

COMUNICADO No.18  
Ciudad de México, 29 de julio de 2020

## **AVANCES Y RETOS DE LA VERTIENTE DE PLANEACIÓN URBANA, METROPOLITANA Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL DEL PROGRAMA DE MEJORAMIENTO URBANO**

- La *Evaluación de Diseño con Trabajo de Campo 2019-2020* realizada a 17 programas sociales prioritarios analiza tanto el diseño como el funcionamiento del programa con base en la realización de trabajo de campo para valorar y comprender, de forma integral, los desafíos que los programas encaran en los distintos contextos en donde se implementan.
- El trabajo de campo en las entidades federativas consistió en entrevistas tanto a beneficiarios como a operadores, así como a directivos de los programas sociales para incorporar la perspectiva de todos los actores e identificar acciones para la mejora de los programas.
- La vertiente de Planeación Urbana, Metropolitana y Ordenamiento Territorial (PUMOT) es un esfuerzo importante a favor de la planeación y ordenamiento territorial, que es crucial en la atención de las problemáticas asociadas al territorio. En las entrevistas con los beneficiarios se identificaron opiniones positivas de las instancias ejecutoras y los organismos especialistas dedicados al tema, pues el programa cubre una necesidad no atendida previamente: apoyo para la realización o actualización de instrumentos de planeación urbana.
- Los gobiernos locales que cumplen con los requisitos y criterios de priorización se convierten en instancias ejecutoras y, por su parte, la unidad responsable brinda seguimiento y acompañamiento antes y durante el proceso de elaboración del plan de ordenamiento. Esta interacción se considera el punto central del programa pues garantiza que el plan resultante contenga todas las características que se necesitan: identificación de necesidades, equipos de trabajo con especialistas, elaboración tanto de un diagnóstico integrado del territorio como ciudadano y definición de estrategias de proyectos prioritarios.
- Es importante fortalecer el papel de la opinión ciudadana sobre el quehacer del PUMOT pues, tanto la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (LGAHOTDU), como los Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS), en el Objetivo 11, subrayan la importancia de incluir a la población residente de los territorios en la elaboración de los planes y de los programas, ya que son ellos los que conocen mejor la problemática y el tipo de recursos con los que cuentan.

- **La evaluación ya incidió en la mejora del programa, ya que en la posición institucional de la dependencia se menciona que, de las recomendaciones retomadas de la evaluación, 8 ya se atendieron y otras 23 se consideran factibles o en posibilidad de atenderse.**

De acuerdo con su mandato constitucional y con apego a la normatividad en materia de evaluación de programas, acciones y políticas de desarrollo social, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) da a conocer la ***Evaluación de Diseño con Trabajo de Campo 2019-2020 de la Vertiente de Planeación Urbana, Metropolitana y Ordenamiento Territorial del Programa de Mejoramiento Urbano.***

El CONEVAL definió una metodología innovadora para la realización de la evaluación a los 17 programas prioritarios de la presente administración federal, cuyo propósito principal fue valorar y comprender el contexto en el que se implementaron y los retos a los que se enfrentaron. Para ello, se realizó trabajo de campo en las entidades federativas del país y se entrevistó tanto a personal directivo del programa, operadores encargados de su implementación como a beneficiarios, con el fin de incorporar la perspectiva de todos los actores que participan en el proceso y promover la mejora de estos.

Desde su concepción, la ***Evaluación de Diseño con Trabajo de Campo 2019-2020*** se determinó como un ejercicio participativo y con un enfoque cualitativo para cumplir un doble propósito: 1) impulsar el ejercicio evaluativo como un proceso que reconoce el aprendizaje de las y los responsables de los programas y, por ende, la evolución de las intervenciones; y 2) profundizar en el análisis entre las diversas interacciones de las personas que participan en los programas para comprender la manera cómo operan en el territorio y la problemática que persiguen resolver a partir de la entrega de los apoyos.

La ***Evaluación de Diseño con Trabajo de Campo 2019-2020*** inició en abril de 2019 y concluyó en junio de este año, por lo que el análisis abarca el ejercicio fiscal 2019 y el primer semestre de 2020.

La muestra analítica y la agenda para el trabajo de campo de la Vertiente de Planeación Urbana, Metropolitana y Ordenamiento Territorial del Programa de Mejoramiento Urbano fueron consensuadas con los responsables del programa y la Unidad de Evaluación de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), por lo que el CONEVAL reconoce y agradece el apoyo logístico, la disposición y la apertura para el ejercicio de evaluación, tanto de quienes operan el programa como de altos funcionarios que estuvieron presentes en las reuniones de trabajo.

### **VERTIENTE DE PLANEACIÓN URBANA, METROPOLITANA Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL DEL PROGRAMA DE MEJORAMIENTO URBANO (PUMOT)**

La vertiente de Planeación Urbana, Metropolitana y Ordenamiento Territorial (vertiente PUMOT) tiene como objetivo fomentar el ordenamiento territorial urbano de las entidades federativas, zonas

metropolitanas, municipios y demarcaciones territoriales, otorgando subsidios a los gobiernos locales para la elaboración o actualización de sus planes de ordenamiento territorial. Los instrumentos de planeación urbana articulan los objetivos sociales, espaciales y funcionales de una ciudad con las acciones, instrumentos y recursos disponibles, a fin de contribuir a mejorar la calidad de vida de sus habitantes.

En 2019 se identificó un rezago en materia de planeación en 75% de los municipios del país y en 15 entidades federativas; asimismo, 41 de 74 zonas metropolitanas no contaban con evidencia de la existencia de algún instrumento de planeación territorial (SEDATU, 2020).

Para atender tal problema, la vertiente PUMOT otorga subsidios monetarios con cobertura nacional, para la elaboración o actualización de los instrumentos de planeación territorial, Programas Estatales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo (POETDU), en el caso de las entidades federativas; Planes o Programas Municipales de Desarrollo Urbano (PMDU) en el caso de municipios; o Programas Metropolitanos en el caso de las zonas metropolitanas.

El monto máximo del subsidio para los municipios es de 1.5 millones de pesos, mientras que para las entidades federativas y las zonas metropolitanas es de 2 millones de pesos. En caso de que los gobiernos locales cuenten con el apoyo de instituciones locales de planeación y de ordenamiento territorial, tales como los Institutos Estatales o Municipales de Planeación, pueden acceder a un monto adicional de 500 mil pesos.

En cuanto al presupuesto, el programa contó con 37 millones de pesos aprobados en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2019, de los cuales se ejercieron 22.3 millones de pesos. En 2020, al incorporarse al Programa de Mejoramiento Urbano, no se cuenta con información desagregada del presupuesto para cada una de las vertientes de este programa.

La instancia normativa responsable de la implementación del Programa es la Subsecretaría de Desarrollo Urbano Suelo y Vivienda (SDUV) y el área responsable es la Dirección General de Desarrollo Urbano Suelo y Vivienda (DGDUSV), quien se encarga de la entrega de apoyos y seguimiento a beneficiarios.

Las instancias beneficiarias son los gobiernos locales, quienes participan como instancia solicitante durante el desarrollo de la convocatoria, y, en caso de la aprobación de su solicitud, se convierten en instancia ejecutora con la firma de un Convenio de Coordinación entre la SEDATU y el gobierno local, a través de su dependencia con atribuciones en materia de desarrollo urbano, que usualmente recae en la Secretaría de Desarrollo Urbano con la participación de los Institutos Metropolitanos de Planeación (IMEPLAN) o los Institutos Municipales de Planeación (IMPLANES), que la vertiente PUMOT valida como instancias ejecutoras cubriendo ciertos requisitos.

### ¿Cómo se hizo la evaluación?

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

El análisis de funcionamiento incluyó trabajo de campo en Michoacán, San Luis Potosí y Yucatán y una prueba piloto en el Estado de México para recolectar información directa de la implementación de la intervención. El trabajo de campo se realizó en 2019 y complementó la comprensión de la lógica operativa del PUMOT a partir del análisis de gabinete y la información recabada con las entrevistas a nivel central.

A partir de lo anterior, se mapearon todos los procesos, de acuerdo con el modelo general del CONEVAL, y se hizo un análisis detallado de dos procesos sustantivos: 1) selección de beneficiarios y 2) producción de bienes y servicios.

El trabajo de campo se realizó con un enfoque cualitativo, e incluyó entrevistas semiestructuradas y entrevistas grupales. El objetivo era tener una comprensión profunda y detallada de cómo había ocurrido la implementación del programa desde la perspectiva de los actores involucrados en la operación, así como de los beneficiarios.

### Hallazgos

- La vertiente PUMOT es un esfuerzo importante a favor de la planeación y el ordenamiento territorial, que es crucial en la atención de las problemáticas asociadas al territorio. En las entrevistas con los beneficiarios se identificaron opiniones positivas de las instancias ejecutoras y los organismos especialistas dedicados al tema, pues el programa cubre una necesidad no atendida previamente: apoyo para la realización o actualización de instrumentos de planeación urbana.
- Los gobiernos locales que cumplen con los requisitos y criterios de priorización se convierten en instancias ejecutoras y, por su parte, la unidad responsable brinda seguimiento y acompañamiento antes y durante el proceso de elaboración del plan de ordenamiento. Esta interacción se considera el punto central del programa pues garantiza que el plan resultante contenga todas las características que se necesitan: identificación de necesidades, equipos de trabajo con especialistas, elaboración tanto de un diagnóstico integrado del territorio como ciudadano y definición de estrategias de proyectos prioritarios. Esto fue muy apreciado por los beneficiarios y percibido como un valor agregado del programa, lo cual adquiere mayor importancia para los municipios de zonas alejadas que se vieron beneficiados por la estrategia de difusión de invitaciones directas a los gobiernos locales, y por un subsiguiente seguimiento y apoyo para presentar sus solicitudes.

- Durante el trabajo de campo se encontró que cuando organismos como el Instituto Municipal de Planeación, Instituto Metropolitano de Planeación u Observatorio Ciudadano se encontraban colaborando con los posibles beneficiarios, los trámites eran, en cierto modo, más fluidos tanto en cuestiones técnicas como administrativas (en comparación con municipios que no contaban con su colaboración) pues el seguimiento era más cercano por parte de estas entidades.
- Hubo dificultades para comprender y completar la integración de la solicitud por parte de los posibles beneficiarios (oficio de solicitud, propuesta técnica, dictamen de no existencia de proyecto similar), así como confusiones entre los documentos que se especificaban en las Reglas de Operación y los que se solicitaban en la convocatoria. La unidad responsable resolvió esta dificultad brindando atención personalizada a los solicitantes que tenían dudas específicas de cómo completar la documentación.
- La coordinación entre municipios que componen una zona metropolitana en la elaboración del plan de ordenamiento es importante, debido a que ahorra cargas de trabajo en la recolección de información y se aprovechan los datos que ya se tienen procesados al interior de la región. Por ejemplo, se observó la existencia de un municipio con un IMPLAN que no había participado en la solicitud para la obtención del subsidio y que tenía poca comunicación con el organismo que estaba elaborando el plan de ordenamiento para la zona metropolitana, lo que impidió que se utilizara información que poseía este IMPLAN.
- Se identificó que, en los municipios más alejados o con falta de infraestructura en comunicación y con mayor necesidad de planeación, los funcionarios no se enteraban a tiempo de la convocatoria para integrar una solicitud, en comparación con los municipios que tenían mayor capacidad en temas de ordenamiento o que tenían acceso a redes de especialistas. De este modo, la estrategia de envío de oficios de invitación a dichos municipios, que se implementó en el proceso de difusión del programa en 2019, se convirtió en un mecanismo de corrección de este sesgo, razón por la que se seguirá implementando en futuros ejercicios. En particular, en este tipo de municipios, el seguimiento y acompañamiento antes y durante el proceso de elaboración del plan de ordenamiento que brindó la unidad responsable fue muy apreciado por los beneficiarios y percibida como un valor agregado del programa.
- En la selección de beneficiarios se observó que los criterios de priorización consideran aspectos cuantitativos y cualitativos entre las modalidades de la intervención, es decir, entre el componente municipal (PMDU), el estatal (POETDU) y el de Zonas Metropolitanas. Integrar criterios cuantitativos adicionales podría permitir una valoración numérica que sustente con mayor claridad el rechazo de un solicitante a favor de otro, a partir de la calificación que signifique mayor necesidad de planificación.



- La evaluación ya incidió en la mejora del programa, ya que en la posición institucional de la dependencia se menciona que, de las recomendaciones retomadas de la evaluación, 8 ya se atendieron y otras 23 se consideran factibles o en posibilidad de atenderse.

## Recomendaciones

- El acierto de la vertiente PUMOT de atender la necesidad de generar instrumentos de planeación y ordenamiento territorial en su población objetivo debe acompañarse de elementos que contribuyan a que su diseño corresponda con la mejor alternativa posible, de acuerdo con una delimitación de la problemática con evidencia y análisis de los mecanismos causales de las alternativas de intervención. Contar con estos elementos permitirá definir el alcance de la intervención, objetivo y estrategia de cobertura como parte de la política de desarrollo social.
- En relación con la incorporación de la vertiente PUMOT al Programa de Mejoramiento Urbano (PMU) no se observa una clara vinculación entre el objetivo general del PMU y el objetivo específico de la vertiente PUMOT, ya que el primero no hace mención del ordenamiento territorial y urbano, ni tampoco a los territorios o polígonos de atención prioritaria. Se debe atender esta discrepancia para identificar una relación jerárquica entre el objetivo general y el de la vertiente.
- El desarrollo de un plan de ordenamiento territorial consume una cantidad importante de trabajo, tanto técnico como de recursos humanos, que es necesario ir distribuyendo a lo largo de los meses del proyecto. Los retrasos acumulados debido a elementos externos, aunado a los detectados en los primeros cuatro procesos: planeación, difusión, solicitud de apoyos y selección de beneficiarios, ejercen una presión en los tiempos de ejecución que recae sobre las instancias ejecutoras y sobre los organismos que colaboran con ellas; por lo tanto, se considera que reducir en la medida de lo posible los retrasos se traducirá en uno o dos meses de ganancia, que pueden ser aprovechados en futuros ejercicios del programa, a pesar de las restricciones externas.
- Es importante fortalecer el papel de la opinión ciudadana sobre el quehacer del PUMOT pues, tanto la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, como los Objetivos del Desarrollo Sostenible, subrayan la importancia de incluir a la población residente de los territorios en la elaboración de los planes y los programas, ya que son ellos los que conocen mejor la problemática y el tipo de recursos con los que cuentan.
- La SEDATU podría promover la creación de IMPLANES, IMEPLANES y Observatorios Ciudadanos y trabajar de forma más cercana con ellos (como ya lo ha venido haciendo) pues el grado de desarrollo y disseminación en el país de dichos organismos es diferente; de este modo se podría coadyuvar en el fomento al ordenamiento en diversas regiones a mediano y largo plazo. Así, la presencia de dos o más instituciones de este tipo en una región, como las zonas metropolitanas o las entidades federativas, podría aprovecharse para enfocar los



recursos disponibles bajo el liderazgo de la SEDATU, para obtener planes y programas de ordenamiento y posicionarlos como instrumentos rectores de la política de ordenamiento territorial en el largo plazo.

- Reformular el sistema de variables que sirven como criterios de priorización para la modalidad de PMDU, incorporando variables similares a los criterios que se ocupan para los POETDU, como incluir municipios con mayores índices de rezago social, mayor porcentaje de carencia por acceso a calidad y espacios de la vivienda y acceso a servicios básicos en la vivienda, así como municipios con mayor exposición a amenazas naturales y causadas por el ser humano.

El informe completo de la evaluación, junto con los anexos, de la **Vertiente de Planeación Urbana, Metropolitana y Ordenamiento Territorial del Programa de Mejoramiento Urbano** está disponible en: <https://bit.ly/3e6hgxA> para su consulta.

--o000o--

#### SOBRE EL CONEVAL

El CONEVAL es un organismo con autonomía técnica y de gestión que norma y coordina la evaluación de la Política Nacional de Desarrollo Social y de las políticas, los programas y las acciones que ejecuten las dependencias públicas. Asimismo, tiene la responsabilidad de definir, identificar y medir la pobreza a nivel estatal y municipal garantizando la transparencia, objetividad y rigor técnico en dichas actividades. La información que se genera en materia de evaluación de políticas y de programas de desarrollo social, así como de medición de pobreza está disponible en la página de Internet ([www.coneval.org.mx](http://www.coneval.org.mx)) para consulta de cualquier persona interesada.

#### Contactos:

Julieta Castro Toral  
Directora Ejecutiva de Información  
[jcastro@coneval.org.mx](mailto:jcastro@coneval.org.mx)  
54817257

Nielsen Daniel Hernández Mayorga  
Director de Información y Comunicación Social  
[ndhernandez@coneval.org.mx](mailto:ndhernandez@coneval.org.mx)  
54817200 ext. 70120



Coneval



@coneval



conevalvideo



Instagram Coneval\_mx

Visita nuestro blog: [www.blogconeval.gob.mx](http://www.blogconeval.gob.mx)