

Evaluación de Diseño 2019-2020 Programa de Fomento a la Planeación Urbana, Metropolitana y el Ordenamiento Territorial (PUMOT)

**Secretaría de Desarrollo Agrario,
Territorial y Urbano**

Instancia Evaluadora:
El Colegio de México

Tabla de Contenido

1. Resumen Ejecutivo	2
2. Introducción	5
3. Descripción general del programa	6
4. Evaluación	8
5. Principales Fortalezas, Oportunidades, Debilidades, Amenazas y Recomendaciones	38
6. Conclusiones	43
7. Ficha Técnica de la Instancia Evaluadora	44
8. Bibliografía	45

Resumen Ejecutivo

El Programa de Fomento a la Planeación Urbana, Metropolitana y Ordenamiento Territorial (PUMOT) inició en 2019 como programa presupuestario de la SEDATU, otorgando subsidios federales para la elaboración o actualización de PMDU, POETDU y PM. Para el ejercicio 2020, el gobierno federal modificó su forma de implementación y fue integrado al PMU como una de sus Vertientes (DOF 31/12/2019, con modificaciones del 13/03/2020). Para 2020 la Vertiente conserva sus tres componentes (ahora modalidades): i) Fomento al Ordenamiento Territorial Estatal; ii) Fomento a la Planeación Metropolitana, y iii) Fomento a la Planeación Urbana Municipal. Para cada modalidad se prevén distintos montos de apoyo, que dependen del actor responsable de la elaboración o actualización de los instrumentos: consultoría especializada, IMPLAN, IMEPLAN u Observatorio ciudadano. El análisis que se presenta corresponde al diseño para la implementación de la Vertiente PUMOT en el marco del PMU en 2020.

Justificación del programa y alineación a las metas nacionales

La problemática central que busca atender la Vertiente PUMOT se plantea en términos de los rezagos existentes en materia de elaboración y actualización de instrumentos de planeación urbana y territorial, conforme a la LGAHOTDU de 2016, en el contexto de los gobiernos locales en el país. La problemática y la población que presenta el problema se formula refiriendo a que “las entidades federativas, zonas metropolitanas, municipios y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México enfrentan limitaciones para la elaboración y actualización de instrumentos de planeación territorial, en los ámbitos normativo, económico, técnico y político” (ROP PMU 2020, numeral 1.1). El PMU cuenta con un documento titulado “Programa de Mejoramiento Urbano (Pp273) Diagnóstico 2020”. Las causas del problema identificadas son de orden normativo, económico y técnico, y se consignan en el Árbol de Problemas. En cuanto a los efectos de la ausencia y rezago en planeación, se plantean impactos de tipo social, ambiental y urbanístico. Cabe señalar la existencia de un primer instrumento de Diagnóstico del PUMOT para 2020, elaborado bajo la premisa de la continuidad de PUMOT como programa presupuestario. El Diagnóstico del PMU 2020 difiere del primero al excluir elementos importantes en los efectos del rezago en planeación, y omitir, tanto el repaso histórico como la revisión de los Programas institucionales para contextualizar la problemática. La justificación para la intervención de la vertiente PUMOT es de tipo empírico y se plantea en el Diagnóstico del PMU 2020. Por otra parte, la justificación de la intervención de la Vertiente es de orden normativo, en virtud de la obligatoriedad para los municipios, ZM y entidades federativas de cumplir la LGAHOTDU de 2016. La alineación general del Programa con el PND 2019-2024 se da con su apartado II, Política Social, Numeral 8, referente al programa de “Desarrollo Urbano y Vivienda”. En el PND, se busca priorizar obras de rehabilitación y mejoramiento de espacios públicos, priorizando temas de vivienda social y acciones focalizadas para ciudades fronterizas y polos turísticos. La mención en las ROP al “Derecho a la Ciudad”, definido en función del acceso a la vivienda, infraestructura, equipamiento y servicios básicos, se articula con la orientación expuesta en el PND, no obstante que este no alude directamente a la noción de “derecho a la ciudad” ni a la infraestructura, equipamiento y servicios básicos. En cuanto a los ODS, si bien las ROP no los retoman en el punto 1.3 titulado Alineación las referencia a los ODS u otro Acuerdo internacional, existe una vinculación con el Objetivo 1, Meta 1.5 y el Objetivo 11, Metas 11.1, 11.3, 11.7, 11.a y 11.b. El “Programa Sectorial 2019-2024” de la SEDATU aún no había sido publicado al momento de entrega del presente documento, y no se identificó otro Programa Especial o Institucional vigente vinculado directamente con la vertiente PUMOT. Adicionalmente, el PUMOT se encuentra vinculado sectorialmente a las responsabilidades y atribuciones de la SEDATU relacionadas con el ordenamiento territorial, conforme al Art. 41 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; y de forma general, a los objetivos y principios plasmados en el Artículo 4 de la LGAHOTDU.

Población potencial, objetivo y mecanismos de elegibilidad

El PMU tiene cobertura nacional y define sus poblaciones potencial y objetivo en los numerales 3.2 y 3.3 de las ROP. La *población potencial* del Programa tiene una única formulación para todas las vertientes, y se define 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.” La *población objetivo*, en lo que concierne a PUMOT, se refiere a “...los territorios de las ciudades de 50,000 o más habitantes que forman parte del Sistema Urbano Nacional (SUN) 2018”. Para la Vertiente PUMOT las poblaciones potencial y objetivo no poseen una misma unidad de medida. La población potencial del Programa en su conjunto es más restrictiva que la población objetivo de la vertiente PUMOT. Se identificaron problemas de precisión para la *cuantificación* de la población potencial en el Diagnóstico del PMU 2020. Para la población potencial del conjunto del Programa, se citan 953,053 manzanas con “algún grado de rezago urbano y social”, pero *no se cita el total de población* que habita en dichas manzanas. Se hace mención a la priorización de 15 ciudades, las cuales no coinciden con las 21 ciudades priorizadas en el numeral 3.4.1 de las ROP. Para la vertiente PUMOT, no se explicita el número de ciudades que constituyen la población potencial y objetivo de cada una de las tres modalidades. Un listado de municipios y ciudades elegibles se publica en <https://mimexicolate.gob.mx/>, y

se identifican 147 ciudades del SUN 2018 con 50 mil habitantes o más, pero la cifra no incluiría a las entidades federativas. En el Diagnóstico tampoco se explicita cuántas unidades urbanas corresponden a ZM y municipios. Los criterios de elegibilidad para participar en la vertiente posibilitan la participación de quienes cumplan con los siguientes criterios: (i) Formar parte de las ciudades de 50,000 o más habitantes de acuerdo con el SUN 2018, publicadas en el micrositio del Programa: <http://mimexicolate.gob.mx/>, y (ii) Participar y cumplir estrictamente con lo dispuesto en las Convocatorias de selección que emita la SEDATU (ROP, numeral 3.4.2). El numeral 9.4.1 de las ROP 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”. Esta disposición impone 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. En cuanto a los criterios de selección, se identifica un riesgo de confusión o mezcla entre los criterios de elegibilidad, con los que serían de priorización. No se realiza una clara distinción entre los requisitos que son de elegibilidad, cuyo incumplimiento ocasionará la exclusión de una solicitud, de criterios de priorización que permitirían decidir a partir de un universo de solicitudes elegibles, aquellas que se ordenen en prioridad. Para la recepción de solicitudes, los interesados deben entregar al Área Responsable de la Vertiente, los documentos que integran la propuesta de solicitud en original y copia; para que sean revisados, validados e integrados en el plazo que establezca la convocatoria. En el numeral 9.2 de las ROP se precisan los formatos que deben anexarse en las propuestas de solicitud, estando disponibles en mimexicolate.gob.mx. El rezago en la publicación de la convocatoria puede impactar en los tiempos para la difusión, la elaboración de las propuestas técnicas, los tiempos de valoración de los expedientes, y de elaboración de los instrumentos. Una vez ingresada la solicitud, el Área Responsable valida técnica y normativamente los expedientes, y cuenta con 20 días para emitir el resultado. Para el registro de la demanda de apoyos se identifica la existencia de una base de datos titulada “Registro de Solicitudes PUMOT 2019”. El análisis de los datos muestra que dicha base no contiene duplicidades, y constituye a la fecha la fuente única de información sobre la demanda total de apoyos. La estrategia de cobertura de la Vertiente PUMOT 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.

Padrón de beneficiarios

La información sobre los beneficiarios se recolecta a escala municipal, metropolitana, y estatal, y se obtiene con las bases de datos oficiales producidas por el INEGI, CONAPO y la información del SUN. Se comparan, entre diversos territorios, las características a considerar en el proceso de selección y priorización de las solicitudes que serán atendidas. También se trabaja con información de las instancias solicitantes sobre los instrumentos de planeación. Las ROP PMU en 2020 indican, en el apartado 6.4, que deberá conformarse un padrón de beneficiarios de acuerdo al Manual de Operación del Sistema Integral de Información de Padrones de Programas Gubernamentales (SIIPP-G). La comparación y medición de variables entre solicitantes, beneficiarios y no beneficiarios, y los plazos en que ocurre, se hace explícita en las referencias a los criterios de selección de solicitudes por modalidad (apartado 9.3 de las ROP). Para las entidades federativas, se miden acceso a calidad y espacios en la vivienda en 2015; acceso a servicios básicos en la vivienda en 2015; tasa de informalidad laboral en 2018, y tasa de incidencia delictiva en 2017. Para las ZM se usa información de CONAPO para determinar si se forma parte de la Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2015. Se mide si las ZM se encuentran en el territorio de una sola entidad federativa e incluyen a más de un municipio. Tanto para zonas metropolitanas como para municipios, se analiza si forman parte del área de influencia inmediata de proyectos estratégicos del gobierno federal. En el caso municipal, se recolecta información sobre la existencia y antigüedad de los PMDU, y si han participado en el PUMOT en 2019.

Análisis de la MIR

A nivel de Actividad, el grupo de indicadores analizados permite medir los avances los procesos de la ejecución de la vertiente PUMOT. Sin embargo, la narrativa del objetivo (transversal y específica a la vertiente) conlleva confusiones en tanto se refiere a un solo proceso: “la gestión de la aprobación de apoyos”, por lo que se sugiere cambiarla por “Operaciones relativas a la ejecución de las vertientes del programa” o “actividades vinculadas con la mecánica operativa de las vertientes del programa”. A nivel de Componente y de Propósito se identifica una falta de precisión en las definiciones, pues se hace referencia indistintamente tanto a “Planeación urbana” como a “planeación territorial”, por lo que sería importante homogeneizar la redacción para incluir los instrumentos de planeación de las tres modalidades de la vertiente. Adicionalmente, se considera que sería importante tener un mejor seguimiento en las tres modalidades del PUMOT, por lo que se recomienda la desagregación del indicador en tres. La relación causal entre el Propósito y el Fin del programa queda establecida en el objetivo de la MIR. Sin embargo, la redacción de los indicadores, al respecto de lo que se hacen recomendaciones, al referirse a la población “beneficiaria del Programa” no permite medir el objetivo superior del Fin, por lo que ambos corresponden al nivel de propósito. La narrativa de la MIR se encuentra en las ROP y

en el Diagnóstico, con la excepción del Fin, que no se encuentra expresamente en las ROP; por ello, mientras no se publique el Programa sectorial, sería importante incluir en la normatividad una referencia explícita a la definición que da la LGAHOTDU del “Derecho a la Ciudad”. A nivel de Componente, el único indicador de la vertiente se considera adecuado, pero se identificó un problema de congruencia en su narrativa horizontal. A nivel de Propósito, se estima que el indicador en relación con la vertiente es adecuado, pero se identifica el mismo problema de narrativa que en el nivel de Componente, con la importancia de desagregar el indicador para cada modalidad del PUMOT. En cuanto a las actividades, se identificó que las ROP, menciona que las visitas de seguimiento son organizadas cuando “estos [los proyectos] lo requieran” (ROP, 2020), lo que podría representar una debilidad para el monitoreo y seguimiento, el cual es esencial para garantizar una calidad mínima de los planes producidos. Se identifica falta realizar las Fichas Técnicas correspondientes a cada indicador para establecer metas claras y realistas; y se hacen recomendaciones al respecto. Los medios de verificación, si bien son oficiales o institucionales, requieren métodos adecuados, sobre todo en estimaciones y, en la medida de lo posible, que las bases de datos usadas sean de acceso público. En el conjunto Objetivo-Indicadores-Medios de verificación, los dos indicadores no permiten una medición a nivel de Fin. Un cambio en la definición de la Población Potencial permitiría disponer de un indicador de fin, mientras que medir la evolución del rezago urbano y social, tomando como punto de partida dos de los cuatro indicadores de carencia social del IRUS, contribuiría a subsanar dichas deficiencias.

Presupuesto y rendición de cuentas

El PEF del 2020 asigna al PMU \$4,056,439,786.00, sin que sean desglosadas las cantidades asignadas a cada vertiente. La asignación en el PEF del 2020 representa prácticamente el 50% del presupuesto del PMU en el 2019. Ahora bien, en el año 2019, el PEF asignó \$37'066,052.00 al PUMOT, cantidad que posteriormente fue objeto de reducciones. De acuerdo con el cuarto informe trimestral del PUMOT para 2019, tras los recortes presupuestales, asignación de recursos a los beneficiarios, ejecución de los mismos, y solicitudes de reintegro en algunos casos, se reportó un gasto de \$20'612,164.41 por 15 beneficiarios. El PMU no cuenta con un manual de operaciones, por lo que un marco para ejecutar los recursos para la elaboración o actualización de los planes está solamente dado en las ROP y eventualmente se encontrarían en la convocatoria y en los TDR. Como parte de la rendición de cuentas, las ROP señalan procedimientos para la presentación de quejas y dudas, así como los mecanismos de acceso a la información y los contactos para dar trámite a dichas solicitudes. Para la consulta y difusión de toda la documentación, normatividad, y noticias relacionadas con el PUMOT, las ROP refieren al sitio de internet del programa (<https://mimexicolate.gob.mx/planeacion-urbana/>). Los reportes e informes periódicos permiten también monitorear el grado de avance del instrumento de planificación elaborado con el apoyo del PUMOT, para lo que será fundamental el establecimiento de indicadores claros en la MIR. Será importante que, como parte de los mecanismos de verificación, se vincule directamente las visitas de seguimiento a los aspectos técnicos de elaboración de los planes, y se establezca una periodicidad de las mismas. Se promueve la participación de la población para monitorear el avance de las acciones y el uso correcto de los recursos con comités de contraloría social, siguiendo los lineamientos y esquemas de la SFP. La constitución de estos comités, así como los procesos de participación pueden, sin embargo, ser una tarea al respecto de la cual no estén claramente definidas las responsabilidades de cada instancia involucrada.

Análisis de coincidencias y complementariedades

No se identifica otro programa federal con el objetivo de fomentar la planeación urbana, metropolitana y del ordenamiento territorial, o con el mismo propósito, por lo que puede afirmarse que el PUMOT es una vertiente del PMU con acciones únicas en su tipo. Sin embargo, se ha podido identificar la posibilidad de complementariedad con otros programas federales. El PUMOT forma parte, como vertiente, del PMU, por lo que las primeras complementariedades que presenta se encuentran en otras vertientes del mismo programa. Además, el PMU puede presentar, por sus objetivos y propósito, complementariedad con otros programas federales. Aquellos programas con los que se identifican complementariedades son descritos con mayor detalle en el Anexo B.8, incluyendo citas textuales, en algunos casos, de su normatividad. En las Reglas de Operación no se han señalado explícitamente las posibilidades de complementariedad, aunque se indica que la Instancia Normativa está encargada de promover la coordinación de acciones que permita generar sinergias que a su vez potencien la puesta en marcha del programa. Siendo el PUMOT un programa único en su tipo a nivel nacional en cuanto a problemática que aborda, su continuidad resulta clave para subsanar rezagos y dificultades asociadas a la planeación en los municipios, entidades federativas, y zonas metropolitanas del país.

Introducción

En el año 2019, fue creado e implementado, bajo la responsabilidad de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), el Programa de fomento a la planeación urbana, metropolitana (PUMOT). Este programa se estableció con el objetivo de fomentar el ordenamiento territorial y la planeación urbana en las entidades federativas, zonas metropolitanas, municipios del país, mediante el impulso a la elaboración y actualización de los instrumentos de planeación que forman parte del Sistema General de Planeación Territorial. Para el año siguiente, en el 2020, el PUMOT se integró a las acciones del Programa de Mejoramiento Urbano (PMU) como una de sus vertientes. La presente evaluación de diseño del PUMOT forma parte de una evaluación del diseño y funcionamiento del mismo para, a un año de su puesta en marcha, identificar aquello que pudo haber afectado la ejecución de los programas, así como áreas de oportunidad para su mejora. Con base en las preguntas del Módulo de Consistencia y Resultados del CONEVAL, se analiza la coherencia y consistencia del diseño de la vertiente PUMOT, como parte del PMU en 2020. Para este análisis y especialmente en lo que se refiere a la MIR, el equipo evaluador se ha enfocado a lo que tiene relación con la vertiente PUMOT, pero sin desatender al Programa al que está ligada. Por lo tanto, en lo que concierne la alineación, las definiciones de las poblaciones o el Fin, se hace constante hincapié en la vinculación entre el PMU y su nueva vertiente. El programa evaluado en su diseño y en su funcionamiento, en el marco general de esta evaluación, es última instancia el PUMOT, no el PMU. Las referencias al PMU y sus documentos, como la MIR, o las ROP, son importantes en tanto brindan elementos para comprender el diseño del PUMOT que pasa a ser una de sus vertientes. En ese sentido, las observaciones generales hechas en relación al PMU son pertinentes toda vez que tienen consecuencias e implicaciones en el diseño del PUMOT, por lo que deberá valorarse en el marco de este análisis, las referencias al PMU por su importante relación con el diseño y el funcionamiento del PUMOT.

En 2019 se llevó a cabo una evaluación de diseño para el PMU. Con base en este primer análisis se ha podido identificar que el Fin del programa y sus definiciones de poblaciones han sido modificados. En consecuencia, se ha podido apreciar que los principales documentos normativos del Programa, las ROP, el Diagnóstico (incluyendo sus árboles de problemas y objetivos) y la MIR han tenido cambios sustantivos. En el caso de los dos últimos documentos, a la fecha de esta evaluación, se dispuso tan sólo de versiones preliminares. En efecto, documentos como los Diagnósticos que justifican la creación del programa, la Matriz de Indicadores para Resultados que permitiría observar sus avances, y normatividad como las Reglas de Operación que enmarca su implementación, pueden estar todavía sujetos a modificaciones. Los desafíos de la integración de un programa como el PUMOT a las vertientes del PMU son importantes y provocan adecuaciones que pudieron no haber sido contempladas en una etapa temprana de la planeación. Se agradece el esfuerzo de la Unidad Responsable del Programa (URP), de la nueva Área Responsable de la vertiente PUMOT y de la Unidad de Planeación y Desarrollo Institucional (UPDI) por apoyar el equipo de evaluación, al proporcionar la documentación necesaria aunque siguiera en fase preliminar. Los retos y áreas de oportunidad que el equipo evaluador ha podido identificar en esta difícil tarea de integración del PUMOT al PMU tienen como único fin contribuir a la mejora de los principales documentos normativos y así agilizar la mecánica operativa de la nueva vertiente PUMOT.

Descripción general del programa

El Programa de Fomento a la Planeación Urbana, Metropolitana y Ordenamiento Territorial (PUMOT) operó en 2019 como Programa Presupuestario sujeto a Reglas de Operación (Clave S-282). Para el ejercicio presupuestario 2020, se integró al Programa de Mejoramiento Urbano (PMU), como una de sus tres vertientes, con la denominación Vertiente Planeación Urbana, Metropolitana y Ordenamiento Territorial, consignado en las ROP del PMU (DOF 31/12/2019), y modificaciones publicadas en el DOF del 13/03/2020. La caracterización que se presenta a continuación corresponde a su operación en el ejercicio presupuestario 2020, con menciones puntuales correspondientes al ejercicio 2019.

Cuadro 1. Identificación de la Vertiente Planeación Urbana, Metropolitana y Ordenamiento Territorial (PUMOT), del Programa de Mejoramiento Urbano (PMU), 2020

Identificación de la Vertiente Planeación Urbana, Metropolitana y Ordenamiento Territorial	
Nombre del Programa	Vertiente Planeación Urbana, Metropolitana y Ordenamiento Territorial (PUMOT), del Programa de Mejoramiento Urbano (PMU)
Siglas	PUMOT
Dependencia	Dependencia sectorial: Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU). Área Responsable de la Vertiente: Dirección General de Desarrollo Urbano, Suelo y Vivienda (DGDUSV)
Año de inicio de operación	2019: Programa de Fomento a la Planeación Urbana, Metropolitana y Ordenamiento Territorial (PUMOT), como Programa Presupuestario sujeto a Reglas de Operación (Clave S-282). 2020: Vertiente Planeación Urbana, Metropolitana y Ordenamiento Territorial, integrada al Programa de Mejoramiento Urbano (PMU).
Problemas o necesidad que pretende atender	"Las entidades federativas, zonas metropolitanas, municipios y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México enfrentan limitaciones para la elaboración y actualización de instrumentos de planeación territorial, en los ámbitos normativo, económico, técnico y político". (ROP, DOF 13/03/2020, numeral 1.1)
Metas y objetivos nacionales a los que se vincula	PMU: PND 2019-2024 (DOF, 12/07/2019), Apartado II, Política Social, Numeral 8, "Desarrollo Urbano y Vivienda".
Objetivos del programa así como de los bienes y/o servicios que ofrece	PMU, Objetivo general: 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. (ROP, DOF 13/03/2020, numeral 2.1). Vertiente PUMOT, Objetivo Específico: 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. (ROP, DOF 13/03/2020, numeral 2.2).
Identificación y cuantificación de la población potencial, objetivo y atendida	PMU, Población potencial (única): 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. (ROP, DOF 13/03/2020, numeral 3.2) Vertiente PUMOT, Población objetivo: Para la Vertiente Planeación Urbana, Metropolitana y Ordenamiento Territorial, se considerarán los territorios de las ciudades de 50,000 o más habitantes que forman parte del Sistema Urbano Nacional (SUN) 2018. (ROP, DOF 13/03/2020, numeral 3.3)
Cobertura y mecanismos de focalización	Cobertura: Nacional. Focalización: Conforme al Sistema Urbano Nacional (SUN) 2018; territorios que correspondan con ciudades de 50,000 y más habitantes
Presupuesto aprobado 2019-2020	Presupuesto 2019: \$28'066,052.00 M.N. Presupuesto 2020: PMU \$4'056,439,786.00 M.N. Vertiente PUMOT por definir (al 06/04/2020)
Principales metas de fin propósito y componentes	Fin (PMU): Contribuir a mejorar el acceso al Derecho a la Ciudad de la población con medio, alto y muy alto grado de rezago urbano y social beneficiaria del Programa Propósito (PMU): La población ubicada 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, reducen sus condiciones de rezago urbano y social, mediante la mejora en el acceso a bienes y servicios. Componente (Vertiente PUMOT): Proyectos de instrumentos de planeación urbana en ciudades de 50,000 y más habitantes del Sistema Urbano Nacional (SUN) 2018, apoyados por la vertiente Planeación Urbana, Metropolitana y Ordenamiento Territorial. (MIR 2020, documento preliminar).
Valoración del diseño del programa respecto de la atención del problema o necesidad	La Vertiente PUMOT constituye la principal iniciativa del gobierno federal para el fomento a la planeación urbana y territorial en los municipios, entidades federativas y zonas metropolitanas del país. Se considera conveniente su continuidad, siendo necesario definir una estrategia multianual de metas y objetivos, optimizar los tiempos de inicio e implementación, así como una serie de ajustes para precisar la población potencial concerniente a la Vertiente, y precisiones respecto a los criterios de selección de beneficiarios, aspectos que se desarrollan en el informe.

Fuente: Elaboración propia con base en ROP PUMOT 2019, ROP PMU 2020, Diagnóstico PMU 2020, MIR PMU 2020 (preliminar).

Evaluación

Justificación de la creación y del diseño del programa

1. El problema o necesidad prioritaria que busca resolver el programa está identificado en un documento que cuenta con la siguiente información:

- El problema o necesidad se formula como un hecho negativo o como una situación que puede ser revertida.
- Se define la población que tiene el problema o necesidad.
- Se define el plazo para su revisión y su actualización.

Respuesta: Sí.

Criterios
- El programa tiene identificado el problema o necesidad que busca resolver, y - El problema cumple con dos de las características establecidas en la pregunta.

Justificación:

El problema o necesidad que busca resolver el programa se plasma en las ROP del PMU 2020 en su numeral 1.1, así como en el documento de Diagnóstico del PMU 2020, y se plantea en términos de los rezagos existentes en materia de elaboración y actualización de instrumentos de planeación urbana y territorial conforme a la LGAHOTDU de 2016, en el contexto de los gobiernos locales en el país. Este rezago se formula como una situación que se espera subsanar a partir de la intervención de la Vertiente PUMOT. Puntualmente, la problemática y la población que presenta el problema en lo que concierne a la Vertiente PUMOT se formula en las ROP refiriendo que “las entidades federativas, zonas metropolitanas, municipios y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México enfrentan limitaciones para la elaboración y actualización de instrumentos de planeación territorial, en los ámbitos normativo, económico, técnico y político” (ROP PMU 2020, numeral 1.1). Pese a todo, ni las ROP ni el Diagnóstico PMU 2020, establecen plazos para la revisión y actualización de la problemática prioritaria que se busca resolver.

Para la definición de la población que tiene el problema o necesidad, el apartado 3.IV del Diagnóstico del PMU 2020, y el apartado 1.1 de las ROP refieren la proporción de municipios, entidades federativas y ZM que no cuentan con un instrumento de planeación o que, teniéndolo, se encuentra desactualizado conforme a la LGAHOTDU publicada en el DOF el 28 de noviembre de 2016. Las cifras citadas en el apartado 1.1, Diagnóstico de las ROP 2020 indican que sólo 609 de los 2,457 municipios del país cuentan con un PMDU publicado en un órgano oficial de publicación y/o inscrito en el Registro Público de la Propiedad y de Comercio (RPPC); que de las 74 ZM del país, sólo 33 cuentan con un instrumento, pero ninguno alineado a la LGAHOTDU; y que de las entidades federativas, 15 no muestran evidencia de contar con algún instrumento, mientras que de las 17 restantes, sólo Guanajuato y Chihuahua actualizaron sus planes con posterioridad a la publicación de la LGAHOTDU de 2016. Es importante destacar que estas poblaciones se refieren a la totalidad de los municipios, ZM y entidades del conjunto del país que presentan la problemática (es decir que se incluyen municipios de menos de 2,500 habitantes). El SUN, por su parte, considera sólo las localidades de 15 mil o más habitantes mientras que el PMU define sus poblaciones potencial y objetivo del Programa como los territorios mayores a 50 mil habitantes incluidos en el SUN. En este sentido, no hay una coincidencia exacta entre la población que presenta el problema o necesidad y la población objetivo.

Por último, en lo concerniente al plazo para revisión o actualización del problema o necesidad prioritaria, el diagnóstico contiene un apartado titulado “Frecuencia de actualización de la población potencial y objetivo” (Diagnóstico PMU 2020, apartado 4.4, pp. 51-52). No obstante, una actualización de las poblaciones potencial y objetivo sólo cubriría parcialmente lo que implica una revisión de la problemática, es decir, una cuantificación del avance logrado en materia de elaboración y actualización de instrumentos de planeación, así como de las causas y los factores contextuales que limitan el logro de dicho objetivo en el país. Por tales motivos, se considera que la periodicidad para revisión o actualización del problema o necesidad prioritaria aún no se encuentra estipulada en ninguno de los instrumentos rectores del Programa.

2. Existe un diagnóstico del problema que atiende el programa que describa de manera específica:

- a. Causas, efectos y características del problema.
- b. Cuantificación y características de la población que presenta el problema.
- c. Ubicación territorial de la población que presenta el problema.
- d. El plazo para la revisión y actualización del diagnóstico.

Respuesta: Sí.

Criterios
° El programa cuenta con un diagnóstico del problema que atiende el programa. ° El diagnóstico cumple con dos de las características establecidas en la pregunta.

Justificación:

Para definir su intervención, el PMU cuenta con el documento titulado “Programa de Mejoramiento Urbano (Pp273) Diagnóstico 2020”, el cual, en su apartado 3.IV, formula de manera específica para la Vertiente PUMOT la problemática que se enfrenta: sus causas y efectos, las características y una cuantificación general de la población que presenta dicha problemática. Sin embargo, aunque en el apartado 4.4 se hace referencia a la frecuencia de actualización de la población potencial y objetivo, no se establece un plazo para revisión y actualización del diagnóstico en general ni se identifica la ubicación territorial de la población que presenta el problema.

Las causas de la problemática (los rezagos en materia de planeación) que se identifican, son de orden normativo, económico y técnico, y se consignan en el Árbol de Problemas. En cuanto a los efectos de la ausencia y rezago en la planeación, se plantean impactos de tipo social, ambiental y urbanístico (ver Diagnóstico PMU 2020, Árbol de Problemas, p. 45). A este respecto, cabe hacer notar la existencia de un primer instrumento de Diagnóstico (Diagnóstico PUMOT 2020), el cual se elaboró bajo la premisa de la continuidad del PUMOT como programa presupuestal. El Diagnóstico del PMU 2020, en lo que concierne a la vertiente PUMOT, difiere del primero al excluir aspectos relacionados con el riesgo ante amenazas y la vulnerabilidad, la baja recaudación fiscal, o aún, la pérdida de competitividad económica y urbana como resultado de la ausencia de planeación. Si bien es comprensible que debido a la incorporación de una vertiente nueva a un programa haya sido necesario hacer una selección, hace falta una justificación de la “no selección” de algunos efectos o causas que siguen validos.

En cuanto a los detalles de cuantificación y caracterización de la población que presenta el problema, en el caso de los municipios se documenta la falta de PMDU publicado en el periódico u órgano de difusión oficial respectivo o inscrito en el Registro Público de la Propiedad y el Comercio (RPPC) en un 75% de ellos. Para municipios de 2,500 habitantes y más, se documenta una cobertura de tan sólo 28%. Para el caso de las ZM, sólo 33 de las 75 ZM del país contarían con un documento de planeación, pero elaborados antes de la modificación de la LGAHOTDU en 2016. Para las entidades federativas, en 15 casos se carecería de evidencia sobre la existencia algún instrumento de planeación y 17 se documentó que sí cuentan con uno, pero solo dos posteriores a 2016. Entre el Diagnóstico del PMU 2020 y el Diagnóstico PUMOT 2020 existen diferencias en el detalle de la cuantificación de la población que presenta el problema. Mientras en el primer diagnóstico se realiza una cuantificación de los PMDU actualizados por entidad federativa, esta información está ausente en el apartado correspondiente a la vertiente PUMOT del Diagnóstico 2020 del PMU. De igual manera, en el Diagnóstico 2020 del PMU se omiten las consideraciones sobre los Programas públicos en el país dirigidos a la promoción de la planeación del territorio en los últimos cinco lustros, información que se incluía en el diagnóstico elaborado para la continuidad de PUMOT como programa presupuestario.

3. ¿Existe justificación teórica o empírica documentada que sustente el tipo de intervención que el programa lleva a cabo?

Respuesta: Sí.

Criterios

- ° El programa cuenta con una justificación teórica o empírica documentada que sustente el tipo de intervención que el programa lleva a cabo en la población objetivo, y
- ° La justificación teórica o empírica documentada es consistente con el diagnóstico del problema.

Justificación:

La justificación para la intervención de la vertiente PUMOT comprende razones de tipo empírico y se plantea en el Diagnóstico del PMU 2020, en las cifras de rezago en materia de planeación que se presenta en el 75% de los municipios del país; en 15 entidades federativas de las que se carece de evidencia de contar con algún instrumento de ordenamiento territorial (y entre los que sí cuentan con sólo dos posteriores a la LGAHOTDU 2016); así como en la carencia de algún instrumento en 41 de las 74 ZM del país -ninguno de los cuales está alineado con la Ley. En el Diagnóstico, sin embargo, no se cita referentes empíricos (nacionales o internacionales) sobre la capacidad de este tipo de apoyos para generar los efectos buscados por el programa, ni de que este tipo de intervención sea más eficaz que otras alternativas para atender la problemática. Por lo tanto el PMU, en su vertiente PUMOT, carece de evidencia de los efectos positivos atribuibles a los apoyos y de que la intervención sea más eficaz para atender la problemática que otras alternativas.

Por otra parte, la justificación es también de orden normativo, en virtud de la obligatoriedad para los municipios, ZM y entidades federativas de cumplir con el Artículo Quinto Transitorio de la LGAHOTDU de 2016, que prevé un plazo de dos años a partir de la entrada en vigor del Decreto de publicación de esa ley para actualizar dichos instrumentos. De esta manera, la justificación en función de la evidencia empírica de las carencias en materia de planeación, aunada a la obligatoriedad normativa, fundamenta la intervención y es consistente con los rezagos plasmados en el diagnóstico del problema.

Cabe señalar que, en un esfuerzo para sustentar el programa en evidencia empírica, el Diagnóstico PUMOT 2020 sí presenta una revisión histórica a través de publicaciones oficiales y académicas, con énfasis en el periodo que siguió a 1976, fecha de la publicación de la primera Ley General de Asentamientos Humanos y de la creación de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP); y en la que hace referencia a la elaboración del primer Plan Nacional de Desarrollo Urbano en 1978. Se interesa también en los Programas institucionales realizados previamente en el país dirigidos a impulsar la planeación, en particular: (i) el Programa de 100 ciudades (Programa de Gobierno de 1995-2000); (ii) el Programa Hábitat; y (iii) el Programa de Infraestructura. Esta información se omite, sin embargo, en el Diagnóstico 2020 del PMU recibido por el equipo evaluador. En todo caso, este primer esfuerzo no presenta elementos que den sustento a la idea de que este tipo de apoyos generen los efectos positivos perseguidos por el programa.

Contribución a las metas y estrategias nacionales

4. El Propósito del programa está vinculado con los objetivos del programa sectorial, especial o institucional considerando que:

- a. Existen conceptos comunes entre el Propósito y los objetivos del programa sectorial, especial o institucional, por ejemplo: población objetivo.
- b. El logro del Propósito aporta al cumplimiento de alguna(s) de la(s) meta(s) de alguno(s) de los objetivos del programa sectorial, especial o institucional.

Respuesta: No Aplica.

Justificación:

El “Programa Sectorial 2019-2024” de la SEDATU no había sido publicado al 6 de abril de 2020, fecha de entrega del presente documento. La Secretaría informó en comunicado de prensa, la realización de mesas de diálogo con expertos y representantes de la sociedad civil, con la colaboración de ONU-Hábitat como acompañante técnico, a partir de cuatro ejes: (1) Ordenamiento territorial, (2) Comunidades agrarias; (3) Desarrollo urbano y (4) Vivienda adecuada. Si los resultados de esos ejercicios se convierten en insumo para el Programa Sectorial, y si esos cuatro ejes se trasladan directamente al programa, la vertiente podrá identificar y jerarquizar los ejes con los cuales se vincula.

Además del citado “Programa Sectorial 2019-2024”, no se identificó otro Programa Especial o Institucional vigente vinculado directamente con la vertiente PUMOT.

5. ¿Con cuáles metas y objetivos, así como estrategias transversales del Plan Nacional de Desarrollo vigente está vinculado el objetivo sectorial, especial o institucional relacionado con el programa?

Justificación:

La vertiente de Planeación Urbana, Metropolitana y Ordenamiento Territorial (PUMOT) del PMU 2020 se encuentra, en su origen, vinculada sectorialmente a las responsabilidades y atribuciones de la SEDATU relacionadas con el ordenamiento territorial, conforme al Art. 41 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; y de forma general, a los objetivos y principios plasmados en el Artículo 4 de la LGAHOTDU, para la “planeación, regulación y gestión de los asentamientos humanos, Centros de Población y la ordenación territorial”, en todas sus fracciones, y de forma directa con los principios de Coherencia y racionalidad (Fracción IV) y de Participación democrática y transparencia (Fracción V), que se definen de la siguiente manera:

Art. 4 (...)

IV. Coherencia y racionalidad. Adoptar perspectivas que promuevan el ordenamiento territorial y el Desarrollo Urbano de manera equilibrada, armónica, racional y congruente, acorde a los planes y políticas nacionales; así como procurar la eficiencia y transparencia en el uso de los recursos públicos;

V. Participación democrática y transparencia. Proteger el derecho de todas las personas a participar en la formulación, seguimiento y evaluación de las políticas, planes y programas que determinan el desarrollo de las ciudades y el territorio. Para lograrlo se garantizará la transparencia y el acceso a la información pública de conformidad con lo dispuesto en la presente Ley y demás legislación aplicable en la materia;

De acuerdo al numeral 1.3 de las ROP del PMU –del que forma parte la vertiente PUMOT–, la alineación general del Programa con el PND 2019-2024, publicado en el DOF el 12 de julio de 2019, se da con su apartado II, Política Social, Numeral 8, referente al programa de “Desarrollo Urbano y Vivienda”. Conforme a dicho apartado del PND, se buscaría priorizar obras de rehabilitación y mejoramiento de espacios públicos, dando preferencia a los temas de vivienda social, la previsión de acciones focalizadas para las ciudades fronterizas y polos turísticos.

En este contexto, la mención explícita al “Derecho a la Ciudad” en las ROP –definido en la LGAHOTDU en función del acceso a la vivienda, infraestructura, equipamiento y servicios básicos–, se relaciona con la orientación de Desarrollo Urbano y Vivienda expuesta en el PND 2019-2024, aunque éste no alude directamente a la noción de “derecho a la ciudad” ni a la infraestructura, equipamiento y servicios básicos; es decir, no se refiere a los elementos que integran la noción de derecho a la ciudad en la LGAHOTDU. No se identificó en la documentación elementos para justificar esa falta de articulación; es presumible que en el propósito de concisión al definir el apartado sobre Desarrollo Urbano y Vivienda en el PND – que comprende tan sólo nueve líneas– se haya optado por no incluir la planeación y ordenamiento del territorio.

6. ¿Cómo está vinculado el Propósito del programa con los Objetivos del Desarrollo del Milenio, los Objetivos de Desarrollo Sostenible o la Agenda de Desarrollo Post 2015?

No procede valoración cuantitativa.

Justificación:

Si bien las ROP del PMU se refieren a los ODS en sus considerandos, ninguna mención se incluye en el punto 1.3 de las mismas titulado Alineación las referencia a los ODS u otro Acuerdo internacional en relación al tema. La mención en los considerandos se refiere a una vinculación del Programa con la Agenda 2030 y con los Objetivos de Desarrollo Sostenible, en especial con el Objetivo 1, en su meta 1.4, y el Objetivo 11, en específico las metas 11.1, 11.3, 11.7, 11.a y 11.b.

Los objetivos y metas de los ODS que se vinculan al PMU, según las ROP, son los siguientes:

1.- Objetivo 1. Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo.

Meta 1.4 Para 2030, garantizar que todos los hombres y mujeres, en particular los pobres y los más vulnerables, tengan los mismos derechos a los recursos económicos, así como acceso a los servicios básicos, la propiedad y el control de las tierras y otros bienes, la herencia, los recursos naturales, las nuevas tecnologías y los servicios económicos, incluida la microfinanciación.

2.- Objetivo 11. Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles.

Meta 11.1 De aquí a 2030, asegurar el acceso de todas las personas a viviendas y servicios básicos adecuados, seguros y asequibles y mejorar los barrios marginales.

Meta 11.3 De aquí a 2030, aumentar la urbanización inclusiva y sostenible y la capacidad para la planificación y la gestión participativas, integradas y sostenibles de los asentamientos humanos en todos los países.

Meta 11.7 De aquí a 2030, proporcionar acceso universal a zonas verdes y espacios públicos seguros, inclusivos y accesibles, en particular para las mujeres y los niños, las personas de edad y las personas con discapacidad.

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.

11.b De aquí a 2020, aumentar considerablemente el número de ciudades y asentamientos humanos que adoptan e implementan políticas y planes integrados para promover la inclusión, el uso eficiente de los recursos, la mitigación del cambio climático y la adaptación a él y la resiliencia ante los desastres, y desarrollar y poner en práctica, en consonancia con el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030, la gestión integral de los riesgos de desastre a todos los niveles.

En cuanto al Propósito del programa, es necesario reiterar que PUMOT se incorporó como vertiente del PMU a partir del ejercicio fiscal 2020. En el Objetivo General del programa, plasmado en el numeral 2.1 de las ROP, no se incluyen menciones directas relacionadas con la planeación del territorio, lo cual únicamente se realiza en el inciso e) de los objetivos específicos, en el cual se señala el fomento al “ordenamiento territorial y urbano en territorios que correspondan con ciudades de 50,000 y más habitantes del Sistema Urbano Nacional (SUN) 2018...” Con base en dichos elementos, se considera que existe una vinculación implícita entre dicho Objetivo Específico (inciso e), referente a la vertiente PUMOT y los ODS, en tanto que el logro de dicho propósito contribuye parcialmente al cumplimiento de las metas 11.3 y 11.b de estos últimos, que aluden directamente a aspectos asociados a la planeación del territorio.

Población potencial, objetivo y mecanismos de elegibilidad

7. Las poblaciones, potencial y objetivo, están definidas en documentos oficiales y/o en el diagnóstico del problema y cuentan con la siguiente información y características:

- Tienen una misma unidad de medida.
- Están cuantificadas.
- Metodología para su cuantificación y fuentes de información.
- Se define un plazo para su revisión y actualización.

Respuesta: Sí.

Criterios
° El programa tiene definidas las poblaciones (potencial y objetivo), y ° Las definiciones cumplen con al menos una de las características establecidas.

Justificación:

El PMU tiene cobertura nacional y define sus poblaciones potencial y objetivo en los numerales 3.2 y 3.3 de las ROP publicadas en el DOF el 13/03/2020. Conforme a las ROP, la población potencial del Programa tiene una única formulación para todas las vertientes, 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,” mientras que la población objetivo se define en el numeral 3.3: “Para la Vertiente Planeación Urbana, Metropolitana y Ordenamiento Territorial, se considerarán los territorios de las ciudades de 50,000 o más habitantes que forman parte del Sistema Urbano Nacional (SUN) 2018” (ROP, PMU 2020, DOF 13/03/2020). Para la Vertiente PUMOT las poblaciones potencial y objetivo no están expresadas en una misma unidad de medida. La población potencial (para todo el PMU) se define en términos de población asentada, mientras que para la vertiente PUMOT se define en términos de territorios. Asimismo, el señalamiento de residir en manzanas con rezago urbano y social puede no ser coincidente con la naturaleza de la vertiente PUMOT. En otras palabras, la población potencial del Programa en su conjunto es más restrictiva que la población objetivo de la vertiente PUMOT, para la cual la población potencial abarcaría a todos los municipios, ZM y entidades federativas en territorios mayores a 50 mil habitantes que carecen de instrumentos de planeación actualizados.

En lo que respecta a su cuantificación, el Diagnóstico PMU 2020 no refiere un número de ciudades que constituirían la población potencial y objetivo de cada una de las tres modalidades de la Vertiente (Planeación Urbana Municipal, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano Estatal, y Planeación y Ordenamiento Metropolitano). Si bien el listado de municipios y ciudades elegibles se publica en <https://mimexicolate.gob.mx/>, y se señalan 147 ciudades pertenecientes al SUN que cuentan con 50 mil habitantes o más, esta cifra no incluye el número de entidades federativas, ni distingue cuántas ciudades corresponden a ZM y cuántas a territorios municipales. No obstante, sí se cuenta con una metodología para su cuantificación, que considera la estimación del Índice de Rezago Urbano y Social (IRUS), así como la clasificación de ciudades del SUN 2018, cada uno conformado por diversas fuentes de información (Anexo 1). Para la cuantificación de la población potencial en el Diagnóstico del PMU 2020 se identificaron algunos problemas de precisión. En el caso de la población potencial del conjunto del Programa, se señalan 953,053 manzanas con “algún grado de rezago urbano y social”, pero no se cita el total de población que habita en dichas manzanas. Se hace mención a la priorización de 15 ciudades, las cuales no coinciden con las 21 ciudades priorizadas en el numeral 3.4.1 de las ROP (DOF, 13/03/2020). Para la vertiente PUMOT, como se señaló, no se explicita el número de ciudades que constituyen la población potencial y objetivo de cada una de las tres modalidades. Si bien el sitio <https://mimexicolate.gob.mx/>, incluye 147 ciudades del SUN 2018 con 50 mil habitantes o más, no se incluyen las entidades federativas y en el Diagnóstico tampoco se explicita cuántas unidades urbanas corresponden a ZM y cuántas a municipios. Dichas carencias pueden corregirse con la metodología utilizada: la estimación del Índice de Rezago Urbano y Social (IRUS), y la clasificación de ciudades del SUN 2018. Finalmente, en cuanto a los plazos de revisión y actualización de las poblaciones potencial y objetivo, se establece que éstas se realicen de forma quinquenal para la potencial y de forma anual para la población objetivo (Diagnóstico PMU 2020, pp. 51-52).

8. ¿El programa cuenta con información sistematizada que permite conocer la demanda total de apoyos y las características de los solicitantes? (socioeconómicas en el caso de personas físicas y específicas en el caso de personas morales u otras)

Respuesta: Sí.

Criterios
° El programa cuenta con información sistematizada que permite conocer la demanda total de apoyos y las características de los solicitantes. ° Existe evidencia de que la información sistematizada es válida, es decir, se utiliza como fuente de información única de la demanda total de apoyos.

Justificación:

Una de las razones que se esgrimieron para mantener la Convocatoria del PUMOT abierta a lo largo del ejercicio 2019, aún después de que el presupuesto asignado para ese ejercicio fiscal había sido afectado, fue que ello permitía conocer la demanda potencial del Programa. En el Diagnóstico PUMOT 2020, se menciona que para el 23 de septiembre de 2019, se habían recibido 165 solicitudes (125 para PMDU, 27 para PM, y 8 para PEOTDU), así como 6 solicitudes que no correspondían a alguno de los componentes del Programa; en concreto, 5 solicitudes para programas de Desarrollo Urbano de Centro de Población y un Programa Regional.

Conforme a la información recibida por el equipo evaluador, existe en efecto una base de datos sistematizada de la demanda total de apoyos y características de los solicitantes, la cual corresponde a los resultados finales del ejercicio presupuestal 2019, titulada “Registro de Solicitudes PUMOT 2019”. Dicha base sistematiza, en un archivo Excel, la demanda total en 2019, y registra la siguiente información: Clave de Expediente; Fecha de Entrada de la solicitud; Entidad, Municipio, Zona metropolitana, según corresponda; Vencimiento de la fecha de respuesta a la solicitud; Componente; Modalidad (Consultor/IMPLAN/ Observatorio Ciudadano); Estatus final de la solicitud (Aprobada, condicionada, rechazada); y Monto autorizado.

Esta base, a diferencia de las 165 solicitudes citadas en el Diagnóstico, contabiliza un total de 183 solicitudes para 2019 (145 para PMDU, 24 para PM y 8 para PEOTDU, además de 5 descartadas de inicio para centro de población y 1 para un Programa Regional). Asimismo, el análisis de los datos indica que esta base ha sido depurada pues, aunque incluye aquellos casos cuyas solicitudes fueron aceptadas y los que fueron rechazadas, no presenta duplicidades. Asimismo, la base se encuentra actualizada conforme a los resultados finales del ejercicio fiscal 2019, y a la fecha constituye la única fuente de información sobre la demanda total de apoyos.

9. ¿El programa cuenta con mecanismos para identificar su población objetivo?

En caso de contar con estos, especifique cuáles y qué información utiliza para hacerlo.

Justificación:

Como se señaló en la pregunta 7, la población objetivo, como establecen las ROP, abarcaría los “territorios de las ciudades de 50,000 o más habitantes” que formen parte del SUN 2018 (ROP PMU 2020, numeral 3.3). Por ello, el mecanismo para identificar dicha población depende de la metodología del SUN para clasificar las 401 unidades territoriales que lo conforman (zonas metropolitanas, conurbaciones y centros urbanos) (ver CONAPO, 2018). Como se ha señalado, esta definición es incompleta pues el SUN no incluye las entidades federativas. De igual manera, en el numeral 3.4.2 sobre los criterios de elegibilidad para la vertiente, se reitera las ciudades de 50 mil habitantes o más conforme al SUN, además de cumplir lo dispuesto en las convocatorias. Por otro lado, en el apartado 9.3 sí se incluyen criterios de selección para ZM y entidades federativas, lo que puede generar confusión entre criterios de elegibilidad y criterios de priorización, como se plantea en la pregunta 11. Además, se deben de tomar en cuenta los problemas identificados con la falta de justificación metodológica en el procedimiento establecido y los métodos definidos para la identificación de la población potencial y objetivo, en el apartado 4 del Diagnóstico PMU 2020, tal y como se ha señalado en la respuesta a la pregunta 7.

Por parte de la vertiente PUMOT, más que una estrategia o metodología de focalización, existe un procedimiento que se ha constituido en práctica consuetudinaria al interior de la DGDUSV, con la actualización frecuente de la base de datos con cada nuevo instrumento de planeación publicado, que permite sustentar el diagnóstico y delinear el universo de atención potencial. No se identifica, empero, una guía que formalice esta práctica, ni las características que se deberá capturar de cada una de éstas. La existencia de dicha base fue dada a conocer en entrevista al equipo evaluador (28 de agosto de 2019). La actualización de esta información no constituye un ejercicio sistemático en el marco de las actividades de la DGDUSV, por lo que su elaboración y actualización es independiente de los requerimientos específicos de la vertiente PUMOT. La actualización, como se ha señalado, se hace conforme nuevos instrumentos de planeación se publican en órganos oficiales de publicación. Ello puede resultar un limitante en la medida en que el proceso de publicación depende de procesos (con frecuencia inciertos) de aprobación en los congresos locales en los cabildos. Es decir que instrumentos elaborados o actualizados, pero sin publicar distorsionarían la base de datos. Por otro lado, esta base no es de acceso público y el equipo evaluador no tuvo acceso a ella, lo que hizo imposible corroborar la consistencia de los datos respecto a la vertiente PUMOT, así como la información faltante. Tampoco se identificó la referencia correspondiente a dicha base de datos en la bibliografía del Diagnóstico.

10. El programa cuenta con una estrategia de cobertura documentada para atender a su población objetivo con las siguientes características:

- a. Incluye la definición de la población objetivo.
- b. Especifica metas de cobertura anual.
- c. Abarca un horizonte de mediano y largo plazo.
- d. Es congruente con el diseño y el diagnóstico del programa.

Respuesta: Sí.

Criterios
° La estrategia de cobertura cuenta con una de las características establecidas.

Justificación:

Para la definición de la cobertura, en las RO y en la MIR se define la población objetivo, y ésta corresponde al diseño del programa y al diagnóstico. Sin embargo, la cobertura 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.

En un horizonte de mediano y largo plazo, se puede considerar que la demanda podrá crecer conforme el programa se expande. De forma preliminar, una estimación sobre el costo operativo de la vertiente PUMOT con miras a la cobertura total de 31 PEOTDU, 56 ZM y 2,052 PMDU se encuentra en el apartado 6.5 del documento de Diagnóstico PUMOT 2020. El monto anual para lograr dicha cobertura se estimó en alrededor de 736.4 millones de pesos anuales, considerando cinco años restantes de la actual administración federal (Dicha cifra no abarca las 74 ZM del país publicadas por CONAPO y consideradas en el SUN 2018, sino solamente aquellas coincidentes con una sola entidad federativa y con más de un territorio municipal). No se precisaron, por otra parte, los montos considerados para cada componente, o cualquier otra distinción por tipo de instrumento, por lo que falta el detalle de dichas distinciones en cualquier formulación subsiguiente de la estrategia. Dichas estimaciones no se tomaron en cuenta en el Diagnóstico del PMU 2020.

11. Los procedimientos del programa para la selección de beneficiarios y/o proyectos tienen las siguientes características:

- Incluyen criterios de elegibilidad claramente especificados, es decir, no existe ambigüedad en su redacción.
- Están estandarizados, es decir, son utilizados por todas las instancias ejecutoras.
- Están sistematizados.
- Están difundidos públicamente.
- Son congruentes con los criterios establecidos para seleccionar a la población objetivo.

Respuesta: Sí.

Criterios
° Los procedimientos para la selección de beneficiarios y/o proyectos tienen tres de las características establecidas.

Justificación:

Para la vertiente PUMOT los criterios de elegibilidad que guían la elección de beneficiarios se señalan en el numeral 3.4.2 de las ROP publicadas en el DOF el 13/03/2020, que indica que podrán participar quienes cumplan con los siguientes criterios: (i) Formar parte de las ciudades de 50,000 o más habitantes de acuerdo con el SUN 2018, publicadas en el micrositio del Programa: <http://mimexicolate.gob.mx/>, y (ii) Participar y cumplir estrictamente con lo dispuesto en las Convocatorias de selección que emita la SEDATU. Cabe señalar que a la fecha de entrega del presente informe (06/04/2020), aún no se habían publicado las convocatorias de la Vertiente, por lo que no fue posible valorar su concordancia con las ROP.

El procedimiento de selección se identifica en el Título II, Capítulo IX, numerales 9.2 (requisitos generales de la vertiente, los documentos que deben incluirse como parte de las solicitudes), 9.3 (criterios de selección) y 9.4.1 (referente a la mecánica operativa de solicitud y autorización), de modo que el proceso de selección está estandarizado, sistematizado y publicitado en las ROP. El numeral 9.4.1 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”. Así, 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.

Para los criterios de selección se identifica un riesgo de confusión entre los criterios que son de elegibilidad, con aquellos que serían de priorización. En el componente metropolitano, por ejemplo, se incluye como criterio: “que estén incluidas en la Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2015”, lo cual constituiría un criterio de elegibilidad, pero no de priorización. Para el componente municipal, pudiera darse igualmente una confusión con respecto al primer criterio: “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”, pues podría ser interpretado como criterio de elegibilidad, pero no se incluye como tal en el apartado 3.4.2 de las ROP. De esta manera, en el apartado de criterios de selección no se realiza una clara distinción entre los requisitos que son de elegibilidad, cuyo incumplimiento ocasionará la exclusión de una solicitud, de los de priorización que permitan en un universo de solicitudes elegibles, seleccionar las que el Programa quiere atender en prioridad. Para el componente estatal, finalmente, todas las variables de selección son cuantitativas, por lo que su interpretación como criterios de priorización es directa. Más ampliamente, otro riesgo consiste en que el número de los criterios establecidos en los componentes metropolitano y municipal pudiera ser insuficiente para la priorización, especialmente ante un elevado número de solicitudes y la escasez presupuestal y toda vez que no se identifican variables cuantitativas para el componente metropolitano, y que para el componente municipal únicamente se menciona la antigüedad de los PMDU.

12. Los procedimientos para recibir, registrar y dar trámite a las solicitudes de apoyo cuentan con las siguientes características:

- Están adaptados a las características de la población objetivo.**
- Los procedimientos cuentan con formatos definidos.**
- Están disponibles para la población objetivo.**
- Están apegados al documento normativo del programa.**

Respuesta: Sí.

Criterios
° Los procedimientos cuentan con todas las características descritas.

Justificación:

Los procedimientos para recibir, registrar y tramitar las solicitudes están consignados en los apartados 9.2 y 9.4.1 de las ROP publicadas en el DOF el 13/03/2020, precisándose los formatos que deberán anexarse en las propuestas de solicitud, los cuales están apegados a las ROP, documento normativo del Programa, y disponibles en el sitio mimexicolate.gob.mx. Para la recepción de solicitudes, los interesados deben entregar en original y copia, ante el Área Responsable del Programa los documentos que integran la propuesta de solicitud, y que serán revisados, validados e integrados en el plazo que establezca las ROP. Los documentos que cuentan con un formato definido y disponible electrónicamente son: (i) el oficio de solicitud y compromiso; (ii) la Propuesta técnica; y (iii) el Cuestionario PUMOT. Por otro lado, los documentos que pueden entregarse en formato libre son: (i) el Dictamen de no existencia; (ii) el documento que avale la Personalidad Jurídica del Observatorio Ciudadano, IMEPLAN o IMPLAN, en caso de aplicar; (iii) la Ficha Curricular de las anteriores figuras, y (iv) la Currículo de personal de las mismas.

Adicionalmente, para el componente metropolitano se requiere acreditar la personalidad jurídica de la Comisión de Ordenamiento, el Convenio de Coordinación entre estado y municipios, especificando quién, por acuerdo unánime, fungirá como instancia ejecutora, la forma de participación de los gobiernos, y los procesos de participación ciudadana. A falta de alguno de los anteriores, los IMEPLANES acreditados jurídica y técnicamente pueden fungir como instancia ejecutora, debiendo integrar un consejo metropolitano con todos los integrantes de la ZM. No es claro si la integración del consejo metropolitano debe realizarse antes de presentar la solicitud o si existe un margen de tiempo para su instalación (ver ROP, numeral 9.2).

Una vez ingresada la solicitud, el Área Responsable valida técnica y normativamente los expedientes, y cuenta con 20 días para emitir el resultado. Cuando no se cumplan los requisitos generales de la vertiente y los criterios de selección de la modalidad, se emite el oficio de rechazo de la propuesta; en caso contrario, conforme a la disponibilidad presupuestal, el Área Responsable emite el Oficio de procedencia técnica y autorización. También puede pedir un complemento de información al solicitante. Otro elemento relevante para recibir, registrar y tramitar las solicitudes son las convocatorias de cada modalidad, mismas que al 06/04/2020 no habían sido publicadas. Este rezago puede impactar en los tiempos para la difusión, la elaboración de las propuestas técnicas en el seno de los gobiernos locales, y en los tiempos de valoración de los expedientes. Más aún, el retraso en la publicación de las convocatorias puede reducir los tiempos de preparación y elaboración de los instrumentos, por lo cual existe un área de oportunidad en la actualización de las convocatorias a la par de los cambios que se realicen en las ROP, en particular en los temas que impacten en los requerimientos técnicos para los instrumentos de cada modalidad y los documentos requeridos para las propuestas de solicitud.

Padrón de beneficiarios y mecanismos de atención

13. Existe información que permita conocer quiénes reciben los apoyos del programa (padrón de beneficiarios) que:

- Incluya las características de los beneficiarios establecidas en su documento normativo.
- Incluya el tipo de apoyo otorgado.
- Esté sistematizada e incluya una clave única de identificación por beneficiario que no cambie en el tiempo.
- Cuente con mecanismos documentados para su depuración y actualización.

Respuesta: Sí.

Criterios
° La información de los beneficiarios cumple con tres de las características establecidas.

Justificación:

La DGDUSV cuenta con un registro solicitudes y de su elegibilidad. Como matriz analítica, este registro incluye la información que debe ser presentada por cada solicitud: nombre del municipio, tipo y modalidad del apoyo, estado de la solicitud, fecha de recepción de la solicitud, aprobación o rechazo del apoyo, y monto otorgado. También se incluye, cuando corresponde, la fecha de aceptación de la solicitud, así como información sobre la participación de terceros. Por tanto, el programa cuenta con un registro de información sistematizada sobre los beneficiarios y el tipo de apoyo que se les entrega, haciendo las distinciones correspondientes a sus características según las ROP. Este registro se creó en el 2019 y se actualizó conforme se recibieron y valoraron solicitudes y propuestas técnicas. Una vez aprobado el apoyo, se modifica la información en el documento, generando datos sobre el padrón de beneficiarios. La integración de este padrón depende de la aprobación del apoyo. El PMU cuenta con un listado de ciudades elegibles y sus claves según el INEGI y el SUN. La matriz analítica utiliza estos nombres de ciudades, pero no incluye sus claves. Tampoco presenta información de los enlaces técnicos y administrativos, del avance de los proyectos, o de las transferencias de recursos. La matriz analítica incluye información sobre solicitudes, y no estrictamente sobre los beneficiarios.

Las Reglas de Operación del PMU en 2020 indican, en el apartado 6.4, que deberá conformarse un padrón de beneficiarios de acuerdo al Manual de Operación del Sistema Integral de Información de Padrones de Programas Gubernamentales (SIIPP-G). Para ello, el Área Responsable y las UR deben ajustarse a lo determinado por la UPDI, la SFP, y la Secretaría de Bienestar, utilizando las claves establecidas por el INEGI, y proporcionando información a la UPDI. El SIIPP-G cuenta con un manual de operación para su formación y actualización, por lo que la integración de los padrones en dicho sistema se realiza de acuerdo a procedimientos establecidos en la normatividad. En la Matriz de Gestión Inicial del SIIPP-G del 2020 se indica que el PMU deberá realizar este procedimiento en todas sus vertientes. En la Matriz de Integración del Ejercicio Fiscal 2019 de la Secretaría de la Función Pública, el PUMOT registró, al último trimestre del año, 15 beneficiarios personas morales, para las que se destinaron \$ 20,612,164.00. La normatividad indica que se realiza también una actualización del Registro Universal de Participantes de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (RUPATU), con las personas morales que se benefician del programa.

Conforme se dé la implementación en el 2020, avanzará el llenado de los padrones de beneficiarios por el Área Responsable en su matriz analítica y el SIIPP-G. Sin embargo, los mecanismos de actualización de los padrones de beneficiarios, pensando especialmente en la matriz analítica, no están documentados, ni se establecen claramente los criterios para su depuración. La actualización de la base de datos de los beneficiarios se describe en el Anexo 2.

14. Los procedimientos para otorgar los bienes o servicios a los beneficiarios tienen las siguientes características:

- a. Están estandarizados, es decir, son utilizados por todas las instancias ejecutoras.
- b. Están sistematizados.
- c. Están difundidos públicamente.
- d. Están apegados al documento normativo del programa.
- e. Son congruentes con los criterios establecidos para seleccionar a la población objetivo.

Respuesta: Sí.

Criterios
° Los procedimientos para otorgar los apoyos a los beneficiarios tienen todas las características establecidas.

Justificación:

La vertiente PUMOT entrega recursos a gobiernos locales para la elaboración o actualización de instrumentos de planeación. El procedimiento de entrega de los recursos está en el apartado 9.4 de las ROP, dedicado a los Lineamientos de PUMOT como vertiente del PMU. No existen manuales de operación del PMU, sino solamente las ROP, donde se establecen además los montos que corresponden a cada beneficiario según la modalidad del apoyo de la vertiente. Los procedimientos para la entrega de recursos se apegan a la normatividad del programa y se encuentran estandarizados, pues todas las Instancias Ejecutoras y el Área Responsable deben de seguirlos.

Tras la firma del convenio de colaboración, se entregan los recursos en una sola ministración por medio de una transferencia bancaria a las instancias ejecutoras. Para ello, la Instancia Ejecutora debe de abrir una cuenta bancaria, cuyas características se especifican en el apartado 9.4.3 de las ROP. La DGPP es responsable de realizar las transferencias a solicitud del Área Responsable y la URP. Las ROP además establecen, en el apartado 9.1.1 que, si el costo del proyecto es mayor a la transferencia, el gobierno local podrá aportar la diferencia. Las instancias ejecutoras son responsables de contratar, en su caso, a terceros en la elaboración de los planes según corresponda.

El procedimiento está sistematizado, pues la información que se genera en los procesos, como la Cuenta por Liquidar Certificada, se encuentra en bases de datos y sistemas como el Sistema de Contabilidad y Presupuesto (SICOP) de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). Después de la transferencia debe emitirse un comprobante fiscal. Además, la Instancia Ejecutora debe generar comprobantes de los pagos realizados a terceros. De esta manera, se generan también evidencias de la entrega de los recursos y su ejecución. Toda documentación producida se integra al SICOP, que la agrupa como sistema de información. Por lo tanto, puede afirmarse que el proceso está sistematizado y estandarizado. Este proceso además se difunde con la publicación de las ROP y los informes de avances reportados en el sitio de internet del PMU. Estos procedimientos son congruentes con los criterios de selección de la población objetivo, en los que se ha partido de una problemática de una planeación deficiente, desactualizada, sin fomentos, y sin incentivos. Las transferencias económicas facilitarían de esta forma la elaboración de los planes, especialmente en municipios que, con su debida argumentación, demuestren la necesidad y utilidad de los recursos para ello.

Un área de mejora identificada en la entrega de los apoyos se refiere al tiempo que puede tomar la transferencia, que dependen de la DGPP y de la programación presupuestaria. No existe claridad en cuanto a las formas de participación y respecto al pago a terceros, ni de los montos mínimos a los que se puede acceder. Por otro lado, estos procedimientos requieren de la firma de los convenios, por lo que, si se presenta un retraso en dicho proceso, se dificulta la entrega del apoyo. La distribución de los recursos dependerá de las solicitudes, pero es probable que, como en 2019, se entreguen mayores cantidades a la modalidad de planeación municipal.

15. Si el programa recolecta información socioeconómica de sus beneficiarios, explique el procedimiento para llevarlo a cabo, las variables que mide y la periodicidad de las mediciones.

No procede valoración cuantitativa.

Justificación:

La vertiente PUMOT recolecta información sobre los territorios en los que se solicita el recurso, siendo las entidades federativas, zonas metropolitanas, y municipios, las instancias beneficiadas con la entrega de apoyos. Tiene un enfoque territorial, partiendo de la necesidad de atender el rezago social urbano de las diferentes entidades federativas, zonas metropolitanas y municipios beneficiarios.

La información se recolecta a escala municipal, metropolitana, y estatal. La información se obtiene, por un lado, con las bases de datos oficiales producidas por el INEGI, CONAPO y la información del SUN. Con estas bases de datos se pueden comparar los territorios, y valorar las características a considerar en el proceso de selección y priorización de las solicitudes. Las bases de datos utilizadas son públicas y se encuentran disponibles en sitios de internet a los que hacen referencia las ROP. Con estas cifras oficiales se tiene información sobre las características de los territorios que podrán ser beneficiarios, por lo que su medición corresponde a los ejercicios de recolección de la información de las instituciones correspondientes. También se trabaja con información que se entregan en la solicitud; como, por ejemplo, la información sobre la existencia o actualización de los instrumentos de planeación, la cual es comparada entre beneficiarios y población que no es beneficiaria según los objetivos del programa.

La comparación y medición de variables entre solicitantes, beneficiarios y no beneficiarios se hace explícita en las referencias a los criterios de selección de solicitudes por modalidad, en el apartado 9.3 de las ROP. Se realiza una medición de variables en plazos determinados por el programa, de manera anual, como parte de la validación de las solicitudes. Para las entidades federativas, se miden las siguientes variables: acceso a calidad y espacios en la vivienda en 2015; acceso a servicios básicos en la vivienda en 2015; tasa de informalidad laboral en 2018, y tasa de incidencia delictiva en 2017. Esto se mide con bases de datos del INEGI (informalidad laboral e incidencia delictiva) y del CONEVAL (calidad y servicios básicos en la vivienda). Para las zonas metropolitanas, se usa información del CONAPO para determinar si se forma parte de la Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2015. Se verifica si las zonas metropolitanas se encuentran en el territorio de una sola entidad federativa e incluyen a más de un municipio. Tanto para zonas metropolitanas como para municipios, se analiza si forman parte del área de influencia inmediata de proyectos estratégicos del gobierno federal. En el caso municipal, se recolecta información sobre la existencia y antigüedad de los PMDU. Por último, se revisa que no hayan sido los beneficiados por el PUMOT en el 2019.

Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)

16. Para cada uno de los Componentes de la MIR del programa existe una o un grupo de Actividades que:

- Están claramente especificadas, es decir, no existe ambigüedad en su redacción.
- Están ordenadas de manera cronológica.
- Son necesarias, es decir, ninguna de las Actividades es prescindible para producir los Componentes.
- Su realización genera junto con los supuestos en ese nivel de objetivos los Componentes.

Respuesta: Sí.

Criterios
° Del 70 al 84% de las Actividades cumplen con todas las características establecidas en la pregunta.

Justificación:

Se advierte que la MIR entregada por parte de la URP para este Análisis de diseño es preliminar, por lo que todavía puede ser sujeta a cambios.

A nivel de Actividades, se analiza la pertinencia de los indicadores que se refieren a la vertiente PUMOT, que son de nueva creación para el ejercicio fiscal 2020 dentro de la MIR del PMU. Se considera que no existe ambigüedad en la redacción de las dos actividades que se relacionan con el PUMOT, pero a pesar de ello, se advierte una imprecisión toda vez que no se establece línea base para su cálculo. Son actividades imprescindibles y su realización contribuye, en este nivel, a los objetivos del componente, puesto que se refieren a dos de los procesos sustantivos del funcionamiento de la vertiente: la selección de beneficiarios y el seguimiento y monitoreo de los beneficiarios. En efecto, 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. Esas dos actividades son ordenadas cronológicamente de tal forma que el porcentaje de solicitudes interviene antes de las visitas para el seguimiento.

La redacción del objetivo del grupo de estas dos actividades es ambigua: al igual que lo identifica el MOCYR 2019 para las actividades transversales, el término “gestión” puede inducir en confusión y resulta difícilmente medible. En el caso de las dos actividades de la vertiente PUMOT, la confusión radica en que el objetivo es medir “la aprobación de los proyectos”. El término “aprobación” no está claramente definido, lo que no permite saber en qué proceso ocurre, si es después de la selección o al cierre del proyecto. En este sentido, el segundo indicador no contribuye al objetivo general del grupo de indicadores, aunque parezca fundamental para medir los avances del programa.

En cuanto a la relación entre los avances en las actividades de la vertiente PUMOT y el grupo de tres indicadores transversales propuesto para el PMU “Gestión para la aprobación de los apoyos de las vertientes del programa”, se puede advertir la misma falla en la redacción del objetivo principal que conlleva confusión al utilizar términos como “gestión” y “aprobación”. El primero de estos tres indicadores no tiene relación con las actividades de la vertiente PUMOT puesto que no hay coincidencia ni obligación de que la población objetivo de dicha vertiente tenga un PTO para ser elegible. Los dos indicadores restantes, en cambio, corresponden a actividades que lleva a cabo la Área responsable de la vertiente PUMOT. Al ser indicadores transversales, no es posible ver los avances que puedan llevar cada vertiente en las actividades monitoreadas por esos dos indicadores. Por ende, no se puede comparar los avances que llevan las vertientes entre sí.

17. Los Componentes señalados en la MIR cumplen con las siguientes características:

- a. Son los bienes o servicios que produce el programa.
- b. Están redactados como resultados logrados, por ejemplo, becas entregadas.
- c. Son necesarios, es decir, ninguno de los Componentes es prescindible para producir el Propósito.
- d. Su realización genera junto con los supuestos en ese nivel de objetivos el Propósito.

Respuesta: Sí.

Criterios
° Del 85 al 100% de los Componentes cumplen con todas las características establecidas en la pregunta.

Justificación:

A nivel de Componentes, se analiza la pertinencia de los indicadores que se refieren a la vertiente PUMOT, que es de nueva creación para el ejercicio fiscal 2020. Por lo tanto, se considera que el único indicador de Componentes para esta vertiente cumple con todas las características establecidas en la pregunta. Coincide con los bienes o servicios que produce el programa, es decir, “Los proyectos de instrumentos de planeación territorial” y están redactados como resultados logrados cuando se precisa que son los proyectos “apoyados por la vertiente planeación urbana, metropolitana y ordenamiento territorial”. Es necesario e imprescindible en la medida en que sin él no se puede medir el avance de los apoyos otorgados por el PMU en su vertiente PUMOT. Desde el momento en que el Diagnóstico 2020 identifica una causalidad entre la insuficiencia y desactualización de los Instrumentos de planeación y la desigualdad y exclusión territorial, el deterioro ambiental y el crecimiento urbano desordenado que lleva a una insuficiencia de los espacios públicos, equipamientos y servicios básicos y a una separación territorial de las actividades económicas, se puede considerar que la realización de este Componente contribuye al logro de los objetivos del Propósito general del PMU.

Se advierte, sin embargo, un problema de claridad y de vinculación en el objetivo del indicador, su nombre, definición, método de cálculo y medios de verificación. El objetivo se refiere a “instrumentos de planeación urbana” cuando en realidad la vertiente PUMOT contempla también los instrumentos de planeación metropolitana y de Ordenamiento territorial. La definición, en cambio, se refiere a “instrumentos de planeación territorial”. El método de cálculo no se apega a la definición puesto que el numerador se refiere a “los instrumentos de planeación urbana”. Los medios de verificación permiten saber que se trata en realidad de la totalidad de los proyectos apoyados por la vertiente PUMOT, es decir en sus modalidades de PMDU, PM y PEOTDU, pero la vinculación de las diferentes narrativas no es adecuada y no permite identificar los componentes específicos, plasmados en las ROP como las tres modalidades de la vertiente (4.3): Elaboración o actualización de PEOTDU, de PM y de PMDU. Se advierte también que las ROP no se apegan en este sentido a los Lineamientos para la vinculación de la matriz de indicadores para resultados y las reglas de operación de los programas presupuestarios de 2019, puesto que el bien o servicio que entrega la vertiente a la población objetivo es un apoyo económico para la elaboración o actualización del proyecto de PEOTDU, PM y PMDU y no el proyecto en sí que queda a cargo del que recibe el apoyo financiero, es decir la Instancia ejecutora. La definición del objetivo específico de la vertiente en las ROP [2.2 e)] no es redactado de forma correcta al no referirse a los bienes y servicios que proporciona la vertiente y al no apegarse a la definición de la población objetivo de la vertiente.

La existencia de un solo indicador de Componente para la vertiente PUMOT, hace imposible el seguimiento de los logros y las metas alcanzadas en cada una de las 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 PEOTDU). Por lo tanto, el indicador no da cuenta de los bienes y servicios que la vertiente otorga a la población objetivo para contribuir al logro del Propósito.

18. El Propósito de la MIR cuenta con las siguientes características:

- a. Es consecuencia directa que se espera ocurrirá como resultado de los Componentes y los supuestos a ese nivel de objetivos.
- b. Su logro no está controlado por los responsables del programa.
- c. Es único, es decir, incluye un solo objetivo.
- d. Está redactado como una situación alcanzada, por ejemplo: morbilidad en la localidad reducida.
- e. Incluye la población objetivo.

Respuesta: Sí.

Criterios
° El Propósito cumple con todas las características establecidas en la pregunta.

Justificación:

El propósito incluye en su definición la población objetivo que es “la población ubicada 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 SUN 2018”. Es único, es decir, sólo tiene un objetivo que consiste en reducir las condiciones de rezago urbano y social de la población objetivo. Además, está redactado como una situación alcanzada. El logro de este objetivo no está controlado por los responsables del PMU, puesto que la reducción de las condiciones de rezago urbano y social no es únicamente imputable a su ejecución. Está redactado como una consecuencia directa de lo que se espera como resultados de los Componentes en la medida en que se precisa que la reducción de las condiciones de rezago urbano y social se obtiene “mediante la mejora en el acceso a bienes y servicios”, toda vez en que se consideran que los Proyectos de infraestructura y equipamiento urbano, los proyectos de movilidad y conectividad urbana y servicios básicos, los proyectos de participación comunitaria, los proyectos de instrumentos de planeación urbana, son partícipes de una mejora en el acceso a bienes y servicios.

Sin embargo, dado que el Diagnóstico PMU 2020 carece de robustez en la justificación y contribución de la vertiente PUMOT al propósito del Programa, los supuestos a nivel de propósito de la MIR no son suficientemente claros. El resumen narrativo del PMU en general ganaría al integrar, desde el Diagnóstico, definiciones claras de conceptos que utiliza pero que son complejos y polisémicos como “habitabilidad” o “adecuada cohesión social”, presentes en el Árbol de objetivos. Los supuestos de la MIR presentan además para la vertiente PUMOT un limitante al referirse únicamente al “Plan de Desarrollo Urbano” que no corresponde a uno de los bienes y servicios que procura la vertiente.

Se identifica también un problema en la definición y cuantificación de la población potencial y objetivo, a nivel general del PMU, relacionada con su justificación metodológica en el documento de Diagnóstico y las ROP, que dificultaría el establecimiento de la población beneficiaria y de indicadores de las metas que debe alcanzar el programa. 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.

Se advierte que el Programa ha modificado la definición de su Propósito en la MIR, tal como se había planteado en el MOCYR (2019).

19. El Fin de la MIR cuenta con las siguientes características:

- Está claramente especificado, es decir, no existe ambigüedad en su redacción.**
- Es un objetivo superior al que el programa contribuye, es decir, no se espera que la ejecución del programa sea suficiente para alcanzar el Fin.**
- Su logro no está controlado por los responsables del programa.**
- Es único, es decir, incluye un solo objetivo.**
- Está vinculado con objetivos estratégicos de la dependencia o del programa sectorial.**

Respuesta: Sí.

Criterios
° El Fin cumple con tres de las características establecidas en la pregunta.

Justificación:

Se encontró una relación causal entre el Propósito y el Fin del Programa en el Árbol de objetivos del Diagnostico. 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” es difícil. 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”. El Fin de la MIR no cuenta con la totalidad de las características mencionadas. 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. El Fin de la MIR sigue sin estar vinculado con los objetivos estratégicos de la dependencia o del programa sectorial. La razón es que a la fecha, la SEDATU sigue sin contar con un programa sectorial publicado. El MOCYR (2019) refiere la existencia de un documento borrador y encuentra una vinculación con 5 objetivos estratégicos de la dependencia; sin embargo, no ha sido posible validar dicha vinculación. Es crucial que se publique este documento, puesto que el PND 2020-2024 en su apartado II. 8, evoca la existencia del PMU pero no establece con claridad a que fin superior se vincula ni las metas sexenales que se buscan cumplir. Tampoco el PND contiene una definición más completa de lo que sería el “acceso al Derecho a la Ciudad”. Fuera de la referencia a la LGAHOTDU, no se cuenta con una definición más precisa de ese concepto. Por fin, al no contar con el Programa sectorial, no existen metas sexenales que permitirían monitorear los logros de las inversiones de los programas.

20. ¿En el documento normativo del programa es posible identificar el resumen narrativo de la MIR (Fin, Propósito, Componentes y Actividades)?**Respuesta: Sí.****Criterios**

° Algunas de las Actividades, todos los Componentes, el Propósito y el Fin de la MIR se identifican en las ROP o documento normativo del programa.

Justificación:

Las actividades, los Componentes, el Propósito y el Fin de la MIR se identifican tanto en las ROP como en el Diagnóstico (2020) del Programa, con excepción del Fin, que no está plasmado directamente en las ROP sino que se remite a la alineación con el PND. Lo anterior, como se argumentó en la pregunta 19, es problemático. Por otro lado, se considera que la Instancia normativa del Programa ha hecho un esfuerzo en la vinculación de la redacción en los tres principales documentos normativos.

Fin: El Fin del programa ha cambiado. Como se señala en la pregunta anterior, existen algunos problemas en su redacción, como el hecho que no está vinculado a un lineamiento del programa sectorial (que a la fecha no está publicado) y tampoco a un lineamiento claro del PND 2020-2024. La principal falla radica en la falta de definición de lo que sería “el acceso y ejercicio al derecho a la ciudad”. Igualmente, fragiliza el proceso de construcción de la MIR las confusiones y falta de precisión en las Poblaciones potencial y objetivo, tanto de la vertiente PUMOT como del PMU.

Propósito: La evaluación de diseño de 2019 (MOCYR, 2019) identificaba que el Propósito de la MIR no había sido redactado bajo la forma de una situación alcanzada. La MIR 2020 corrige en el sentido indicado y lo vincula de manera correcta en las ROP. En el árbol de objetivos, la redacción varía en relación con la de la MIR y con las ROP, esas dos últimas siendo consistentes entre si.

Componentes: No se analiza la totalidad de los Componentes del PMU puesto que esta evaluación se focaliza en la vertiente PUMOT que sólo tiene un indicador de Componente, que puede ser identificado en los tres documentos normativos del PMU. Sin embargo se ha podido detectar un cambio de redacción que puede llevar a confusiones y no permiten tener una narrativa clara del indicador. El Diagnóstico hace referencia a “Instrumentos de planeación territorial y urbana”, la MIR a “instrumentos de planeación urbana” y las ROP a “instrumentos de planeación territorial”. En el Diagnóstico y en la MIR se hace referencia a la misma definición de población objetivo para la vertiente PUMOT. Sin embargo, en las ROP, se sigue refiriendo a “la población que reside en los Polígonos de atención prioritaria” (ROP, 2.2).

Actividades: Las ROP establecen en su numeral 9.4 las actividades que el área responsable tendrá a su cargo como la validación de las propuestas y el seguimiento de los avances técnico-financieros, con visitas “cuando estos lo requieran”. Si bien las dos actividades relacionadas con la vertiente PUMOT están presentes en el principal documento normativo, el indicador “Porcentaje de visitas de seguimiento realizadas a los proyectos aprobados” puede resultar poco relevante para monitorear las actividades del área responsable para la ejecución de la vertiente, si no se tiene un calendario en donde se sistematizan visitas de control para todos los proyectos.

21. En cada uno de los niveles de objetivos de la MIR del programa (Fin, Propósito, Componentes y Actividades) existen indicadores para medir el desempeño del programa con las siguientes características:

- a. Claros.
- b. Relevantes.
- c. Económicos.
- d. Monitoreables.
- e. Adecuados.

Respuesta: Sí.

Criterios
° Del 0 al 49% de los indicadores del programa tienen todas las características.

Justificación:

En la MIR del PMU 2020, se integraron varios indicadores nuevos referentes a la integración de la vertiente PUMOT al programa. Se detallan los indicadores de Fin y Propósito del programa y los indicadores de Componente y Actividades que sólo atienden a la vertiente analizada. De un total de nueve indicadores analizados, sólo uno cumple con todas las características. Se trata del indicador de Actividades transversal “Porcentaje de integración de Contralorías Sociales o figura análoga de las vertientes del Programa”.

Hay dos indicadores de Fin al respecto de los cuales se considera que ninguno es adecuado para la medición de este nivel. El primer indicador de Fin no es claro puesto que la manera en que serán identificados el numerador y el denominador no es precisa. Además existe una discrepancia en la definición entre la MIR y la ficha técnica. No es económico porque existe una dificultad para identificar las variables que se usarán para determinar el numerador y el denominador, puesto que el IRUS es en sí un indicador complejo. No es monitoreable puesto que el medio de verificación no clarifica cómo y qué se usará del IRUS ni con qué metodología se estimará la población beneficiaria. No es relevante porque no permite medir el objetivo superior al que contribuye el programa. No es adecuado porque corresponde más a un indicador de propósito que mediría los efectos del programa sobre sus beneficiarios. El segundo indicador de Fin, si bien es claro en su definición y presenta cierta coherencia entre el denominador y el numerador, no es relevante ni adecuado. Es un indicador de cobertura que permite medir la evolución de las ciudades que serían beneficiadas por acciones del programa. Por otra parte, es económico y monitoreable.

Los indicadores de propósito son cuatro. Se analiza el primero que parece aplicable al conjunto de las vertientes del programa y el último que corresponde a la vertiente PUMOT. Ambos indicadores no son adecuados para este nivel puesto que miden la cobertura de las vertientes del PMU y no permiten medir el propósito del programa, es decir, la contribución del programa para reducir las condiciones de rezago urbano y social de la población objetivo. El primer indicador, “Porcentaje de Polígonos de Atención Prioritaria intervenidos por las vertientes del PMU” no es claro puesto que su nombre no refleja lo que busca medir, es decir, el porcentaje de PAP que se han beneficiado de un apoyo del PMU en relación con los PAP definidos en los Programas Territoriales Operativos. Es económico y podría ser monitoreable a partir del momento en que la UAPIEP difunda las bases de datos. Además, los PAP no son parte de la definición de la Población objetivo del PMU, ni en las ROP ni en el Árbol de objetivos del programa. El denominador en este caso se convierte en una meta anual. El otro indicador de propósito analizado es “El porcentaje de proyectos de instrumentos de planeación urbana apoyados por la vertiente PUMOT”. Su redacción es clara y auto-definida, el numerador y el denominador son coherentes. Es económico pero no es monitoreable puesto que la base de datos que permite calcular el denominador no tiene plazos fijos y establecidos de actualización. No se considera adecuado para este nivel, no mide en qué la vertiente participa en una mejora en su población objetivo, puesto que el denominador se define como “los territorios que no cuentan con instrumentos de planeación urbana”, lo que no corresponde a la definición de la PO ni para la vertiente ni para el PMU.

22. Las Fichas Técnicas de los indicadores del programa cuentan con la siguiente información:

- a. **Nombre.**
- b. **Definición.**
- c. **Método de cálculo.**
- d. **Unidad de Medida.**
- e. **Frecuencia de Medición.**
- f. **Línea base.**
- g. **Metas.**
- h. **Comportamiento del indicador (ascendente, descendente, regular o nominal).**

Respuesta: No.

Justificación:

El programa no cuenta con la totalidad de las fichas técnicas. Dado que al cierre de la presente evaluación, la URP no contaba con la MIR definitiva ni con las fichas finalizadas, se formularon las siguientes consideraciones con base en una versión preliminar de la MIR proporcionada por la URP.

Para el primer indicador de Fin (Porcentaje de la población beneficiaria que reduce sus condiciones de rezago urbano y social) podría existir una ficha técnica que corresponde al nuevo indicador y que mide la población beneficiada que “mejora sus condiciones de habitabilidad”, una de las condiciones que participan del rezago urbano y social; no incluye, por lo tanto, el conjunto de las vertientes del PMU. La redacción de la Ficha Técnica sigue apegada a un indicador de Fin anterior al que se plantea en la actualidad. No hay ficha técnica para el otro indicador de Fin.

Las tres fichas de técnicas de indicadores de propósito no corresponden a los indicadores de propósito que analizamos, es decir “Porcentaje de Polígonos de Atención Prioritaria intervenidos por las vertientes del PUMOT” y “Porcentaje de proyectos de instrumentos de planeación urbana apoyados por la vertiente PUMOT”. Tampoco existe una ficha técnica para el indicador de Componente de la vertiente PUMOT. Esta situación es probablemente una consecuencia de la nueva integración de dicha vertiente a un programa que se integra con otras vertientes de igual importancia.

No hay en 2020 fichas técnicas para las actividades transversales o específicas a la vertiente PUMOT reportadas en la MIR 2020.

23. Las metas de los indicadores de la MIR del programa tienen las siguientes características:

- a. Cuentan con unidad de medida.
- b. Están orientadas a impulsar el desempeño, es decir, no son laxas.
- c. Son factibles de alcanzar considerando los plazos y los recursos humanos y financieros con los que cuenta el programa.

Respuesta: No.

Justificación:

Los indicadores de la MIR no permiten, a la fecha, identificar metas que cumplan con las características especificadas. Al no tener fichas técnicas que coincidan con los indicadores de la MIR, difícilmente se puede comprobar si las metas cuentan con unidad de medida, si están orientadas a impulsar el desempeño o si son factibles de alcanzar.

24. Cuántos de los indicadores incluidos en la MIR tienen especificados medios de verificación con las siguientes características:

- a. **Oficiales o institucionales.**
- b. **Con un nombre que permita identificarlos.**
- c. **Permiten reproducir el cálculo del indicador.**
- d. **Públicos, accesibles a cualquier persona.**

Respuesta: Sí.

Criterios
° Del 0 al 49% de los medios de verificación cumplen con las todas características establecidas en la pregunta.

Justificación:

Todos los indicadores usan medios de verificación oficiales o institucionales. La mayoría son bases de datos que elabora la propia URP con apoyo de las Áreas responsables. Sin embargo, muy pocos indicadores usan medios de verificación con un nombre que permita identificarlos y no son públicos ni accesibles a cualquier persona. En ausencia de Fichas Técnicas asociadas a los indicadores analizados, no aparece cuantificación en estos medios de verificación por lo que es complicado reproducir el cálculo del indicador.

De los nueve indicadores considerados en este ejercicio, sólo dos indicadores usan un medio de verificación identificable, reproducible y público en su numerador o denominador. Se tratan de los dos indicadores de Fin. El primero usa para su numerador el Índice de Rezago Urbano y Social (IRUS) actualizado con datos de la Encuesta Intercensal 2025. El segundo usa el Sistema Urbano Nacional (CONAPO-INEGI) 2018.

En cuatro indicadores se usan como denominar valores que, calculados a través de estimaciones, podrían representar metas anuales, a condición de que fuera explícita la metodología para calcularlas. El primer indicador de Fin, para obtener el número de beneficiarios que habita en manzanas con medio, alto y muy alto grado de rezago urbano y social en el año base, utiliza en su denominador “una estimación del IRUS para el PMU en 2020”.

El indicador de Componente de la vertiente PUMOT usa como denominador una estimación del número de proyectos programados en el año t. Aunque parece adecuado pues permitiría medir los avances del programa, en la MIR no se establece el año base para este cálculo. Por ello, se sugiere reforzar metodológicamente la estimación tomando como año base el total de solicitudes recibidas en 2019 en el marco del Pp S282, anteriormente PUMOT; tal ajuste permitiría tener metas realistas para los años subsiguientes. En el tercer indicador de actividad (transversal) que mide el porcentaje de personas físicas beneficiarias registradas en el padrón de las vertientes del programa, se usa una estimación para el denominador basada en el número de solicitudes de apoyo de subsidio directo. Sin embargo, dado que el padrón de beneficiario de la vertiente PUMOT está constituido por los municipios o gobiernos de estados que han sido beneficiarios del programa, y no por personas físicas, no se advierte cómo la vertiente PUMOT pueda ser tomada en cuenta en esta estimación y, por ende en este indicador. En el primer indicador de Actividad para la vertiente se retoma la misma estimación que para el de Componente de esta vertiente. El segundo indicador basa su denominador en una estimación de las visitas de seguimiento que se planea hacer, lo que parece atinado para poder establecer metas anuales realistas que permitan orientar el trabajo anual del Área responsable. La lectura de las ROP permite ver que existe un riesgo en la determinación de estas metas anuales cuando se menciona que las visitas técnicas de seguimiento se podrán realizar en casos “requeridos” (ROP 2020 9.4.4), pero la misma redacción es confusa y podría llevar a interpretaciones erróneas.

25. Considerando el conjunto Objetivo-Indicadores-Medios de verificación, es decir, cada renglón de la MIR del programa es posible identificar lo siguiente:

- Los medios de verificación son los necesarios para calcular los indicadores, es decir, ninguno es prescindible.
- Los medios de verificación son suficientes para calcular los indicadores.
- Los indicadores permiten medir, directa o indirectamente, el objetivo a ese nivel.

Respuesta: Sí.

Criterios
° Uno de los conjuntos Objetivo-Indicadores-Medios de verificación del programa tienen las características establecidas.

Justificación:

A nivel de Fin: Los dos indicadores de Fin no permiten medir en qué medida la situación real se acerca al objetivo superior de “Contribuir a mejorar el acceso al Derecho a la Ciudad”. Al calcularse a partir de las poblaciones beneficiarias del programa, estos indicadores servirían mejor a nivel de Propósito. La definición del primer indicador es problemática por dos razones: por una parte, al ser el IRUS un medio de verificación basado en la encuesta intercensal 2025, cuya realización es incierta, su estimación resulta también incierta; por otra parte, es un indicador definido para ser exclusivamente utilizado en 2025 o 2026 en un ejercicio de evaluación quinquenal. Tal medición podría, por otro lado, ser pertinente para un indicador de Fin Sectorial pero no es el caso. Respecto a este indicador, debe señalarse que es difícil determinar la población que ve reducidas sus condiciones de medio, alto y muy alto de rezago urbano y social, con respecto al total de población de esas mismas manzanas que es beneficiada. El segundo indicador de Fin es prescindible desde el momento en que se cuente con un solo indicador de Fin adecuado. Se identifican dos áreas de mejora que emprenden dos caminos distintos: replantear la definición de la población potencial para quedar como la Población de las ciudades de 50,000 habitantes o más que forman parte del SUN, para tener un indicador de Fin “La población objetivo reduce sus condiciones de medio, alto y medio alto rezago urbano y social” que podría calcularse poniendo como numerador la Población objetivo (Población ubicada en manzanas con medio, alto y muy alto rezago urbano y social) y como denominador la Población potencial. El segundo camino rescata la idea de medir la evolución del rezago urbano y social pensando en usar dos de los cuatro indicadores de carencia social que forman el IRUS, los de servicios básicos y de espacios de vivienda, para ver su decrecimiento en relación con el conjunto del IRUS. Además, se revelan como problemas la identificación clara de la potencial y de la población objetivo, que repercuten en la definición de la población beneficiaria y de las metas del programa que puedan ser monitoreadas, derivadas de la pobre justificación metodológica de la cuantificación de dicha población en el documento de Diagnóstico y las ROP.

A nivel de Propósito: El primer indicador analizado no se considera adecuado puesto que es un indicador de gestión y no de resultados como debería de ser a este nivel. Los medios de verificación corresponden a registros internos al programa siendo que, a este nivel, los medios de verificación deberían basarse en registros estadísticos públicos con variables precisas. El segundo indicador no es adecuado puesto que no permite identificar los cambios en la población objetivo a los cuales contribuye la vertiente, y se identifica un área de mejora importante en la vinculación entre el nombre, la definición, el método de calculo y los medios de verificación.

A nivel de Componente: el indicador relacionado con la vertiente PUMOT parece adecuado en la medida en que tiene metas anuales establecidas en los medios de verificación internos disponibles para el Área responsable. Se identificó la misma área de oportunidad que para el indicador de propósito anterior, en la verificación y mejor vinculación de la narrativa del indicador. Podría ser otra área de oportunidad el considerar la desagregación de este único indicador de la vertiente en las tres modalidades que son PMDU, PM y PEOTDU.

A nivel de Actividades: Tanto las actividades transversales como las específicas al PUMOT, no tienen un objetivo bien definido. Al referirse a “gestión para la aprobación de los apoyos”, solo hace referencia a un único proceso de la mecánica operacional en todas sus vertientes y deja de lado otros procesos sustantivos o administrativos que permiten la ejecución del programa.

26. Sugiera modificaciones en la MIR del programa o incorpore los cambios que resuelvan las deficiencias encontradas en cada uno de sus elementos a partir de sus respuestas a las preguntas de este apartado.

Justificación:

De la lógica vertical

A nivel de Actividad, el grupo de indicadores analizados es imprescindible en la realización del componente considerado. Cada actividad referida permite medir los avances en alguno de los procesos que permiten la ejecución de la vertiente PUMOT. Sin embargo, la narrativa del objetivo (transversal y específica a la vertiente) conlleva confusiones en tanto se refiere a un solo proceso “la gestión de la aprobación de apoyos”. Se sugiere cambiar la redacción, sustituyéndola por la siguiente narrativa: “Operaciones relativas a la ejecución de las vertientes del programa” o “actividades vinculadas con la mecánica operativa de las vertientes del programa”. A nivel de Componente, el único indicador de la vertiente PUMOT se considera adecuado, aunque se identificó un problema en su narrativa horizontal. Se sugiere reconsiderar la redacción y cambiarla para poder integrar en el indicador todas las bienes y servicios que aporta la vertiente, PMDU, PM y PEOTDU. A nivel de Propósito, se considera que el indicador en relación con la vertiente PUMOT, no es adecuado. El denominador no corresponde a la Población objetivo de la vertiente por lo que difícilmente se puede considerar como indicador adecuado a este nivel. Se identifica el mismo problema de narrativa que en el indicador de Componente anterior, por lo que se sugiere el mismo cambio en la redacción. Adicionalmente se considera que sería importante tener un mejor seguimiento de la vertiente en sus tres modalidades (PMDU, PM y PEOTDU), por lo que se recomienda la desagregación del único indicador en tres. A nivel de Fin, la relación causal entre el Propósito y el Fin del programa queda establecida en el objetivo de la MIR. Sin embargo, la redacción de los indicadores, al referirse a la población “beneficiaria del Programa”, no permite medir el objetivo superior del Fin. Por lo tanto, estos indicadores corresponden a nivel de propósito y no de Fin. Se recomienda en general, que el Programa haga un nuevo esfuerzo en las definiciones, cuantificación y justificación concerniente las Poblaciones objetivo y potencial del PMU y de la vertiente PUMOT y tratar de encontrar las coincidencias entre PMU y vertiente.

De la lógica horizontal

La narrativa de la MIR se encuentra en las ROP y en el Diagnóstico, con la excepción del Fin que no se encuentra expresamente en las ROP. En este caso, mientras no se publique el Programa sectorial, se sugiere agregar en el numeral 1 de las ROP, una referencia explícita a la definición que da la LGAHOTDU del “Derecho a la Ciudad”. A nivel de Componente y de Propósito, falta precisión en cuanto a los instrumentos de planeación de la vertiente PUMOT. Se refiere indistintamente tanto a “Planeación urbana” como a “planeación territorial”. Se sugiere homogeneizar la redacción para que los instrumentos de planeación de las tres modalidades de la vertiente sean incluidos. En cuanto a las actividades de la vertiente, se identificó una debilidad en las ROP que podrían afectar la vertiente acerca de las visitas de seguimiento, organizadas cuando “estos [los proyectos] lo requieran” (ROP, 2020). Esto podría fragilizar el seguimiento de la ejecución de la vertiente, proceso esencial para garantizar una calidad mínima de los servicios producidos con el apoyo de la vertiente. Se recomienda, para el conjunto de los indicadores, realizar las Fichas Técnicas correspondientes a cada uno, tarea que podría aprovecharse para establecer metas claras y realistas. Los medios de verificación, si bien son oficiales o institucionales, deben venir con una metodología adecuada, sobre todo si se trata de estimaciones. En la medida de lo posible, las bases de datos internas usadas podrían ser de acceso público. A nivel de Fin, el conjunto Objetivo-Indicadores-Medios de verificación tiene una debilidad: los dos indicadores no permiten medir el Fin. Se propone dos caminos: un cambio en la definición de la Población Potencial que permitiría 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 idea de medir la evolución del rezago urbano y social, pensando en focalizarse sobre dos de los cuatro indicadores de carencia social del IRUS.

Presupuesto y rendición de cuentas

27. El programa identifica y cuantifica los gastos en los que incurre para generar los bienes y los servicios (Componentes) que ofrece y los desglosa en las siguientes categorías:

- a. **Gastos en operación:** Se deben incluir los directos (gastos derivados de los subsidios monetarios y/o no monetarios entregados a la población atendida, considere los capítulos 2000 y/o 3000 y gastos en personal para la realización del programa, considere el capítulo 1000) y los indirectos (permiten aumentar la eficiencia, forman parte de los procesos de apoyo. Gastos en supervisión, capacitación y/o evaluación, considere los capítulos 2000, 3000 y/o 4000).
- b. **Gastos en mantenimiento:** Requeridos para mantener el estándar de calidad de los activos necesarios para entregar los bienes o servicios a la población objetivo (unidades móviles, edificios, etc.). Considere recursos de los capítulos 2000, 3000 y/o 4000.
- c. **Gastos en capital:** Son los que se deben afrontar para adquirir bienes cuya duración en el programa es superior a un año. Considere recursos de los capítulos 5000 y/o 6000 (Ej: terrenos, construcción, equipamiento, inversiones complementarias).
- d. **Gasto unitario:** Gastos Totales/población atendida (Gastos totales=Gastos en operación + gastos en mantenimiento). Para programas en sus primeros dos años de operación se deben de considerar adicionalmente en el numerador los Gastos en capital.

Respuesta: Sí.

Criterios
° El programa identifica y cuantifica los gastos en operación y desglosa uno los conceptos establecidos.

Justificación:

El PEF 2020 asigna al PMU \$4,056,439,786.00 representando el 50% de la asignación del año 2019. No hay información desglosada de las cantidades asignadas a cada una de sus vertientes. El apartado 6.2 de las ROP indica que se distribuirá hasta un 5% para gastos de operación. En la normatividad se establecen especificaciones para el ejercicio de recursos. En el 2019, el PEF asignó \$37'066,052.00 al PUMOT, cantidad que durante el primer trimestre se redujo a \$28'066,052.00. \$26'027,419.00 (92.74%) se destinó a subsidios, y \$2'038,633.00 (7.26%), se dedicó a otros gastos, de lo que se puede deducir, sin seguridad, que se incluyen los de operación, según el tercer informe trimestral del 2019. De acuerdo con el cuarto informe trimestral, el presupuesto fue de \$25'672,009.03. Este gasto se destinó a apoyar un total de 19 solicitudes aprobadas: una en el componente estatal, dos en el componente metropolitano, y 16 en el componente municipal. Uno de los solicitantes del componente metropolitano desistió del apoyo, por lo que solamente se transfirió a 18 beneficiarios, para los que se aprobaron 24 millones de pesos. En las visitas de seguimiento, la URP identificó que tres instancias ejecutoras de la modalidad municipal no cumplían con lo establecido ni tenían los avances necesarios, por lo que se les solicitó el reintegro de los recursos en su totalidad. De esta manera, de los 24 millones aprobados, se ejecutaron \$20'612,164.41 para 15 beneficiarios. La Matriz de Integración del Ejercicio Fiscal 2019 del SFP presenta las mismas cantidades. Tras la ejecución de recursos, se reporta que otros municipios reintegraron un porcentaje de lo asignado. Los recursos reintegrados fueron \$ 3,387,835.59, es decir, el 14% de lo aprobado. De los 24 millones se ejerció un 83%. La diferencia puede corresponder a gastos de operación. El cuarto informe trimestral indica que a diciembre del 2019 el ejercicio era de \$25'572,340.63, lo que representa un avance de 99.61 %. En este informe se presenta una desagregación a nivel de capítulo de gasto para el 2000 y 3000, incluyendo una desagregación en el concepto del gasto solamente en el caso del capítulo 4000, del que el total se dedicó al concepto 43101, de subsidios a la producción, que registra \$24 millones, es decir 93% del presupuesto, transferidos a los beneficiarios y ejecutados salvo en casos de reintegración, con un avance del 100%. En el capítulo 2000 se identifica un total programado de \$10,161.60, de lo que nada se había ejercido a diciembre del 2019. En el capítulo 3000 se tenía programado \$1'661,847.43, de lo cual \$1'572,340.63 ejercido, es decir el 94.61 %. De los capítulos 2000 y 3000 se había ejercido, a final del 2019, un 94.04%.

28. El programa cuenta con mecanismos de transparencia y rendición de cuentas con las siguientes características:

- Las ROP o documento normativo están actualizados y son públicos, esto es, disponibles en la página electrónica.**
- Los resultados principales del programa, así como la información para monitorear su desempeño, están actualizados y son públicos, son difundidos en la página.**
- Se cuenta con procedimientos para recibir y dar trámite a las solicitudes de acceso a la información acorde a lo establecido en la normatividad aplicable.**
- La dependencia o entidad que opera el Programa propicia la participación ciudadana en la toma de decisiones públicas y a su vez genera las condiciones que permitan que ésta permee en los términos que señala la normatividad aplicable.**

Respuesta: Sí.

Criterios
° Los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas tienen todas las características establecidas.

Justificación:

Los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas están documentados en las ROP del PMU que señalan los procedimientos para la presentación de quejas y dudas, así como los mecanismos de acceso a la información y los contactos para dar trámite a dichas solicitudes. En la normatividad, se señala además la existencia de comités de contraloría social como mecanismo de participación de la población. El seguimiento y monitoreo de las acciones a nivel de Fin, Propósito y Componentes, con el avance de la implementación del programa, se realizan gracias a la MIR, actualizada para 2020. La normatividad indica que la URP proporciona a la UPDI la información que pueda publicarse en el sistema de datos abiertos, la Plataforma Nacional de Transparencia, el Sistema de Portales y Obligaciones de Transparencia (SIPOT), y el Sistema de Información Territorial y Urbano (SITU). Los mecanismos para la recepción de quejas y denuncias se ajustan a lo establecido por la SFP.

La normatividad del PMU está actualizada y es pública, pues las ROP del 2020 fueron publicadas el 31 de diciembre del 2019 y modificadas el 13 de marzo de 2020, y pueden consultarse, así como toda la documentación relacionada con el PUMOT, en el sitio de internet del programa (<https://mimexicolate.gob.mx/planeacion-urbana/>). Además, en el apartado del sitio correspondiente a transparencia se difunden documentos importantes como las licitaciones, contratos, y convocatorias. En este mismo sitio de internet se difunden los resultados del programa, sus informes de avances y sus acciones, dando promoción mayormente a las acciones de intervención en infraestructura y mejoramiento de la vivienda.

Se promueve la participación de la población y las organizaciones de la sociedad civil para monitorear el avance de las acciones del programa y el uso correcto de los recursos públicos con la integración de comités de contraloría social, siguiendo los lineamientos y esquemas de la SFP. Los Comités de Contraloría social quedaron instalados para el PUMOT 2019, a partir de la primera semana de diciembre de 2019. Por su parte, la vertiente PUMOT, como programa en 2019, promovía la inclusión de la población en todas las modalidades gracias a los TDR. Se buscaba entonces generar información o difundir las acciones relacionadas a la elaboración o actualización de los planes. En todas las modalidades se incluía la población por medio de consultas y talleres participativos que generarían información o difundirían las acciones relacionadas a la elaboración o actualización de los planes. Además, la existencia de un diagnóstico, como parte de la elaboración o actualización de los instrumentos, requiere la participación de diferentes actores de la sociedad. En la elaboración de los instrumentos, puede participar la población por medio de observatorios ciudadanos en la modalidad de PEODTU. Sobre la contraloría social y los procedimientos de diagnóstico, consulta, o talleres, no quedan especificadas ni se distinguen las responsabilidades puntuales que corresponderán a cada una de las instancias involucradas, lo cual puede generar preocupación para las Instancias ejecutoras y falta de homogeneidad en los mecanismos de participación usados por éstas.

29. Los procedimientos de ejecución de obras y/o acciones tienen las siguientes características:

- Están estandarizados, es decir, son utilizados por todas las instancias ejecutoras.
- Están sistematizados.
- Están difundidos públicamente.
- Están apegados al documento normativo del programa.

Respuesta: Sí.

Criterios
° Los procedimientos de ejecución de obras y/o acciones tienen tres de las características establecidas.

Justificación:

El PMU no cuenta con un manual de operaciones, los procedimientos para la ejecución de los recursos están señalados en las ROP. En la convocatoria y en los TDR que, en su caso, se publiquen para la vertiente PUMOT, se establecerá el marco en el que se pueden ejecutar los recursos y realizar las acciones que dan paso a la elaboración o actualización de los planes. Desde el momento en que sean publicados estos TDR, así como las ROP, serán públicos y conocidos por todas las instancias ejecutoras, por lo que podrán considerarse estandarizados. Las ROP establecen el procedimiento por el que las Instancias Ejecutoras utilizan los recursos, procedimiento que, por otro lado, está apegado al documento normativo. Los mecanismos para verificar la entrega de apoyos se limitan a la comprobación de la transferencia bancaria. Además, los reportes trimestrales de los avances administrativos-físicos, así como los informes técnicos de los trabajos realizados, permiten cotejar el grado de avance del instrumento de planeación elaborado con el apoyo de la vertiente. En 2019, estos mecanismos permitieron identificar los retrasos o las fallas de las Instancias ejecutoras para ejercer el presupuesto otorgado y concluir la producción del servicio. En consecuencia, en algunos casos se reintegró el recurso. Finalmente, las ROP establecen que una vez terminada la elaboración de los proyectos, los gobiernos tendrán que gestionar la aprobación y publicación de los instrumentos de planeación ante los órganos oficiales de difusión y para ello se definen plazos. Esto puede considerarse como mecanismo de verificación de la entrega de apoyos y uso de los recursos, adicionalmente a la presentación de los informes de avances. A pesar de que los procedimientos están estandarizados, es importante mencionar que cada gobierno local puede utilizar los mecanismos que considere, incluyendo la contratación de consultores encargados de hacer los planes, siempre que se ajuste a lo que establece la normatividad y los cronogramas de trabajo. Ahora bien, los procedimientos no están sistematizados, pues la existencia de bases de datos o sistemas de información relacionados al avance de dichos procesos, depende de cada instancia ejecutora o los terceros involucrados.

En la documentación del 2019, incluyendo los TDR, se establecían los mecanismos y condiciones para la contratación de terceros, así como el papel de las instancias ejecutoras en la elaboración y aprobación de los instrumentos. Los procedimientos de ejecución de las acciones se encuentran difundidos públicamente, siendo además importante para este fin el sitio en internet del PMU. Se advierte un riesgo en la redacción del punto 9.4.4 de las ROP, relativo a las visitas técnica: “La Instancias Ejecutoras deberán permitir al Área Responsable, cuando estos lo requieran, la realización de visitas de seguimiento de los proyectos realizados con recursos federales, materiales, información, registros y documentos que estime pertinente conocer (...)”. Con “estos” se refieren a proyectos realizados, lo cual interpretado estrictamente conlleva el riesgo de que se planeen visitas, no de manera sistemáticas para cada proyecto sino de manera focalizada o aleatoria. El equipo evaluador ahonda en la idea de que son visitas que juegan un papel fundamental para garantizar un nivel adecuado (mínimo) de calidad de los servicios, es decir los instrumentos de planeación elaborados con apoyo del programa.

Complementariedades y coincidencias con otros programas federales

30. ¿Con qué otros programas federales y/o acciones de desarrollo social el programa evaluado podría tener complementariedad y/o coincidencias?

Justificación:

No se identifica otro programa federal con el objetivo de fomentar la planeación urbana, metropolitana y del ordenamiento territorial, o con el mismo propósito. Por tanto, el PUMOT es una vertiente del PMU con acciones únicas en su tipo. Sin embargo, se ha podido identificar la posibilidad de complementariedad con otros programas federales. El tipo de apoyo también es único en su tipo, siendo la entrega de recursos federales a gobiernos locales para el fomento de la planeación urbana y el ordenamiento territorial. En la población atendida pueden comenzar a observarse las complementariedades con otros programas federales. En efecto, por el enfoque territorial del 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. De esta manera, un municipio, zona metropolitana, o entidad federativa que forme parte de la población beneficiaria puede utilizar los recursos para una mejora de sus condiciones materiales de vida y una reducción del rezago social o en materia de planeación urbana.

Debe de tomarse en cuenta que, como vertiente del PMU, el PUMOT representa complementariedades con respecto a otras vertientes del mismo programa y con otros programas federales. En el Catálogo de programas federales para municipios del INAFED, del año 2019, y en el Listado CONEVAL de Programas Federales de Desarrollo Social del 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 y el PUMOT como vertiente, y serán descritos con mayor detalle en el Anexo B.8, incluyendo citas textuales, en algunos casos, de su normatividad.

En las Reglas de Operación no se han señalado explícitamente estas posibilidades de complementariedad, aunque se indica que la Instancia Normativa del PMU, la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, está encargada de promover la coordinación de acciones que permita generar sinergias que potencien la puesta en marcha del programa. Corresponde a la Instancia Normativa apoyar la complementariedad de las acciones realizadas en cada territorio, estableciendo canales de comunicación y coordinación para promover e impulsar el potencial del programa para el desarrollo integral de la población que resulte beneficiaria.

Principales Fortalezas, Oportunidades, Debilidades, Amenazas y Recomendaciones

Tema de evaluación: Diseño	Fortaleza y Oportunidad/Debilidad o Amenaza	Referencia (Pregunta)	Recomendación
Fortaleza y/u Oportunidad			
Justificación de la creación y del diseño del programa	El problema que se busca resolver está plasmado en las ROP 2020 del PMU y se basa en un Diagnóstico actualizado.	1	Mantener esta vinculación
Justificación de la creación y del diseño del programa	Existe una identificación de la población que presenta el problema o la necesidad y está presente en el Diagnóstico y en las ROP 2020.	1	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.
Justificación de la creación y del diseño del programa	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.	2	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.
Contribución a las metas y estrategias nacionales	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.	5	Reforzar esta vinculación, en particular en los TDR, que se tienen que realizar y difundir al momento de la difusión del programa.
Población potencial, objetivo y mecanismos de elegibilidad	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.	7	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.
Población potencial, objetivo y mecanismos de elegibilidad	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.	7	Con este cambio se logró adecuar la población objetivo de la vertiente a la población objetivo del PMU.
Población potencial, objetivo y mecanismos de elegibilidad	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.	7	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.
Población potencial, objetivo y mecanismos de elegibilidad	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	10	Ajustar la convocatoria a los procedimientos establecidos en el documento normativo para no generar las confusiones que se presentaron en 2019.

Padrón de beneficiarios y mecanismos de atención	Existe una base de datos interna concebida como una matriz analítica que incluye información sobre los solicitantes y su proyecto.	13	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.
Padrón de beneficiarios y mecanismos de atención	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.	14	Comunicar con mayor claridad a los beneficiarios los tiempos del proceso de entrega de los apoyo, incluyendo la formalización con la firma de convenios.
Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)	Se integraron indicadores específicos para la vertiente PUMOT a nivel de Componente y de actividades que se consideran adecuados, aunque perfectibles.	16,17	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.
Presupuesto y rendición de cuentas	El PUMOT no desapareció sino que fue integrado como vertiente al PMU.	27	
Presupuesto y rendición de cuentas	El programa cuenta con mecanismos de transparencia y rendición de cuentas pero además, gracias a sus TDR, promueve la planificación participativa.	28	Se recomienda reforzar en los TDR la participación ciudadana en la planeación al proponer mecanismos específicos de dicha participación.
Presupuesto y rendición de cuentas	Se crea un micrositio del PMU en donde se concentra la información acerca de la normatividad, actividades y acciones adoptadas.	28	Actualizar el micrositio a la par de los documentos normativos del Programa
Debilidad o Amenaza			
Justificación de la creación y del diseño del programa	Se seleccionaron algunas causas y efectos del Árbol de problemas del PUMOT para integrarlos al Árbol del PMU.	2	Falta una justificación basada en elementos empíricos que permiten entender a qué obedeció dicha selección.
Justificación de la creación y del diseño del programa	No hay identificación en el Diagnóstico de la ubicación territorial de la población que presenta el problema.	2	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.
Justificación de la creación y del diseño del programa	Frecuencia de actualización del Diagnóstico ausente.	2	Establecer plazos para la revisión y actualización de la problemática y de la población que es afectada por el problema.

Justificación de la creación y del diseño del programa	La justificación empírica existe pero carece de robustez.	3	Incluir un apartado para la vertiente en el “Estado actual del problema” del Diagnóstico. 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. Incluir una definición de lo que se entiende por “instrumentos de planeación territorial”. Esta carencia del diagnóstico tiene repercusiones más adelante, y en particular en la narrativa de la MIR.
Justificación de la creación y del diseño del programa	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.	3	Identificar casos nacionales e internacionales que reportan resultados en materia de política pública de planeación urbana. Reintegrar el análisis longitudinal que estaba presente en el Diagnóstico PUMOT 2019 en el Diagnóstico PMU 2020.
Justificación de la creación y del diseño del programa	La vinculación entre Diagnóstico/ROP/MIR no es totalmente adecuada. Existen discrepancias en las redacciones que necesitan corregirse	Todas	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.
Contribución a las metas y estrategias nacionales	El “Programa Sectorial 2019-2024” de la SEDATU no está publicado.	4	Agilizar la publicación de un documento que contempla las metas sexenales y anuales que el PMU tendría que acatar.
Contribución a las metas y estrategias nacionales	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.	5	Definir de manera más precisa el concepto de “derecho a la Ciudad”, puesto que es polisémico y no del todo consensual. Justificar en las ROP la elección de este Fin apoyándose sobre Acuerdos internacionales si existen.
Población potencial, objetivo y mecanismos de elegibilidad	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.	7	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.
Población potencial, objetivo y mecanismos de elegibilidad	La cuantificación de las poblaciones potencial (PP), objetivo (PO) y atendida (PA) plasmada en el Diagnóstico carece de metodología explícita para determinarlas.	7	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.
Población potencial, objetivo y mecanismos de elegibilidad	La cuantificación de las poblaciones que se encuentran en el Diagnóstico no incluyen las poblaciones de la vertiente PUMOT.	7	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

Población potencial, objetivo y mecanismos de elegibilidad	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.	11	Hacer la valoración de los proyectos al cierre de la convocatoria para basarse en una evaluación relativa de los proyectos. Reportarse a la evaluación de funcionamiento del PUMOT 2019 y a la sección de hallazgos para tener un modelo que diferencia esos dos criterios.
Población potencial, objetivo y mecanismos de elegibilidad	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	10	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.
Padrón de beneficiarios y mecanismos de atención	Faltan plazos de actualización y depuración de la base de datos interna.	13	Establecer plazos de actualización y depuración.
Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)	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"	17	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.
Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)	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	18	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 denominador que no corresponde a la población objetivo de la vertiente.
Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)	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	18	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. 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.
Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)	La redacción del objetivo del grupo de las actividades es ambigua.	16,21	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.

Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)	La redacción de los indicadores de la vertiente PUMOT presentan incoherencia: se habla tanto de “planeación urbana” como de “planeación territorial”.	17,21	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”.
Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)	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.	19,21,26	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
Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)	Falta una actualización de las Fichas técnicas.	22	Se recomienda adecuar las fichas técnicas a los indicadores en el momento en que se estabilizará la MIR 2020.
Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)	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.	23	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.
Presupuesto y rendición de cuentas	No se ha determinado el recurso específico que será destinado a la vertiente PUMOT en 2020.	27	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.
Presupuesto y rendición de cuentas	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.	27	Asegurar el presupuesto otorgado a la vertiente para mitigar los arbitrajes que podrían no serle favorables en la URP o la Instancia normativa.
Presupuesto y rendición de cuentas	El riesgo de una desvinculación entre el micrositio y los documentos normativos, a falta de actualización es alto.	28	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

Conclusiones

El Programa de Fomento a la Planeación Urbana, Metropolitana y Ordenamiento Territorial (PUMOT), fue creado en el 2019 con el objetivo de subsanar los rezagos en materia de elaboración y actualización de los instrumentos de planificación urbana y ordenamiento territorial en los municipios, entidades federativas y zonas metropolitanas que lo necesiten. En el año 2020, el PUMOT pasó a incorporarse al Programa de Mejoramiento Urbano (PMU) como una de sus vertientes. Es una vertiente única en su tipo a nivel nacional en cuanto a la problemática que atiende y el tipo de apoyo que ofrece para subsanar rezagos y enfrentar dificultades asociadas a la planeación en los municipios, entidades federativas, y zonas metropolitanas del país.

Las fuentes de información principales para realizar la evaluación del diseño de la vertiente PUMOT del PMU han sido la normatividad vigente y documentos oficiales disponibles, con un particular énfasis en el Diagnóstico PMU para 2020, en las ROP (modificadas el 13/03/2020) y en versión preliminar de la MIR, entregada por la URP. Al ser documentos preliminares el Diagnóstico PMU 2020 y de la MIR, su revisión ha dado la oportunidad de identificar áreas de oportunidad, en particular en su vinculación con las ROP.

Los hallazgos de la evaluación dan cuenta de los desafíos que enfrentan los responsables del PMU con la integración de una nueva vertiente, la del PUMOT, a un programa que tan sólo tiene un año de implementación. A raíz de una evaluación de diseño realizada en 2019, el PMU ha hecho un esfuerzo considerable para redefinir su objetivo principal y sus objetivos específicos, y para armonizar y vincular sus principales documentos normativos. Sin embargo, se ha detectado una debilidad que atraviesa el diseño de PMU y, por ende, la integración de la vertiente PUMOT. La falta de robustez, desde el documento de Diagnóstico, para definir, cuantificar y precisar las poblaciones potencial y objetivo del programa y la diferenciación de la población objetivo específica a la vertiente PUMOT, son un obstáculo al momento de crear indicadores para medir el desempeño del programa. Si la narrativa de la MIR es en general adecuada y congruente en los tres documentos normativos (a excepción de algunos puntos mencionados en el Análisis), los indicadores adecuados (a nivel de Fin y propósito) no se habían encontrado en el documento preliminar de MIR, en gran parte, a raíz de confusiones en las poblaciones objetivos. Por ejemplo, los Polígonos de Atención Prioritarios ya no constituyen la población objetivo del PMU, pero siguen apareciendo referencias a ellos en algunos de los indicadores o en algunas secciones de las ROP. Sin una correcta definición de las poblaciones potencial y objetivo, sin un esfuerzo de consistencia y apego a las definiciones seleccionadas, en su tarea de elaborar la MIR, los responsables del Programa difícilmente pueden seguir los *Lineamientos para la vinculación de la MIR a las ROP* ni la *Guía para la vinculación de la MIR con las ROP*. El segundo hallazgo importante radica en la fragilidad que presenta la vertiente PUMOT al no conocerse, de antemano, qué parte del presupuesto del PMU tiene asignada. En efecto, desconocer el presupuesto con anticipación, dificulta establecer metas de cobertura anual de la vertiente. Esa falta de certeza tiene efectos aparentemente triviales en la implementación de la vertiente, como retrasar el proceso de difusión (publicación de la convocatoria) y el periodo de recepción de solicitudes; sin embargo, no son realmente triviales pues ello pone en riesgo los plazos reservados a los procesos sustantivos de selección de beneficiarios y de producción del servicio. Lo anterior tiene también consecuencias en la integración de la MIR al no tener metas anuales y sexenales claras. Adicionalmente, la lógica de integración del PUMOT como vertiente de un programa más amplio, conlleva el riesgo de convertirlo en letra muerta desde el momento en que los arbitrajes presupuestales pueden prestarse a privilegiar una vertiente del PMU sobre otra.

Ficha Técnica de la Instancia Evaluadora

Nombre de la instancia evaluadora:

El Colegio de México

Nombre del coordinador de la evaluación:

Jaime Sobrino y Vicente Ugalde

Nombres de los principales colaboradores:

Stephanie Ronda, José Luis Guadalajara, Andrés Sierra

Nombre de la unidad administrativa responsable de dar seguimiento a la evaluación:

*Dirección General Adjunta de Evaluación, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de
Desarrollo Social (CONEVAL)*

Nombre del titular de la unidad administrativa responsable de dar seguimiento a la evaluación:

Thania Paola de la Garza Navarrete

Forma de contratación de la instancia evaluadora:

Invitación

Costo total de la evaluación:

3'988,080, iva incluido

Fuente de financiamiento:

PEF 2019, partida 33501 "Estudios e investigaciones"

Bibliografía

- Secretaría de Desarrollo Agrario Territorial y Urbano (SEDATU) (2020). Reglas de Operación del del Programa de Mejoramiento Urbano para el ejercicio fiscal 2020. ROP, lineamientos o documento normativo. Diario Oficial de la Federación (DOF) del 13 de marzo del 2020, México.
- Secretaría de Desarrollo Agrario Territorial y Urbano (SEDATU) (2019). Programa de Mejoramiento Urbano (Pp273) Diagnóstico 2020. Diagnósticos. SEDATU, México.
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2016). Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano. Documentos oficiales. Diario Oficial de la Federación (DOF) del 28 de noviembre de 2016, México.
- Consejo Nacional de Población (CONAPO) (2018). Sistema Urbano Nacional 2018. Bases de datos y/o Sistemas de informativos. Secretaría de Gobernación, México. En: <https://www.gob.mx/conapo/documentos/sistema-urbano-nacional-2018>
- Secretaría de Desarrollo Agrario Territorial y Urbano (SEDATU) (2019). Arbol de Problemas, Diagnóstico PMU 2020. Árbol de problema del programa. SEDATU, México.
- Secretaría de Desarrollo Agrario Territorial y Urbano (SEDATU) (2019). Diagnóstico del Programa de Fomento a la Planeación Urbana, Metropolitana y Ordenamiento Territorial 2020. Diagnósticos. México, Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda. Dirección General de Desarrollo Urbano, Suelo y Vivienda de la SEDATU
- SEDATU (2019). Impulsan Sedatu y ONU-Habitat territorio de bienestar en Programa Sectorial 2019-2024. Página de Internet. Disponible en: <https://www.gob.mx/sedatu/prensa/impulsan-sedatu-y-onu-habitat-territorio-de-bienestar-en-programa-sectorial-2019-2024> (Fecha de publicación: 02 de agosto de 2019). Consultado el 13 de marzo de 2020.
- Presidencia de la República (2019). Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024. Plan Nacional de Desarrollo (PND). Diario Oficial de la Federación (DOF) del 12 de julio de 2019, México.
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (1976). Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Documentos oficiales. Diario Oficial de la Federación (DOF), última reforma publicada el 22 de enero del 2020. México.
- Organización de las Naciones Unidas (ONU) (2015). Objetivos del Desarrollo Sostenible. Objetivos del Desarrollo Sostenible. ONU, Objetivos del Desarrollo Sostenible. Disponible en: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/>
- Secretaría de Desarrollo Agrario Territorial y Urbano (SEDATU) (2019). Mi México - Late. Programa de Mejoramiento Urbano. Página de Internet. Disponible en: <https://mimexicolate.gob.mx/>
- Consejo Nacional de Población (CONAPO) (2015). Delimitación de las zonas metropolitanas de México, 2015. Bases de datos y/o Sistemas de informativos. Secretaría de Gobernación, México.
- Secretaría de Desarrollo Agrario Territorial y Urbano (SEDATU) (2020). Matriz de Indicadores para Resultados. Programa de Mejoramiento Urbano.. Matriz de Indicadores para Resultados (MIR). México.
- Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SDUV). SEDATU (2020). PUMOT-06 Cuestionario para IMPLAN, IMEPLAN u Observatorio Ciudadano . Formatos. SEDATU, México. En: <https://mimexicolate.gob.mx/wp-content/uploads/2020/01/PUMOT-06-Cuestionario-para-IMPLAN-IMEPLAN-u-Observatorio-Ciudadano.pdf>
- Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SDUV). SEDATU (2020). PUMOT-02 Propuesta Técnica. Formatos. SEDATU, México. En: <https://mimexicolate.gob.mx/wp-content/uploads/2020/01/PUMOT-02-Propuesta-Técnica.pdf>
- Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SDUV). SEDATU. (2020). PUMOT-01 Oficio de Solicitud y Compromiso. Formatos. SEDATU, México. En: <https://mimexicolate.gob.mx/wp-content/uploads/2020/02/PUMOT-1-Oficio-de-Solicitud-y-Compromiso.pdf>
- Secretaría de la Función Pública (SFP) (2018). Manual de Operación del Sistema Integral de Información de Padrones de Programas Gubernamentales. Manuales de operación. Diario Oficial de la Federación (DOF), el 13 de septiembre del 2018, México.
- Secretaría de la Función Pública (SFP) (2019). Matriz de Integración del Ejercicio Fiscal 2019. Padrón de beneficiarios. SFP, México.
- Secretaría de la Función Pública (SFP). (2020). Programas que deberán integrarse en el SIIPP-G en el Ejercicio Fiscal 2020. . Documentos oficiales. SFP, México.
- SEDATU (2019). Reglas de Operación del Programa de Fomento a la Planeación Urbana, Metropolitana y Ordenamiento Territorial (PUMOT). ROP, lineamientos o documento normativo. Diario Oficial de la Federación (DOF) del 28 de febrero de 2019, México.
- Secretaría de Desarrollo Agrario Territorial y Urbano (SEDATU) (2019). Árbol de objetivos, Diagnóstico PMU, 2020. Árbol de problema del programa. SEDATU, México

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) (2020). Presupuesto de Egresos de la Federación Ejercicio Fiscal 2020. Presupuesto de Egresos de la Federación. México, en el Diario Oficial de la Federación (DOF) del 11 de diciembre del 2019

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) (2019). Presupuesto de Egresos de la Federación. Ejercicio Fiscal 2019. Presupuesto de Egresos de la Federación. México, en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 28 de diciembre del 2019

Secretaría de Desarrollo Agrario Territorial y Urbano (SEDATU) (2019). Tercer informe trimestral PUMOT 2019. Informes. SEDATU, México.

Secretaría de Desarrollo Agrario Territorial y Urbano (SEDATU) (2019). Cuarto informe trimestral PUMOT 2019. Informes. SEDATU, México

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) (2020). Listado de Programas Federales de Desarrollo Social. Bases de datos y/o Sistemas de informativos. CONEVAL, México. En: https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Paginas/inventario_nacional_de_programas_y_acciones_sociales.aspx

Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED) (2019). Catálogos de programas federales para municipios. Bases de datos y/o Sistemas de informativos. INAFED, México.