

Evaluación del Programa de Mejoramiento Urbano (PMU)

Bernardo Luis Mc Kelligan y Carlos Uriel López Bubbarrón

El Colegio de México

Introducción

El presente reporte analiza el Programa de Mejoramiento Urbano (PMU) de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU) del Gobierno Federal. En primer lugar, es importante cuestionar *¿qué quiere resolver esta política pública?* De acuerdo con las Reglas de Operación del Programa, el PMU tiene como objetivo explícito: “[c]ontribuir a que las personas que habitan en manzanas con medio, alto y muy alto grado de rezago urbano y social en los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México de las ciudades de 15,000 habitantes [...] reduzcan sus condiciones de rezago urbano y social, mediante la mejora en el acceso a bienes y servicios (sic).”¹ Es decir, pretende resolver el problema público de la vulnerabilidad originada por la insuficiencia de infraestructura en poblaciones periféricas.

En segundo lugar, respecto a *¿cómo se definió el problema?* se señala que “el rezago urbano y social es un fenómeno multiescalar y multifactorial”²; ya que es resultado de diversos factores sociales, económicos y gubernamentales que, en general, conducen a la baja cobertura de servicios e infraestructura urbana. Además, se destaca la incertidumbre jurídica del patrimonio de las personas que habitan estas zonas y las limitaciones de los gobiernos locales para combatir esta problemática. Por estas razones se añaden a los objetivos el fomento de servicios culturales, de esparcimiento y de movilidad; promover el ordenamiento territorial; y “[c]ontribuir al otorgamiento de certeza jurídica mediante el apoyo técnico, jurídico y administrativo”³.

En tercer lugar, respecto a la teoría de cambio establecida en el programa, se apunta a la necesidad de resolver los problemas que el crecimiento urbano carente de planeación ha generado; en particular, el acceso limitado al Derecho a la Ciudad.⁴ El cual, de acuerdo con la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano es la garantía de “acceso a la vivienda, infraestructura, equipamiento y servicios básicos.”⁵ Por esta razón, en la

¹ Secretaría de Gobernación, “Diario Oficial de la Federación”, 31 de diciembre de 2020, https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5609367&fecha=31/12/2020, consultado 29 de octubre de 2021.

² *Loc. cit.*

³ *Loc. cit.*

⁴ *Loc. cit.*

⁵ Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, art. 4, frac. I.

presente evaluación de la política se emplean los propios criterios de elegibilidad y priorización de proyectos y municipios establecidos en el programa como la línea basal. Por tanto, el marco de evaluación de éxito es el criterio programático⁶.

Criterios de evaluación

El horizonte de tiempo para la presente evaluación es desde el inicio del programa en 2019 hasta el 27 de septiembre de 2021. El PMU cuenta con tres vertientes: Mejoramiento Integral de Barrios, Regularización y Certeza Jurídica, y Planeación Urbana, Metropolitana y Ordenamiento Territorial. Para desarrollar un proyecto, primero se tiene que presentar por un municipio o demarcación territorial de la Ciudad de México y después tiene que “cumplir con criterios de elegibilidad y priorización de municipios y en un segundo momento los criterios de elegibilidad y priorización de proyectos.”⁷ El presente trabajo busca evaluar ambos criterios, por un lado, dentro de la priorización de municipios se emplea la consideración señalada en el programa por los proyectos prioritarios del gobierno federal, los cuales son: “el Tren Maya, el Corredor Interoceánico del Istmo de Tehuantepec, el Aeropuerto Internacional "Felipe Ángeles" en Santa Lucía, los Sistemas Urbanos Rurales con el mayor número de población con carencias de acceso a servicios básicos en la vivienda [...]”⁸ Por otro lado, para la priorización de los proyectos se toman en cuenta los siguientes aspectos:

(I) estén contenidos en un Plan de Acciones Urbanas; (II) beneficien preferentemente a las personas que residen en Polígonos de Atención Prioritaria (PAP); (III) beneficien a pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas; (IV) atiendan zonas con medio, alto y muy alto grado de marginación; (V) contemplen acciones de adaptación y mitigación del cambio climático; (VI) promuevan igualdad entre mujeres y hombres; (VII) promuevan elementos en el diseño espacial que contribuyan a la disminución de la violencia; (VIII) consideren elementos en el diseño del espacio público que permitan facilitar las tareas del cuidado; (IX) promuevan la prevención de la delincuencia, y (X) permitan llevar a cabo obras y acciones de mejoramiento o equipamiento urbano que contribuyan a incrementar la actividad económica en ciudades mexicanas, como mecanismo contra cíclico a las

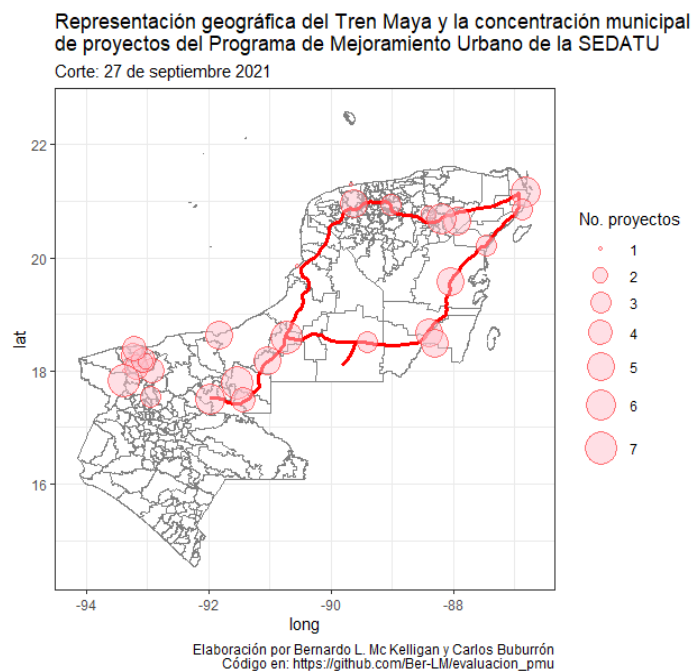
⁶ Con base en los tres criterios (procesal, programático y político) propuestos en el marco de evaluación del éxito de una política en David Marsh y Allan McConnell, “Towards a framework for establishing policy success”, *Public Administration*, 88, 2010, p. 571.

⁷ Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, Oficio No. V510.UAPIEP.DAT.0406.2021, Solicitud de información 000150009862.

⁸ Secretaría de Gobernación, *op. cit.*

afectaciones derivadas de alguna contingencia o emergencia sanitaria, en el ámbito de las competencias de SEDATU (sic).⁹

Los datos obtenidos en la solicitud de información con folio 0001500098621 realizada a la SEDATU son sólo sobre la cantidad de proyectos desde el inicio del programa hasta el 27 de septiembre de 2021, el avance físico, el número de beneficiarios y el municipio correspondiente a los proyectos de la vertiente Mejoramiento Integral de Barrios (MIB) del PMU. Es decir, no se contiene el marco geoestadístico de los PAPs o el contenido de las fichas técnicas de cada proyecto. Por lo tanto, en esta evaluación se considerarán únicamente los aspectos III y IV —pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas y el grado de marginación social— de los criterios de priorización de proyectos.



Sección I. Priorización de municipios: proyectos prioritarios del gobierno federal

El criterio de priorización de municipios del PMU se basa en la cercanía con los proyectos prioritarios del gobierno federal. Un proyecto destacado dentro de los parámetros de este criterio es el Tren Maya en el suroeste del país, el cual abarca un total de 41 municipios entre los estados de Chiapas, Tabasco, Campeche, Yucatán y Quintana Roo.¹⁰ En 18 de esos 41 municipios del Tren Maya hay al menos

un proyecto del PMU. De acuerdo con el Censo de Población y Vivienda 2020 del INEGI, hay 2,469 municipios en el país, es decir, con base en un análisis de regresión logística binomial, ser un municipio del Tren Maya incrementa en 3,962% los momios de también ser un municipio beneficiario del PMU. En la *figura 1* se muestra la cantidad de proyectos del PMU que se han realizado en esa región de México y su distribución geográfica.

⁹ Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, *op. cit.*

¹⁰ Secretaría de Turismo, “Proyecto Tren Maya”, <https://www.trenmaya.gob.mx/estados/>, consultado el 31 de octubre de 2021.

Sección II. Priorización de proyectos: pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas

El análisis de los datos muestra que no hay una priorización significativa a proyectos en pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas. Por medio de regresiones lineales se estudió, primero, la relación entre el porcentaje de población municipal que habla al menos una lengua indígena y la cantidad de proyectos del PMU por municipio y, segundo, la relación entre el porcentaje de población municipal afromexicana y la cantidad de proyectos del PMU por municipio. Los resultados en la tabla 1.

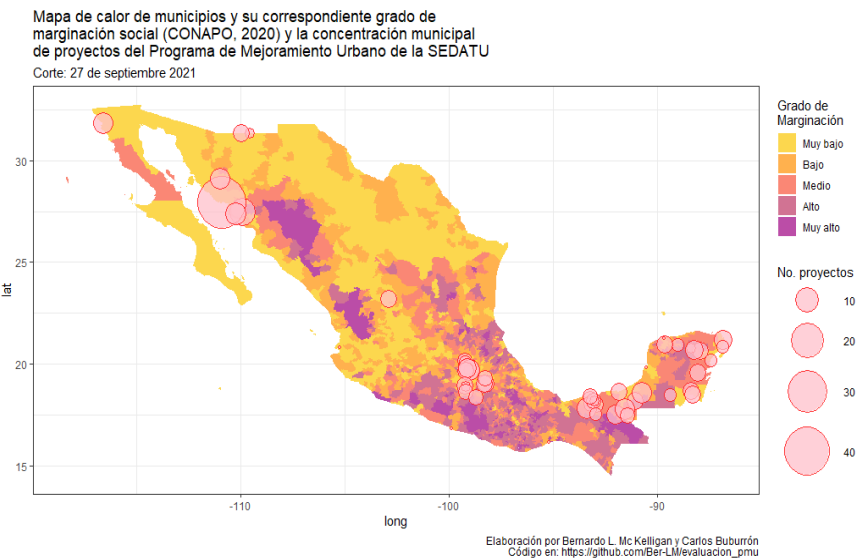
Tabla 1. Coeficientes de correlación entre porcentaje municipal de personas que hablan una lengua indígena y personas que se adscriben como afromexicanas con el número de proyectos del PMU por municipio.

	Modelo 1	Modelo 2
(Intercepto)	0.140847 *** (0.027808)	0.122957 *** (0.025055)
% pob indígena	-0.001313 (0.000865)	
% pob afrom		-0.001647 (0.003177)
RA2	0.000934	0.000109
Adj. RA2	0.000529	-0.000297
Num. obs.	2469	2468

*** p < 0.001; ** p < 0.01; * p < 0.05

Sección III. Priorización de proyectos: grado de marginación social

Además, mayores análisis de datos demuestran que hay una especie de “contra-priorización” significativa a proyectos en municipios con mayor valor en el Índice de Marginación Social de la Comisión Nacional de Población (CONAPO); es decir, los municipios con menor grado de marginación de acuerdo con la CONAPO. Por medio de regresiones lineales se estudió la relación entre el Índice de Marginación Social y la cantidad de proyectos del PMU por municipio. Los



resultados arrojan una significancia estadística mayor a 99.9% y un R² de 0.006989. Aunado a ello, en términos descriptivos, no hay un solo proyecto en algún municipio con grado “muy alto” de marginación.

Conclusiones:

La evaluación del PMU en el presente trabajo se realizó con base en los objetivos y criterios de priorización por municipio y por proyecto establecidos en el programa. Es importante señalar que en la solicitud de información con folio 0001500098621, la SEDATU señaló que los proyectos se rechazaron con apego a las Reglas de Operación del Programa, las cuales incluyen a los criterios de priorización de municipios y proyectos. Por lo tanto, estos criterios se convierten en un aspecto clave para la implementación y la evaluación del programa. Con base en esta óptica, los resultados son variados. Por un lado, la priorización por municipio resulta adecuada con base en la atención a los proyectos prioritarios del gobierno federal, el caso de estudio del Tren Maya es un buen ejemplo de ello. No obstante, éste es sólo uno de los proyectos implementados por el gobierno federal. Futuras evaluaciones podrían considerar otros municipios en los que se estén desarrollando proyectos prioritarios.

Por otro lado, la priorización por proyecto resulta tener aspectos que parecen alejar al programa de sus propios criterios en este rubro. Pues, como se demostró, no se han implementado proyectos donde el grado de marginación es muy alto. Además, hay una relación positiva entre menor sea el grado de marginación social municipal y la cantidad de proyectos del PMU. Lo cual es una priorización contraria a sus propios criterios. Similarmente, la priorización de proyectos en municipios con población indígena o afroamericana no resulta estadísticamente significativa. En suma, con base en el marco de evaluación empleado, no se puede afirmar que la política ha sido un éxito en todos los aspectos planteados en sus criterios de priorización. Es decir, con esta primera aproximación al PMU aún resulta incierto si el programa logrará aplicar sus criterios de priorización exitosamente; por el momento, no lo hace en el rubro de priorización de proyectos.

Código disponible en: https://github.com/Ber-LM/evaluacion_pmu

Bibliografía

- Cámara de Diputados, Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano.
- Consejo Nacional de Población, “Índice de marginación por entidad federativa y municipio 2020”, <https://www.gob.mx/conapo/articulos/indice-de-marginacion-por-entidad-federativa-y-municipio-2020-271404?idiom=es>, consultado el 31 de octubre de 2020.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía, “Censo de Población y Vivienda 2020”, <https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2020/default.html>, consultado el 31 de octubre de 2020.
- Marsh, David y Allan McConnell, “Towards a framework for establishing policy success”, *Public Administration*, 88, 2010, pp.564-83
- Secretaría de Gobernación, “Diario Oficial de la Federación”, 31 de diciembre de 2020, https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5609367&fecha=31/12/2020, consultado 29 de octubre de 2021.
- Secretaría de Turismo, “Proyecto Tren Maya”, <https://www.trenmaya.gob.mx/estados/>, consultado el 31 de octubre de 2021.
- Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, Oficio No. V510.UAPIEP.DAT.0406.2021, Solicitud de información 0001500098621.