año base. El número de solicitudes recibidas podría constituir metas realistas.</i>	La publicación del Programa Sectorial no depende del PMU.	Para la definición de denominadores se consideró la información de PUMOT-2019.
27	<i>No se ha determinado el recurso específico que será destinado a la vertiente PUMOT en 2020. Establecer en las ROP, el monto que se destinará a la vertiente PUMOT. Es información que además permitiría transparentar la justificación de la selección de beneficiarios.</i>	ATENDIDO	Se cuenta con asignación presupuestal para la vertiente PUMOT 2020.

Sección / Número de pregunta	Texto del Informe	Punto de vista de la dependencia o entidad	Acción de mejora derivada de la evaluación
27	<i>La incertidumbre presupuestal que viven los programas federales afecta su correcta ejecución. Frente a las potenciales reducciones presupuestales, la vertiente puede ser afectada o bien, al ser integrada a otro programa más amplio, ello puede limitar su impacto. Asegurar el presupuesto otorgado a la vertiente para mitigar los arbitrajes que podrían no serle favorables en la URP o la Instancia normativa.</i>	NO FACTIBLE	La asignación presupuestal no es atribución del PMU.
28	<i>El riesgo de una desvinculación entre el micrositio y los documentos normativos, a falta de actualización es alto. Actualizar el micrositio a la par de los documentos normativos del Programa El menú principal del micrositio está hecho en base al año 2019. El año 2020 está en una sola pestaña y solo refiere al PUMOT. Se debe actualizar las pestañas principales a 2020 y poner los links referentes a 2019 en otra parte</i>	ATENDIDO	Se trabaja de manera coordinada con Unidad Responsable de PMU, con las vertientes que lo integran, así como con la Dirección General de Tecnologías para la atención de esta recomendación.

2. Cambios sustantivos del programa durante el ejercicio de evaluación²²

Es importante destacar que la evaluación de diseño al Pp S282, se realizó en un principio para un programa de reciente creación y que su evaluación concluyó como vertiente de otro programa (Programa de Mejoramiento Urbano), así como cambios administrativos en la Unidad Responsable ahora Área Responsable de la vertiente.

Entre los cambios más significativos se encuentran:

- El Programa de Fomento a la Planeación Urbana, Metropolitana y Ordenamiento Territorial (S282) desaparece como programa presupuestario para el ejercicio 2020.
- Incorporación de PUMOT al Programa de Mejoramiento Urbano (PMU) 2020, como una vertiente.
- Recursos presupuestarios no asignados previamente.
- Población objetivo, adopta la escala del PMU (municipios de ciudades de 50 mil o más habitantes) y mantiene el universo de 32 entidades federativas y 74 zonas metropolitanas.

²² Acciones de mejoras planeadas o emprendidas

- Las modalidades se mantienen, pero los tipos de apoyo se reducen a una por modalidad, desapareciendo los tipos de apoyo diferenciados.
- Reducción de montos máximos, derivado del lanzamiento de lineamientos simplificados.
- La Convocatoria de la vertiente establece periodo para la recepción de solicitudes.

Estos cambios significaron que parte de las recomendaciones se vean alineadas y que deban coordinarse con la actual Unidad Responsable del PMU, algunas de ellas ya fueron atendidas en el ejercicio 2020, sin embargo, otras como la definición de metas e indicadores se vieron retrasados hasta que la vertiente no contara con recursos asignados.

Un reto importante que se tendrá será la integración de manera armónica de la población a la que va dirigida la vertiente con la población de las otras vertientes, ya que las escalas de intervención dificultan que se pueda definir una población única para el programa.

3. Posición Institucional respecto de la evaluación

i. los resultados de la evaluación

Los resultados de evaluación son recomendaciones muy puntuales y objetivas que permiten el fortalecimiento de la ahora vertiente PUMOT. Estas recomendaciones se han considerado desde la primera entrega realizada por el equipo evaluador, permitiendo fortalecer y atacar todas aquellas áreas de oportunidad identificadas al proceso de evaluación,

ii. al proceso de evaluación

El equipo evaluador, así como la Instancia Coordinadora siempre estuvieron atentos en la evolución y seguimiento del programa PUMOT, sin embargo, en ocasiones era complicado cubrir con las solicitudes de información derivado de los tiempos solicitados, aunado a que la vertiente cuenta con poco personal que dé atención a todos los procedimientos y actividades inherentes a ella.

iii. al desempeño del equipo evaluador y

iv. a la coordinación del CONEVAL, destacando las áreas más relevantes

El equipo evaluador, así como la Instancia Coordinadora siempre estuvieron atentos en la evolución y seguimiento del programa PUMOT, sin embargo, en ocasiones era complicado cubrir con las solicitudes de información derivado de los tiempos solicitados, aunado a que la vertiente cuenta con poco personal que dé atención a todos los procedimientos y actividades inherentes a ella.

El equipo evaluador se mostró muy profesional y entusiasta al realizar la evaluación del programa, ahora vertiente. Los evaluadores, al estar inmersos en el tema, al ser profesionales de la materia, pudieron comprender de manera más ágil la esencia del

PUMOT. Esto permitió un interés profundo que se reflejó en el tipo de recomendaciones que se basaron en fortalecer el programa que fomenta la planeación urbana en el país. Por su parte, el equipo de CONEVAL, se mantuvo muy pendiente de la evaluación del PUMOT, brindando sus instalaciones para las reuniones, y como intermediario entre el equipo evaluador y la SEDATU.

4. Comentarios específicos

4.1 Sobre los resultados de la evaluación

Es importante destacar el cambio que tuvo el programa PUMOT, de convertirse de un programa (independiente) a formar parte de otro como una vertiente, y los cambios que esto conlleva, desde aspectos presupuestales, la vertiente no tuvo un presupuesto asignado de manera inicial, hasta en la definición de la Población Objetivo y Potencial, las cuales deben ser armonizadas con las poblaciones del Programa de Mejoramiento Urbano, cuyos beneficiarios se miden de manera distinta por las escalas de intervención, lo que resulta en un reto importante de integración.

Las recomendaciones realizadas en la evaluación de diseño serán consideradas y analizadas en conjunto con la UR del PMU para la valoración en su implementación en el diseño del Programa PMU. Cabe señalar que los resultados de la evaluación ya se están utilizando como parte de los insumos del PMU para la actualización del diagnóstico y serán de gran utilidad para la atención del Aspectos Susceptibles de Mejora (ASM) “Revisión de la Lógica horizontal y vertical de la MIR” del PMU.

Se trabajará en coordinación con la UR del PMU para analizar la forma en la que se integrarán las recomendaciones que sean factibles para su atención en el diseño del PMU.

4.2 Sobre el uso de la evaluación

Debido a la integración de PUMOT como vertiente del PMU, las recomendaciones factibles de la presente evaluación serán atendidas como parte de las acciones de mejora comprometidas del Programa de Mejoramiento Urbano. Cabe señalar que el PMU cuenta con acciones de mejora derivadas de la Evaluación de Diseño 2019, entre las que destacan: la actualización del Diagnóstico en el que se incluirá la Vertiente PUMOT; la revisión de la Lógica horizontal y vertical de la MIR y; la integración de una plataforma que vincule los sistemas informáticos de las vertientes del Programa.

4.3 Sobre el proceso de la evaluación

- a. La coordinación y cooperación que hubo entre el AE y la(s) UR del Pp evaluado durante el desarrollo de la evaluación;
- b. La coordinación y cooperación que hubo entre el AE y la instancia evaluadora externa durante el desarrollo de la evaluación;

La coordinación entre las diferentes áreas involucradas en el proceso de Evaluación siempre fue buena y profesional, demostrando siempre gran interés por las actividades y desarrollo de PUMOT (programa y vertiente), de tal manera que aún y cuando de manera interna, la Unidad Responsable cambió de personas, la coordinación que demostró tanto el equipo evaluador como la Instancia Coordinadora no tuvo repercusiones en el proceso de evaluación.

4.4 Calidad del Informe Final de evaluación

- a. Claridad del lenguaje asentado en el Informe Final de la evaluación;

El lenguaje empleado en la evaluación es claro y entendible.

- b. Objetividad e imparcialidad plasmada en el Informe Final de la evaluación;

La evaluación se presenta de manera imparcial y objetiva con la finalidad de ofrecer elementos que mejoren el diseño y ejecución del programa.

- c. Consistencia entre los diferentes argumentos, elementos y apartados que integran el Informe Final de la evaluación; Calidad general del Informe Final de la evaluación.

Existe congruencia en los argumentos presentados en la evaluación con las recomendaciones y los diferentes apartados que conforman la Evaluación.

4.5 Sobre el desempeño del equipo evaluador

El equipo evaluador en todo momento se condujo de manera profesional y entusiasta al realizar la evaluación de PUMOT, dándole su debida importancia en la transición de programa a vertiente. Los evaluadores demostraron interés por las particularidades que presenta PUMOT, así como inquietud en cómo se incorporaría este en un programa prioritario como lo es PMU. Este interés se vio reflejado en las recomendaciones realizadas cuya finalidad es fortalecer el programa que fomenta la planeación urbana en el país.

4.6 Sobre la institución coordinadora

- a. El proceso de evaluación coordinado por la Instancia de Coordinación (CONEVAL) y de la metodología empleada para la evaluación a partir del modelo de Términos de Referencia (TdR) diseñado.
- b. La pertinencia y suficiencia del modelo de TdR empleado, para el logro de los objetivos de la evaluación.

El equipo de CONEVAL, se mantuvo muy pendiente de la evaluación del PUMOT, brindando sus instalaciones para las reuniones, y como intermediario entre el equipo evaluador y la SEDATU.

Referencias

- Bazant, J. (2001). *Lineamientos para el ordenamiento territorial de las periferias urbanas de la Ciudad de México*. Recuperado el 03 de mayo de 2020, de Papeles de Población, vol. 7, num. 27. enero-mayo: <https://www.redalyc.org/pdf/112/11202709.pdf>
- CEPAL. (2018). *La Agenda 2030 y los Objetivos del Desarrollo Sostenible*. Recuperado el 02 de mayo de 2020, de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40155/24/S1801141_es.pdf
- CONAPO. (2018). *Sistema Urbano Nacional 2018*. Recuperado el 30 de 04 de 2020, de https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/400771/SUN_2018.pdf
- CONEVAL. (2011). *Elementos mínimos a considerar en la elaboración de diagnósticos de programas nuevos*. . Recuperado el 30 de 04 de 2020, de https://www.coneval.org.mx/Informes/Evaluacion/Impacto/Diagnostico_Programas_Nuevos.pdf
- _____. (2016). *Evaluación del Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano 2013-2018*. Recuperado el 30 de 04 de 2020, de https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Paginas/Evaluaciones_Programas_Sectoriales.aspx
- _____. (2017). *Modelo de Términos de Referencia para la Evaluación de Consistencia y Resultados*. . Recuperado el 01 de mayo de 2020, de https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/MDE/Paginas/evaluacion_consistencia_res ultados.aspx
- _____. (2019). *Guía para la vinculación de la Matriz de Indicadores para Resultados con las Reglas de Operación*. Recuperado el 30 de 05 de 2020, de https://www.coneval.org.mx/coordinacion/Documents/monitoreo/metodologia/Guia_Vinculacion.pdf
- DOF (26 de Septiembre de 2016). *Acuerdo por el que se modifican las Reglas de Operación del Programa de Infraestructura para el ejercicio fiscal 2016*. Recuperado el 30 de 04 de 2020, de https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/160829/ROP-ACUERDO-Programa_Infraestructura-2016.pdf.
- _____. (28 de Octubre de 2016). *Acuerdo por el que se establecen los lineamientos para la promoción y operación de la Contraloría Social en los programas federales*.

Recuperado el 28 de 05 de 2020, de
http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5458770&fecha=28/10/2016

_____. (28 de Noviembre de 2016). *Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano*. Recuperado el 30 de 04 de 2020, de
https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5462755&fecha=28/11/2016

_____. (28 de Febrero de 2019). *Reglas de Operación del Programa de Fomento a la Planeación Urbana, Metropolitana y Ordenamiento Territorial (PUMOT)*. Recuperado el 30 de 04 de 2020, de
<https://www.gob.mx/sedatu/documentos/reglas-de-operacion-del-programa-de-fomento-a-la-planeacion-urbana-metropolitana-y-ordenamiento-territorial-pumot-2019>

_____. (12 de Julio de 2019). *Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024*. Recuperado el 30 de 04 de 2020, de
https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019

_____. (13 de Marzo de 2020). *Acuerdo por el que se modifican las Reglas de Operación del Programa de Mejoramiento Urbano, para el ejercicio fiscal 2020*. Recuperado el 30 de 04 de 2020, de
https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5589459&fecha=13/03/2020

SEDATU. (2019a). *Términos de referencia para la elaboración o actualización de planes o programas municipales de desarrollo urbano (PMDU) Programa de Fomento a la Planeación Urbana; Metropolitana y Ordenamiento Territorial (PUMOT)*. Recuperado el 25 de 04 de 2019, de
<https://www.gob.mx/sedatu/documentos/terminos-de-referencia-para-la-elaboracion-o-actualizacion-de-planes-o-programas-municipales-de-desarrollo-urbano-pmdu>

_____. (2019b). *Cuarto Informe Trimestral Programa de Fomento a la Planeación Urbana, Metropolitana y Ordenamiento Territorial (PUMOT) S282*. Ciudad de México: Documento interno de trabajo proporcionado por el programa.

_____. (2020). *Diagnóstico del Programa de Mejoramiento Urbano (PMU) S273*. Ciudad de México: Documento interno de trabajo proporcionado por el programa.

_____. (2020). *Mi México late Programa de Mejoramiento Urbano*. Recuperado el 29 de 05 de 2020, de <https://mimexicolate.gob.mx/planeacion-urbana/>

Anexos

Anexo A. Cambios del programa durante el proceso de evaluación

Anexo B. Referencias de la evaluación

Anexo C. Evaluación de diseño

Anexo D. Análisis del funcionamiento

Los anexos pueden descargarse en la siguiente liga:

https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/ED_TC_19_20/14.PUMOT.zip