CONEVAL

Consejo Nacional de Evaluación
de la Política de Desarrollo Social

Evaluación del Programa Sectorial de **Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano**

2013-2018

Lo que se mide
se puede mejorar

www.coneval.org.mx

Investigadores académicos

María del Rosario Cárdenas Elizalde
Universidad Autónoma Metropolitana

Fernando Alberto Cortés Cáceres
El Colegio de México

Agustín Escobar Latapí
Centro de Investigaciones y Estudios
Superiores en Antropología Social-Occidente

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

John Scott Andretta
Centro de Investigación y Docencia Económicas

Graciela María Teruel Belismelis
Universidad Iberoamericana

Secretaría Ejecutiva

Gonzalo Hernández Licona
Secretario Ejecutivo

Thania Paola de la Garza Navarrete
Directora General Adjunta de Evaluación

Ricardo C. Aparicio Jiménez
Director General Adjunto de Análisis de la Pobreza

Edgar A. Martínez Mendoza
Director General Adjunto de Coordinación

Daniel Gutiérrez Cruz
Director General Adjunto de Administración

COLABORADORES

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social

Equipo técnico

Thania Paola de la Garza Navarrete

Liv Lafontaine Navarro

Érika Ávila Mérida

Hugo Rodrigo Mendoza Núñez

Evaluador Externo

Luis Jaime Sobrino Figueroa

Clara Salazar

Verónica Crossa

Isela Orihuela

Agradecimientos

El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) agradece la colaboración de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano en la elaboración de este documento, en particular a la Unidad de Política, Planeación y Enlace Institucional que dieron seguimiento a la evaluación y sus resultados.

Contenido

Contenido 4
Cuadros 4
Siglas y Acrónimos 6
Glosario 7
Resumen Ejecutivo 11
Introducción 21
I. Hallazgos generales de la evaluación a diez programas derivados del PND . 26
II. Posición institucional de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano 30
III. Evaluación del Programa Sectorial de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano 2013-2018 45
Consistencia del Programa derivado del PND 45
Coherencia en la alineación 71
Pertinencia en la instrumentación 99
Medición del desempeño del Programa derivado del PND 108
IV. Conclusiones 135
Recomendaciones 136
Referencias 142
Anexos 144

Cuadros

Cuadro 1 Principales mejoras a realizar por la dependencia o entidad 30
Cuadro 2Objetivos del PSDATU 13-18 56
Cuadro 3 Objetivos transversales del PROIGUALDAD 13-18 59
Cuadro 4 Programas presupuestarios del Ramo 15, Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano para 2016 74
Cuadro 5 Fin y Propósito de la MIR de los Programas presupuestarios de estudio, 2016 77
Cuadro 6 Objetivo general de los Programas presupuestarios de estudio, 2016 82
Cuadro 7 Vinculación entre estrategias del PSDATU 13-18 y Programas presupuestarios 86

Cuadro 8 Programas presupuestarios que complementan el análisis y su vinculación al PSDATU 13-18 89
Cuadro 9 Vinculación entre estrategias del PSDATU 13-18 con subsecretarías y direcciones generales de la SEDATU 91
Cuadro 10 Estrategias sectoriales vinculadas a dos o más Programas presupuestarios 95
Cuadro 11 Objetivos sectoriales y Programas presupuestarios vinculados 97
Cuadro 12 Programas presupuestarios y el PSDATU 13-18 104
Cuadro 13 Instrumentación y problemática 106
Cuadro 14 Canales de coordinación 128

Siglas y Acrónimos

BANOBRAS	Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CONAPO	Consejo Nacional de Población
CONAVI	Comisión Nacional de Vivienda
CONEVAL	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
CORETT	Comisión de Regularización de la Tenencia de la Tierra
FONHAPO	Fondo Nacional de Habitaciones Populares
FOVISSSTE	Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado
INDAABIN	Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
INFONAVIT	Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores
MIR	Matriz de Indicadores para Resultados
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PND 13-18	Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018
PROIGUALDAD 13-18	Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres 2013-2018
PSDATU 13-18	Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano 2013-2018
RAN	Registro Agrario Nacional
ROP	Reglas de Operación
RPP	Registro Público de la Propiedad
SAGARPA	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
SEDATU	Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano
SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social
SEMARNAT	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SHP	Sociedad Hipotecaria Federal

Glosario

Acciones afirmativas o discriminación positiva	Mecanismo para corregir la desigualdad inicial que muestran las mujeres en relación con los hombres, para favorecer la igualdad de condiciones, merced a medidas que equilibren las oportunidades y reduzcan la desigualdad y la discriminación. Son ejemplos de estas acciones: el sistema de cuotas para equilibrar la proporción de cada uno de los dos sexos que participan en puestos públicos, cargos sindicales, órganos de representación, o ciertas actividades profesionales.
Alineación	Es la congruencia interna y la vinculación que deben tener los programas sectoriales con el Plan Nacional de Desarrollo.
Calidad de vida	Este concepto representa un término multidimensional de las políticas sociales que significa tener buenas condiciones de vida objetivas y un alto grado de bienestar subjetivo; incluye también la satisfacción colectiva de necesidades a través de políticas sociales en adición a la satisfacción individual de necesidades.
Complementariedad	Dos o más programas son complementarios cuando atienden a la misma población, pero los apoyos son diferentes; o bien, cuando sus componentes son similares o iguales, pero atienden a una población distinta.
Coincidencia	Hay coincidencias entre dos o más programas cuando sus objetivos son similares; o bien, cuando sus componentes son similares o iguales, y atienden a la misma población.
Comunidad	Conjunto de personas que viven en el medio rural y comparten tradiciones, usos y costumbres; está conformada por el conjunto de tierras, bosques y aguas, que le fueron reconocidos o restituidos, y de los cuales ha tenido presuntamente la posesión por tiempo inmemorial, con costumbres y prácticas comunales.
Debilidades y Amenazas	Las debilidades son las limitaciones, fallas o defectos de los insumos o procesos internos del programa o acción, que pueden obstaculizar el logro de su fin o propósito. Las amenazas corresponden a los factores del entorno del programa o acción que, de manera directa o indirecta, afectan negativamente su quehacer que impide o limita la obtención de los objetivos institucionales, respectivamente.
Dependencia responsable	La(s) dependencia(s) que de acuerdo con la Ley de Planeación ha(n) sido determinadas como responsables de la ejecución del Programa Sectorial derivado del PND y de su seguimiento.
Desigualdad de género	Consecuencia de la subordinación de las mujeres que tienen su sustento en las prácticas culturales discriminatorias y excluyentes que se presentan en todos los órdenes de la vida y en las diversas instituciones, naturalizadas hasta el punto de pasar desapercibidas hasta que se analizan con perspectiva de género.
Derechos sociales	Los derechos para el desarrollo social son la educación, salud, alimentación, vivienda, disfrute de un medio ambiente sano, trabajo, seguridad social y los relativos a la no discriminación.

Diagnóstico	Documento de análisis que busca identificar el problema que se pretende resolver y detallar sus características relevantes, y de cuyos resultados se obtienen propuestas de atención.
Estrategia transversal	Estrategias que se promueven transversalmente en todas las políticas públicas.
Evaluación	Análisis sistemático e imparcial de una intervención pública cuya finalidad es determinar la pertinencia y el logro de sus objetivos y metas, así como la eficiencia, eficacia, calidad, resultados, impacto y sostenibilidad.
Financiamiento para adquisición de vivienda	Financiamiento para una solución habitacional: Crédito, subsidio o cofinanciamiento, proveniente de algún fondo de vivienda de los trabajadores, institución financiera y/o institución gubernamental, destinado a la compra de vivienda nueva, usada, autoproducción, autoconstrucción y/o pie de casa (fase inicial de la vivienda a desarrollar por etapas).
Fortalezas y Oportunidades	Las fortalezas del programa o acción, son aquellos elementos internos o capacidades de gestión o recursos del programa tanto humanos como materiales que puedan usarse para lograr su fin o propósito, dichas fortalezas deben estar redactadas de forma positiva, considerando su aporte al logro del fin o propósito del programa o acción. Las oportunidades del programa, corresponde a los factores externos no controlables por el programa o acción que representan elementos potenciales de crecimiento o mejoría del mismo.
Hogar	Término usado para referirse al conjunto de personas que residen habitualmente en una vivienda particular. Los hogares suelen clasificarse en cinco tipos: i) nucleares, conformados por el jefe(a) de hogar y cónyuge, por el jefe(a) e hijos(as) o bien por el jefe(a), cónyuge e hijos(as); ii) ampliados, conformados por un hogar nuclear y al menos otro pariente, o por un jefe de hogar y al menos otro pariente; iii) compuestos, conformados por un hogar nuclear y uno o más habitantes sin parentesco con el hogar; iv) unipersonales, conformados por una sola persona; v) co-residentes, conformados por dos o más personas sin parentesco.
Indicadores de Resultados	Herramienta cuantitativa que muestra el resultado o cambio en las condiciones de vida de la población derivados de la implementación de una intervención pública.
Línea de Bienestar	Equivale al valor total de la canasta alimentaria y de la canasta no alimentaria por persona al mes.
Línea de Bienestar Mínimo	Equivale al valor de la canasta alimentaria por persona al mes.
Matriz de Indicadores para Resultados (Matriz de Marco Lógico)	Resumen de un programa en una estructura de una matriz de cuatro filas por cuatro columnas mediante la cual se describe el fin, el propósito, los componentes y las actividades, así como los indicadores, los medios de verificación y supuestos para cada uno de los objetivos.
Monitoreo	Proceso continuo que usa la recolección sistemática de información, como indicadores, estudios, diagnósticos, entre otros, para orientar a los servidores públicos acerca de los avances en el logro de objetivos de una intervención pública respecto a los resultados esperados.
Núcleo Agrario	Ejido o comunidad constituido legalmente mediante: resolución agraria administrativa; resolución jurisdiccional o; acuerdo de voluntades, de conformidad con lo establecido en los artículos 90 y 91 de la Ley Agraria.

Orientación a resultados	La redacción de un objetivo está orientada a la solución de una problemática social y no a una acción específica.
Población atendida	Población beneficiada por un programa en un ejercicio fiscal.
Población objetivo	Población que un programa tiene planeado o programado atender para cubrir la población potencial y que cumple con los criterios de elegibilidad establecidos en su normativa.
Población potencial	Población total que presenta la necesidad o problema que justifica la existencia de un programa y que, por lo tanto, pudiera ser elegible para su atención.
Pobreza	Una persona se encuentra en situación de pobreza cuando tiene al menos una carencia social (en los seis indicadores: rezago educativo, acceso a servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, servicios básicos en la vivienda y acceso a la alimentación) y su ingreso es insuficiente para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades alimentarias y no alimentarias. Esta definición se deriva de la Ley General de Desarrollo social, la cual reconoce que existen varias dimensiones o factores sociales, además de los económicos, que determinan la pobreza.
Programa presupuestario	Programa federal entendido como la categoría programática que permite organizar, en forma representativa y homogénea, las asignaciones de recursos de los programas federales y de aquellos transferidos a las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal, a cargo de los ejecutores del gasto público federal para el cumplimiento de sus objetivos y metas, así como del gasto no programable.
Programa Sectorial	Programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo que comprenden el desempeño de las actividades de un sector compuesto por unidades responsables del sector central, órganos administrativos desconcentrados y entidades sectorizadas con objetivos afines, bajo la responsabilidad de una dependencia coordinadora.
Programa social	Programas presupuestarios de modalidad S (reglas de operación) o U (otros programas de subsidios) implementados por dependencias y entidades, alineados con alguno de los derechos sociales o con alguna de las dimensiones de la pobreza, señalados en los artículos 6 y 36, respectivamente, de la Ley General de Desarrollo Social (LGDS).
Recomendaciones	Sugerencias emitidas por el equipo evaluador derivadas de los hallazgos, debilidades, oportunidades y amenazas identificados en evaluaciones externas, cuyo propósito es contribuir a la mejora del programa.
Reglas de operación	Conjunto de disposiciones que precisan la forma de operar un programa con el propósito de lograr los niveles esperados de eficacia, eficiencia, equidad y transparencia.
Retos	Aspectos del diseño, implementación, gestión y resultados que las entidades y dependencias pueden mejorar debido a que son considerados áreas de oportunidad.
Transversalidad	Método de gestión pública que permite aplicar recursos de distintas esferas a un mismo propósito o programa, cuando los objetivos son complejos y traslapan o sobreponen las fronteras organizacionales sectorizadas. En este sentido, la transversalidad es un proceso activo de cambio o transformación en las concepciones de un problema público y un método de gestión que requiere de una planeación concertada y coordinada entre agencias, actores y proyectos entre agencias diversas

	que comparten objetivos, metas, prioridades y permite generar sinergias para responder con mayor eficacia a los problemas sociales.
Transversalidad de género	Supone tomar en cuenta el impacto de la acción pública en hombres y mujeres y por tanto transformar el estándar con el que se enfocan tradicionalmente los problemas y soluciones sociales o económicas; implica abandonar el supuesto individuo neutro-universal sin diferencias sexuales y adoptar el esquema mujeres y hombres con sus diferencias y desigualdades.

Resumen Ejecutivo

El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) llevó a cabo la evaluación del Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano 2013-2018 (PSDATU). El presente Informe es el resultado final de este ejercicio que se centró en cuatro temas, en primer lugar analizar la pertinencia entre el diagnóstico, la problemática, los objetivos y su orientación a resultados, es decir, la **consistencia** del Programa. En segundo, identificar si la vinculación de las intervenciones gubernamentales a cargo de la dependencia es coherente y contribuye al cumplimiento de objetivos, a lo que llamamos, **coherencia en la alineación**. En tercer lugar, valorar la **pertinencia en la instrumentación** de la política sectorial a través de los programas presupuestarios, y finalmente, identificar de qué manera se **miden los avances y el desempeño** del Programa derivado del Plan Nacional de Desarrollo (PND).

Esta evaluación es parte del ejercicio que el CONEVAL coordinó de manera simultánea a diez Programas derivados del PND con el objetivo de identificar hallazgos que permitan mejoras en la planeación nacional y con ello contribuir a generar información para la toma de decisiones en materia de la planeación estratégica. Como parte del proceso de evaluación se llevaron a cabo talleres con las dependencias responsables de los Programas derivados del PND sujetos a evaluación, así como con la SHCP, con la finalidad de promover el uso de los resultados derivados de la evaluación. Los funcionarios públicos que participaron propusieron acciones concretas para mejorar los Programas a su cargo. En el presente documento se puede consultar la Posición Institucional de la dependencia respecto de este ejercicio de la evaluación.

La intención es valorar el documento titulado Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano 2013-2018, pero no evaluar una Secretaría de Estado o sus acciones.

Para alcanzar el objetivo general, como se mencionó a modo general previamente, la presente evaluación hace el análisis de cuatro elementos específicos:

- Consistencia del Programa. Identificar la pertinencia del diagnóstico, la vinculación entre la problemática y los objetivos del Programa Sectorial. Analizar la suficiencia de éstos para atender los problemas identificados en el diagnóstico, si son consistentes y están orientados a resultados.

- Coherencia en la alineación. Identificar de qué manera se vinculan los programas presupuestarios con los objetivos y estrategias sectoriales. Analizar si ésta vinculación es coherente y de qué manera contribuye el conjunto de programas al cumplimiento de cada objetivo sectorial.

- Pertinencia en la instrumentación. Considerar las vinculaciones anteriores para realizar una valoración de la instrumentación de la política sectorial a través de los programas presupuestarios.

- Medición del desempeño del Programa. Identificar de qué manera se miden los avances y el desempeño de un Programa Sectorial.

La evaluación está dividida en cuatro secciones y los alcances en cada una de ellas están definidos y delimitados por los Términos de Referencia elaborados para el presente estudio. En ellos se estipula dar respuesta a doce preguntas. Para contestar las preguntas se realizó trabajo de gabinete que consistió en la revisión de literatura y documentos proporcionados por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). La información cuantitativa y cualitativa se complementó con el resultado de las entrevistas realizadas a funcionarios y personal de las tres Subsecretarías de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), así como de los Programas presupuestarios examinados.

En la reunión inicial llevada a cabo entre el personal de CONEVAL, SEDATU y el equipo evaluador se acordó que el horizonte temporal de análisis para esta evaluación sería 2016, lo que significa considerar el marco normativo y estructura orgánica de los Programas presupuestarios para ese año. También se acordó que no se haría un examen de la evolución temporal de los procesos y acciones de la SEDATU.

El PSDATU 13-18 fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 16 de diciembre de 2013. Su contenido es el siguiente: i) marco normativo; ii) introducción; iii) diagnóstico; iv) alineación a las metas nacionales del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 (PND 13-18); v) objetivos, estrategias y líneas de acción; vi) estrategias transversales; vii) indicadores; viii) transparencia; ix) glosario; x) siglas y acrónimos, y xi) fuentes de información.

Los objetivos del Programa, u objetivos sectoriales, son: 1) promover el ordenamiento y la planeación territorial como articuladores del bienestar de las personas y el uso eficiente del suelo; 2) incentivar el crecimiento ordenado de los asentamientos humanos, los centros de población y las zonas metropolitanas; 3) consolidar ciudades compactas, productivas, competitivas, incluyentes y sustentables, que faciliten la movilidad y eleven la calidad de vida de sus habitantes; 4) fomentar el acceso a la vivienda mediante soluciones habitacionales bien ubicadas, dignas y de acuerdo a estándares de calidad internacional, y 5) fomentar el desarrollo de los núcleos agrarios mediante acciones en materia de cohesión territorial, productividad, suelo, vivienda rural y gobernabilidad.

Sección I: Consistencia del Programa

El diagnóstico del PSDATU 13-18 está fragmentado en tres ámbitos temáticos: Desarrollo Agrario, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano y Vivienda. Destaca que el primer apartado, Desarrollo Agrario, y el último, Desarrollo Urbano y Vivienda, son parte constitutiva del Ordenamiento Territorial, por lo que en principio, esta clasificación ordenadora del diagnóstico constituye una primera imprecisión conceptual del mismo.

El desbalance en la identificación de las problemáticas y la información ofrecida para cada uno de los tres rubros mencionados. Así, por ejemplo, mientras en el rubro de Desarrollo Agrario, se presenta como problemática genérica "el empobrecimiento del sector rural"; en el de Ordenamiento Territorial no se identifica ninguna problemática concreta, y en el de Desarrollo Urbano y Vivienda, se delinean y acotan detalladamente y con claridad varios de los problemas sobre todo relacionados con desarrollo urbano. La falta de información pertinente para sustentar las problemáticas declaradas es también parte de la inconsistencia que se observa en el PSDATU 13-18.

Por otro lado, en la definición jurídica de la propiedad y titulación de tierras se presentan varias inconsistencias: se ofrece, sin argumentar su vinculación directa al ordenamiento territorial, la definición de Terrenos Nacionales y Colonias Agrícolas y Ganaderas, expropiaciones, atención a zonas de riesgo y, modernización y Vinculación Registral y Catastral. La referencia a estos elementos es ambigua: mientras los dos primeros se refieren a formas de propiedad de la tierra, el segundo señala un instrumento jurídico que utiliza el Estado para obtener una propiedad por motivos de interés público. El tercero y el cuarto se asocian a objetivos de algunos Programas presupuestarios. Esto muestra una relación de distinto orden con la condición jurídica de la propiedad, y ninguna específica con el ordenamiento territorial.

En este mismo rubro se asume erróneamente que la titulación y la privatización de la tierra es el camino para conseguir un "México incluyente". No hay argumentos que justifiquen este estamento. Promover el traspaso de los bienes nacionales a manos privadas, sin asegurar un beneficio social directo por ello, puede tener un efecto contrario al esperado. Por un lado, el precio de la tierra ya no estará condicionado al avalúo especificado en los artículos 142 y 143 de la Ley de Bienes Nacionales. Al no disponer el estado del suelo, estará más lejos de responder al objetivo 2.5 de la meta nacional, que es proveer un entorno adecuado para el desarrollo de una vida digna.

Tampoco puede garantizar el cumplimiento del objetivo 1 del PSDATU 13-18, que es articular al ordenamiento territorial, el bienestar de las personas. En términos del ordenamiento territorial, la disponibilidad de suelo por parte del Estado, para dirigirlo sin condicionamientos a lograr condiciones de equidad, así como ejercer el control sobre su administración es la única posibilidad de alcanzar esos objetivos.

Las evidencias han demostrado que el mercado de tierras garantiza las utilidades para el inversionista, ya sea a través de introducir capital y trabajo, o mediante el sistema financiero. Pero no deriva en automático efectos positivos sobre el bienestar general de la población; el lucro sobre la tierra tiene carácter individual y no redistributivo. Para ello, es necesario estipular que la transferencia no es incondicional sino que su utilización deber resguardar la función social de la tierra. Todo propietario de la tierra tiene derechos, pero debe tener obligaciones.

El rubro "vivienda" es el único en que se identifica una articulación muy acotada con la estrategia 2.5.2 del PND 2013-2018 y con los objetivos sectoriales 1, 2, 3 y 4 del PSDATU 13-18. Así, a la vez que el PND plantea: "Reducir de manera responsable el rezago de vivienda a través del mejoramiento y ampliación de vivienda existente y el fomento de la adquisición nueva", el PSDATU 13-18, declara: "Fomentar el acceso a la vivienda mediante decisiones habitacionales bien ubicadas, dignas, y de acuerdo a estándares de calidad internacional." Este caso, cumple con la consistencia de vincular todas las problemáticas declaradas en el diagnóstico con los objetivos del programa.

La perspectiva de género ha sido incorporada fundamentalmente en relación a la titulación en el campo y los asentamientos informales. Además el indicador 4.6.4 del rubro ordenamiento territorial, plantea "proveer programas de autoconstrucción de vivienda y títulos de propiedad para mujeres en pobreza, relacionado con terrenos nacionales y colonias agrarias". No obstante, queda pendiente aplicar esta perspectiva a problemas relativos a la asignación de recursos para que las mujeres se incorporen a los recursos productivos en el campo, así como al financiamiento y crédito para adquisición, reparación, ampliación o inversión, y titulación de vivienda con perspectiva de género (por ejemplo para Mujeres jefas de hogar, madres solteras, mujeres solas).

Sección II: Coherencia en la alineación

En esta sección se analiza la manera en que los Programas presupuestarios se vinculan a los objetivos y estrategias del PSDATU 13-18, además de valorar la forma en que dichos Programas contribuyen al cumplimiento de los objetivos sectoriales.

Para el logro de los objetivos, estrategias y líneas de acción del PSDATU 13-18, la SEDATU tiene a su cargo una serie de Programas presupuestarios, los cuales son instrumentos de la política pública del gobierno Federal que permiten agrupar a las asignaciones presupuestarias en un conjunto de acciones homogéneas y vincularlas al logro de resultados, a través de objetivos, metas y población objetivo. Los Programas presupuestarios integrados al Ramo 15, Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano en 2016 fueron 28. En la presente evaluación se analiza la contribución de diez Programas presupuestarios al logro de los objetivos del PSDATU 13-18. No se tomaron en cuenta los 18 Programas presupuestarios restantes, porque a diez no se

les asignó presupuesto en 2016, y no se contó con la información necesaria para la introducción al análisis de los otros ocho.

Los diez Programas presupuestarios de estudio son los siguientes:

- E 002 Programa de Atención de Conflictos Agrarios
- E 003 Ordenamiento y regulación de la propiedad rural
- S 177 Programa de Acceso al Financiamiento para Soluciones Habitacionales
- S 213 Programa para Regularizar Asentamientos Humanos Irregulares
- S 254 Programa de Prevención de Riesgos
- S 255 Programa de Consolidación de Reservas Urbanas
- S 273 Programa de Infraestructura
- S 274 Programa de Apoyo a la Vivienda
- U 001 Regularización y Registro de Actos Jurídicos Agrarios
- U 003 Programa de Modernización de los Registros Públicos de la Propiedad y Catastros

Estos diez Programas presupuestarios contienen vinculación de sintaxis, en el sentido de que en su Fin se hace referencia explícita a alguno de los cinco objetivos del PSDATU 13-18. Por otra parte, el Propósito en siete Programas presupuestarios (E003, S177, S213, S255, S273, S274 y U001) está redactado de tal manera que existe vinculación lógica y es posible identificarlo como contribución directa para el logro del objetivo al que se vincula. Los Programas S254 y U003 contienen vinculación lógica en forma de insumo para el logro de algún objetivo sectorial. El Programa E002 manifiesta vinculación lógica indirecta con el logro del objetivo sectorial de alineación.

El PSDATU 13-18 contiene 27 estrategias sectoriales, de las cuales seis son mencionadas de manera explícita como instrumentos de alineación en las Reglas de Operación o en los Lineamientos de cuatro Programas presupuestarios (S213, S254, S273 y U003), mientras que si se consideran las actuaciones que realizan cada uno de los diez Programas presupuestarios bajo examen, entonces las estrategias vinculadas a estos Programas son 21.

Los Programas presupuestarios de estudio fueron creados años antes de la formulación del PSDATU 13-18, y sus objetivos y propósitos no se han modificado. El hecho de que 21 de las 27 estrategias sectoriales señaladas en el PSDATU 13-18

hayan estado vinculadas con la declaratoria normativa o con la actuación de los Programas presupuestarios significa que gran parte de la imagen objetivo del Programa Sectorial ya había sido contemplada e instrumentada en la política pública y en la política territorial del Estado mexicano.

Una de las características de las políticas públicas en la etapa contemporánea, tanto en México como en otras naciones, consiste en la menor intervención del Estado en funciones de planeación y ordenación del territorio. Es indudable que la planeación y el ordenamiento territorial representan instrumentos de gran valor para coadyuvar a mitigar las desigualdades territoriales. Esta actividad representa un reto para el Estado mexicano.

Sección III Pertinencia en la instrumentación

El análisis realizado en esta parte de la evaluación permitió conocer de manera detallada las vinculaciones que existen entre el diagnóstico, los objetivos y estrategias del PSDATU 13-18 con los Programas presupuestarios y sus Indicadores Sectoriales.

El diagnóstico que presenta el PSDATU 13-18 plantea ideas generales sobre algunos problemas en los tres temas que cubre, sin embargo, tiene una limitación de origen que es no realizar un planteamiento preciso sobre qué se entiende por desarrollo agrario, qué por ordenamiento territorial y qué por desarrollo urbano y vivienda; hacia dónde se quiere llegar, y por qué. Esto genera que la información presentada esté desvinculada desde el inicio, que los objetivos y estrategias no correspondan a problemáticas estructurales y prioritarias y, por tanto, que los Programas presupuestarios se encuentren concentrados en algunas actividades y descuiden otras.

Los problemas principales encontrados son que no toda la problemática identificada en el diagnóstico se trata en los objetivos. No todos los objetivos contienen información que se haya mencionado en el diagnóstico. Algunos temas parecen pertenecer a otros objetivos y no en donde están incluidos. Se tiene una mayor concentración de objetivos y estrategias dirigidos a asuntos urbanos, específicamente en el tema de la vivienda, y algunas estrategias no corresponden al tema tratado en el objetivo y da la impresión que se incluyeron sólo para no dejarlas fuera.

Las inconsistencias mencionadas se representan en los Programas presupuestarios y sus indicadores. No se cuenta con una justificación válida del por qué esos Programas y no otros. No se tiene conocimiento de que esos sean los programas prioritarios debido a que tanto en el diagnóstico como en los objetivos y estrategias se manejan variados y numerosos temas que no se tocan en los presupuestos, y

existe una alta atención en sólo dos programas de los diez analizados y no se tiene la razón de esta selección.

En las entrevistas realizadas, los encargados de las dependencias mencionaron que no sólo se trabaja en los Programas presupuestarios sino que se van adicionando otros en el transcurso que no necesariamente cuentan con recursos, y que por lo tanto no aparecen en los documentos analizados. Con respecto a esta cuestión, es importante mencionar que es necesario enfocar esfuerzos en los programas que realmente muestren un impacto significativo en los objetivos y problemáticas planteadas. El hecho de estar continuamente generando nuevas acciones implica una atención dividida, reasignación de recursos humanos, técnicos y económicos, y por ende, descuido en la implementación del PSDATU 13-18.

Las recomendaciones van dirigidas a atender la correspondencia entre la identificación de la problemática y retos, con los objetivos, estrategias y Programas presupuestarios, en donde el planteamiento de las prioridades con su respectiva justificación debería ser el eje rector. Asimismo, es necesario que los tres temas principales del PSDATU 13-18 (desarrollo agrario, ordenamiento territorial, y desarrollo urbano y vivienda) muestren una vinculación a lo largo del documento y las partes que lo componen, de lo contrario, su inclusión parece forzada y sin sustento alguno.

Sección IV Medición del desempeño

Con base en los Lineamientos para dictaminar y dar seguimiento a los Programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, emitidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el seguimiento y la evaluación de los avances de los Programas Sectoriales se llevarían a cabo a partir del diseño e implementación de Indicadores Sectoriales.

Los Indicadores Sectoriales tienen el propósito de coadyuvar al seguimiento, evaluación y logros del Programa Sectorial. El PSDATU 13-18 presenta los siguientes Indicadores:

1. Entidades federativas que llevan a cabo acciones de ordenamiento territorial

2. Declaratorias de Terrenos Nacionales que conforman el patrimonio nacional emitidas

3. Modernización de los registros públicos de la propiedad y los catastros de las entidades federativas

4. Porcentaje de municipios de alto y muy alto riesgo que realizan acciones de prevención de riesgos

5. Porcentaje de viviendas en perímetros de contención urbana

6. Crecimiento de la superficie de los polígonos de contención urbana

7. Densidad de los nuevos desarrollos de vivienda con subsidio federal

8. Inversión federal en movilidad

9. Relación entre el crecimiento de los recursos destinados a financiamientos para mercado secundario de vivienda y el crecimiento de los recursos destinados a financiamiento para adquisición de vivienda nueva

10. Acceso a servicios básicos en la vivienda en localidades rurales asentadas en núcleos agrarios

11. Conflictos sociales agrarios solucionados

12. Porcentaje de asuntos atendidos y relacionados con la defensa de los derechos de los sujetos agrarios

Como se observa, los Indicadores Sectoriales señalados en el PSDATU 13-18 son 12, pero uno de ellos, el Indicador 3, se constituyó en dos sub-Indicadores, por lo que en la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) aparecen 13 Indicadores Sectoriales.

La sección IV abarcó tres grandes rubros de análisis: claridad de los Indicadores; monitoreabilidad, y evaluación de metas. En claridad de Indicadores se tiene que es necesario plantear muy bien el nombre y la descripción de los objetivos sectoriales, ya que existen Indicadores que incorporan de manera implícita mediciones que no son incorporados a los Indicadores. El uso de conceptos como "promoción" "articulación" "consolidación" "facilitación" deben ser no solamente claros, sino medibles, precisos e inequívocos. Por ejemplo, el objetivo 4 del PSDATU 13-18 busca fomentar el acceso a la vivienda mediante soluciones habitacionales bien ubicadas, dignas y de acuerdo a estándares de calidad internacional. Para este objetivo es importante que se midan aspectos vinculados a la noción de vivienda digna. Es decir, clarificar cuáles son los criterios para definir vivienda digna.

Por lo que respecta a la relación entre Indicadores y estrategias de acción se tiene que cada uno de los cinco objetivos del PSDATU 2013-2018 contiene una serie de estrategias sectoriales que están vinculadas a los Indicadores. Sin embargo, esta relación no es explícita y sistemática. Existen múltiples estrategias necesarias para lograr el objetivo. Es importante que en la medida de lo posible, dichas estrategias sean cuantificables para así dar cuenta del avance del objetivo.

En términos de monitoreabilidad del Indicador, sería importante homogeneizar la periodicidad, ya que algunos Indicadores son trimestrales, mientras que otros son anuales y otros más son bianuales. La importancia de dicha homogeneización se ubica sobre todo para el reporte de los logros del Programa Sectorial, que son anuales. Sin embargo, dado que la periodicidad de ciertos objetivos es variable (trimestral, anual o bianual), para aquellos Indicadores que tienen una frecuencia de medición bianual y trimestral, la información proporcionada no indica los valores de acuerdo a dicha periodicidad.

Por ejemplo, el segundo Indicador del primer objetivo (Declaratorias de Terrenos Nacionales que conforman el patrimonio nacional emitidas) tiene una medición trimestral. Las fichas de Indicadores ubicadas en el Reporte Anual únicamente proporcionan el valor anual de dicho Indicador. Así, es difícil identificar con precisión cómo ha avanzado el Indicador en la periodicidad anunciada. Aunque los reportes de avances de los Indicadores presentan el avance de manera sistemática y homogénea, dicha homogeneización en la ficha de presentación no permite la incorporación de valores trimestrales o bianuales. Todo parece que un año, o anual, es la mejor medida de periodicidad para todo Indicador Sectorial.

En términos del reporte de los avances de los Indicadores del PSDATU 13-18, tanto los del 2014 como los del 2015 se ubican en la página institucional de SEDATU, en el apartado de "Documentos". Dicha información, se busca en la sección histórica/archivo y se encuentra bajo "Logros de los Programas 2015".

[http://www.gob.mx/sedatu/documentos/informes-de-programas-derivados-del-plan-nacional-de-desarrollo-2013-2018]. Así mismo, existen los reportes anuales del avance de los indicadores de los Programas Presupuestarios de la Secretaría para el 2015.

En relación a los ajustes presupuestales y a los cambios en la conformación de los Programas presupuestarios vía fusiones o eliminaciones que se llevaron a cabo principalmente en 2016, se puede señalar que es fundamental contextualizar la evaluación del desempeño de los Indicadores con respecto a estos elementos. De los diez Programas presupuestarios de estudio, cuatro se crearon en 2016 como consecuencia de la fusión de Programas (S254, S273, S274 y U001), mientras que tres sufrieron recorte en el presupuesto original de 2016 con relación al presupuesto ejercido en 2015 (E003, S177 y S213). La evaluación de programas de reciente creación, a través de fusiones, generalmente presenta limitaciones iniciales (de organización institucional, operatividad, organización de instrumentos de acción, estrategias y demás) que hacen que el desempeño de los Indicadores sectoriales sea más lento al principio. Es muy probable que esta situación se refleje en el desempeño de los Indicadores Sectoriales en 2016.

Sólo cinco de los 13 Indicadores Sectoriales están diseñados y cuantificados de forma eficiente, aspectos que permiten el seguimiento y evaluación de las metas nacionales enunciadas en el PSDATU 13-18. Estos Indicadores son: 1) entidades federativas que llevan a cabo acciones de ordenamiento territorial; 2) declaratorias de Terrenos Nacionales que conforman el patrimonio nacional emitidas; 3) modernización de los registros públicos de la propiedad de las entidades federativas; 4) modernización de los catastros de las entidades federativas, y 5) acceso a servicios básicos en la vivienda de localidades rurales asentadas en núcleos agrarios.

El porcentaje promedio de avance en los logros de estos cinco Indicadores Sectoriales fue 34 por ciento en 2014, y 41 por ciento en 2015, lo que significó un incremento de siete puntos porcentuales en ese año. Si en 2015 se cubrió la mitad del periodo sexenal, entonces las acciones del PSDATU 13-18 registraron un atraso promedio acumulado de nueve puntos porcentuales. Hasta 2014 se iba bien, pero en 2015 hubo un aumento considerable en el monto del gasto por punto porcentual, y una disminución de la velocidad en el logro de las metas sectoriales.

Introducción

La Ley de Planeación[1] establece la responsabilidad del Ejecutivo Federal en la conducción de la planeación nacional. A partir de esta ley, se sientan las bases para que en cada nuevo periodo de gobierno se dirijan las actividades de la Administración Pública Federal (APF) a la consecución de prioridades nacionales a través de objetivos, metas y estrategias a las que se le asignan recursos y responsables de su ejecución (artículo 3, Ley de Planeación). El Plan Nacional de Desarrollo (PND) es el principal instrumento de planeación en México y a partir de éste se desprenden programas de carácter más específico como los de ámbito sectorial, institucional, regional y especial.[2] Los Programas derivados del PND permiten la alineación de los programas presupuestarios y las acciones institucionales de las dependencias con la planeación nacional. Es decir, establecen la implementación de políticas públicas que responden a los problemas nacionales, identificados durante el ejercicio de la planeación al que convoca el Ejecutivo Federal.

A través de la alineación entre el PND y los programas que de éste emanan, se busca coordinar el trabajo de las dependencias y entidades de la APF, y enfocarlo a la consecución de objetivos estratégicos y metas nacionales. Este vínculo entre la planeación nacional y la programación-presupuestación forma parte de la óptica de orientación al logro de resultados que plantea la necesidad de un sistema de seguimiento y evaluación que pueda generar información que retroalimente la gestión pública en distintos momentos en el tiempo (Kusek 2005). A tres años de la publicación del PND y de sus programas derivados, resulta pertinente realizar una valoración de sus avances y de su instrumentación, con el propósito de identificar fortalezas y áreas de oportunidad que apuntalen la planeación nacional.

El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), de acuerdo con la Ley General de Desarrollo Social, tiene por objeto normar y coordinar la evaluación de las políticas y programas de desarrollo social que ejecuten las dependencias públicas (artículo 72 de la LGDS).[3] De igual manera, en el Programa Transversal para un Gobierno Cercano y Moderno 2013-2018 se

[1] Última reforma publicada DOF 06-05-2015
[2] Entre los Programas Especiales se encuentran tres Programas de carácter transversal definidos directamente en el PND, nos referiremos a ellos a lo largo del documento como Programa Transversal.
[3] Última reforma DOF 01-06-2016

establece como línea de acción promover evaluaciones estratégicas sobre el avance y cumplimiento de los programas, objetivos, políticas y estrategias derivados del PND[4] señalando a CONEVAL, a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y a la Secretaría de la Función Pública (SFP) como los responsables de ello. En este contexto y en atención a lo establecido en el numeral 29 del Programa Anual de Evaluación (PAE) 2016, que faculta al CONEVAL para monitorear y evaluar los Programas derivados del PND 2013-2018, el Consejo coordinó la evaluación de diez programas derivados del PND con el objetivo de identificar hallazgos y recomendaciones que permitan mejorar aspectos de la planeación nacional, en la consecución de objetivos y con ello contribuir a la rendición de cuentas. El objetivo de estas evaluaciones es proveer información útil para la toma de decisiones en materia de planeación estratégica, programación y presupuesto.

La evaluación de los Programas derivados del PND es la culminación de las acciones realizadas por el CONEVAL en los últimos años en materia de análisis de la planeación nacional de la presente administración. Inicialmente, en 2013, se llevó a cabo una revisión a los indicadores de dichos Programas, con lo que se emitieron comentarios para su mejora. En 2014 se diseñó una propuesta metodológica para la Evaluación de Programas derivados del PND, esta metodología se probó en 2015. Con los resultados de este piloto se construyeron los Términos de Referencia implementados en 2016 y se establecieron las bases metodológicas para captar las diferencias que existen entre los Programas Sectoriales y los Programas Especiales (en específico los denominados Transversales) que fueron considerados dentro del ejercicio de evaluación.

La evaluación a los Programas derivados del PND busca analizar cuatro aspectos de la planeación nacional. En primera instancia la consistencia del Programa, lo que implica valorar la vinculación entre las problemáticas enumeradas en el diagnóstico y los objetivos, ambos incluidos en el Programa. En segundo lugar, identificar la coherencia en la alineación entre los programas presupuestarios, líneas de acción y estrategias, con base en los objetivos del Programa y si estos contribuyen a su cumplimiento. El tercer aspecto, determinar si los objetivos se encuentran instrumentados, es decir evaluar la pertinencia en la instrumentación de la política pública a través de los programas presupuestarios u otras acciones institucionales a cargo de la dependencia. Finalmente, analizar cómo se miden los resultados del Programa y el avance en su desempeño.

[4] Línea de acción 2.3.1 señalada en el Programa Transversal para un Gobierno Cercano y Moderno 2013-2018. DOF: 30/08/2013

El instrumento de evaluación se diseñó utilizando como referente la normatividad emitida por la Secretaría de Hacienda y Crédito Pública (SHCP) para la elaboración y el seguimiento de los Programas derivados del PND, a decir el "Acuerdo 01/2013 por el cual se emiten los Lineamientos para dar seguimiento a los Programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018"[5], que incluye los elementos y características que deben contener los Programas para que estos sean dictaminados por la SHCP; la "Guía técnica para la elaboración de los Programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018", que indica las disposiciones y recomendaciones que las dependencias y entidades deberán observar de acuerdo con sus competencias. Finalmente, los "Criterios para la publicación de logros de Programas derivados del PND", que incluye los términos en los que deben publicarse los logros de los Programas derivados del PND. Dicha normatividad es de aplicación generalizada y obligatoria para todos los Programas derivados del PND.

Con el objeto de contar con información sobre la política de desarrollo el Consejo determinó la evaluación a diez Programas derivados del PND: ocho Programas Sectoriales, operados por las dependencias del sector social que tienen mayores recursos asignados, y dos Programas Transversales (ver figura 1). Los objetivos sectoriales son atendidos a través de los Programas Sectoriales que tienen a cargo las dependencias de la APF; mientras que estrategias transversales establecidas en el PND se promueven como componentes transversales dentro de las políticas públicas pertinentes a la problemática que atiende. Una acción transversal, a diferencia de una acción sectorial, corresponde a la atención de una problemática global que, dada la naturaleza compleja de esta problemática, requiere de esfuerzos intersectoriales coordinados para su solución.

Figura 1. Programas derivados del PND 2013-2018 evaluados

[5] Publicado el 7 de junio de 2013 en el Diario Oficial de la Federación.

Fuente: Elaboración propia.
Nota: Las dependencias a cargo de los Programas derivados del PND evaluados, en el orden que aparecen en la figura 1 son: SEDESOL, SEP, SALUD, SEDATU, SAGARPA, SEMARNAT, STPS, SE, INMUJERES y SHCP.

El proceso de evaluación de los Programas derivados del PND se llevó a cabo con la información proporcionada por las dependencias, y que fue recolectada entre los meses de abril y mayo de 2016. Asimismo, se llevaron a cabo reuniones de trabajo y entrevistas entre los funcionarios públicos de las dependencias a cargo de cada uno de los Programas evaluados y los equipos de evaluación externos que desarrollaron la evaluación, lo que resultó en un proceso de evaluación participativo en el que las dependencias revisaron los informes de evaluación y emitieron comentarios sobre los hallazgos identificados por el equipo de evaluación externo.

A partir de los informes entregados por los equipos de evaluación en agosto y como parte del proceso de uso de evaluación que se desarrolla en el CONEVAL y que es uno de los elementos del Sistema de Monitoreo y Evaluación se llevaron a cabo talleres con las dependencias responsables de los Programas derivados del PND sujetos a evaluación, así como con la SHCP, con el objeto de identificar hallazgos y recomendaciones factibles de ser implementadas para mejorar la instrumentación de la planeación nacional, principalmente. El objetivo de estos talleres es parte de la estrategia del CONEVAL de promover el uso de los resultados derivados de la evaluación. Como resultado de los talleres los funcionarios públicos que participaron propusieron acciones concretas para mejorar los Programas a su cargo.
En este informe se presenta la Evaluación del Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano 2013-2018. Dado que esta evaluación forma parte de un conjunto de diez evaluaciones realizadas a Programas derivados del PND, en el primer capítulo se resumen los hallazgos generales que se identificaron de manera

consistente en las evaluaciones y que son una reflexión sobre la normatividad e instrumentación de la planeación nacional. El segundo capítulo contiene la Opinión de la dependencia a cargo del Programa evaluado. En esta sección se puede identificar las acciones que llevará a cabo la dependencia para atender los principales hallazgos de la evaluación y la posición de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano en cuanto al proceso de evaluación. En el capítulo tres se incluyen las preguntas de la evaluación, mismas que abordan las cuatro temáticas descritas anteriormente. Finalmente, el capítulo cuatro concluye y contiene las recomendaciones que el equipo de evaluación externo El Colegio de México consideró pertinente emitir, con base en el análisis conducido.

I. Hallazgos generales de la evaluación a diez programas derivados del PND

Este primer ejercicio de evaluación a los Programas derivados del PND permitió identificar áreas de mejora en el arreglo de la planeación nacional. Se analiza la normatividad nacional en la materia, la Ley de Planeación requiere de una revisión para incorporar elementos que permitan armonizar una planeación de mediano y largo plazo en línea con las prioridades nacionales. Asimismo, la instrumentación de la planeación debe considerar esquemas que puedan adaptarse al contexto económico, social y político en el que se opera, con el objeto de potenciar las acciones concretas del gobierno. Estos hallazgos escapan a las dependencias que se encargan de atender las necesidades de los sectores, pero abren el espacio para futuras intervenciones en materia de evaluación y para que otros actores gubernamentales incluyan esta discusión en sus agendas.

En el marco de lo anterior, además de los hallazgos y recomendaciones específicas que se identificaron para cada uno de los Programas derivados del PND evaluados y que se incluyen en los informes individuales, existen hallazgos de carácter transversal que aplican a todos los Programas y, al presentarse de manera consistente, reflejan las áreas de oportunidad persistentes en el diseño y la forma en la que se conduce la planeación nacional. A continuación se resumen dichos hallazgos.

Existe un desfase de al menos dos años en la implementación del Plan Nacional de Desarrollo. En primera instancia, la Ley de Planeación exhorta al ejecutivo a la elaboración del PND en el que se plasman las prioridades nacionales que serán las directrices del periodo sexenal. Para ello establece un plazo de 6 meses, a partir de la toma de posesión del Presidente, para su publicación.[6] Los programas derivados del PND deben guardar congruencia con este, pero la fecha de publicación es posterior. En el caso de los Programas Transversales estos se dictaminaron a más tardar en agosto de 2013, los Programas Sectoriales en octubre de 2013 y los programas especiales y regionales entre diciembre de 2013 y febrero de 2014.[7] Considerando que la SHCP debe remitir a la Cámara de Diputados en junio de cada año la estructura programática del Presupuesto de Egresos para que este sea discutido y aprobado por el Congreso en noviembre del mismo año, y que es mediante la estructura programática que se implementan los objetivos planteados en los programas derivados del PND, es evidente que existe un desfase de al menos dos años entre la planeación nacional y la implementación de las modificaciones

[6] Artículo 21 de la Ley de Planeación.
[7] Numeral 24 del Acuerdo 01/2013 por el que se emiten los Lineamientos para dictaminar y dar seguimiento a los programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.

programáticas necesarias para cumplir con el nuevo PND y sus Programas derivados.

La operación de las dependencias no se rige por la planeación sino por la presupuestación anual. De manera general existe una desvinculación entre los procesos de programación y de presupuestación con la planeación nacional, priorizando a los primeros. En este sentido, destaca la importancia de considerar la posibilidad de que los actores que deben formar parte en la elaboración de los Programas deben ser no sólo del área de Planeación y Evaluación de las Dependencias sino también de Oficialía Mayor. Esta última área al interior de las dependencias tiene una estrecha comunicación con las Direcciones Generales de Programación y Presupuesto (DGPyP) de la Secretaría de Hacienda. Sin embargo, es posible que la planeación, programación y la presupuestación tenga mecanismos más efectivos si en este proceso se incorporan las Direcciones Generales de Programación, Organización y Presupuesto (DGPOP) de las dependencias, y las Unidades de Evaluación y Planeación, que cuentan con información más detallada la operación de los programas y políticas.

En la normatividad para la planeación nacional se identifican esquemas rígidos y por tanto no es posible reflejar el contexto nacional dinámico. El contexto nacional es dinámico y existen problemas emergentes que, dada la rigidez en la planeación, no se pueden reflejar en los Programas derivados del PND. De igual manera la estructura orgánica de las dependencias puede modificarse, afectando sus atribuciones y por ende los compromisos a los que suscribe la planeación nacional. Se considera pertinente discutir, bajo que condiciones, promover la flexibilidad en la planeación y su adaptación a contextos emergentes puede resultar en alcanzar mejores resultados. La rigidez también se observa en la vinculación de los programas a los objetivos sectoriales pues la normatividad establece una relación lineal mientras que las acciones de los programas pueden afectar varios objetivos. En el ámbito social, donde las problemáticas son multifactoriales, los objetivos sectoriales pueden compartirse entre las dependencias.

Existe dificultad para identificar problemáticas en los diagnósticos sectoriales y vincularlo con objetivos. Un hallazgo consistente en las evaluaciones a los Programas derivados del PND es la necesidad de continuar avanzando en la construcción de diagnósticos sectoriales. Más allá de la rigidez de la estructura o formato requerido para integrarlos (en particular en términos del espacio) es necesario identificar con mayor claridad dos aspectos: la población (o poblaciones) que beneficia el sector, trascendiendo la definición de la población de los programas presupuestarios, e identificar las causas y efectos de las problemáticas enunciadas. Contar con la cuantificación de las poblaciones objetivo por sector en los diagnósticos podría apoyar a las dependencias a demarcar el tamaño de los problemas identificados en el diagnóstico y, a la vez,

facilitar un método para estimar los costos de atención de la problemática; información que es de utilidad en la definición de metas y en la vinculación programática-presupuestaria. Conocer las causas y efectos de los problemas que se buscan atender permite identificar qué intervenciones deben llevarse a cabo y con qué prioridad. De igual manera, esclarece los objetivos que son atribución del sector y facilita que estos sean atendidos a cabalidad, tomando en consideración diversas líneas de acción en función de las propias causas de un problema específico. En este contexto, la vinculación programa presupuestario-objetivo sectorial no se ha definido de la manera más adecuada. En particular de cara a la reestructuración programática de 2016, algunos objetivos sectoriales quedaron desatendidos o fuera de las atribuciones de la dependencia.

Se considera un acierto la inclusión de indicadores que permitan medir el avance en la consecución de los objetivos transversales y sectoriales. Esta innovación en la manera en la que se establecieron los Programas derivados del PND vigentes permite establecer metas y medir el avance en el desempeño de los objetivos de la planeación nacional. Contar con indicadores orientados a resultados permite monitorear y tomar decisiones oportunas, cuando se observan avances modestos. Queda aún espacio para mejorar la definición de estos indicadores, pues algunos son más apropiados para medir la gestión gubernamental en lugar de los resultados estratégicos. Otros indicadores fueron pertinentes al momento de su definición, pero actualmente no pueden estimarse debido a que las instituciones (nacionales o internacionales) que generaban las fuentes de información decidieron no levantarlas, existen fuentes de información adicional que pueden mejorar su estimación, o en algunos casos, los indicadores no dan cuenta de las acciones de la dependencia pues su diseño resultó lejano al quehacer de las instituciones e influido por otros elementos de la dinámica nacional o internacional, que están fuera del control gubernamental.

Se definieron Programas de carácter Transversal que atienden temáticas que son responsabilidad de todos los sectores como el de igualdad de oportunidades y no discriminación contra las mujeres y el de democratización de la productividad. La implementación de estos programas de carácter transversal se enfrenta a dos retos. Los Programas Transversales se instrumentan a través de los Programas Sectoriales y para ello se definieron líneas de acción para cada una de las dependencias. Estas líneas de acción no necesariamente son las más adecuadas en términos de las atribuciones de la dependencia y las acciones que ya venían llevando a cabo. Aunado a esto, las dependencias priorizan la consecución de sus objetivos sectoriales al ser responsables directos de los mismos. Por ello, una mejor forma de definir las líneas de acción transversales sería incorporarlas en los objetivos sectoriales permeando la política del sector, en lugar de definirlos de manera separada. El segundo reto es promover acciones que resulten en una mayor

claridad sobre aquellos actores responsables de dar seguimiento a estas estrategias pero también claridad acerca de las funciones y responsabilidades de los coordinadores respecto de los programas transversales. En este sentido, la capacitación para implementar las estrategias transversales de extrema relevancia.

Bajo este contexto de hallazgos de aplicación generalizada, se espera que la información que se incluye en el presente documento permita mejorar la toma de decisiones estratégica.

II. Posición institucional de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano

1. Uso de las recomendaciones de la evaluación

El Informe Final de la Evaluación del Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano 2013-2018, elaborado por el Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales de El Colegio de México, es el reflejo de un proceso participativo entre el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), el Equipo Evaluador y la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU). Derivado de ello, a continuación se presentan las acciones de mejora que la Dependencia, en la medida de lo posible, realizará para atender aquellas recomendaciones consideradas factibles y de relevancia para la mejora del Sector. Sin embargo, es importante mencionar que el análisis puntual y la justificación correspondiente de cada recomendación factibles y no factibles se realizará en apego a lo que se determine posteriormente, conforme la agenda de trabajo para las modificaciones pertinentes, así como lo que señale el Programa Anual de Evaluación 2017, mediante el proceso para la clasificación de Aspectos Susceptibles de Mejora.

Cuadro 1 Principales mejoras a realizar por la dependencia o entidad

Sección / Número de pregunta	Texto del Informe	Punto de vista de la dependencia o entidad	Acción de mejora realizada por la dependencia o entidad
Consistencia del Programa derivado del PND. P. 1	Replantear los ejes ordenadores del diagnóstico, esclareciendo de inicio el concepto de ordenamiento territorial y mencionando de inicio que si bien no existe una definición única del mismo, éste hace referencia al menos a dos aspectos: a la relación entre la población y el medio físico-social en que ésta habita, y a la gestión sobre ese territorio. Igualmente se recomienda hacer mención de que el ordenamiento territorial se logra a diferentes escalas y mediante la gestión y coordinación de diferentes órdenes de gobierno.	El Equipo Evaluador al realizar el análisis de la consistencia del programa identifica las cualidades del ordenamiento territorial, señalando su carácter y reconociendo la diversidad del territorio. De manera específica, las recomendaciones de este apartado derivan del estudio conceptual con el propósito de ahondar en el conocimiento del ordenamiento territorial y de quienes participan en el mismo como un proceso planificado que implica tener distintas acciones que se lleven a cabo de manera	Fortalecimiento y/o actualización del Diagnóstico con la visión actual de la Secretaría de Desarrollo, Agrario, Territorial y Urbano.

I.- Consistencia del Programa derivado del PND. P. 1	En función de lo anterior, se propone que los aspectos rural y urbano del diagnóstico se planteen en relación a las escalas nacional, estatal y municipal, señalándose que ordenar el territorio implica atender las diferentes formas que éste sume (en su estado natural y en su estado transformado o espacio construido), la relación entre población y recursos, y la gestión pública (relación con la administración en sus diferentes órganos de gobierno en cumplimiento de sus respectivas responsabilidades).	coordinada. Se reconoce la necesidad de contar con elementos suficientes que permitan a la SEDATU la definición, alcances y el campo de actuación en el ordenamiento territorial. El contar con claridad en la definición de ordenamiento territorial con la visión actual de la SEDATU permitirá mejorar los instrumentos de política pública sobre el territorio a escala nacional, regional, estatal, municipal y local en el aprovechamiento de la tierra, articular acciones, así como, la identificación de las problemáticas.	Fortalecimiento y/o actualización del Diagnóstico.
I.- Consistencia del Programa derivado del PND. (Resumen Ejecutivo)	No perder de vista que la Meta Nacional es un "México incluyente" y que el ordenamiento territorial es un instrumento de política pública dirigido a "proveer un entorno adecuado para el desarrollo de una vida digna" (objetivo 2.5 de la Meta Nacional). Esto significa que debe hacerse explícito la forma en que cada estrategia planteada va a impactar en el bienestar de la población y a garantizar el ejercicio de sus derechos sociales.	Si bien se considera un buen análisis del ordenamiento del territorio y el impacto en la planeación nacional. No se considera como una recomendación.	
I.- Consistencia del Programa derivado del PND.	Ofrecer información de las localidades rurales en relación con la población que permitan identificar	Es factible establecer las características de las localidades en cuanto a equipamiento y	Previo a las intervenciones del Sector en las localidades, verificar el equipamiento.

P. 1	retos y problemas a enfrentar. Por ejemplo, localidades que carecen de servicios básicos, equipamientos, etc. Según tamaño de la localidad. Población en edad escolar según tamaño de la localidad. La misma recomendación, en relación a las áreas urbanas. Dar prioridad a indicadores que establecen la relación población-recursos.	acceso a servicios básicos, y las características de la población que vive en ellas, no obstante es necesario señalar tres limitantes: • La información de las características de la población por localidad provienen de 2010. • Los datos sobre el equipamiento de las localidades provienen de 2010; para los datos de 2014 a nivel localidad, no hay datos de características de la población. • Para las áreas urbanas no es factible usar la información a nivel localidad sino que se requiere de agregaciones geográficas menores como las AGEB o manzanas; y tampoco es posible asociar datos de población.	
I.- Consistencia del Programa derivado del PND. P. 2	Revisar los aspectos que han sido explícitamente identificados como problemáticas en el PSDATU 13-18, y diferenciar aquellos aspectos que no son problemas sino son causa de los problemas, o simples declaratorias sin sustento. Seguidamente, excluir de la declaración de problemas, todas las propuestas, causas de problemas, e instrumentos que se utilizan para coadyuvar al ordenamiento territorial. Por ejemplo, en vez de plantear como problema la existencia de vivienda abandonada y mal	Derivado de la recomendación se considera conveniente trabajar de manera coordinada para reordenar la información, identificar causas y como consecuencia las estrategias pertinentes para una atención precisa que refleje los avances en la Secretaría.	Definición de la problemática contemplando las acciones emblemáticas, logros o cambios legales, normativos e institucionales fundamentales.

	localizada, identificar que ello fue causa de la falta de regulación por parte del Estado. Al identificarse que el problema radica en la falta de regulación, la estrategia a señalar se plantea como una medida regulatoria para la producción de vivienda. Por ejemplo, sólo apoyar subsidios en zonas de contención de la mancha urbana: a mayor acceso a servicios y lugares de trabajo, mayor posibilidades de apoyo estatal. Esto ya se está atendiendo.		
I.- Consistencia del Programa derivado del PND. P. 2	Ser más específico en la definición de los problemas, así como en las estrategias posibles de implementar. Por ejemplo, plantear la pobreza como el problema del Sector agrario, sólo deja en el lector dudas respecto del conocimiento sobre el Sector. Además, presentar propuestas de solución para ello, sobrepasa los objetivos del PSDATU 13-18. También lleva a proponer estrategias de acción que no tienen sustento en el diagnóstico, de modo que no se puede cumplir la condición de que cada estrategia esté vinculada a contribuir a la resolución de un problema identificado. Es deseable además, que cuando se plantee una estrategia, se describan los impactos directos esperados de la misma.	Se considera que la recomendación es similar a la anterior. La reflexión es que podría atenderse con una definición más clara de la problemática reflejada en el Diagnóstico en la medida de lo posible bajo las condiciones que sean establecidas.	Definición de la problemática contemplando las acciones emblemáticas, logros o cambios legales, normativos e institucionales fundamentales.
I.- Consistencia del Programa derivado del PND.	En lo referente a la problemática urbana, incorporar no sólo el problema de la vivienda, sino otras	La SEDATU realizará un esfuerzo por atender las recomendaciones del evaluador y se valorará cuáles de las	

P. 1	dimensiones problemáticas como la expansión urbana descontrolada, segregación, problemas de contaminación, inseguridad, etc. Esas dimensiones competen sin lugar a dudas al ordenamiento territorial y se vinculan de forma clara a los objetivos 2 y 3 del PSDATU 13-18.	problemáticas planteadas en esta recomendación competen a la Secretaría. Hubiese sido importante contar de estudios en el ámbito nacional y referentes internacionales de políticas públicas que han sido exitosas en la atención de las problemáticas que el evaluador colocó en el informe.	
I.- Consistencia del Programa derivado del PND. P. 2	Incorporar conceptualmente, como estrategias algunas acciones concretas que ya han sido implementadas en la presente administración. Por ejemplo, se puede plantear que para dar respuesta a la dimensión de hacinamiento en las viviendas se propone incrementar el tamaño de la vivienda (metros cuadrados y también el número de cuartos); para enfrentar el problema de mala localización de la vivienda, se dará prioridad en los subsidios a viviendas localizadas en áreas de contención de la mancha urbana, y se promoverá la re densificación de la ciudad. Igualmente, se puede plantear que el ordenamiento territorial, se logra en parte promoviendo la inversión, en zonas de alta marginalidad. Y mencionar algunos mecanismos para ello.	Se valorará la factibilidad de incorporar estrategias nuevas derivadas de las acciones que se han implementado en la SEDATU. Hoy día se trabaja en 12 ejes estratégicos. De ser posible, se considerará en los trabajos que se realicen para el fortalecimiento y/o actualización del Diagnóstico.	Fortalecimiento y/o actualización del Diagnóstico – Definición de Estrategias que dé cuenta de acciones o resultados concretos.
I.- Consistencia del Programa derivado del PND.	Ofrecer información que vincule población y territorio, acciones de gestión pública y territorio, o Población.	Se considera necesario vincular las características de la población y las localidades, con las	Fomentar el registro confiable y oportuno de todas las acciones realizadas por el Sector, a través de un Comité

P. 1	Esto permite dar cuenta sistemática de las oportunidades materiales que ofrece el PSDATU 13-18. Por ejemplo, créditos y subsidios otorgados a población rural con diferentes objetivos; tendido vial o caminos realizados para conectar localidades aisladas; convenios o acuerdos con otras secretarías (Salud, Educación) para construir, rehabilitar, equipar, instalaciones de salud y educación.	acciones que ya realiza La SEDATU a través de sus programas presupuestarios. Con ello se logrará tener un panorama integral de la distinta característica, incluyendo la ubicación geográfica, la temporalidad y razones, de las acciones (padrón).	Técnico, el cual normará la sistematización y características del padrón, procurando incluir a todos los participantes del Sector
I.- Consistencia del Programa derivado del PND. P.3	Para mejorar la incorporación del PROIGUALDAD 13-18 se recomienda incorporar en los esfuerzos de titulación –histórica y actual- la explicita incorporación de las mujeres como titulares, co-titulares, como beneficiarias del patrimonio inmueble particularmente de tierra y vivienda. Asimismo revisar los criterios de asignación de crédito para tierra y vivienda destinado a mujeres: mujeres jefas de familia, madres solteras, mujeres solas (podría pensarse en bonos de cuota inicial, bonos para construcción, reparación de vivienda, inversión en actividades productivas, compra de maquinaria).	Se considera necesario reforzar la perspectiva de género. Sin embargo, se revisará en qué casos aplica la recomendación. Dentro de este tema la SEDATU ha logrado establecer acciones a partir de la perspectiva de género que en todo caso buscan reducir la brecha de desigualdad que desfavorece a las mujeres, específicamente en las acciones que apoya esta Secretaría.	De llevarse a cabo la recomendación, se podría referir en los reportes de acciones y logros a favor de las mujeres.
I.- Consistencia del Programa derivado del PND. P.3	Incorporar la perspectiva de género como prioritario y urgente en la movilidad urbana ya que es el medio que las mujeres usan masiva y cotidianamente para participar en las actividades vinculadas a la educación,	Se considera necesario reforzar la perspectiva de género. Es necesario mencionar que la SEDATU está orientando sus políticas y estrategias con criterios de equidad en el Sector como por ejemplo: la ciudad de las mujeres, ciudades	De llevarse a cabo la recomendación, se podrá ver reflejada en el reporte de acciones y logros que realizan desde la perspectiva de género.

	formación y sociabilidad.	seguras para las mujeres, esquemas de vivienda para jefas de familia y otros. Asimismo, se hace mención que la perspectiva de género se ha colocado como una acción transversal en las Reglas de Operación de los programas sociales.	
II. Coherencia en la alineación P. 5	Con relación a los Programas presupuestarios que están vinculados a los objetivos, estrategias y líneas de acción del PSDATU 13-18 se recomienda que cuatro Programas corrijan la redacción de su propósito en su MIR correspondiente, de tal manera que estén enfocados hacia resultados, y no a ideales o a la población objetivo que atienden. Estos Programas son el E002, S213, S255 y S274.	Se considerará la pertinencia de la recomendación. Sin embargo, es importante mencionar que de realizarse sería en próximos ejercicios fiscales conforme a las fechas establecidas en los "Criterios para el registro, revisión y actualización de la Matriz de Indicadores para Resultados y la Ficha de Indicadores del Desempeño de los programas presupuestarios para el ejercicio fiscal correspondiente."	Elaboración de Matrices de Indicadores para Resultados con apego a la Metodología de Marco Lógico de CONEVAL, atendiendo la Guía para la Construcción de la Matriz de Indicadores para Resultados, Guía para el diseño de Indicadores Estratégicos y Guía para la Construcción de la Matriz de Indicadores para Resultados.
II. Coherencia en la alineación P. 6	Para complementar la evaluación sobre la correspondencia entre el Programa Sectorial y sus Programas presupuestarios vinculados, más allá de la contrastación entre el discurso escrito del PSDATU 13-18 y la normatividad de los Programas presupuestarios, se sugiere analizar las acciones que efectivamente llevan a cabo los Programas presupuestarios.	Es importante recordar que esta evaluación se realizó basándose en 10 del conjunto de programas que lleva a cabo la SEDATU. Si bien se considera que el análisis planteado por el evaluador permitiría mejorar la vinculación, se considera que las acciones actuales sí tienen un impacto relevante en el cumplimiento de los objetivos sectoriales.	Análisis de la operación de cada uno de los programas con apego a la Metodología de Marco Lógico del CONEVAL o bien la identificación de intervenciones del Sector que hoy en día se atienden y que no están siendo reflejadas en el PSDATU 13-18. Con el fin de que se refleje en los logros del Sector.
II. Coherencia en la alineación P. 7	Existen seis estrategias sectoriales que son ámbito de actuación de dos o más Programas presupuestarios. En estos casos, como en otros, es conveniente formalizar convenios de	Se valorará la pertinencia de la recomendación, ya que es importante considerar la esencia de cada programa presupuestario para determinar su intervención.	Análisis y caracterización de la población objetivo y zonas de actuación de los programas presupuestarios.

	cooperación entre Programas presupuestarios para que la actuación de cada uno sea de carácter complementario y no competitivo.		
Pertinencia en la instrumentación/ Presupuesto de los Programas presupuestarios P8.	Los rubros de infraestructura, equipamiento y vivienda son los que cuentan con mayor presupuesto. Se deberá valorar si estos elementos seguirán concentrando la mayor parte de los recursos federales, o existen otros a ser atendidos en el corto y mediano plazo.	Si bien la asignación presupuestal no depende completamente de la SEDATU, se considera una buena recomendación realizar el análisis presupuestal para una mejor distribución del presupuesto. Sin embargo, nuevamente se aclara que el presupuesto se distribuye entre el conjunto de programas presupuestales y no necesariamente atiende o requiere una distribución equitativa, ya que, esto subyace a los propios objetivos sectoriales y acciones estratégicas que delinea la SEDATU.	Análisis presupuestal del Sector.
Medición del desempeño del Programa derivado del PND P9.	Analizar rigurosamente la definición de cada Indicador y garantizar que conceptos cualitativos tales como eficiencia, articulación, vivienda digna, calidad de vida o condiciones dignas, que son utilizados en los objetivos sectoriales se vean reflejados en los Indicadores. Esto se puede lograr ya sea replanteando la manera en que se definen los objetivos o bien incorporando nuevos Indicadores, siguiendo los Lineamientos para dictaminar y dar seguimiento a los programas derivados	Se considera que al fortalecer el Diagnóstico y mejorar las definiciones conceptuales, se podrán especificar variables que permitan medir aspectos cualitativos de una mejor manera. No obstante lo anterior, se realizará un análisis metodológico de los indicadores actuales que conforman el PSDATU 13-18.	Analizar los conceptos involucrados en los indicadores actuales, independientemente de que se tenga que realizar una reestructura en el Diagnóstico para fortalecer, modificar, reemplazar o bien eliminar indicadores.

	del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.		
Medición del desempeño del Programa derivado del PND P11.	En general, los 13 Indicadores Sectoriales ayudan a medir algunos aspectos relevantes planteados en los objetivos del PSDATU 13-18. Sin embargo, quedan varios aspectos en dichos objetivos que no están siendo cubiertos por los Indicadores. Entre dichos aspectos, por ejemplo, se encuentra la falta de consideración por la promoción de ciudades productivas, competitivas, incluyentes y sustentables. Es decir, no existe ningún indicador que busque dar cuenta de estos cuatro aspectos fundamentales del objetivo. Asimismo, el elemento "calidad de vida" tampoco está siendo cubierto por los tres indicadores existentes.	Esta recomendación es similar a la anterior, por lo que se considera que se puede atender de la misma manera.	Analizar los conceptos involucrados en los indicadores para fortalecer, modificar, reemplazar o bien eliminar indicadores.
Medición del desempeño del Programa derivado del PND P11.	Sólo cinco de los 13 Indicadores Sectoriales permiten medir y valorar el logro de las acciones del PSDATU 13-18. Los ocho Indicadores restantes presentan las siguientes limitaciones: i) no tienen información sobre logros en 2014, o en 2015, o en ambos; ii) el valor de la meta de 2018 es menor al de la línea base, generalmente 2013, y no son indicadores regresivos, y iii) los valores de los logros en 2014 y 2015 son significativamente mayores a los de la meta 2018. Es necesario corregir la metodología de estos ocho Indicadores para que	Este hallazgo se considera de gran importancia para el mejoramiento de los indicadores del PSEDATU 13-18. Debido a esto, se realizará una revisión de las metodologías de cálculo de cada uno de ellos, así como de las fichas técnicas correspondientes.	Las modificaciones se atenderán en cada indicador de acuerdo a las recomendaciones específicas y la naturaleza de cada uno con la finalidad de corregir la metodología de los Indicadores que presentan limitaciones para que coadyuven a cuantificar y dar seguimiento a los logros del PSDATU 13-18, así como de las fichas técnicas de los indicadores.

	coadyuven a cuantificar y dar seguimiento a los logros del PSDATU 13-18.		
Medición del desempeño del Programa derivado del PND P11.	En relación a la valoración de las metas de los Indicadores Sectoriales se propone transparentar el proceso de toma de decisión que resultó en la realización de esfuerzos de fusión de varios Programas presupuestarios. Por ejemplo, Para poder evaluar el desempeño de las metas propuestas por el Programa de Infraestructura 2016, es importante entender que dicho programa fue producto de la fusión de cinco Programas presupuestarios (Programa de Fomento a la Urbanización Rural; Programa de Reordenamiento y Rescate de Unidades Habitacionales; Rescate de Espacios Públicos; Programa Hábitat; Programa de Desarrollo de Zonas Prioritarias). Para hacer un análisis prudente no solamente de los objetivos sectoriales, sino del desempeño de sus indicadores, es importante contextualizar dichos indicadores en un marco institucional caracterizado por recientes modificaciones que pudiesen influenciar en el análisis, tanto de la pertinencia del objetivo, como también de la factibilidad de las metas planteadas en los plazos correspondientes.	Es importante mencionar que, para algunos indicadores, la información para reportar dejó de ser generada como consecuencia de la fusión s y re sectorización de programas Esta recomendación se puede atender mediante la ficha técnica de los indicadores, incluyendo información que permita contextualizar la metodología utilizada para la determinación de metas. Este análisis deberá realizarse en cada uno de los indicadores del PSDATU 13-18.	Con base en el Diagnóstico de los programas fusionados, se elaborará una descripción que permita al lector comprender la metodología utilizada para determinar las metas de los programas.

2. Posición Institucional respecto de la evaluación

Desde el mes de abril se trabajó de manera coordinada para la integración y elaboración de la presente evaluación. De manera general, fue un proceso cooperativo entre los participantes, por lo que la evaluación se considera un instrumento valioso para el análisis de la planeación en la SEDATU, específicamente en la identificación de deficiencias metodológicas y en el análisis retrospectivo y prospectivo en el que la SEDATU desarrolla sus acciones. Respecto al informe de la evaluación se tienen los siguientes comentarios:

El informe final refleja los resultados y áreas de oportunidad en la planeación sectorial de la SEDATU, de modo que se coincide con la mayoría de las recomendaciones presentadas por el Equipo Evaluador, las cuales se consideran un insumo de gran importancia para la mejora del Sector. Sin embargo, es importante advertir al lector que la evaluación presenta limitantes derivadas de los Términos de Referencia de la misma; es decir, actualmente el Sector cuenta con 28 programas presupuestarios a su cargo; el análisis de este documento considera únicamente a 10 de ellos[8] y como consecuencia una subestimación asociada a las acciones principales o prioritarias llevadas a cabo y establecidas en el informe, ya que, el análisis realizado no incluye la totalidad de programas presupuestarios que cuentan con presupuesto de la SEDATU.

El documento presenta inconsistencias dado que en algunas secciones considera que todos los programas existían desde antes de la elaboración del Programa Sectorial, sin embargo, varios de ellos son resultados de fusiones realizadas para la estrategia programática a emplear en 2016.

Respecto a los programas fusionados es conveniente precisar lo siguiente: el programa presupuestario U001 "Regularización y Registro de Actos Jurídicos Agrarios" es producto de la fusión de los Programas presupuestarios E004 "Registro de actos jurídicos agrarios" y U001 "Fondo de apoyo a núcleos agrarios sin regularizar (FANAR)" resta precisar que el nombre correcto del programa de regularización de núcleos agrarios fue "Fondo de apoyo a núcleos agrarios sin regularizar (FANAR)" y no como se menciona en el cuerpo de la evolución. Asimismo, los anexos entregados y los señalados en el texto presentan una imprecisión en cuanto a numeración.

[8] Los Términos de Referencia acotan que la evaluación se realizará considerando únicamente los objetivos, las estrategias y líneas de acción que son de competencia del CONEVAL, es decir, aquellas que involucren temas de desarrollo social.

La SEDATU agradece al Equipo Evaluador el esfuerzo realizado para llevar a cabo esta evaluación en apego a los Términos de Referencia y se compromete a establecer una agenda de trabajo que involucre un análisis de las recomendaciones para poder llevar a cabo su implementación. Sin embargo, para la atención de algunas de ellas es necesario establecer mecanismos y estrategias intergubernamentales e interinstitucionales, lo que permitirá en la manera de lo posible la factibilidad para implementar las recomendaciones. Asimismo, como se recomendó en la evaluación, se realizará una búsqueda intensiva de la información disponible para poder elaborar una mejor caracterización de los problemas que atiende la Secretaría.

3. Comentarios específicos

3.1 Sobre los resultados de la evaluación

En general, se considera que la mayoría de los hallazgos se encuentran debidamente justificados, los cuales son considerados como áreas de mejora. Sin embargo, el apartado de amenazas hace alusión únicamente a problemas detectados en el PSDATU 13-18 y deja de lado las dificultades que se presentan a nivel agregado y el contexto que involucra la planeación del Sector y la implementación de los cambios sugeridos.

Por otro lado, en los alcances establecidos en el TdR se menciona que los hallazgos y resultados derivados de la evaluación servirán para proveer recomendaciones en materia de planeación estratégica, programación y presupuesto. Sin embargo, las recomendaciones no están planteadas en términos de actores que deben implementarlas, los plazos para su realización y el nivel en términos de planeación, instrumentación y otros. Adicionalmente, algunas recomendaciones son demasiado extensas y poco claras, por lo que, se pierde el sentido y la objetividad de la recomendación, las cuales también carecen de propuesta por parte del Equipo Evaluador.

Se considera pertinente las observaciones sobre la falta de claridad en las problemáticas, la carencia de vinculación de los objetivos con las estrategias y acciones. Sin embargo, considerando la planeación actual de la Secretaría se requiere de una revisión y un análisis profundo para la incorporación en el mediano y largo plazo de cada una de las recomendaciones plasmadas en el informe, asociadas a esta temática, de tal manera que se incorporen los elementos necesarios que permitan atender las recomendaciones y de esta forma se enriquezca la agenda actual de la Secretaría, ya que, la mayoría de las recomendaciones son de origen conceptual y de definición de la problemática que apunta a la elaboración de un nuevo Diagnóstico. Sin embargo, se considera que es más factible, en el corto plazo para el ejercicio 2017, el modificar la MIR del

PSDATU, dado que, la debilidad que se señala en los indicadores, se considera de suma importancia para la modificación, eliminación o inclusión de indicadores que permitan medir el avance de objetivos en el corto plazo. Por otro lado, respecto a la frecuencia de medición de los indicadores se considera que estos cumplen con una periodicidad que permite medir el avance de los mismos, los cuales se observan en el Informe de Logros del PSDATU 13-18.

3.2 Sobre el proceso de la evaluación

El proceso de evaluación tuvo como principales soportes:

- La reunión inicial entre las dependencias responsables de los programas sectoriales, el CONEVAL en su función de coordinador de las evaluaciones, y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. En dicha reunión se especificaron los alcances de la evaluación, el cronograma de atención, los objetivos y resultados esperados de la evaluación, así como el uso de la misma. De igual forma fue importante la precisión de que no se pretendía evaluar el desempeño de los programas, sino su contribución al cumplimiento del Programa Sectorial y el enfoque en cuatro temas principales: consistencia del programa; coherencia en la alineación; pertinencia en la instrumentación; y, los avances y desempeño.

- El análisis de la información documental solicitada y entregada al equipo evaluador, constituye la evidencia objetiva de las acciones desarrolladas, las normas que regulan su ejecución y los resultados obtenidos, entre otros.

- Las entrevistas y reuniones de trabajo sostenidas con las distintas instancias que participaron en la evaluación, sobre todo aquellas desarrolladas con las áreas encargadas de la operación de los programas y las tres subsecretarías contribuyeron para tener una visión objetiva de la SEDATU.

- Se considera necesario establecer claramente los alcances de la evaluación del Programa Sectorial a nivel operativo, dado que no refleja todas las acciones que la Secretaría lleva a cabo, lo anterior se atribuye a que la evaluación a programas sectoriales es un proceso inédito y de nueva creación.

3.3 Sobre el desempeño del equipo evaluador

Es imprescindible que el Equipo Evaluador tenga amplia experiencia en los temas propios del Programa Sectorial, lo cual ocurrió con el equipo encargado de la evaluación PSDATU 13-18.

Si bien no es necesaria la presencia de todo el equipo evaluador para cada una de las etapas del proceso de evaluación, si parece conveniente la asistencia de cada uno de los integrantes durante las reuniones y/o entrevistas de trabajo con personal encargado de la operación de las acciones o programas. La conveniencia es en dos sentidos: (1) en un inicio porque permitiría que la información que recibe cada uno de ellos sea homogénea, y (2) porque en su calidad de expertos en la materia, podrían enriquecer y orientar el desarrollo de las entrevistas y reuniones para el cumplimiento de los objetivos de la evaluación.

La interacción con el equipo evaluador fue útil al permitir tener un contacto directo, lo que resultó en una valoración objetiva de la evaluación y aclaración de dudas. Durante el desarrollo de la evaluación el equipo mostro interés y entusiasmo por la realización de la evaluación.

3.4 Sobre la institución coordinadora

Se agradece el trabajo de coordinación del CONEVAL y el apoyo en todo el proceso para el desarrollo de la Evaluación. Sin embargo, se considera pertinente que para este tipo de evaluaciones se estipule un plazo mayor para un mejor análisis por parte del Equipo Evaluador.

Si bien el CONEVAL no es la instancia evaluadora, es oportuno mencionar que su participación como instancia coordinadora debe ser permanente, sobre todo en el proceso de entrevistas para contar con información que le permita evaluar el desempeño del Equipo Evaluador y contrastarlo con los resultados y comentarios provenientes de la instancia evaluada.

Asimismo, se sugiere que desde un inicio se clarifique el proceso a seguir una vez concluida la evaluación, dado que parece ser que el proceso a seguir depende de los resultados obtenidos. Esto podría incorporar un elemento de subjetividad, reconociendo que esto último no es de la completa competencia del CONEVAL sino también de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Es importante que como instancia coordinadora diera el seguimiento respecto a sus competencias para la consolidación de las mejoras y atención de cambios sustanciales y de fondo en futuras administraciones.

III. Evaluación del Programa Sectorial de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano 2013-2018

La evaluación está divida en cuatro secciones: i) la consistencia del programa derivado del PND; ii) la coherencia en la alineación; iii) la pertinencia en la instrumentación, y iv) la medición del desempeño del programa derivado del PND. Estas secciones se analizaron a través de doce preguntas, pero también se incluye un análisis de Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas (FODA). Las preguntas se diseñaron con base en la normatividad aplicable para la planeación nacional en la que destaca la Ley de Planeación, el Acuerdo 01/2013 por el que se emiten los Lineamientos para dictaminar y dar seguimiento a los programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 y la Guía técnica para la elaboración de los programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, emitida por la SHCP. La evaluación busca identificar cómo se puede mejorar la instrumentación de la planeación nacional.

Consistencia del Programa derivado del PND

El propósito de esta sección consiste en analizar la consistencia del Programa, es decir identificar la pertinencia del diagnóstico, la vinculación entre la problemática y los objetivos del Programa Sectorial. Analizar la suficiencia de éstos para atender los problemas identificados en el diagnóstico, si son consistentes y están orientados a resultados. Este apartado va dirigido a responder si en el diagnóstico de las problemáticas que atiende el PSDATU 13-18 se incluyen una serie de elementos, mismos que dan cabida a las preguntas 1, 2, 3 y 4 de la presente evaluación.

1. En el diagnóstico de las problemáticas que atiende el Programa Sectorial existe:
a) Una identificación clara y acotada del(os) problema(s) que pretende atender
b) Información sobre las causas, efectos y características de la población que presenta el problema
c) Información sobre las tendencias históricas de la problemática, de al menos cinco años previos, y sobre la situación actual

d) Políticas que han sido instrumentadas en México para resolver la problemática y sus resultados

Antes de responder la pregunta 1, es necesario aclarar que la SEDATU y el PSDATU 13-18 no tenían antecedentes en la Administración Pública Federal y derivan de un intento de poner en armonía el ámbito agrario y urbano, para lo cual se integraron las diferentes dimensiones del ordenamiento territorial: desarrollo agrario, regional, y urbano y vivienda. Igualmente que los lineamientos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) para determinar los requerimientos de información que

deberá incluir le exigen dar prioridad a los mecanismos de planeación de programas y proyectos de inversión (SHCP, 2013).

Como resultado tanto de este primer intento de unificación, como de los lineamientos definidos por la SHCP, el PSDATU 13-18 presenta varias inconsistencias conceptuales y metodológicas, así como insuficiencias en el reconocimiento de las problemáticas que pretende atender. En general, resalta que el PSDATU 13-18 no presenta información sobre las tendencias históricas de las problemáticas que pretende atender, ni sobre políticas implementadas previamente en materia territorial y que le servirían de base para respaldar los planteamientos a través de los cuales pretenden cumplir con los objetivos del PSDATU 13-18. La evaluación que se presenta a continuación señala las inconsistencias en el PSDATU-13-18, con el ánimo de que puedan ser revisadas y superadas en futuros replanteamientos.

Un primer aspecto a considerar es que el diagnóstico está fragmentado en tres ámbitos temáticos: Desarrollo Agrario; Ordenamiento Territorial, y Desarrollo Urbano y Vivienda. Es de destacar que el primero y el último aspecto señalados, son parte constitutiva del ordenamiento territorial, por lo que en principio, la clasificación ordenadora del diagnóstico constituye una primera imprecisión conceptual del mismo. Quizá sería necesario que se revise la propia organización administrativa de la propia SEDATU, a manera de integrar el ordenamiento territorial conceptual y empíricamente.

Para dar una mayor consistencia al PSDATU 13-18, es aconsejable replantear los ejes ordenadores del diagnóstico, mencionando de inicio que si bien no existe una definición única del ordenamiento territorial, éste hace referencia al menos a dos aspectos: i) a la relación entre la población y el medio físico-social en el que habita, y ii) a la gestión sobre ese territorio. En consecuencia, el ordenamiento territorial comprende tanto las diferentes formas que asume el territorio (en su estado natural y en su estado transformado o espacio construido), y debe ser analizado e instrumentado en sus diferentes escalas (nacional, estatal, municipal), tamaños y formas de asentamiento (poblados rurales, localidades según tamaño), tamaños y formas de interrelación. Asimismo, debe especificar que la interrelación entre el desarrollo agrario y el desarrollo urbano, se produce tanto en la transformación equilibrada del suelo rural a urbano (a diferentes escalas), como en la dotación de servicios y equipamientos, y el incremento del capital humano (condiciones de vida de la población). Además, que para ello, es necesaria la participación de los tres órdenes de gobierno en cumplimiento de sus respectivas responsabilidades.

Un segundo aspecto observado en el diagnóstico es el desbalance en la identificación de las problemáticas y la información ofrecida para cada uno de los tres rubros mencionados. Así, por ejemplo, mientras en el rubro de Desarrollo Agrario, se presenta como problemática genérica "la pobreza en el campo", en el de Ordenamiento Territorial no se identifica ninguna problemática concreta, y en el de Desarrollo Urbano y Vivienda se acotan detalladamente y con claridad varios

de los problemas a atender. A continuación se presenta un análisis de cada uno de los componentes.

Diagnóstico del desarrollo agrario

Como ya se adelantó, en este acápite del diagnóstico se identifica como problema central el "empobrecimiento del sector rural". Como causas de ello se señalan la falta de "alternativas para generar ingresos sustentables", el deterioro de los recursos naturales, y el acceso desigual a infraestructura y tecnología". Se sugieren además, la falta de inversión y la ausencia de fuentes de empleo e ingreso adecuado para la población del campo.

Un primer aspecto a destacar es que si bien el ordenamiento territorial puede llegar a ser un instrumento que contribuya a disminuir la pobreza rural, la definición que se hace de esta última en el PSDATU 13-18 está insuficientemente especificada en el diagnóstico para ser atendida por el mismo. En otras palabras, no se precisan las dimensiones de la pobreza que competen al sector, y que son viables de ser atendidas a través del ordenamiento territorial.

Por ejemplo, al señalarse la pobreza, como problemática, destaca, la omisión de que no todo el campo es improductivo, ni todos los propietarios del territorio rural son pobres. La pobreza no es igual en el territorio nacional. Se requiere entonces ofrecer una definición clara y acotada de las problemáticas específicas del campo en el contexto del PSDATU 13-18. Esto implica por lo tanto definirlas a partir de la desigualdad imperante entre los grupos de población rural y también desde una perspectiva territorial. Esto es, por un lado es necesario identificar las desigualdades de recursos de los que dispone la población en el sector agrario, así como identificar la presencia de grupos dominantes que acumulan riqueza en el agro en detrimento de otros que aunque poseen la tierra no tienen recursos para hacerla productiva. Por otro lado, distinguir entre las regiones del país según condiciones de aislamiento, acceso a infraestructura, accesibilidad e inversión, entre otras. La identificación de estos aspectos en el diagnóstico, permitirían delinear estrategias dirigidas a superarlos.

Las debilidades conceptuales señaladas en la definición de la problemática tienen un efecto multiplicador en la enunciación de los otros aspectos que componen este apartado del diagnóstico. Por un lado, no se especifican las causas, los efectos ni las características de la población en condiciones de pobreza rural, ni se ofrece información sobre su tendencia histórica. El único dato proporcionado, para 2012, está tipificada en dos grupos: pobres extremos (22 por ciento), y pobres (40 por ciento). Los otros datos ofrecidos sobre la disminución de la pobreza entre 2010 y 2012, no constituyen una visión histórica de la problemática; se trata de cifras puntuales que no reflejan su evolución.

Por otro lado, no se hace referencia a las políticas instrumentadas para resolver la pobreza en el campo, ni se presentan resultados al respecto. Por ejemplo, no se

hace mención al impacto que la fusión del Programa Formar al Programa Hábitat tuvo sobre el desarrollo del campo. Tampoco se menciona que el Programa de Apoyo a los jóvenes para la Productividad fue transferido a la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), así como el Programa de Fomento a la Urbanización Rural. Además, para 2016 al Programa de Regularización y Registro de Actos Jurídicos sobre Derechos Agrarios se fusionó también el Programa de Apoyo para los Núcleos Agrarios. La transformación institucional, constituye parte fundamental del diagnóstico referente al desarrollo del sector agrario porque permite entender la reorientación de la política de la SEDATU en el tiempo. Estos programas eran parte de la presente administración y no se entiende, en el contexto de este diagnóstico, cuáles son los elementos que justifican los cambios a la estructura programática, ni cómo estos contribuyen al mejor desarrollo del sector agrario y apuntan a la consecución de resultados.

En conclusión, el diagnóstico no incluye los antecedentes referidos a los problemas del desarrollo agrario, ni evalúa las orientaciones de las políticas de ordenamiento territorial desarrolladas para enfrentarlos.

Debe mencionarse que existen tres aspectos que no han sido especificados como problemáticas en el diagnóstico, pero son señalados como desafíos en el mismo. Ello sugiere que el PSDATU 13-18 los considera ámbitos problemáticos del desarrollo agrario. Ellos son: i) la estructura de la propiedad agraria; ii) la dispersión de localidades rurales carentes de instituciones fuertes, servicios públicos y fuentes de empleo, y iii) los conflictos agrarios.

En particular, hay que mencionar que la estructura de la propiedad agraria no es una problemática en sí misma; sólo es una clasificación de diferenciación. Tal como se ha mencionado, el problema de la pobreza no radica en el tipo de propiedad de la tierra sino en las oportunidades de inversión en capital humano y económico que posibiliten la productividad de esa tierra. No se ofrece evidencia empírica que acredite que el cambio de régimen de propiedad de comunal a privado, garantice un ordenamiento territorial redistributivo en oportunidades y que impacte en la disminución de la pobreza. A diferencia, los puntos ii) y iii), sí pueden ser considerados como problemáticas del sector agrario y se alinean con los objetivos 1, 2 y 5 del PSDATU 13-18, como se especificará más adelante.

En suma, el PSDATU 13-18 no está dirigido a superar la pobreza, sino a utilizar el ordenamiento territorial como una herramienta para atacar otras dimensiones problemáticas. En esta medida puede afirmarse que referirse a la pobreza en general, no contribuye a acotar el problema que se pretende atender y que de los aspectos que se señalan como desafíos, no es pertinente considerar como tal la estructura de la propiedad agraria.

Diagnóstico del ordenamiento territorial

En este apartado no se presenta definición alguna del concepto ordenamiento territorial, ni una exposición clara de los problemas que se pretende atender. Sin embargo, de la lectura se puede inferir que el PSDATU 13-18 identifica como problemáticas: i) regularizar la propiedad rural, ii) ejecutar expropiaciones pendientes; iii) regularizar asentamientos humanos irregulares; iv) atender asentamientos humanos ubicados en zonas de riesgo, v) actualizar los indicadores de riesgo, y vi) modernizar, estandarizar y homologar los registros públicos.

La falta de precisión en el concepto de ordenamiento territorial, que responde a la disponibilidad de los instrumentos de política pública y de la organización administrativa previa a que se instituyera la SEDATU constituye una falla metodológica en la formulación del programa que a su vez conduce a una identificación errónea de los aspectos que han podido ser asimilados como problemáticas. Ninguno de ellos hace referencia a la relación población y territorio.

Los aspectos i), ii), iii), y vi), se centran en la certificación jurídica de la propiedad, por lo que se refieren a la relación de la población con el orden legal, pero no a la relación entre la población y las características físico-ambientales de esa propiedad. En términos del ordenamiento territorial, es esta última relación la que posibilita establecer criterios operativos para la gestión sobre el territorio en aras de lograr desarrollo agrario.

Así, considerar como punto central del ordenamiento territorial a "la certeza jurídica de la propiedad" encierra una imprecisión conceptual. Si bien la certeza jurídica de la propiedad es una condición necesaria para el ordenamiento del territorio, no es en sí misma un instrumento de regulación de ese territorio. Sólo está destinada a determinar quién tiene los derechos de uso, manejo, aprovechamiento y enajenación de ese territorio, pero no, cómo se pueden utilizar esos derechos. En otras palabras, la certeza jurídica sobre la propiedad es un principio de organización de la propiedad, pero no de regulación del territorio, y por lo tanto no está orientada a ofrecer resultados de ordenamiento territorial. Además, considerar los regímenes jurídicos de la propiedad como el elemento diferenciador y a la vez ordenador del ordenamiento territorial, puede conducir a una política pública excluyente. Por ejemplo, las Reglas de Operación (ROP) de algunos programas sociales, (como el Programa de Apoyo a la Vivienda o el Programa de Acceso al Financiamiento para Soluciones Habitacionales para el ejercicio fiscal 2016), especifican como requisito para acceder el acreditar la posesión legal del predio. Esto significa excluir a los hogares que no tienen certeza jurídica de la propiedad. Además se relaciona con el hecho de que algunos Programas presupuestarios, como el Programa para regularizar asentamientos humanos irregulares ha ido disminuyendo tendencialmente el presupuesto recibido y el número de subsidios recibidos a través del tiempo. El efecto de esta última tendencia es que incrementa proporcionalmente la población que no tiene

acceso a los programas de apoyo al mejoramiento de vivienda, entorpeciendo su alcance.

Otro señalamiento que refuerza la imprecisión en la identificación de la problemática es el referido, en la sección 2.1. Terrenos Nacionales y colonias Agrícolas y Ganaderas, que señala que "es necesario promover la transferencia ordenada de la propiedad de la nación a propiedad privada, y constituir reservas territoriales a nivel nacional que aseguren el desarrollo sustentable y equilibrado de las zonas urbanas y rurales" (p.70). Este estamento no constituye una identificación de un problema de ordenamiento territorial; es una proposición que se relaciona con las 5.3 millones de hectáreas susceptibles de constituir propiedad de la nación, y que pueden ponerse a disposición de las dependencias que lo requieran, declararse como Áreas Naturales Protegidas, o proponerse a ser regularizadas en beneficio de la población solicitante." Los dos primeros aspectos significan una planeación territorial controlada por el estado. Sería muy interesante que se especificaran las regulaciones y responsabilidades de la administración pública para llevar a cabo una gestión adecuada en esos territorios (programas de inversión, presupuestos, beneficio social, etc.)

Sin embargo, se quiere llamar la atención sobre el riesgo que significa proponer de forma abierta, y sin límites claros, ceder la propiedad de la nación a la población solicitante. En primer lugar, no hay algún argumento sólido que sustente la "necesidad de privatizar la propiedad de la nación". El PSDATU 13-18 no ofrece evidencia alguna que indique por qué ello es ventajoso para el estado, y beneficioso para el ordenamiento territorial. Más bien la privatización de los terrenos nacionales, sin considerar elementos de control explícitos, puede tener efectos negativos sobre el ordenamiento territorial. En un contexto de flexibilización de reglas, la transferencia de los bienes nacionales a manos privadas dificulta al Estado ejercer su facultad de "administrar los terrenos nacionales que conforman el patrimonio nacional", así como regular el ordenamiento territorial. Como ejemplo puede citarse que el hecho de haber dado prioridad o apoyo irrestricto a la inversión en el sector vivienda, en detrimento de la regulación, es lo que ha llevado a autoridades locales a subestimar su responsabilidad en la planeación del territorio, con efectos negativos en términos ambientales y de expansión urbana. La falta de balance en la relación reglamentación e inversión ha tenido como consecuencia una mayor inequidad en términos de la relación población y territorio.

En segundo lugar, el ofrecimiento de dejar la tierra de la nación en manos del libre mercado tiene como efecto un incremento en su precio. Al pasar los bienes nacionales a manos privadas, el precio de la tierra, ya no estará condicionado al avalúo especificado en los artículos 142 y 143 de la Ley de Bienes Nacionales. Al no disponer el estado del suelo, estará más lejos de responder al objetivo 2.5 de la meta nacional, que es proveer un entorno adecuado para el desarrollo de una

vida digna. Tampoco puede garantizar el cumplimiento del objetivo 1 del PSDATU 13-18, que es articular al ordenamiento territorial, el bienestar de las personas. En términos del ordenamiento territorial, la disponibilidad de suelo por parte del Estado, y el control sobre su administración es la única posibilidad de alcanzar esos objetivos.

Las evidencias han demostrado que el mercado de tierras garantiza las utilidades para el inversionista, ya sea a través de introducir capital y trabajo, o mediante el sistema financiero. Pero no sustentan que tenga efectos positivos sobre el bienestar general de la población; el lucro sobre la tierra tiene carácter individual y no redistributivo. Para ello, sería necesario estipular una normatividad que obligue a resguardar la función social de la propiedad. Es de insistir en el riesgo que implica que el PSDATU 13-18 mencione que "se puede regularizar a la población solicitante". Erigir la posibilidad de entregar los bienes públicos a cualquier demandante, en uno de los pilares del programa encierra dos problemas de fondo.

Por un lado, se omite que los programas de regularización de asentamientos humanos han mostrado históricamente que no ha logrado abatir la irregularidad, ni ha contribuido a la disminución de la pobreza. Durante los más de 40 años de haberse creado la Comisión de Regularización de Tenencia de la Tierra (CORETT), se han entregado alrededor de 2.5 millones de títulos. El mismo PSDATU 13-18, indica que faltan alrededor de cinco millones de predios en asentamientos humanos por regularizar. Los datos del Programa para regularizar asentamientos humanos irregulares señalan una disminución sistemática, entre 2008 y 2016 en el número de subsidios. Si bien, en 2015 aumentó de nuevo el número de subsidios, el presupuesto destinado a este Programa presupuestario ha venido a la baja y las acciones son insuficientes. Ello implica, que hay un gran rezago y que la regularización de los asentamientos humanos y que las acciones ejercidas no logra ni siquiera acercarse a paliar el problema de acceso al suelo para los sectores más empobrecidos. Además del problema de la disminución de los subsidios, la acción de la CORETT, se ha visto disminuida también por causas externas al organismo, como son los cambios de 1992 al 27 Constitucional y a la Ley Agraria. El artículo 56 de esta última se señala que "la Asamblea Ejidal, máximo órgano de representación del ejido, "podrá regularizar la tenencia de [la tierra de] los posesionarios o de quienes carezcan de los certificados correspondientes". Esto ha implicado que la regularización de los predios en los asentamientos humanos dependa en mayor medida de las decisiones tomadas en las Asambleas Ejidales.

Con respecto a la regularización realizada en el sector agrario, si bien puede decirse que ha sido exitosa en términos de certificación jurídica de la propiedad, ello no ha redundado en mayor equidad entre los sujetos agrarios, ni de estos con el resto de la sociedad. Para que la población pobre pueda hacer productiva la tierra de la que es propietaria, es necesaria la inversión, y en consecuencia la

asignación de recursos dirigidos a esa población. El problema del ordenamiento del territorio es irreductible a la definición jurídica de la propiedad.

Por otro lado, el estamento en cuestión implica que cualquier persona puede solicitar le sea transferido un predio propiedad de la nación, y esto incluye desde empresarios hasta pobladores de menores ingresos. Para el primer caso, se abre la pregunta: ¿cuál es la ganancia que obtiene el estado mexicano al entregar sus bienes a los empresarios? Estos velan por sus intereses en el incremento de capital y no por los intereses del Estado.

En síntesis, a cambio de identificar las problemáticas de la relación población-territorio y las formas de gestión para lograr un equilibrio en esa relación, que es lo sustancial del diagnóstico, este acápite brinda cuatro subapartados que no están clasificados adecuadamente; es decir, se trata de categorías que no se corresponden entre sí por no ser excluyentes, ni complementarias. Ellas son: i) Terrenos Nacionales y Colonias Agrícolas y Ganaderas; ii) Expropiaciones; iii) Ordenamiento territorial y atención a zonas de riesgo, y iv) Modernización y Vinculación Registral y Catastral. Así, mientras el primer punto se refiere a dos formas de propiedad de la tierra, el segundo señala un instrumento jurídico que utiliza el Estado para obtener una propiedad por motivos de interés público. A diferencia, el tercero y el cuarto se asemejan a objetivos de algunos Programas presupuestarios.

En el contexto argumentativo de este acápite, no se ofrece información sobre las tendencias históricas de la relación entre población y su hábitat, ni se define su situación actual. Tampoco se informa sobre la distribución de la población en el territorio, ni sobre las características socio-ambientales del medio en que ésta habita y la relación de equilibrio entre uno y otro. Además, no se da cuenta de la relación entre los propietarios del suelo y los recursos de los que disponen, o la productividad de sus tierras. En este sentido, se sugiere incorporar información que permita identificar diferentes problemáticas concretas sobre la relación población y territorio. Algunos indicadores que podrían dar cuenta de la situación del ordenamiento territorial son la distribución rural-urbana; el número de hogares con acceso a servicios básicos y a equipamientos; el número de propietarios de tierra según nivel de productividad de ésta; el número de propietarios de la tierra con acceso a financiamiento, según montos recibidos.

El diagnóstico tampoco orienta sobre la evolución de las políticas que han sido instrumentadas en México en busca de una mejor distribución a los recursos y al suelo entre la población. Además, carece de información sobre los instrumentos de planeación territorial utilizados para buscar un equilibrio entre población y territorio, y es ausente en señalar los agentes responsables de ponerlos en funcionamiento. Por ejemplo, sería recomendable mencionar el Artículo 115 de la Constitución y el papel de los gobiernos locales en la gestión del territorio.

La crítica central al diagnóstico en este acápite es que ofrece reproducir una política de ordenamiento territorial centrada en la certeza jurídica de la propiedad. Se trata de una estrategia que ha mostrado tener serias limitaciones. Por un lado, el programa de regularización de tenencia de la tierra, ejecutado por la CORETT, tiene un rezago de al menos 5 millones de predios. Por otro lado, el que se haya certificado la propiedad social, tampoco significa que contribuya a mejorar las condiciones de vida de los sujetos agrarios. Es posible que se hayan protegido los derechos de propiedad, pero lo que los sujetos agrarios pueden conseguir con ello es todavía muy pobre en contenido. Si el diagnóstico ofreciese una visión histórica de la evolución de la tenencia de la tierra y su relación con las condiciones de la población, sería fácil percatarse que los resultados obtenidos de la regularización de la tierra no permiten sustentar esta política como el eje central del ordenamiento territorial. Todo lo contrario, exige un cambio de dirección, o al menos de jerarquía.

Diagnóstico del desarrollo urbano y la vivienda

De los tres apartados del diagnóstico del PSDATU 13-18, el referido al desarrollo urbano y la vivienda es el que presenta una identificación más concreta de las problemáticas que se pretenden atender. Algunas de las cuales son efecto de otras. Así, se plantean como problemas: i) la falta de acceso al suelo y a la vivienda; ii) la presencia de vivienda precaria; iii) la ejecución de una política habitacional que ha dado prioridad a la construcción de vivienda nueva sobre acciones de mejoramiento de vivienda; iv) el acceso a financiamiento sólo a derechohabientes, excluyendo a los trabajadores en el sector informal, y v) el desarrollo habitacional en áreas alejadas de la ciudad y otros problemas asociados a la movilidad de esa población con accesibilidad y conectividad.

Los rubros i) y ii) son problemas estructurales asociados a la desigualdad que impera en el país, mientras que los rubros iii) y iv) son acciones gubernamentales que han contribuido a perpetuar la falta de acceso al suelo y a la vivienda para los sectores de menores ingresos, así como la existencia de vivienda precaria. El rubro v) es un efecto de la ausencia de regulación sobre la actividad inmobiliaria, por parte del estado mexicano. En este contexto, los aspectos iii) y iv), constituyen orientaciones de una política gubernamental excluyente que al no dar prioridad a soluciones habitacionales para el amplio sector de la población que carece de solvencia para obtener una vivienda nueva y de acceso a crédito para ello, contribuye a reproducir la ocupación de suelo barato sin obras de urbanización y la construcción de vivienda precaria (i y ii). El desarrollo habitacional en áreas alejadas de la ciudad y los problemas asociados a ello se relacionan con la falta de regulación por parte del Estado, sobre las condiciones de localización de las viviendas.

Antes de continuar, debe alertarse que a pesar del amplio espectro de elementos identificados en el diagnóstico del desarrollo urbano y la vivienda, se presenta un

sesgo hacia el tema de la vivienda. Así, quedan prácticamente excluidos del diagnóstico todas las otras dimensiones problemáticas del desarrollo urbano como son las referidas a la organización de las actividades económicas y a la distribución de la población al interior de la ciudad. También se ha prescindido de mencionar la expansión urbana no controlada, la ausencia de relación entre los lugares de habitación y los lugares de trabajo, falta de inversión en transporte público, aumento de tráfico y contaminación, entre otros.

Dado lo anterior, las causas que contribuyen a la problemática del desarrollo urbano y la vivienda son presentadas de forma parcial en el PSDATU 13-18, sin ofrecerse una evolución histórica de las problemáticas concretas, ni esclarecerse las causas ni los efectos de ellas. Por ejemplo, no se reconocen como causas de la problemática de la vivienda, la flexibilización y la desregulación del sector habitacional. Tampoco se identifica como problema, el papel que juega el mercado en la falta de acceso al suelo y a la vivienda formal y, su relación con la permanencia de vivienda precaria y asentamientos informales. Tampoco se señala el radical cambio que ha experimentado la política habitacional del país a partir de la década de los años de 1990, al pasar de una política orientada a la promoción de la producción habitacional, a otra enfocada a fomentar la demanda a través de esquemas de financiamiento y subsidio para la población. La diferencia entre las dos políticas, es que la primera tenía como objetivo ofrecer vivienda a los derechohabientes, mientras la segunda ha tenido como propósito apoyar la productividad del sector de la industria de la construcción. Esto es notable en el incremento en financiamiento al sector inmobiliario. El gobierno federal destinó en 2014 cerca de 12,000 millones de pesos al programa de Esquemas de Financiamiento y Subsidio Federal para la Vivienda; para 2015 anunció un incremento de 2,700 millones al programa. Esto sumado a 8,435 con los que ya contaba da un total de 11,135 millones de pesos. Ese presupuesto se destinará principalmente a vivienda nueva (CIDOC y SHF, 2015:11). La revisión crítica de estas orientaciones es lo que posibilitaría generar estrategias de redistribución de recursos dentro de las mismas acciones para resolver los problemas de acceso a la vivienda para hogares que no tienen solvencia para obtener vivienda nueva.

En lo que respecta a la información, no se ofrecen datos que dimensionen la población que habita en vivienda precaria, ni aquella que ha sido afectada por una política habitacional fallida. Para dar cuenta de estos aspectos sería necesario proporcionar información, por ejemplo, sobre la población que ha caído en cartera vencida, la que abandonó las viviendas y los motivos de ello. Tal información existe y puede ser aportada a organismos como el Infonavit o Sociedad Hipotecaria Federal, o a instituciones bancarias que ofrecieron crédito para vivienda. Igualmente, para brindar un diagnóstico adecuado se sugiere generar información sobre el sobre-costo que ha tenido que pagar esa población

para solventar las carencias de la vivienda recibida a través de las inmobiliarias. Un análisis costo-beneficio de la política habitacional, constituye un buen punto de partida para identificar los problemas generados y valorar en qué medida las acciones seguidas hasta el momento han sido adecuadas.

Con respecto a las políticas instrumentadas en México para resolver la problemática y sus resultados, se señala que ha habido un incremento en las acciones de financiamiento de vivienda nueva, y un ensanchamiento del número de apoyos a mejoramiento de vivienda. El PSDATU 13-18 no evalúa los resultados de esas acciones, lo cual resulta ambiguo para la identificación de la problemática. Por un lado, no especifica los efectos positivos de las acciones mencionadas, y el resultado es que tiende a mantener las mismas acciones. Así, el PSDATU 13-18 se mantiene ambivalente en dar un giro a las estrategias fallidas. Ello lo lleva a no innovar, lo que le impide orientar sus planteamientos a mejores resultados. Por ejemplo, el PSDATU 13-18 señala que el incremento de las acciones de financiamiento a la vivienda permitió acceder a una mayor población a una vivienda en propiedad. Pero omite decir que ello no significó que los hogares que adquirieron esas viviendas, hubiesen obtenido una mercancía (la vivienda) que cumpliera con sus expectativas y les ofreciera las condiciones habitacionales adecuadas a sus necesidades. En ello, oculta que no contribuye a incrementar las condiciones de bienestar de la población. Ofrecer vivienda propia no es sinónimo de ofrecer "vivienda digna".

Por último, cabe mencionar que la información presentada no es convincente para sostener que la política habitacional implementada en la presente administración ha sido exitosa. Mencionar que ha habido un mejor balance entre en el número de financiamientos otorgados a la adquisición de vivienda nueva y al mejoramiento de vivienda, no implica que como resultado se haya producido una mejora en la calidad de vida de la población beneficiada con los subsidios al mejoramiento de vivienda. Para dar cuenta de ello, sería necesario presentar información sobre cómo los hogares beneficiados utilizan el subsidio (lo usan para la ampliación de la vivienda, la instalación de servicios básicos, el mejoramiento físico del espacio ya construido, etc.) y qué impacto tiene ello en la dinámica familiar (permitió disminuir el hacinamiento, generar una actividad familiar recreativa, educativa o económica, acceder a agua entubada dentro de la vivienda, el uso de un inodoro con agua corriente, o al acceso a agua caliente, etc.). Hacer referencia sólo a la ampliación del número de subsidios no permite medir el alcance de ello en el bienestar de la población.

2. ¿Existe una vinculación entre las problemáticas identificadas en el diagnóstico sectorial y la declaración de los objetivos sectoriales?

La pregunta que aquí se desarrolla va dirigida a responder si existe vinculación entre las problemáticas identificadas en el diagnóstico del PSDATU 13-18 y la declaración de objetivos sectoriales (véase el Anexo 1). Siguiendo la lógica de ordenamiento de la pregunta 1, se presenta la vinculación entre problemáticas y objetivos del PSDATU 13-18 según cada uno de los componentes del diagnóstico (Cuadro 2).

Cuadro 2 Objetivos del PSDATU 13-18

Objetivo 1. Promover el ordenamiento y la planeación territorial como articuladores del bienestar de las personas y el uso eficiente del suelo.
Objetivo 2. Incentivar el crecimiento ordenado de los asentamientos humanos, los centros de población y las zonas metropolitanas.
Objetivo 3. Consolidar ciudades compactas, productivas, competitivas, incluyentes y sustentables, que faciliten la movilidad y eleven la calidad de vida de sus habitantes.
Objetivo 4. Fomentar el acceso a la vivienda mediante soluciones habitacionales bien ubicadas, dignas y de acuerdo a estándares de calidad internacional.
Objetivo 5. Fomentar el desarrollo de los núcleos agrarios mediante acciones en materia de cohesión territorial, productividad, suelo, vivienda rural y gobernabilidad.

Fuente: Elaborada para el CONEVAL por el Colegio de México, A.C. con base en el PSDATU 2013-2018

Vinculación de problemas y objetivos en el componente de Desarrollo Agrario

El "empobrecimiento del sector rural", es la única problemática explícitamente declarada como tal en este acápite, y hay que mencionar que por no ser objetivo directo de SEDATU, generar empleo ni mejorar los ingresos de la población rural, no se vinculan con los objetivos del PSDATU 13-18. Si bien, a través del ordenamiento territorial se pueden colocar recursos a las poblaciones más necesitadas, no se puede asumir a partir del diagnóstico presentado que eso sea posible. En la respuesta a la pregunta se ha demostrado por qué esa definición de la problemática en el diagnóstico no ofrece elementos que permitan articular la población con las características del territorio.

Ahora bien, siguiendo la lógica de que los aspectos planteados como retos en el PSDATU 13-18 puedan ser asimilados como problemáticas específicas, habría que decir que algunas de éstas sí se vinculan diferencialmente a los objetivos 1, 2, y 5 del PSDATU 13-18. Así, la problemática de atomización y dispersión de localidades rurales sin instituciones fuertes, servicios públicos, y fuentes de empleo se vincula a los objetivos 1 y 2. La problemática del riesgo se articula al objetivo 1, mientras los conflictos agrarios se vinculan al objetivo 5 a través de la dimensión de la

gobernabilidad. A través del fortalecimiento de la administración de esos territorios, la dotación de servicios públicos a la población y la resolución de conflictos agrarios, puede incrementar el bienestar de las personas.

Vinculación de problemas y objetivos en el componente de Ordenamiento Territorial

En lo que respecta a este componente, tres de los aspectos que han sido equiparados a problemáticas del ordenamiento territorial, por haber sido sugeridas como retos, se vinculan débilmente a los objetivos sectoriales 1, 2 y 5 del PSDATU 13-18: i) regularizar la propiedad rural y los asentamientos humanos irregulares; ii) atender asentamientos humanos ubicados en zonas de riesgo, y iii) actualizar los indicadores de riesgo y ejecutar expropiaciones pendientes. A diferencia, modernizar, estandarizar y homologar los registros públicos, no se vincula a ningún objetivo del mismo. Bien es cierto que una definición clara de los derechos de propiedad puede contribuir al ordenamiento del territorio, al facilitar la designación de recursos de manera redistributiva, pero la modernización, estandarización y homologación de los registros públicos, está lejos de tener efectos directos sobre el bienestar de las personas, o sobre el crecimiento ordenado de los asentamientos humanos, es decir de alcanzar los objetivos 1 y 2 del PSDATU 13-18.

Es de destacar que la atención a asentamientos humanos ubicados en zonas de riesgo, y la actualización de los indicadores de riesgo están orientados a acciones de ordenamiento territorial por ligar íntimamente la relación población-territorio y se atienden a través de los Programas presupuestarios E001 (Procuración de justicia agraria) y E002 (Programa de atención de conflictos agrarios). En lo que respecta a la regularización de la propiedad rural y los asentamientos humanos, la ejecución de expropiaciones pendientes, que se alinean con el objetivo 5 del PSDATU 13-18, se ejecutan a través de los programas U001 (Regularización y registro de actos jurídicos agrarios), P003 (Modernización del catastro rural nacional) y S213 (Programa para regularizar asentamientos humanos irregulares).

Es necesario subrayar dos inconsistencias que surgen de las estrategias. La primera es que los seis aspectos que son declarados retos en el PSDATU 13-18 tienen como eje la certeza jurídica de la propiedad vía la titulación individualizada y no el ordenamiento del territorio. En este sentido, la regularización de la tenencia de la tierra, las expropiaciones y los registros públicos, son instrumentos jurídicos que se utilizan para llevar a cabo acciones sobre el territorio y facilitar la captación de recursos fiscales, pero no pueden ser considerados variables que den cuenta del cumplimiento de los objetivos del Programa. Es decir, se acercan de manera muy indirecta a ellos. El PSDATU 13-18 no hace explícito, por ejemplo, cómo la titulación puede llevar a un uso eficiente del suelo, a la cohesión territorial o a aumentar la productividad. Así al reducir la problemática territorial a la certificación jurídica de la propiedad, como una única estrategia, se evidencia la insuficiencia del PSDATU 13-18 para responder adecuadamente a los objetivos sectoriales.

La segunda inconsistencia entre el diagnóstico y los objetivos es que la hegemonía otorgada en el PSDATU 13-18 a la propiedad privada sobre las otras modalidades de propiedad (propiedad comunitaria y propiedad de la nación), se traduce en la eliminación de formas de propiedad que en términos del ordenamiento territorial pueden ofrecer ventajas sobre la privada. Por ejemplo, la propiedad de la nación posibilita que se apliquen instrumentos de control sobre los precios de la tierra por parte del estado. Los avalúos realizados por el Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales (INDAABIN) facilitan reconocer la función social del suelo, y no introducirlo al mercado totalmente o en parte para cumplir con los objetivos sectoriales 1, 2, 3 y 4. Igualmente un buen manejo de la propiedad comunal, posibilita el desarrollo del campo en base a proyectos comunitarios, lo que permite redistribuir beneficios abonando al cumplimiento del objetivo 5. Se quiere alertar sobre el hecho de que considerar los regímenes jurídicos de la propiedad como el elemento ordenador o diferenciador del ordenamiento territorial, puede llevar a la política pública a incurrir en acciones de exclusión social.

Vinculación de problemas y objetivos en el componente de Desarrollo Urbano y Vivienda

Para este rubro se identifica una articulación muy acotada con la estrategia 2.5.2 del PND 13-18 y con los objetivos sectoriales 1, 2, 3 y 4 del PSDATU 13-18. Así, en la primera se plantea "Reducir de manera responsable el rezago de vivienda a través del mejoramiento y ampliación de vivienda existente y el fomento de la adquisición nueva", mientras que el PSDATU 13-18 declara "Fomentar el acceso a la vivienda mediante decisiones habitacionales bien ubicadas, dignas, y de acuerdo a estándares de calidad internacional."

Prácticamente, todas las problemáticas declaradas en el diagnóstico que se vinculan con los objetivos mencionados son: falta de acceso al suelo y a la vivienda; presencia de vivienda precaria, desarrollo habitacional en áreas alejadas de la ciudad y otros problemas asociados a la movilidad de esa población con accesibilidad y conectividad; acceso a financiamiento sólo a derechohabientes y prioridad a la construcción de vivienda nueva sobre acciones de mejoramiento de vivienda.

3. El Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres 2013-2018 (PROIGUALDAD 13-18) señala que los Programas Sectoriales, Especiales, Institucionales y Regionales que elaboren las dependencias de la Administración Pública Federal deben incluir la perspectiva de género y las acciones afirmativas (concebidas como medidas efectivas a favor de la igualdad de oportunidades). Identificar si el Programa Sectorial incluye esta estrategia transversal con los siguientes criterios:

a) La perspectiva de género y las acciones afirmativas se establecen de manera explícita, para esto identificar cómo están incorporadas las líneas de acción del Programa PROIGUALDAD a los objetivos del Programa Sectorial evaluado. Entre otras, identificar si los indicadores para medir el avance del Programa Sectorial se presentan desagregados por género.

b) La perspectiva de género incluida en el Programa Sectorial promueve la reducción de la brechas de desigualdad de género. Se debe incluir una valoración de cómo las promueve y analizar si la inclusión de la perspectiva de género de manera transversal en la política pública agrega valor en su diseño, gestión o medición de resultados.

Para responder esta pregunta es preciso, en primer lugar, recordar los objetivos transversales de PROIGUALDAD 13-18 (Cuadro 3). Estos objetivos serán referenciados constantemente en el texto para señalar su inclusión en las políticas transversales del PSDATU 13-18:

Cuadro 3 Objetivos transversales del PROIGUALDAD 13-18

Objetivo 1. Alcanzar la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres y propiciar un cambio cultural respetuoso de los derechos de las mujeres
Objetivo 2. Prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra mujeres y niñas, y garantizarles acceso a una justicia efectiva
Objetivo 3. Promover el acceso de las mujeres al trabajo remunerado, empleo decente y recursos productivos, en un marco de igualdad
Objetivo 4. Fortalecer las capacidades de las mujeres para participar activamente en el desarrollo social y alcanzar el bienestar
Objetivo 5. Generar entornos seguros y amigables de convivencia familiar y social, actividades de tiempo libre y movilidad segura para las mujeres y las niñas
Objetivo 6. Incorporar las políticas de igualdad de género en los tres órdenes de gobierno y fortalecer su institucionalización en la cultura organizacional

Elaborada para el CONEVAL por el Colegio de México, A.C. con base en el PSDATU 2013-2018

Considerando que el PROIGUALDAD 13-18 está diseñado como una estrategia para ser incorporada transversalmente en todos los Programas Sectoriales, Especiales, Institucionales y Regionales que elaboren las dependencias de la Administración Pública Federal, este acápite está orientado a responder dos cuestiones. Por un lado, si el PSDATU 13-18 incluye la perspectiva de género y acciones afirmativas desagregadas por género a favor de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres. Por otro lado, si la inclusión de esa

perspectiva, en consecuencia, promueve la reducción de brechas de desigualdad de género.

Es conveniente hacer algunas aclaraciones del PROIGUALDAD 13-18 respecto de: i) las compatibilidades que muestra, o no, con el PSDATU 13-18 y su desarrollo desde la perspectiva de género y las acciones afirmativas relativas, y ii) cómo la política transversal de género en el PSDATU 13-18 podría contribuir para promover la reducción de brechas de desigualdad, y cómo lo hace actualmente.

- El PROIGUALDAD 13-18 se plantea como un Programa de política pública a fin de reducir el rezago y desigualdad histórica en contra de las mujeres, sus derechos humanos y constitucionales (ciudadanos), su condición educativa, étnica, sus derechos sexuales y reproductivos, su derecho a tener una vida libre de violencia, su derecho a la tierra, entre otros. Se mencionan éstos porque tienen competencia con el PSDATU 13-18.

- En relación con el punto anterior, el PSDATU 13-18 estaría planteando condiciones necesarias para el desarrollo de algunos aspectos como: i) el ejercicio de derechos constitucionales en virtud de derechohabientes de vivienda, titulares o cotitulares de propiedad de la tierra; ii) el ejercicio de derechos constitucionales en el sentido de ciudadanía para representarse, reclamar y demandar qué procura mediante diferentes acciones afirmativas en algunos procesos jurídicos comunitarios, y iii) el derecho a tener una vida libre de violencia en virtud de que plantea ciudades, entornos y vivienda segura para las mujeres (lo cual no quiere decir que controle la violencia de género).

- En relación al PROIGUALDAD 13-18, el PSDATU 13-18 sólo puede contribuir a la reducción de las brechas de desigualdad de género en tanto y en cuanto las mujeres participen y sean incluidas explícitamente y en pleno derecho en uno de sus principales objetivos: de titulación de tierras. Lo que no puede hacer la SEDATU es establecer la reducción de la brecha de género en pobreza. Pobreza en sí misma es otro eje de política pública y pareciera que es una política transversal a ser considerada por el PSDATU 13-18. Esto puede crear una confusión. La primera confusión estaría en que para el PSDATU 13-18 la mujer es un Grupo prioritario, mientras que en el esquema de la pobreza, ella puede quedar incluida en un grupo vulnerable, o grupo en línea de pobreza, o grupo en pobreza extrema. Es decir que si se superpone la clasificación a la condición de género la de pobreza, puede crear confusiones conceptuales, metodológicas, de política pública, de estrategias, de acciones afirmativas, y fundamentalmente de resultados. Por otra parte, si la lucha contra la pobreza exige el desarrollo de subprogramas y acciones de igualdad de oportunidades para las mujeres y hombres en los diferentes campos de la acción pública (alimentación, educación, ocupación, seguridad), el PSDATU 13-18 solo atendería los aspectos vinculantes a sus objetivos.

Con estos criterios se realiza el análisis sobre las dimensiones que el PSDATU 13-18 estaría en capacidad de incorporar transversalmente según los objetivos específicos del PROIGUALDAD 13-18. Igualmente se señala porque no es posible tratar algunas dimensiones del ordenamiento territorial desagregado por género. Finalmente se mencionan algunas sugerencias.

Diagnóstico del desarrollo agrario

En este diagnóstico se enuncia que los habitantes de ejidos y comunidades agrarias, donde habitan más de 8.1 millones de sujetos agrarios (5.9 millones de hombres y 2.2 millones de mujeres), reclaman políticas encaminadas al desarrollo agrario a partir de la tenencia de la tierra, el desarrollo de capacidades técnico-productivas de sus habitantes, y la necesidad de preservar la gobernabilidad en el sector agrario. Tal como está expresado, la referencia a una política transversal del PROIGUALDAD 13-18 queda omitida, o aparentemente subsumida en la universalidad de la demanda de los sujetos agrarios.

Es importante mencionar que en términos del ordenamiento territorial, no siempre es posible incluir de manera desagregada la perspectiva de género. Esto porque hay acciones que no son discriminantes como se detalla a continuación.

Promover la urbanización de localidades rurales

Ante el problema de atomización y dispersión de localidades rurales, el PSDATU 13-18 considera crear condiciones para acercar los beneficios de la urbanización en esas pequeñas localidades rurales con el fin de fomentar un mayor acceso a servicios públicos, bienestar, oportunidades de superación/desarrollo, y eliminar la marginación sobre todo en localidades con vocación urbana (mayores de 2,500 habitantes). En este inciso se sugiere implementar programas que incentiven la mayor concentración de población a fin de formar centros urbanos más grandes y detener la tendencia al surgimiento de localidades más pequeñas. Dado que la política de fortalecer la urbanización en centros mayores, debilitando la tendencia a la atomización en localidades más pequeñas, no puede estar orientada a beneficiar discriminatoriamente grupos específicos de la población (como serían las mujeres) sino que al contrario incorpora a todos los grupos universalmente, se podría decir que en esta estrategia de urbanización se podrían desarrollar prioritariamente los objetivos 1, 4 y 5 del PROIGUALDAD 13-18.

Impulsar las capacidades técnico-productivas de los sujetos agrarios

En este inciso se plantea concretamente la necesidad de disminuir la desigualdad con perspectiva de género, al puntualizar que las mujeres poseen menores cantidades de tierra. De acuerdo al IX Censo Ejidal 2007 elaborado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) de los 4.2 millones de ejidatarios y comuneros, 80 por ciento eran hombres y 20 por ciento mujeres. A partir de esta información, y considerando estrategias efectivas de financiamiento a favor de las mujeres para que desarrollen actividades productivas y así puedan acceder a

tierra ejidal o comunitaria, podrían quedar incorporados los objetivos 1, 3, 4 y 6 del PROIGUALDAD 13-18. En este inciso también se plantea atender el cambio generacional, aunque sin aludir explícitamente a la perspectiva de género. Al resaltar que son particularmente los jóvenes los más afectados por la escasez de empleo e ingresos, de capacidades y medios de acceso para adquirirlas, quedan incluidos universalmente todos los jóvenes y no se hace explícita de manera desagregada la perspectiva de género. Para ello, sería recomendable establecer estrategias que diferencien la escasez en hombres y mujeres, y que den prioridad a la formación y participación de las jóvenes en actividades técnico-productivas, o que compensen económicamente su falta de formación y desventajas (una desventaja frente a la urbanización y que puede compartir con las mujeres urbanas, es ser mujer rural, o pertenecer a una comunidad étnica, o ser madre soltera, o ser esposa o compañera de migrante en Estados Unidos o Canadá, tener muchos hijos, o no tener trabajo remunerado).

Diagnóstico del ordenamiento territorial

El ordenamiento territorial en el marco del desarrollo social se centra en tres aspectos: inclusión, productividad y prosperidad, los cuales requieren de la ocupación ordenada y el uso sustentable del territorio. Ante este presupuesto, se observan algunas inconsistencias en los siguientes incisos:

Terrenos Nacionales y Colonias Agrícolas y Ganaderas

La regularización de la propiedad rural vía la titulación de terrenos nacionales es considerada una prioridad en el PSDATU 13-18. Actualmente se investiga un territorio de 5.3 millones de hectáreas susceptibles de ser constituidas en propiedad de la nación, mismas que puede ser regularizadas en beneficio de "la población solicitante" o de otras dependencias gubernativas. En este marco, se menciona también que hay Colonias Agrícolas y Ganaderas que combinan propiedad privada con organización colectiva para la toma de decisiones, que están pendientes de regularizar a través de la titulación, lo cual afecta directamente a más de 100 mil familias mexicanas. Tal como está explicitado, esta situación, no incluye de manera desagregada la perspectiva de género. No obstante este acápite, el indicador 4.6.4 del Ordenamiento Territorial plantea "proveer programas de autoconstrucción de vivienda y títulos de propiedad para mujeres en pobreza, relacionado con terrenos nacionales y colonias agrarias", con lo cual quedarían incorporados los objetivos 1, 5, y 6 del PROGUALDAD 13-18 y se zanjaría tal imprecisión.

Por otra parte, los objetivos transversales del PROIGUALDAD 13-18 que serían pertinente considerar para ello son el 3 (acceso de las mujeres a recursos productivos), el 4 (fortalecimiento de las capacidades de las mujeres para participar activamente en el desarrollo social y alcanzar el bienestar) y el 6 en cuanto a fortalecer su institucionalización en la cultura organizacional y la

participación activa de las mujeres en las decisiones de la organización comunitaria. Sin duda, la titulación y el derecho al uso, manejo, y aprovechamiento de tierras, vía la titulación o cualquier otro rubro jurídico (herencia, compra, permuta, etc.) en condiciones equitativas, es un avance de gran trascendencia para los derechos efectivos de las mujeres, pero es insuficiente si no va acompañado de otras acciones que permitan a las mujeres participar en la toma de decisiones respecto de la inversión en la tierra.

Ordenamiento territorial y atención a zonas de riesgo

En este inciso se consideran varios aspectos. En concreto, interesa centrarse en los señalados como fundamentales, tales como las zonas de riesgo. Al respecto se plantea que la diversidad de fenómenos como sismos, erupciones volcánicas, huracanes, inundaciones y deslizamientos que no son exactamente predecibles, son fenómenos que aumentan el riesgo de la población en general, en tanto que en las acciones de atención ex post, quedan incluidos todos los grupos expuestos al riesgo: sus vidas, patrimonio y bienes. Si bien no está explicitado, es necesario considerar que la sobrevivencia en escenarios de alto riesgo puede tornarse más compleja para las mujeres que para los hombres en la medida en que son ellas las que mayoritariamente se hacen cargo de los niños y los adultos mayores. En lo concerniente al ordenamiento territorial se puede recordar el indicador 4.3.7 reportado al PROIGUALDAD 13-18 en el apartado de ordenamiento territorial y atención a zonas de riesgo. Tal indicador, referido a "realizar acciones afirmativas para que mujeres víctimas de desastres, reinsertadas, discapacitadas, o adultas mayores puedan re-habitar, regularizar o adquirir vivienda; indicador reportado" es planteado explícitamente con perspectiva de género y dirigido a la reducción de brechas de desigualdad incorpora los objetivos 4, 5 y 6 del PROIGUALDAD 13-18.

Modernización y Vinculación Registral y Catastral

Este inciso plantea que los Registros Públicos de la Propiedad (RPP) y las oficinas catastrales son instituciones de registro y recaudación cuya modernización urge actualizar y tramitar, procurando las gestiones relativas a titulación, cambio en el uso del suelo, planeación, ordenamiento rural y urbano; al mismo tiempo que su actualización permitirían construir información (bases de datos) confiable y actualizada. Todo lo cual redundaría en un conocimiento más certero de las dinámicas particulares y colectivas de los procesos de ocupación territorial. No hay especificación desagregada con perspectiva de género. Sin embargo, se considera que a través de la modernización del registro catastral pueda impulsar estrategias y acciones con perspectiva de género. Por ejemplo asesorías en los trámites y gestiones relativas a titulación, construcción, solicitud de cambio de uso de suelo, en los cuales estén vinculadas como solicitantes de estos servicios directamente las mujeres y también como beneficiarias.

Diagnóstico del desarrollo urbano y la vivienda

Cuando se atienden los problemas de la vivienda, se supone que quedarían incluidos transversalmente los objetivos transversales 5 y 6 del PROIGUALDAD 13-18. El objetivo de regularización de asentamientos humanos se alinea con la Estrategia Transversal III Perspectiva de Género del PND 13-18, y se incluye de manera específica. Sin embargo, no hay un señalamiento expreso de estos objetivos en las acciones afirmativas. Es decir, no se especifica cómo las mujeres se suscriben a la política crediticia y financiera de vivienda, o a los mecanismos de acceso al suelo y adquisición de vivienda, quedando por aclarar los mecanismos que hasta ahora se comportan como barreras institucionales y de mercado para que las mujeres accedan efectivamente a la vivienda por cualquiera de las vías legales (herencia, compra, crédito, titulación o co-titulación). De plantearse por ejemplo, la inclusión específica de hombres y mujeres en procesos de titulación patrimonial, familiar y conyugal equitativa, quedarían incluidos directamente los objetivos 1 y 4 del PROIGUALDAD 13-18. Lo que se quiere resaltar es que la titularidad y/o co-titularidad, así como el acceso al crédito y a la vivienda por parte de las mujeres, contribuiría eficazmente a disminuir los riesgos de que las mujeres permanezcan sin patrimonio, disminuiría el peso de los valores patriarcales, y se reduciría la posición subalterna de las mujeres frente al marco institucional. El que no esté específicamente aclarada las políticas financiera y crediticia no implica necesariamente que la SEDATU no esté tomando acciones. El Programa S274 de Apoyo a la Vivienda y el Programa S177 de acceso al financiamiento para soluciones habitacionales para el ejercicio fiscal 2016 consideran como prioritarios a los hogares con jefa o jefes de familia adultos mayores sin dependientes económicos, o a las madres y padres solteros. Por otro lado, El PSDATU incluye las líneas de acción establecidas en el PROIGUALDAD como específicas para la institución. Es recomendable incorporar específicamente estos avances para que funjan no solo como medidas de política para la institución, sino para los directamente afectados y el público en general.

También se quiere señalar que si bien los procesos de regularización son producto del reconocimiento de derechos de los y las ciudadanas que demuestren legítima posesión, la perspectiva de género podría incorporarse mediante la difusión de información y quizá asesorías, por parte del PSDATU 13-18 sobre los beneficios de la titularidad y/o co-titularidad de las mujeres en la propiedad de las viviendas, de la tierra, y del patrimonio familiar.

Por otra parte, es necesario mencionar que la SEDATU está orientando sus políticas y estrategias con criterios de equidad de género. Por ejemplo, la estrategia "Un Cuarto Más", tiene como objetivo abatir el hacinamiento al interior de la vivienda y de esta manera, contribuir en ofrecer un espacio libre de violencia a niñas y adolescentes. En esta administración también, Rosario Robles ha iniciado la estrategia "Ciudades Seguras para las Mujeres" y la identificación en intervención de espacios públicos considerados de riesgo para las mujeres; finalmente la SEDATU

ha impulsado en "Ciudad de las Mujeres" un proyecto integral de apoyo a ellas, entre otras acciones. Además, al retomar las dimensiones de la pobreza multidimensional, la SEDATU emprende un esfuerzo por vincular acciones encaminadas en el espacio en la vivienda y en el mejoramiento de los servicios básicos a la disminución de pobreza y al mejoramiento de calidad de vida en ella.

Vivienda digna y sustentable

La política de sustentabilidad de la vivienda se centra en el mejoramiento, la producción de vivienda en terrenos intraurbanos, las viviendas base para ampliación a partir de autoconstrucción con financiamiento, y la rehabilitación del parque habitacional. En este inciso la vivienda es indudablemente un punto de partida importante para corresponder a una política transversal del PROIGUALDAD 13-18 en lo relativo al cumplimiento del objetivo 5. Ayudaría decisivamente el hecho de que las mujeres y los hombres en forma desagregada tuvieran acceso equitativo a derechos patrimoniales, financieros, crediticios, de habitación y decisión en y sobre la vivienda.

Gestión del suelo

Teniendo en cuenta que las regularizaciones de los asentamientos humanos de las últimas décadas parecen haber sido una estrategia poco eficiente frente a los cinco millones de lotes habitacionales informales, irregulares y/o ilegales estimados en el país, este inciso muestra de manera global el déficit en la gestión de regularización. La regularización que impulsa el PSDATU 13-18 bien podría comprometer la perspectiva de género en la titularidad de la vivienda incorporando específicamente a las mujeres en ella (objetivos 1, 4 y 5 del PROIGUALDAD). Es necesario aclarar que no es suficiente que el patrimonio sea aparentemente familiar; la titularidad sólo en cabeza de un miembro masculino, no significa que la mujer pueda ejercer derechos efectivos. A fin de que la certeza jurídica de la propiedad alcance equidad de género, sería necesario que ella estuviera incluida con derechos –titular o cotitular- registrados debidamente. Además del registro legal que le garantizaría ser propietaria de un bien, podría ser apoyada por parte de las dependencias públicas correspondientes con asesorías para lograr el pleno conocimiento de sus derechos y hacer conciencia de su significación. No obstante que la tenencia de la tierra no es el único tema mediante el cual la SEDATU puede actuar para reducir las brechas de desigualdad de género en el ámbito del desarrollo agrario, territorial y urbano se recomienda como un rubro privilegiado a favor de las mujeres. Las acciones afirmativas al respecto pueden estar favorecidas por las dependencias del Registro Público de la Propiedad (RPP).

Desarrollo Regional Sustentable

Por último, este inciso destaca el problema de las dificultades operativas de los órganos de gobierno en la planeación del desarrollo regional en un contexto de

competencia global. Las razones más destacadas serían la desarticulación interinstitucional en la aplicación y ejecución de recursos, así como la ausencia de marcos jurídicos y administrativos para conjuntar y concentrar las actividades relativas. Estos aspectos deterioran los esfuerzos gubernativos y públicos en los estados más pobres (Chiapas, Guerrero y Oaxaca) y hacen más costosa su recuperación, frente a otros estados más desarrollados (Baja California, Ciudad de México o Nuevo León). Estos aspectos son susceptibles de incluir transversalmente los objetivos 4 y 6 del PROIGUALDAD 13-18.

Para concluir esta pregunta es preciso aclarar que la SEDATU inicia operaciones formalmente en abril de 2013 con la publicación del Reglamento Interior; es a finales del mes de mayo cuando se inician los trabajos para la elaboración del PSDATU 13-18, el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y el Programa Nacional de Vivienda, lo que evidencia una elaboración simultánea, por lo cual las correspondencias de política coincidente al nuevo modelo de Desarrollo Urbano y Metropolitano se pueden encontrar en los programas antes citados. En lo referente a los lineamientos de la SHCP y los contenidos acotados a lo esencial, son documentos ejecutivos en un lenguaje ciudadano.

4. Identificar si el Programa Sectorial presenta objetivos con los siguientes criterios:

- **Se establecen como una declaración de resultados. Los objetivos sectoriales describen la solución a una problemática social, es decir presentan el beneficio concreto que buscan obtener y no están expresados en términos de gestión y servicios, no refieren a la entrega de bienes, servicios o acciones de gestión.**
- **Incluyen a la población potencial o área de enfoque. Existe una afirmación precisa de la población o área geográfica que se pretende atender.**

Para responder a esta pregunta se presenta un análisis de cada uno de los cinco objetivos sectoriales. El análisis incluye la declaración de resultados, la población potencial y sus áreas de mejora (véase el Anexo 2).

Objetivo 1. Promover el ordenamiento y la planeación territorial como articuladores del bienestar de las personas y el uso eficiente del suelo.

El objetivo está planteado de manera general y amplia, por lo que genera dudas de lo que realmente cubre. Esto es evidente cuando se revisa la explicación que acompaña al objetivo, puesto que sólo se refiere a la coordinación de los tres niveles de gobierno y diversos sectores de la sociedad para la incorporación ordenada de la propiedad rural al desarrollo regional y urbano, y la elaboración de proyectos para elevar la productividad y sustentabilidad del territorio; la regularización de asentamientos humanos; el control de la tenencia de la tierra, y la estandarización de los registros públicos a nivel nacional. Estos argumentos cubren la parte de promoción del ordenamiento territorial, pero no menciona algo

relacionado con la planeación territorial, lo cual es necesario retomarlo e incluirlo tanto en el objetivo mismo de manera más específica, como en la explicación que sigue al objetivo.

Mezcla cuestiones de promoción del ordenamiento y planeación territorial con aspectos de regularización de tenencia de la tierra, lo cual podría ir en otro objetivo o especificarlo claramente en este. Como está planteado el objetivo no expresa que se incluyen estos aspectos.

Está expresado como una declaración de resultados, cuando menciona que pretende articular el bienestar social con el uso eficiente del suelo, sin embargo, también es muy general. Como se menciona en la explicación, el resultado es la adecuada distribución de la población y el uso eficiente, productivo y sustentable del territorio. Falta mencionar a qué áreas y población se refiere.

No se incluye a la población potencial o área de enfoque dentro del objetivo. Más adelante se menciona que la regularización de los asentamientos humanos está enfocada a los centros de población, ciudades y zonas metropolitanas; el control de la tenencia de la tierra es para los núcleos agrarios, y la homologación del catastro es el Registro Agrario Nacional (RAN), el Catastro Rural Nacional, los catastros de las entidades federativas y municipios, y los registros públicos de la propiedad.

Áreas de mejora

- Se propone especificar más el objetivo, que esté enfocado a promover la utilidad del ordenamiento y planeación territorial y la importancia de su aplicación de manera participativa, interinstitucional e intergubernamental. La promoción del conocimiento se relaciona con dotar de capacitación y conocimientos básicos sobre la relevancia de la planeación territorial a los funcionarios públicos encargados del manejo del territorio y de la elaboración de planes de desarrollo territorial. La aplicación se refiere a llevar a cabo acciones de planeación tomando en cuenta a todos los involucrados en el territorio, es decir, entre el gobierno y la sociedad, entre instituciones gubernamentales y entre los tres niveles de gobierno.

- Separar en otro objetivo las cuestiones sobre tenencia de la tierra y homologación de registros públicos de la propiedad, ya que son un tema distinto a la promoción de planeación y el ordenamiento territorial. Podrían incluirse en el Objetivo 2. De lo contrario, especificar su inclusión en este objetivo de manera que se plantee la promoción del ordenamiento y planeación territorial, la regularización de los asentamientos humanos, la certeza jurídica de los núcleos agrarios y la homologación de los registros públicos a nivel nacional.

- Definir de manera más específica a la población objetivo. Se propone que la promoción se dirija a todos los funcionarios encargados de los asentamientos humanos del país, los cuales incluyen a los rurales, urbanos y metropolitanos que

existen en todo el territorio nacional. Mientras que las cuestiones sobre regularización, registros y tenencia de la tierra se especifiquen a quién van dirigidos.

- Expresar claramente el resultado que se pretende obtener. Es decir, que esté enfocado a contribuir a la distribución equilibrada de la población al interior de los asentamientos humanos (rurales, urbanos y metropolitanos), y a lo largo del territorio nacional con el propósito de disminuir la segregación socio-espacial, las disparidades regionales, los conflictos socio-territoriales, las afectaciones al medio ambiente y, por lo tanto, al aumento del bienestar social. Por su parte, en cuestiones de tenencia de la tierra, registro y regularización, incluir que pretenden contribuir al uso eficiente del suelo, lo cual está directamente relacionado con el control del crecimiento actual y futuro de los asentamientos humanos y la distribución de las actividades dentro de los mismos.

Objetivo 2. Incentivar el crecimiento ordenado de los asentamientos humanos, los centros de población y las zonas metropolitanas

El objetivo está incompleto, ya que menciona que quiere incentivar el crecimiento ordenado de los asentamientos humanos, centros de población y zonas metropolitanas pero no expresa el resultado. Describe la solución a un problema, el cual sería el crecimiento desordenado del territorio, pero no menciona para qué. Presenta una mezcla entre asentamientos humanos, centros de población y zonas metropolitanas, lo cual no es claro. En realidad, mencionar a los asentamientos humanos aplicaría a cualquier tipo de territorio.

Como está planteado actualmente, se empalma con el Objetivo 1, ya que también menciona al ordenamiento territorial. La explicación del objetivo está muy enfocada a los riesgos por desastres naturales, lo cual no es la única justificación para ordenar el territorio. No incluye a la población objetivo de manera clara porque hace una diferencia entre asentamientos humanos, centros de población y zonas metropolitanas, siendo que éstos dos últimos son asentamientos humanos también. Además, no necesariamente se entienden como los únicos tipos de asentamientos humanos que existen en el país.

Áreas de mejora

- Mencionar el resultado al que se enfoca el objetivo, a lo que se quiere lograr, es decir, complementarlo con el para qué. Se propone incluir que el crecimiento ordenado pretende contribuir a la planeación eficiente del territorio a largo plazo, disminuir las zonas de riesgo para los asentamientos humanos, a controlar el crecimiento urbano y metropolitano y a equilibrar las actividades humanas dentro del territorio.

- Evitar mezclar asentamientos humanos con centros de población y zonas metropolitanas, ya que todos ellos son asentamientos humanos. Si se requiere de una diferenciación utilizar asentamientos humanos rurales, urbanos y metropolitanos.

- En este objetivo se podrían incluir las cuestiones sobre regularización de predios, certificación de propiedad social y homologación de registros que actualmente están en el Objetivo 1, ya que son temas de ordenamiento territorial que tienen que ver con acciones específicas para lograr el uso eficiente del suelo a nivel nacional.

- En caso de que se incluyan estás cuestiones mencionadas en el párrafo anterior, el objetivo se complementaría, ya que se considerarían zonas metropolitanas, zonas urbanas y zonas rurales dentro del objetivo sobre ordenamiento territorial del país.

Objetivo 3. Consolidar ciudades compactas, productivas, competitivas, incluyentes y sustentables, que faciliten la movilidad y eleven la calidad de vida de sus habitantes

Este objetivo está establecido como una declaración de resultados al plantear la solución a una problemática, que es la movilidad y la calidad de vida a través de la consolidación de ciudades compactas, productivas, competitivas, incluyentes y sustentables. No obstante, es muy amplio y general. No está expresado en términos de gestión y servicios, entrega de bienes, servicios o acciones de gestión, ya que se refiere a la consolidación de las ciudades para un fin específico.

Aunque cuenta con los dos elementos mencionados anteriormente, el objetivo es muy ambicioso, ya que consolidar ciudades compactas, productivas, competitivas, incluyentes y sustentables, implica tomar en cuenta cinco temas diferentes en donde retomar cada uno implicaría un objetivo en sí mismo. No incluye a la población potencial o área de enfoque. Sólo menciona que se trata de ciudades, pero no dice si se refiere a un tipo de ciudad en específico, a un grupo en particular o a todas las ciudades del país.

Áreas de mejora

- Especificar que el objetivo está dirigido a mejorar la localización de la vivienda y la infraestructura dentro de las ciudades. Los otros temas que se mencionan (ciudades productivas, competitivas, incluyentes y sustentables) no se tocan en este objetivo, por lo tanto, no se tienen que mencionar.

- Especificar a qué ciudades se refiere el objetivo, su tamaño o características, o si incluye a todas las ciudades del país.

- Puntualizar que se pretende disminuir la expansión de las manchas urbanas, es decir, promover las ciudades compactas, más que consolidarlas. Las ciudades ya están creadas y muestran una dinámica de expansión sobre el territorio, por lo tanto no se pueden transformar en compactas. Se abusa de la utilización del término "ciudad compacta", ya que éste surgió en otras latitudes del mundo como un ideal de ciudades que, sin embargo, está basado en condiciones distintas a las de México. El planteamiento que debería aparecer en este objetivo es el de

densificar y aprovechar los espacios no utilizados dentro de las ciudades para disminuir el crecimiento acelerado y desordenado en las periferias.

- Detallar en el objetivo que se busca que estas acciones se realicen de manera coordinada entre los gobiernos estatales y municipales. Esta parte se menciona en la explicación que acompaña al objetivo, pero sería recomendable expresarlo desde el objetivo.

- En las estrategias se menciona la promoción del desarrollo regional. Este tema no se menciona en el objetivo y correspondería a otro que habría que plantear por separado.

Objetivo 4. Fomentar el acceso a la vivienda mediante soluciones habitacionales bien ubicadas, dignas y de acuerdo a estándares de calidad internacional

El objetivo no se establece como una declaración de resultados; menciona que pretende fomentar el acceso a la vivienda por medio de soluciones habitacionales, no obstante, no menciona para qué o qué se pretende con esto. Se expresa una problemática, que es el acceso a la vivienda con ciertas características, se busca un beneficio concreto y no la gestión o servicios. No incluye a la población potencial o área de enfoque.

Áreas de mejora

- Especificar cuál es el resultado final que se busca cubrir o a cual se pretende contribuir con el objetivo.

- Detallar de qué tipo de vivienda se trata: privada, de interés social, unifamiliar, multifamiliar, etc.

- Mencionar si se refiere a las zonas urbanas, a las rurales, a ambas o a algún tipo dentro de ellas.

- Puntualizar al tipo de población que pretende atender, segmentos por salarios, a toda la población, edades, por ubicación, etc.

- Expresar que este tipo de acciones se buscan realizar de manera interinstitucional.

- Especificar a qué se refiere con estándares de calidad a nivel internacional. Si no se aclara este tema es mejor no incluirlo. Es suficiente con que se cumpla las necesidades de la población a la que se está atendiendo.

Objetivo 5. Fomentar el desarrollo de los núcleos agrarios mediante acciones en materia de cohesión territorial, productividad, suelo, vivienda rural y gobernabilidad

El objetivo no se establece como una declaración de resultados. Menciona que pretende fomentar el desarrollo de núcleos agrarios y las acciones a llevar a cabo, pero no específica el resultado que se va a obtener con ello. Es muy amplio y

general. La problemática que se identifica es el desarrollo de los núcleos agrarios, así como las actividades para fomentar ese desarrollo. No se expresan en términos de gestión o servicios.

No incluye a la población potencial que se va a atender ni las zonas en donde se llevará a cabo, por lo que no se sabe si cubre todo el territorio nacional o sólo algunas áreas. Al incluir a la población potencial habría que mencionar las características de esa población.

Áreas de mejora

- Mencionar el resultado que se pretende obtener con el objetivo planteado.
- Incluir a la población potencial o áreas de enfoque que serán beneficiadas con las acciones que se expresan en el objetivo.
- Especificar sólo las acciones que realmente se está en posibilidades de llevarse a cabo.
- Detallar a qué se refiere con cohesión territorial.
- Evitar la inclusión de temas amplios y diversos en el objetivo, ya que sólo dificultan la comprensión de lo que se quiere expresar y dejan en duda los alcances reales a que se quiere llegar, como es la cohesión territorial.
- Fomentar la cohesión territorial, la productividad, el suelo, la vivienda rural y la gobernabilidad son temas amplios que abarcarían un objetivo para cada uno de ellos. Es mejor puntualizar sobre uno de ellos y cubrirlo a cabalidad.
- Centrarse en el desarrollo de núcleos agrarios impulsando la dotación de infraestructura y servicios públicos, la capacitación laboral y asegurando la justicia agraria.

Coherencia en la alineación

Los propósitos de esta sección consisten en: i) identificar de qué manera los Programas presupuestarios se vinculan con los objetivos y estrategias del PSDATU 13-18; ii) analizar si ésta vinculación es coherente, y iii) establecer la forma en que los Programas presupuestarios contribuyen al cumplimiento de cada objetivo contenido en el PSDATU 2013-2018.

Para cubrir con los propósitos mencionados, la sección abarca tres preguntas y en ellas se presenta un análisis que detalla la coherencia en la alineación de los Programas presupuestarios vinculados al PSDATU 13-18. Este análisis se sustenta en identificar tanto la lógica de la alineación horizontal como de la alineación vertical de los Programas presupuestarios con el PSDATU 13-18.

5. ¿Las Matrices de Indicadores para Resultados (MIR) de los Programas presupuestarios presentan una vinculación con el Programa Sectorial?

Con base en los Lineamientos para dictaminar y dar seguimiento a los programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, elaborados por la SHCP, los Programas presupuestarios son categorías programáticas que permiten organizar, en forma representativa y homogénea, las asignaciones de recursos de los programas federales y del gasto federalizado a cargo de los ejecutores del gasto público federal para el cumplimiento de sus objetivos y metas, así como del gasto no programable.

En otras palabras, los Programas presupuestarios son instrumentos de la política pública del gobierno Federal que permiten agrupar a las asignaciones presupuestarias en un conjunto de órganos que llevan a cabo acciones homogéneas y vincularlas al logro de resultados, a través de objetivos, metas y población objetivo. Los resultados de los Programas presupuestarios se miden con el diseño e instrumentación de una serie de indicadores, los cuales son conjuntados en la MIR.

Estos programas se clasifican en grupos, finalidades y modalidades. La clasificación permite identificar con claridad las asignaciones y el destino final del gasto público Federal. La clasificación utilizada para 2016 consideró un total de 23 modalidades distintas. En los últimos ejercicios fiscales, el mayor número de Programas presupuestarios han sido clasificados bajo la modalidad "E" Prestación de Servicios Públicos. Esta modalidad agrupa Programas presupuestarios destinados a las actividades del sector público que realiza en forma directa, regular y continua para satisfacer demandas de la sociedad y de interés general, a través de las finalidades de "funciones de gobierno", "funciones de desarrollo social" y "funciones de desarrollo económico". La segunda modalidad más recurrente ha sido la "K" Proyectos de Inversión, los cuales están sujetos al registro en la Cartera de Inversión que integra y administra el área competente en la materia (SHCP, 2015).

El tercer grupo de Programas presupuestarios por su importancia según número de ellos han sido los de la modalidad "S" Sujetos a Reglas de Operación, y son los Programas más relevantes para el cumplimiento de la política social del Estado mexicano, ya que en dichas Reglas de Operación se establecen el objetivo del Programa, su población objetivo, los tipos de apoyo que proporciona y los mecanismos a seguir para la consecución de los apoyos. Un cuarto grupo de Programas, que también contribuyen al cumplimiento de la política social, son los de la modalidad "U" Otros Subsidios, que no tienen Reglas de Operación, sino Lineamientos, y que en estos lineamientos se detallan la forma de operación del Programa y la naturaleza de los subsidios que se otorgan.

En 2016, el total de Programas presupuestarios adscritos al Ramo 15, Desarrollo agrario, territorial y urbano, fueron 28 (Cuadro 4), los cuales pertenecían a diez distintas claves o modalidades:

- E, prestación de servicios públicos. Actividades que se realizan para proporcionar y/o suministrar servicios que demanda la sociedad y que son competencia del Sector Público Federal.

- G, regulación y supervisión. Actividades destinadas a la reglamentación, verificación e inspección de las actividades económicas y de los agentes del sector privado, social y público.

- K, proyectos de inversión. Proyectos de inversión sujetos a registro en la Cartera que integra y administra la Unidad de Inversiones de la Subsecretaría de Egresos.

- L, obligaciones de cumplimiento de resolución jurisdiccional. Obligaciones relacionadas con indemnizaciones y obligaciones que se derivan de resoluciones definitivas emitidas por autoridad competente.

- M, apoyo al proceso presupuestario y para mejorar la eficiencia institucional. Actividades de apoyo administrativo desarrolladas por las oficialías mayores o áreas homólogas.

- O, apoyo a la gestión pública y al mejoramiento de la gestión. Actividades que realiza la función pública para el mejoramiento de la gestión, así como las de los órganos de control y auditoría.

- P, planeación, seguimiento y evaluación de políticas públicas. Actividades destinadas al desarrollo de programas y formulación, diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas y sus estrategias, así como para dar seguimiento a su cumplimiento. Incluye también las actividades destinadas al desarrollo de sistemas de información estadística y geográfica.

- R, específicos. Actividades específicas no comprendidas en las otras modalidades.

- S, sujetos a reglas de operación. Programas establecidos como sujetos a reglas de operación en el Decreto del Proyecto de Egresos de la Federación, y aquellos adicionales que determine el Ejecutivo.

- U, otros subsidios. Programas a través de los cuales se otorgan subsidios a los sectores social y privado y a las entidades federativas y municipios.

Cuadro 4 Programas presupuestarios del Ramo 15, Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano para 2016

Clave	Programa	Actividad institucional	Presupuesto 2016[a]
E001	Procuración de justicia agraria	Procuración de justicia agraria	708
E002	Programa de atención de conflictos agrarios	Ordenamiento y regularización de la propiedad rural	400
E003	Ordenamiento y regulación de la propiedad rural	Ordenamiento y regularización de la propiedad rural	253
E006	Administración de fondos comunes de núcleos agrarios y supervisión de expropiaciones	Ordenamiento y regularización de la propiedad rural	
E008	Localización y registro de terrenos nacionales	Ordenamiento y regularización de la propiedad rural	
E011	Programa de escrituración	Apoyo a la vivienda social	
E014	Programa de Otorgamiento de Crédito (Fondo Nacional de Garantías para la Vivienda Popular)	Apoyo a la vivienda social	
G001	Atención de asuntos jurídicos en materia agraria, territorial, urbana y vivienda	Ordenamiento y regularización de la propiedad rural	13
K027	Mantenimiento de Infraestructura	Ordenamiento y regularización de la propiedad rural	
L001	Obligaciones jurídicas ineludibles	Ordenamiento y regularización de la propiedad rural	148
M001	Actividades de apoyo administrativo	Servicios de apoyo administrativo, urbanización	
M001	Actividades de apoyo administrativo	Servicios de apoyo administrativo, vivienda	279
M001	Actividades de apoyo administrativo	Servicios de apoyo administrativo, agropecuaria	
O001	Actividades de apoyo a la función pública y buen gobierno	Función pública y buen gobierno	45
P003	Modernización del Catastro Rural Nacional	Ordenamiento y regularización de la propiedad rural	185
P004	Conducción e instrumentación de la política nacional de vivienda	Conducción de la política nacional de vivienda	70
P005	Política de Desarrollo Urbano y Ordenamiento del Territorio	Ordenamiento y regularización de la propiedad rural y urbana	898
P007	Impulso a la movilidad urbana	Conducción de la política nacional de vivienda	
R002	Programa para la constitución de reservas territoriales prioritarias para el desarrollo urbano ordenado	Ordenación y regularización de la propiedad rural y urbana	
R003	Programa Nacional de Regularización de Lotes	Ordenación y regularización de la propiedad rural y urbana	
S177	Programa de acceso al financiamiento para soluciones habitacionales	Conducción de la política nacional de vivienda	9,625

Clave	Programa	Actividad institucional	Presupuesto 2016[a]
S213	Programa para regularizar asentamientos humanos irregulares	Ordenación y regularización de la propiedad rural y urbana	193
S254	Programa de Prevención de Riesgos	Apoyo en zonas urbanas marginadas	126
S255	Consolidación de Reservas Urbanas	Apoyo en zonas urbanas marginadas	178
S273	Programa de Infraestructura	Apoyo en zonas urbanas marginadas	9,363
S274	Programa de Apoyo a la Vivienda	Apoyo a la vivienda social	2,562
U001	Regularización y Registros de Actos Jurídicos Agrarios	Inscripción de actos jurídicos sobre derechos agrarios	315
U003	Programa de modernización de los registros públicos de la propiedad y catastros	Ordenación y regularización de la propiedad rural y urbana	254

[a] presupuesto aprobado en millones de pesos. El presupuesto aprobado total fue 25,613 millones de pesos. La diferencia con respecto a lo que se presenta en este cuadro es por el redondeo de cifras.

Fuente: Elaborada para el CONEVAL por el Colegio de México, A.C. con base en SHCP, 2015; PEF 2016, presupuesto aprobado.

Para el ejercicio fiscal 2016 hubo modificaciones en algunos de los Programas presupuestarios adscritos al Ramo 15 (SHCP, 2015), y a diez no se les asignó presupuesto, tal y como se observa en el cuadro 4. Se crearon cinco Programas con la fusión de dos o más programas existentes en 2015: i) P005 (política de desarrollo urbano y ordenamiento del territorio); ii) S254 (Programa de prevención de riesgos); iii) S273 (Programa de infraestructura); iv) S274 (Programa de apoyo a la vivienda), y v) U001 (regularización y registro de actos jurídicos agrarios).

Asimismo, se eliminaron cuatro Programas que existían hasta 2015: i) R004 (planeación nacional, regional y territorial del desarrollo urbano y vivienda); ii) R005 (Programa de inducción para el fomento del mercado de vivienda); iii) U002 (Programa de impulso al desarrollo regional), y iv) U004 (fomento a la producción de vivienda en las entidades federativas y municipios). Es importante mencionar que el Programa U004 era el único que existía para promover la formulación y actualización de programas de vivienda en las entidades federativas del país. Su eliminación va a generar una menor atención en las funciones de planeación por parte del Estado mexicano.

Los Programas presupuestarios que se van a analizar con mayor detalle en la presente evaluación son dos pertenecientes a la modalidad "E" (E002 y E003), los seis de la modalidad "S" (S177, S213, S254, S255, S273 y S274) y los dos de la modalidad "U" (U001 y U003). Siete de estos programas se incluyen en la función 2, vivienda y servicios a la comunidad, mientras que el Programa U001 (regularización y registro de actos jurídicos agrarios) pertenece a la función agropecuaria, silvicultura, pesca y caza. La decisión de trabajar a mayor profundidad en estos diez Programas se debe a lo expuesto en los Términos de Referencia para elaborar la presente evaluación, en donde se menciona que se realizará considerando únicamente objetivos, estrategias y líneas de acción que son competencia de

CONEVAL, es decir aquellas que involucran temas de desarrollo social. En la decisión de considerar estos diez Programas presupuestarios también se incluyó la disponibilidad de información por parte del equipo evaluador, proporcionada por SEDATU y con intermediación de CONEVAL.

Originalmente, y con base en los Términos de Referencia para elaborar la presente evaluación, los Programas presupuestarios a considerar eran únicamente aquellos que involucraran temas de desarrollo social (Programas de las modalidades "S" y "U"). En respuesta a los acuerdos alcanzados en la reuniones que se tuvieron con funcionarios de la SEDATU y del CONEVAL a propósito de los trabajos de esta evaluación, se adicionaron otros dos Programas presupuestarios en el análisis de la coherencia en la alineación del PSDATU 13-18: Programa E002 (Programa de atención de conflictos agrarios), y E003 (ordenamiento y regulación de la propiedad rural).

En la información proporcionada por el CONEVAL existen documentos sobre otros dos Programas presupuestarios: R002 (Programa para la constitución de reservas territoriales prioritarias para el desarrollo urbano ordenado), y R003 (Programa nacional de regularización de lotes). Estos Programas no se incluyeron en el análisis debido a que no recibieron presupuesto en 2016 (véase el Cuadro 4).

En el Presupuesto de Egresos de la Federación 2016 se aprobó un presupuesto original de 25,613 millones de pesos para el Ramo 15. A los Programas S177 (acceso al financiamiento para soluciones habitacionales), S273 (infraestructura), y S274 (apoyo a la vivienda), se les aprobó más de dos mil millones de pesos de presupuesto y en conjunto concentraron 84 por ciento del presupuesto total. Por el contrario, a nueve Programas no se les asignó presupuesto. A los diez Programas presupuestarios de estudio se les asignó en conjunto un presupuesto original de 23,268 millones de pesos en 2016, que equivale a 91 por ciento del presupuesto de todo el Ramo 15.

La MIR es un instrumento de planeación que expresa en forma sencilla, ordenada y homogénea la lógica interna de los Programas presupuestarios, a la vez que permite alinear su contribución a los ejes de la política pública del gobierno Federal. A partir de 2007, el diseño y la construcción de la MIR fueron obligatorios en el ámbito de la Administración Pública Federal. En un inicio, la construcción de este elemento fue únicamente para los Programas sujetos a Reglas de Operación, y posteriormente se extendió a la totalidad de Programas presupuestarios (Coneval, 2014). La construcción de la MIR para un Programa presupuestario se realiza a partir del objetivo general y los objetivos específicos de dicho Programa, las acciones y los tipos de apoyo que otorga. El diseño y operativización de los Indicadores deberá permitir el monitoreo y la evaluación del Programa en los ámbitos de Fin, Propósito, Componente y Actividad (Cuadro 5).

La respuesta a esta pregunta 5 implica analizar dos tipos de vinculaciones:

i) vinculación de sintaxis, en donde se debe valorar si la MIR de los Programas presupuestarios presenta un Fin asociado a un objetivo contenido en el PSDATU 13-18 y que siga la siguiente sintaxis:

Contribuir + objetivo del PSDATU 13-18 + mediante o a través + solución del problema (propósito u objetivo del Programa presupuestario)

ii) vinculación lógica, en donde se debe analizar si el Propósito contenido en la MIR contribuye al logro del Fin. En otras palabras, si lo que se espera lograr con el Programa presupuestario (Propósito) contribuye al logro del objetivo sectorial (Fin).

Cabe mencionar que la vinculación de sintaxis es una valoración sobre la redacción del Fin de cada Programa presupuestario, mientras que la vinculación lógica es una apreciación sobre si la redacción del Propósito está acorde con alguna acción que lleve a cabo este Programa y que repercuta en el logro del objetivo sectorial (véase el Anexo 3).

Vinculación de sintaxis

El Fin de la MIR en los diez Programas presupuestarios de estudio alude al objetivo sectorial, u objetivo del PSDATU 13-18, al cual está alineado cada uno de ellos.

Cuadro 5 Fin y Propósito de la MIR de los Programas presupuestarios de estudio, 2016

Clave	Programa	Objetivo sectorial	Fin	Propósito
E 002	Programa de Atención de Conflictos Agrarios	5. Fomentar el desarrollo de los núcleos agrarios mediante acciones en materia de cohesión territorial, productividad, suelo, vivienda rural y gobernabilidad	Contribuir a fomentar el desarrollo de los núcleos agrarios mediante acciones en materia de cohesión territorial, productividad, suelo, vivienda rural y gobernabilidad mediante la atención y conclusión de los conflictos sociales agrarios	Los conflictos sociales agrarios, los asuntos del Acuerdo Nacional para el Campo y Acuerdos Agrarios con Convenio Finiquito o diagnóstico de baja se concluyen abatiendo la problemática agraria que atiende el Programa
E 003	Ordenamiento y regulación de la propiedad rural	1. Promover el ordenamiento y la planeación territorial como articuladores del bienestar de las personas y el uso eficiente del suelo	Contribuir a promover el ordenamiento y la planeación territorial como articuladores del bienestar de las personas y el uso eficiente del suelo mediante acciones de regularización de la tenencia de la tierra que otorguen certeza jurídica en la propiedad rural	Los sujetos de derecho en el medio rural obtienen seguridad jurídica y certeza en la tenencia de la tierra

Clave	Programa	Objetivo sectorial	Fin	Propósito
S 177	Programa de Acceso al Financiamiento para Soluciones Habitacionales	4. Fomentar el acceso a la vivienda mediante soluciones habitacionales bien ubicadas, dignas y de acuerdo a estándares de calidad internacional	Contribuir a fomentar el acceso a la vivienda mediante soluciones habitacionales bien ubicadas, dignas y de acuerdo a estándares de calidad internacional mediante el acceso a una solución habitacional adecuada	La población de bajos ingresos (cuyos ingresos no superan los 5 SMGVM) accede a una solución habitacional adecuada
S 213	Programa para Regularizar Asentamientos Humanos Irregulares	1. Promover el ordenamiento y la planeación territorial como articuladores del bienestar de las personas y el uso eficiente del suelo	Contribuir a promover el ordenamiento y la planeación territorial como articuladores del bienestar de las personas y el uso eficiente del suelo mediante el otorgamiento de apoyos para regularizar los hogares poseedores de lotes ubicados en asentamientos humanos irregulares	Hogares poseedores de lotes irregulares apoyados para obtener certeza jurídica y documental en la tenencia de la tierra
S 254	Programa de Prevención de Riesgos	2. Incentivar el crecimiento ordenado de los asentamientos humanos, los centros de población y las zonas metropolitanas	Contribuir a incentivar el crecimiento ordenado de los asentamientos humanos, los centros de población y las zonas metropolitanas mediante instrumentos de planeación, prevención , para incentivar el crecimiento ordenado de los asentamientos humanos y uso óptimo del suelo	Las Entidades Federativas, Municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal se fortalecen e impulsan acciones de planeación, prevención y la correcta ocupación del territorio, a fin de disminuir la vulnerabilidad de los Asentamientos Humanos
S 255	Programa de Consolidación de Reservas Urbanas	3. Consolidar ciudades compactas, productivas, competitivas, incluyentes y sustentables, que faciliten la movilidad y eleven la calidad de vida de sus habitantes	Contribuir a consolidar ciudades compactas, productivas, competitivas, incluyentes y sustentables, que faciliten la movilidad y eleven la calidad de vida de sus habitantes mediante el subsidio federal al suelo para consolidar reservas urbanas que propicien la densidad de vivienda intraurbana	Las ciudades son apoyadas con subsidios, para la adquisición de suelo intraurbano destinado a la vivienda social vertical.
S 273	Programa de Infraestructura	3. Consolidar ciudades compactas, productivas, competitivas, incluyentes y sustentables, que faciliten la movilidad y eleven la calidad de vida de sus habitantes	Contribuir a consolidar ciudades compactas, productivas, competitivas, incluyentes y sustentables, que faciliten la movilidad y eleven la calidad de vida de sus habitantes. mediante la mejora de las condiciones de habitabilidad, así como de la imagen y entorno de los hogares que se ubican en	Las personas en situación de pobreza que viven en las zonas de actuación del Programa mejoran su disponibilidad y calidad de infraestructura básica y complementaria, así como el equipamiento, imagen y entorno de las áreas urbanas, suburbanas y en proceso de urbanización que habitan

Clave	Programa	Objetivo sectorial	Fin	Propósito
			las zonas de actuación del Programa	
S 274	Programa de Apoyo a la Vivienda	4. Fomentar el acceso a la vivienda mediante soluciones habitacionales bien ubicadas, dignas y de acuerdo a estándares de calidad internacional	Contribuir a fomentar el acceso a la vivienda mediante soluciones habitacionales bien ubicadas, dignas y de acuerdo a estándares de calidad internacional mediante el otorgamiento de subsidios para acciones de vivienda	Apoyar hogares con ingresos por debajo de la línea de bienestar con carencia por calidad y espacios de la vivienda a través del otorgamiento de subsidios para acciones de vivienda sustentable que mejoren su calidad de vida
U 001	Regularización y Registro de Actos Jurídicos Agrarios	1. Promover el ordenamiento y la planeación territorial como articuladores del bienestar de las personas y el uso eficiente del suelo	Contribuir a promover el ordenamiento y la planeación territorial como articuladores del bienestar de las personas y el uso eficiente del suelo mediante regularización de los derechos en la tenencia de la tierra y la certeza jurídica y documental que proporciona el registro de actos agrarios	Los núcleos y sujetos agrarios regularizados obtienen certeza jurídica y seguridad documental
U 003	Programa de Modernización de los Registros Públicos de la Propiedad y Catastros	1. Promover el ordenamiento y la planeación territorial como articuladores del bienestar de las personas y el uso eficiente del suelo	Contribuir a promover el ordenamiento y la planeación territorial como articuladores del bienestar de las personas y el uso eficiente del suelo mediante la modernización de los Registros Públicos de la Propiedad y los Catastros	Los Registros Públicos de la Propiedad y Catastros mejoran su eficiencia y eficacia con estructuras jurídicas, técnicas y operativas apegadas a los estándares de modernización establecidos en los Modelos institucionales

Fuente: Elaborado para el CONEVAL por el Colegio de México, A.C. a partir de la MIR de los Programas presupuestarios 2016.

Como se mencionó en la Sección I de la presente evaluación, el PSDATU 13-18 contiene cinco objetivos sectoriales, mismos que son retomados en estos diez Programas presupuestarios. La alineación de los Programas presupuestarios a un objetivo sectorial se obtuvo de lo enunciado en la MIR de cada uno de los Programas:

- Al objetivo sectorial 1 (promover el ordenamiento y la planeación territorial como articuladores del bienestar de las personas y el uso eficiente del suelo) están alineados cuatro Programas: E003, S213, U001 y U003.

- En el objetivo sectorial 2 (incentivar el crecimiento ordenado de los asentamientos humanos, los centros de población y las zonas metropolitanas) hay un Programa: S254.

- Dos Programas están alineados al objetivo sectorial 3 (consolidar ciudades compactas, productivas, competitivas, incluyentes y sustentables, que faciliten la movilidad y eleven la calidad de vida de sus habitantes): S255 y S273.

- Otros dos al objetivo 4 (fomentar el acceso a la vivienda mediante soluciones habitacionales bien ubicadas, dignas y de acuerdo a estándares de calidad internacional): S177 y S274.

- Finalmente, el Programa E002 está alineado al objetivo sectorial 5 (fomentar el desarrollo de los núcleos agrarios mediante acciones en materia de cohesión territorial, productividad, suelo, vivienda rural y gobernabilidad).

En el Fin de la MIR de los diez Programas presupuestarios de estudio aparece la palabra mediante posterior al aludir al objetivo sectorial alineado. Después de la palabra mediante, en la redacción del Fin aparece el objetivo general de cada uno de los Programas presupuestarios, de acuerdo a sus ROP, Lineamientos o normatividad.

De esta manera, la redacción del Fin expresado en la MIR de los diez Programas presupuestarios cumple con la vinculación de sintaxis.

Vinculación lógica

Los diez Programas presupuestarios cumplen con la vinculación de sintaxis, pero no así con la vinculación lógica.

Por principio de cuentas, la redacción del propósito es diferencial entre los Programas (véase el Cuadro 5). Se identifican cuatro tipos de redacciones:

- Que manifiesta un deseo o una intención para solucionar la problemática que atiende el Programa (E002).

- Que alude a la población objetivo del Programa (S213).

- Que describe las acciones del Programa (S255 y S274)

- Que establece el resultado que pretende el Programa con sus acciones (E003, S177, S254, S273, U001 y U003).

Desde este punto de vista, la redacción del Propósito hacia resultados que pretende el Programa con sus acciones es la alternativa más pertinente, ya que dice de manera clara la forma en la que puede contribuir al logro de los objetivos sectoriales. Se sugiere que los cuatro programas que no tienen esta modalidad de redacción de su Propósito, corrijan su enunciado hacia una perspectiva de resultados.

En segundo lugar, en el Propósito de algunos Programas existen palabras o conceptos que no son entendibles para el público en general, por lo que cabría la posibilidad de hacer una revisión para clarificarlos: i) quiénes son los "sujetos de derecho" a los que se refiere el Programa E003?; ii) qué es una "solución habitacional adecuada" que se menciona en el Programa S177?; iii) a qué se refiere "acciones de vivienda sustentable" en el Programa S274?, y iv) qué son los "estándares de modernización establecidos en los Modelos institucionales" que se presenta en el Programa U003?.

Por último, los Propósitos de los programas se vinculan de diversas maneras con el logro de los objetivos sectoriales:

- En los Programas S255 y S273 se pretenden acciones que contribuyen de manera directa al logro del objetivo sectorial 3 (consolidar ciudades compactas, productivas, competitivas, incluyentes y sustentables, que faciliten la movilidad y eleven la calidad de vida de sus habitantes). En el primer caso la adquisición de suelo intraurbano para destinarlo a vivienda social vertical. En el segundo caso la creación de infraestructura básica, complementaria y equipamiento para personas en situación de pobreza y que viven en zonas de actuación del Programa.

- Los Programas S177 y S274 contienen elementos que contribuyen de manera directa al logro del objetivo sectorial 4 (fomentar el acceso a la vivienda mediante soluciones habitacionales bien ubicadas, dignas y de acuerdo a estándares de calidad internacional). El primer Programa promueve el acceso a una solución habitacional adecuada, mientras que el segundo otorga subsidios a hogares en situación de pobreza para acciones de vivienda sustentable.

- La regularización del suelo es materia de atención de tres Programas (E003, S213 y U001), que están alineados al objetivo sectorial 1 (promover el ordenamiento y la planeación territorial como articuladores del bienestar de las personas y el uso eficiente del suelo). Es indudable que la regularización del suelo es premisa y proceso indispensable para avanzar en el ordenamiento territorial y la planeación urbana, (Schteingart, 2016).

- Existen dos Programas en donde sus Propósitos se constituyen en insumos para el logro del objetivo sectorial. Por un lado, la planeación para la prevención de riesgos, Propósito del Programa S254, es un insumo para el logro del objetivo

sectorial 2 (incentivar el crecimiento ordenado de los asentamientos humanos, los centros de población y las zonas metropolitanas). Por otro lado, el Programa U003 consiste en apoyar a entidades federativas y municipios para modernizar sus Registros Públicos de la Propiedad y catastros, acción que sirve de insumo para alcanzar el objetivo sectorial 1.

- Por último, el Programa E002 pretende coadyuvar a la solución de conflictos sociales agrarios, aspecto que contribuye de manera indirecta para el logro del objetivo sectorial 5 (fomentar el desarrollo de los núcleos agrarios mediante acciones en materia de cohesión territorial, productividad, suelo, vivienda rural y gobernabilidad).

En síntesis, el Propósito en siete Programas presupuestarios está redactado de tal manera que existe vinculación lógica y es posible identificarlo como contribución directa para el logro de objetivos sectoriales (E003, S177, S213, S255, S273, S274 y U001). Los Programas S254 y U003 contienen vinculación lógica en forma de insumo para el logro de algún objetivo sectorial. El Programa E002 manifiesta vinculación lógica indirecta con el logro del objetivo sectorial.

6. ¿Las estrategias de cada objetivo sectorial se pueden vincular a los programas presupuestarios? Si existen estrategias que no se encuentran cubiertas por programas presupuestarios, ¿se identifican otras intervenciones del gobierno dentro del mismo sector u otro que atiendan dichas estrategias?

Los diez Programas presupuestarios de estudio realizan acciones que coadyuvan al desarrollo agrario, territorial y urbano del país. Esta conclusión se deriva al revisar el objetivo general de cada uno de ellos que aparecen en sus ROP o en sus Lineamientos (Cuadro 6).

Cuadro 6 Objetivo general de los Programas presupuestarios de estudio, 2016

Clave	Programa	Objetivo general
E 002	Programa de Atención de Conflictos Agrarios	Poner fin a las controversias que han enfrentado a los núcleos agrarios entre sí, y/o con posesionarios, comunidades o pequeños propietarios por la propiedad y/o posesión de la tierra. Lo anterior, no obstante que las mismas hayan sido dirimidas en el ámbito jurisdiccional, pero la problemática social persista
E 003	Ordenamiento y Regulación de la Propiedad Rural	Brazo operativo de la SEDATU para el ordenamiento y regularización de la tenencia de la tierra en el medio rural
S 177	Programa de Acceso al Financiamiento para Soluciones Habitacionales	Contribuir a que la población de bajos ingresos, tenga acceso a una Solución habitacional adecuada

Clave	Programa	Objetivo general
S 213	Programa para Regularizar Asentamientos Humanos Irregulares	Contribuir a promover el desarrollo urbano, el ordenamiento y la planeación territorial como articuladores del bienestar de las personas y el uso eficiente del suelo, mediante el otorgamiento de apoyos para los hogares poseedores de lotes ubicados en asentamientos humanos irregulares de los polígonos de actuación, con el objeto de regularizar la propiedad de dichos lotes y tener acceso a los servicios básicos
S 254	Programa de Prevención de Riesgos	Contribuir a incentivar el crecimiento ordenado de los asentamientos humanos, los centros de población y las zonas metropolitanas, mediante el apoyo para la elaboración de programas de planeación y la realización de acciones de prevención y mitigación de riesgos
S 255	Programa de Consolidación de Reservas Urbanas	Contribuir a consolidar ciudades compactas, productivas, competitivas, incluyentes y sustentables que faciliten la movilidad y eleven la calidad de vida de sus habitantes mediante subsidio federal para la adquisición de suelo intraurbano destinado a la edificación de nuevos desarrollos de vivienda social vertical que incrementen la densidad de vivienda por hectárea
S 273	Programa de Infraestructura	Mejorar la disponibilidad y calidad de la infraestructura básica y complementaria, así como del equipamiento, imagen y entorno de las áreas urbanas, suburbanas y en proceso de urbanización, que permita aumentar el grado de cohesión social, así como reducir la incidencia de marginación y atender las necesidades de vivienda de la población en situación de pobreza
S 274	Programa de Apoyo a la Vivienda	Contribuir a fomentar el acceso a la vivienda mediante soluciones habitacionales bien ubicadas, dignas y de acuerdo a estándares de calidad óptimos, mediante el otorgamiento de Subsidios Federales para acciones de vivienda
U 001	Regularización y Registro de Actos Jurídicos Agrarios	Otorgar certeza jurídica en la tenencia de la tierra mediante el ordenamiento, regularización, certificación y titulación de los derechos sobre la propiedad social, contribuyendo con ello al ordenamiento territorial
U 003	Programa de Modernización de los Registros Públicos de la Propiedad y Catastros	Contribuir a promover el ordenamiento y la planeación territorial como articuladores del bienestar de las personas y el uso eficiente del suelo, mediante la modernización y armonización de los Registros Públicos de la Propiedad y los Catastros para fortalecer la certeza y seguridad jurídica de la propiedad

Fuente: Elaborada para el CONEVAL por el Colegio de México, A.C. con base en las Reglas de Operación, Lineamientos para la Operación de los Programas presupuestarios, 2016.

Con base en el objetivo general de cada uno de los Programas, las grandes áreas de actuación son las siguientes: i) regularización de la tenencia de la tierra y del suelo; ii) adquisición de reservas territoriales para el crecimiento urbano; iii) acceso a infraestructura y equipamiento; iv) acceso a subsidio para demanda habitacional; v) formulación de planes para prevenir riesgos; vi) instrumentos para modernizar registros públicos de la propiedad y catastros, y vii) resolución de conflictos agrarios (véase el Anexo 4).

Vinculación entre estrategias del PSDATU 13-18 y Programas presupuestarios

La vinculación entre las estrategias del PSDATU 13-18 y los Programas presupuestarios se analiza a partir de lo que se señala en las Reglas de Operación 2016 y en los Lineamientos de cada Programa 2016, así como en las entrevistas sostenidas con responsables de cada uno de ellos. Como se mencionó en la pregunta 2 de la presente evaluación, los objetivos sectoriales del PSDATU 13-18 son cinco, y cada uno de ellos contiene entre cuatro y siete estrategias, de tal modo que se contabilizan 27 estrategias divididas de la siguiente manera:

- Cinco estrategias en el objetivo sectorial 1 (promover el ordenamiento y la planeación territorial como articuladores del bienestar de las personas y el uso eficiente del suelo).

- Cuatro estrategias en el objetivo sectorial 2 (incentivar el crecimiento ordenado de los asentamientos humanos, los centros de población y las zonas metropolitanas).

- Cinco estrategias en el objetivo sectorial 3 (consolidar ciudades compactas, productivas, competitivas, incluyentes y sustentables, que faciliten la movilidad y eleven la calidad de vida de sus habitantes).

- Siete estrategias en el objetivo sectorial 4 (fomentar el acceso a la vivienda mediante soluciones habitacionales bien ubicadas, dignas y de acuerdo a estándares de calidad internacional).

- Seis estrategias en el objetivo sectorial 5 (fomentar el desarrollo de los núcleos agrarios mediante acciones en materia de cohesión territorial, productividad, suelo, vivienda rural y gobernabilidad).

De manera adicional, el objetivo sectorial 1 tiene una estrategia transversal (democratizar la productividad), mientras que los objetivos sectoriales 3 y 4 también tienen una estrategia transversal (igualdad de oportunidades y no discriminación contra las mujeres). El objetivo sectorial 5 contempla estas dos estrategias transversales. Las estrategias transversales no son temas de análisis en la presente evaluación.

En las ROP y en los Lineamientos de algunos Programas presupuestarios bajo examen se incluye un apartado introductorio que se denomina "alineación con los instrumentos de la planeación nacional", o también "considerandos", y en ellas se menciona la alineación del Programa presupuestario con los objetivos del PND 13-18 y/o con los objetivos y estrategias del PSDATU 13-18. En los Programas presupuestarios S213, S254, S273 y U003 se establece a qué estrategia sectorial se alinea el Programa. En los Programas S177 y S255 sólo se menciona el o los objetivos

sectoriales de alineación. En la normatividad de los Programas E002, E003, S274 y U001 no hay señalamientos sobre su alineación.

Las estrategias sectoriales vinculadas a los Programas presupuestarios, según Reglas de Operación o Lineamientos, son las siguientes:

- Estrategia 1.1: Impulsar la coordinación interinstitucional e intergubernamental con autoridades locales y la sociedad para mejorar la planeación y el ordenamiento territorial (Programa S254).

- Estrategia 1.2: Otorgar certeza jurídica en la tenencia de la tierra mediante la regularización y la certificación de la propiedad (Programa S213).

- Estrategia 1.3: Modernizar los Registros Públicos de la Propiedad (RPP) y el registro de propiedad rural, los catastros de entidades y municipios, y el rural nacional (Programa U003).

- Estrategia 2.4: Fortalecer, en coordinación interinstitucional e intergubernamental, la prevención de riesgos y la mitigación de los efectos de los desastres naturales (Programa S254).

- Estrategia 3.3: Promover la mejora de la infraestructura, equipamiento, servicios, espacios y movilidad urbana sustentable en coordinación con gobiernos estatales y municipales (Programa S273).

- Estrategia 5.1: Impulsar la urbanización de localidades rurales (Programa S273).

Esto significa que sólo seis de las 27 estrategias sectoriales estarían vinculadas a los cuatro Programas presupuestarios de estudio que indican de manera explícita la alineación en su normatividad. Como se observa, los Programas S254 y S273 señalan dos estrategias sectoriales de alineación, mientras que en el S213 y en el U003 se indica una.

Existe coherencia entre los cuatro Programas presupuestarios (S213, S254, S273 y U003) y su alineación a la o a las estrategias sectoriales correspondientes. Esta coherencia se presenta porque hay coincidencias entre el objetivo general y específicos del Programa presupuestario y la declaración de cada estrategia sectorial. Por ejemplo, el objetivo del Programa S213 consiste en apoyar acciones de regularización de la tenencia de la tierra en asentamientos urbanos, y se encuentra alineado a la estrategia sectorial 1.2, otorgar certeza jurídica en la tenencia de la tierra.

Sin embargo, la vinculación entre estrategias del PSDATU 13-18 y Programas presupuestarios no se reduce a seis casos. A partir de la lectura y análisis de la normatividad de los diez Programas de estudio, y del diálogo sostenido con

funcionarios de cada uno de ellos, se puede proponer un esquema de vinculación con 21 de las 27 estrategias sectoriales y los Programas presupuestarios. Esta vinculación se presenta en el Cuadro 7.

Con base en esta propuesta de vinculación, el Programa presupuestario con alineación a un mayor número de estrategias sectoriales es el S177 con ocho, seguido por el Programa U001 con alineación a cuatro estrategias sectoriales. En tercer puesto aparecen los Programas S273 y S274 con tres estrategias sectoriales de alineación. Después aparecen los Programas E002, S213 y S254 con dos estrategias. Por último, los Programas E003, S255 y U003 están alineados a una estrategia sectorial.

Cuadro 7 Vinculación entre estrategias del PSDATU 13-18 y Programas presupuestarios

Objetivos sectoriales	Estrategias sectoriales	Programas presupuestarios vinculados
Objetivo 1. Promover el ordenamiento y la planeación territorial como articuladores del bienestar de las personas y el uso eficiente del suelo.	Estrategia 1.1. Impulsar la coordinación interinstitucional e intergubernamental con autoridades locales y la sociedad para mejorar la planeación y el ordenamiento territorial	S254 Programa de prevención de riesgos
	Estrategia 1.2. Otorgar certeza jurídica en la tenencia de la tierra mediante la regularización y la certificación de la propiedad	E003 Ordenamiento y regulación de la propiedad rural* S213 Programa para regularizar asentamientos humanos irregulares U001 Regularización y registro de actos jurídicos agrarios*
	Estrategia 1.3. Modernizar los RPP y el registro de propiedad rural, los catastros de entidades y municipios, y el rural nacional	U003 Programa de modernización de los registros públicos de la propiedad y catastros
	Estrategia 1.4. Regularizar los asentamientos humanos irregulares bajo criterios de ordenamiento territorial	S213 Programa para regularizar asentamientos humanos irregulares*
	Estrategia 1.5. Otorgar seguridad jurídica y documental en la tenencia de tierra ejidal y comunal, para garantizar el ejercicio de los derechos de los sujetos agrarios	U001 Regularización y registro de actos jurídicos agrarios*
Objetivo 2. Incentivar el crecimiento ordenado de los asentamientos humanos, los centros de población y las zonas metropolitanas.	Estrategia 2.1. Coordinar con los gobiernos locales acciones en materia de planeación y desarrollo sustentable de las zonas metropolitanas del país	
	Estrategia 2.2. Controlar la expansión urbana fuera de los polígonos de crecimiento definidos, por medio de Desarrollos Certificados	S177 Programa de acceso al financiamiento para soluciones habitacionales*

Objetivos sectoriales	Estrategias sectoriales	Programas presupuestarios vinculados
	Estrategia 2.3. Prever las necesidades de reservas territoriales para el desarrollo de asentamientos humanos, centros de población y zonas metropolitanas	
	Estrategia 2.4. Fortalecer, en coordinación interinstitucional e intergubernamental, la prevención de riesgos y la mitigación de los efectos de los desastres naturales	S254 Programa de prevención de riesgos
	Estrategia 3.1. Controlar la expansión de las manchas urbanas en coordinación con los gobiernos estatales y municipales	S177 Programa de acceso al financiamiento para soluciones habitacionales* S255 Consolidación de reservas urbanas*
	Estrategia 3.2. Orientar el financiamiento para la vivienda digna y sustentable con criterios territoriales que promuevan la densificación	S177 Programa de acceso al financiamiento para soluciones habitacionales* S274 Programa de apoyo a la vivienda*
Objetivo 3. Consolidar ciudades compactas, productivas, competitivas, incluyentes y sustentables, que faciliten la movilidad y eleven la calidad de vida de sus habitantes.	Estrategia 3.3. Promover la mejora de la infraestructura, equipamiento, servicios, espacios y movilidad urbana sustentable en coordinación con gobiernos estatales y municipales	S273 Programa de infraestructura
	Estrategia 3.4. Procurar que la vivienda se inserte en un entorno digno y contribuya al desarrollo de las personas	S177 Programa de acceso al financiamiento para soluciones habitacionales*
	Estrategia 3.5 Promover que las autoridades locales y municipales armonicen sus Programas de Desarrollo de acuerdo a la Política Nacional de Desarrollo Regional	
	Estrategia 4.1. Promover la oferta de soluciones habitacionales de calidad	S177 Programa de acceso al financiamiento para soluciones habitacionales*
	Estrategia 4.2. Fomentar la producción social organizada en los programas de vivienda popular	S177 Programa de acceso al financiamiento para soluciones habitacionales* S274 Programa de apoyo a la vivienda*
Objetivo 4. Fomentar el acceso a la vivienda mediante soluciones habitacionales bien ubicadas, dignas y de acuerdo a estándares de calidad internacional.	Estrategia 4.3. Generar una oferta óptima de créditos y subsidios para acciones de vivienda	S177 Programa de acceso al financiamiento para soluciones habitacionales*
	Estrategia 4.4. Diversificar el mercado de soluciones de vivienda para atender eficazmente las necesidades de los diferentes segmentos de la población	S177 Programa de acceso al financiamiento para soluciones habitacionales*
	Estrategia 4.5. Generar información de calidad para una mejor toma de decisiones de actores públicos, empresas, organizaciones sociales y demandantes de vivienda	

Objetivos sectoriales	Estrategias sectoriales	Programas presupuestarios vinculados
	Estrategia 4.6. Lograr una mejor y mayor coordinación interinstitucional para la alineación de programas y acciones en materia de vivienda	
	Estrategia 4.7. Abatir el rezago de vivienda en el sector rural	S177 Programa de acceso al financiamiento para soluciones habitacionales* S274 Programa de apoyo a la vivienda*
	Estrategia 5.1. Impulsar la urbanización de localidades rurales	S273 Programa de infraestructura
	Estrategia 5.2. Fomentar la dotación de servicios básicos en localidades rurales con condiciones de alto y muy alto rezago social	S273 Programa de infraestructura*
Objetivo 5. Fomentar el desarrollo de los núcleos agrarios mediante acciones en materia de cohesión territorial, productividad, suelo, vivienda rural y gobernabilidad.	Estrategia 5.3. Promover la organización, la capacitación y la formación de capital social en el sector agrario	
	Estrategia 5.4. Preservar la paz social en el medio rural y fomentar el respeto a los derechos sobre la propiedad social	E002 Programa de atención de conflictos agrarios* U001 Regularización y registro de actos jurídicos agrarios*
	Estrategia 5.5. Procurar justicia agraria y defender los derechos de los sujetos agrarios	E002 Programa de atención de conflictos agrarios*
	Estrategia 5.6. Asegurar la organización de los núcleos agrarios	U001 Regularización y registro de actos jurídicos agrarios*

* Vinculación que no aparece en las Reglas de Operación o en los Lineamientos del Programa.
Fuente: Elaborado para el CONEVAL por el Colegio de México, A.C. con información de las Reglas de Operación 2016 o Lineamientos 2016 de los Programas presupuestarios, así como de información proporcionada por los Programas.

La alineación a un mayor número de estrategias sectoriales no significa necesariamente que ese Programa tenga el propósito de ofrecer mayores líneas de acción. Es indudable que el Programa S273 (Programa de Infraestructura) es el que cuenta con la mayor variedad de obras y acciones, pero todas ellas están contenidas en tres objetivos sectoriales. En cambio, el Programa S177 (Programa de acceso al financiamiento para soluciones habitacionales) tiene el propósito de otorgar subsidios a hogares para que éstos accedan a una vivienda, o mejoren o amplíen la existente. Esa única acción es suficiente para poder estar vinculado a ocho estrategias sectoriales.

Por otro lado, la alineación a un mayor número de estrategias sectoriales no está relacionada con el número de líneas de acción del Programa, pero sí con su presupuesto original asignado en 2016. Al aplicar una medida de correlación entre el lugar que ocupa cada uno de los diez Programas en relación al presupuesto aprobado en 2016 y en relación al número de estrategias sectoriales vinculadas, el coeficiente es de 0.68, con significancia estadística de 0.001. Esto significa que a

mayor número de estrategias vinculadas, mayor presupuesto original asignado en 2016.

Cabe mencionar que cuatro Programas presupuestarios nacieron en 2016 a partir de la fusión de dos o más programas: S254, S273, S274 y U001. A excepción del primero, los otros tres se vinculan a por lo menos tres estrategias sectoriales, y tal cantidad de alineación se debe precisamente al acto de fusión, lo que implicó el aumento o diversificación en sus obras, acciones y modalidades de actuación.

Asimismo, con la lectura del Fin y Propósito de cinco Programas presupuestarios (E001, G001, P003, P004 y P005), que no forman parte de los diez sujetos a examen en esta evaluación, pero que están contenidos en la MIR 2016 y contaron con presupuesto en 2016, se infiere que estos cinco Programas presupuestarios que complementan el análisis contribuyen al logro de cinco estrategias sectoriales distintas, tal y como se describe en el Cuadro 8.

Cuadro 8 Programas presupuestarios que complementan el análisis y su vinculación al PSDATU 13-18

Clave	Programa	Fin y Propósito	Estrategia Sectorial con la que se vincula
E001	Procuración de justicia agraria	Fin: procuración de justicia y organización agraria Propósito: Asistencia y asesoramiento a los sujetos agrarios en el ejercicio de sus derechos agrarios	1.5. Otorgar seguridad jurídica y documental en la tenencia de tierra ejidal y comunal, para garantizar el ejercicio de los derechos de los sujetos agrarios 5.4 Preservar la paz social en el medio rural y fomentar el respeto a los derechos sobre la propiedad social
G001	Atención de asuntos jurídicos en materia agraria, territorial, urbana y vivienda	Fin: implementación, aplicación y actualización de instrumentos jurídicos y normativos, así como asesoría, representación y defensa de las áreas de la SEDATU Propósito: representación en forma efectiva a los servidores públicos y áreas de la SEDATU	
P003	Modernización del Catastro Rural Nacional	Fin: actualización oportuna y confiable de la información y documentación de la propiedad social Propósito: actualización de información y emisión de documentación por parte del RAN	1.5. Otorgar seguridad jurídica y documental en la tenencia de tierra ejidal y comunal, para garantizar el ejercicio de los derechos de los sujetos agrarios
P004	Conducción e instrumentación de la política nacional de vivienda	Fin: ejecución de la política de vivienda Propósito: la vivienda cuenta con una política integral	4.6. Lograr una mejor y mayor coordinación interinstitucional para la alineación de programas y acciones en materia de vivienda
P005	Política de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio	Fin: implementación de políticas Propósito: implementación de políticas	3.1. Controlar la expansión de las manchas urbanas en coordinación con los gobiernos estatales y municipales

Fuente: Elaborado para el CONEVAL por el Colegio de México, A.C. con base en información de la MIR 2016.

El Fin y Propósito del Programa E001 se vinculan con dos estrategias sectoriales, mientras que los Programas P003, P004 y P005 tienen vinculación a una estrategia sectorial. Por su parte, el Programa G001 no está vinculado al PSDATU 13-18 debido a que es un Programa normativo y que coadyuva a las actividades y organización interna de la SEDATU. Cabe mencionar que cuatro de las cinco estrategias sectoriales están alineadas a alguno de los diez Programas presupuestarios de estudio, siendo la estrategia 4.6 la única no cubierta por aquellos. El Fin y Propósito del Programa G001 no está alineado a ninguna estrategia sectorial y su actuación corresponde más bien con fines normativos para las actividades operativas de la SEDATU.

Por último, los Programas presupuestarios de estudio fueron creados años antes de la formulación del PSDATU 13-18, y sus objetivos y propósitos no se han modificado. El hecho de que 21 de las 27 estrategias sectoriales señaladas en el PSDATU 13-18 hayan estado vinculadas con la declaratoria normativa o con la actuación de los Programas presupuestarios significa que gran parte de la imagen objetivo del programa sectorial ya había sido contemplada e instrumentada en la política pública y en la política territorial del Estado mexicano.

Organismos vinculados a las estrategias sectoriales

Seis estrategias sectoriales no fueron posibles de vincular a alguno de los diez Programas presupuestarios bajo examen. Éstas son las siguientes:

- Estrategia 2.1: Coordinar con los gobiernos locales acciones en materia de planeación y desarrollo sustentable de las zonas metropolitanas del país

- Estrategia 2.3: Prever las necesidades de reservas territoriales para el desarrollo de asentamientos humanos, centros de población y zonas metropolitanas

- Estrategia 3.5: Promover que las autoridades locales y municipales armonicen sus Programas de Desarrollo de acuerdo a la Política Nacional de Desarrollo Regional

- Estrategia 4.5: Generar información de calidad para una mejor toma de decisiones de actores públicos, empresas, organizaciones sociales y demandantes de vivienda

- Estrategia 4.6: Lograr una mejor y mayor coordinación interinstitucional para la alineación de programas y acciones en materia de vivienda

- 5.3. Promover la organización, la capacitación y la formación de capital social en el sector agrario

Tres estrategias están relacionadas con instrumentos de coordinación interinstitucional (2.1; 3.5, y 4.6). La finalidad de la coordinación interinstitucional entre gobiernos de distintas escalas territoriales (federal, estatal y municipal) consiste en alcanzar acuerdos en materia de planeación urbana, metropolitana, regional y de la política de vivienda. En otras palabras, el PSDATU 13-18 destaca implícitamente la necesidad de una actuación coordinada y conjunta entre distintos órdenes de gobierno para la formulación e implementación de la planeación territorial.

Por otro lado, la estrategia 2.3 alude a la previsión y consecución de reservas territoriales para la expansión futura de las áreas urbanas y zonas metropolitanas del país. La estrategia 4.5 tiene que ver con generación de información en materia de vivienda. Por último, la estrategia 5.3 se relaciona con la promoción de la organización social en las comunidades agrarias.

A partir de la revisión del Manual de Organización General de la SEDATU (2015) y del resultado de las entrevistas realizadas a funcionarios de las tres Subsecretarías de la dependencia, en el Cuadro 9 se presenta la propuesta de vinculación entre las seis estrategias del PSDATU 13-18 que no están alineadas a algún Programa presupuestario de estudio, con las direcciones generales y/o subsecretarías de la SEDATU.

Cuadro 9 Vinculación entre estrategias del PSDATU 13-18 con subsecretarías y direcciones generales de la SEDATU

Estrategia sectorial	Subsecretaria	Dirección General
2.1. Coordinar con los gobiernos locales acciones en materia de planeación y desarrollo sustentable de las zonas metropolitanas del país	Ordenamiento Territorial	Coordinación Metropolitana
2.3. Prever las necesidades de reservas territoriales para el desarrollo de asentamientos humanos, centros de población y zonas metropolitanas	Ordenamiento Territorial	Ordenamiento Territorial y Atención a Zonas de Riesgo
3.5 Promover que las autoridades locales y municipales armonicen sus Programas de Desarrollo de acuerdo a la Política Nacional de Desarrollo Regional	Desarrollo Urbano y Vivienda	Desarrollo Regional
4.5. Generar información de calidad para una mejor toma de decisiones de actores públicos, empresas, organizaciones sociales y demandantes de vivienda	Comisión Nacional de Vivienda[a]	
4.6. Lograr una mejor y mayor coordinación interinstitucional para la alineación de programas y acciones en materia de vivienda	Desarrollo Urbano y Vivienda	Desarrollo Urbano, Suelo y Vivienda

5.3. Promover la organización, la capacitación y la formación de capital social en el sector agrario	Desarrollo Agrario	Desarrollo Agrario

[a] la Comisión Nacional de Vivienda es una entidad paraestatal agrupada a la SEDATU, según acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de febrero de 2013.

Fuente: Elaborado para el CONEVAL por el Colegio de México, A.C. con base en información de la SEDATU, 2015.

Como se observa, dos estrategias sectoriales se vinculan a la Subsecretaría de Ordenamiento Territorial, otras dos a la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, y la Subsecretaría de Desarrollo Agrario tiene vínculo con una estrategia. De manera adicional, la Comisión Nacional de Vivienda es una entidad paraestatal agrupada a la SEDATU y se vincula con la estrategia sectorial 4.5, además de ser la Unidad Responsable del Programa presupuestario S177.

A partir de los comentarios de la SEDATU a la primera versión de este informe final, se tiene que las estrategias 2.1, 2.3 y 3.5 se llevan a cabo con asistencia técnica a entidades federativas y municipios, en tanto que para la estrategia 4.5 se trabaja con el INEGI.

En resumen, a partir de lo encontrado en la pregunta 5 y en esta pregunta 6 se concluye que las 27 estrategias contenidas en el PSDATU 13-18 se vinculan a alguno de los diez Programas presupuestarios analizados, a los cinco Programas presupuestarios que complementan el análisis o a una Dirección General dependiente de la SEDATU. Esta vinculación es de tipo de sintaxis, es decir contrastar y acercar lo que dicen cada una de las 27 estrategias del PSDATU 13-18 con el objetivo general y los objetivos específicos del Programa o la Dirección General. No es una vinculación real porque no se están comparando lo que menciona el PSDATU 13-18 con relación a las actuaciones que en realidad llevan a cabo los Programas presupuestarios.

Por su parte, la valoración de la vinculación lógica en los Programas presupuestarios de estudio puso en evidencia la no necesaria correspondencia entre las acciones enunciadas en las estrategias del PSDATU 13-18 con las acciones que llevan a cabo los Programas según su normatividad. Esta no correspondencia también aplica a las Direcciones Generales de la SEDATU.

Para complementar la evaluación se requiere estudiar las acciones que efectivamente llevan a cabo los Programas presupuestarios y no sólo aquellos que son mencionados en su normatividad. Esta valoración se hace de alguna manera en la sección IV de la presente evaluación, en donde se estudia la medición del desempeño de los Programas presupuestarios a partir de los Indicadores Sectoriales.

7. ¿De qué manera contribuye el conjunto de programas presupuestarios al cumplimiento de cada objetivo sectorial?

En las preguntas 5 y 6 se estudió y valoró la vinculación entre las 27 estrategias contenidas en el PSDATU 13-18 con los objetivos y propósitos de diez Programas presupuestarios bajo examen, otros cinco Programas presupuestarios que complementan el análisis y con las funciones de las 17 Direcciones Generales que conforman la estructura orgánica de la SEDATU. Con este estudio se concluye que todas las estrategias tienen al menos una vinculación de sintaxis con algún Programa o Dirección General. Esto significa que la SEDATU cuenta potencialmente con los instrumentos necesarios para llevar a cabo las acciones contenidas en el PSDATU 13-18.

Debe recordarse, del mismo modo, que salvo los Programas presupuestarios S255, consolidación de reservas territoriales, y otro que se fusionó en 2016 al S273, Programa de Infraestructura, todos los demás Programas presupuestarios de estudio fueron creados con antelación a la formulación del PSDATU 13-18, por lo que los objetivos y estrategias contenidos en éste eran acciones que de alguna manera ya formaban parte de la política social del Estado mexicano.

Programas presupuestarios vinculados a un objetivo sectorial

En el ejercicio de vinculación realizado en la pregunta 6 se encontró que de las 27 estrategias sectoriales del PSDATU 13-18, en 21 había alineación entre esa estrategia y un Programa presupuestario o Dirección General. En las seis estrategias restantes hubo alineación con dos y hasta tres Programas presupuestarios. Las estrategias con coincidencias son las siguientes: i) Estrategia 1.2: otorgar certeza jurídica en la tenencia de la tierra mediante la regularización y la certificación de la propiedad; ii) Estrategia 3.1: controlar la expansión de las manchas urbanas en coordinación con los gobiernos estatales y municipales; iii) Estrategia 3.2: orientar el financiamiento para la vivienda digna y sustentable con criterios territoriales que promuevan la densificación; iv) Estrategia 4.2: fomentar la producción social organizada en los programas de vivienda popular; v) Estrategia 4.7: abatir el rezago de vivienda en el sector rural, y vi) Estrategia 5.4: preservar la paz social en el medio rural y fomentar el respeto a los derechos sobre la propiedad social.

El hecho de que seis estrategias sectoriales estén vinculadas a dos o tres Programas presupuestarios da pie a pensar en duplicidades de actuación, aspecto que va en contra de la eficiencia y eficacia de la política social, así como de la necesidad de establecer mecanismos de coordinación interinstitucional.

Una forma de comprobar la duplicidad de actuación es a partir de la comparación de la Población Objetivo de cada Programa presupuestario. La Población Objetivo es el conjunto de la población a la que están dirigidas las obras y acciones que

emprende el Programa. La unidad de medida puede ser personas, hogares, viviendas o territorios. Si existe similitud de objetivos y propósitos, y de Población Objetivo, entonces son Programas presupuestarios en competencia. Por otro lado, si los Programas presentan similitud en sus objetivos y propósitos, pero diferente su Población Objetivo, entonces son Programas presupuestarios complementarios. En el cuadro 10 se presentan las estrategias que tienen vinculación a dos o tres Programas presupuestarios, así como la Población Objetivo de dichos Programas.

La estrategia sectorial 1.2 señala acciones para otorgar certeza jurídica en la tenencia de la tierra. El otorgamiento de la certeza jurídica es el campo de actuación de los Programas presupuestarios E003, S213 y U001, y estos trabajan de forma complementaria, puesto que el primero atiende población rural que requiere de ordenamiento y regulación; el segundo regulariza asentamientos humanos irregulares y se enfoca a población que reside en zonas urbanas (mayores de 2,500 habitantes), mientras que el tercero regulariza núcleos agrarios y su Población Objetivo son núcleos o comunidades agrarias que solicitan certificar sus tierras. Son complementarios, entonces, porque cada Programa se enfoca a una Población Objetivo específica y que difiere entre Programas.

Por su parte, la estrategia sectorial 3.1 alude al control en la expansión de las manchas urbanas en coordinación con los gobiernos estatales y municipales. Los Programas presupuestarios S177 y S255 contienen en sus objetivos tareas encomendadas al control de la expansión urbana. En el caso del Programa S255 su propósito fundamental es otorgar subsidio a la población de bajos ingresos y que dispone de un esquema de financiamiento de vivienda para adquirir un lote en suelo intraurbano. Su vinculación es directa a la estrategia sectorial. El Programa S177 otorga subsidios a población de bajos ingresos con necesidades de vivienda y que tienen ahorro previo y capacidad de obtener un financiamiento. Su vinculación es indirecta a la estrategia sectorial, es decir que su actuación no contribuye de manera directa a controlar la expansión de las manchas urbanas.

Los dos Programas presupuestarios son complementarios, ya que ambos atienen a una población que tiene capacidad de obtener un financiamiento, siendo que el S255 otorga subsidio para la adquisición del lote, mientras que el S177 da subsidio para el acceso, mejoramiento o ampliación de una vivienda.

Las estrategias sectoriales 3.2, 4.2 y 4.7 tienen que ver con la producción habitacional y financiamiento a la población para adquirir una vivienda. En estas tres estrategias convergen los Programas S177 y S274, y la actuación de estos organismos es de carácter complementario: el primero, como se mencionó anteriormente, otorga subsidio a población de bajos ingresos que tiene ahorro previo y capacidad de obtener un financiamiento para adquirir una vivienda o mejorar o ampliar la que ya tiene; el segundo también otorga subsidio para adquirir vivienda, mejorar o ampliar la existente, pero su Población Objetivo son personas

en situación de pobreza y con carencias por calidad y espacios en la vivienda. Son, entonces, Programas con propósitos similares, pero orientados a poblaciones objetivo distintas. De ahí su carácter complementario.

Cuadro 10 Estrategias sectoriales vinculadas a dos o más Programas presupuestarios

Estrategias sectoriales	Programas presupuestarios vinculados	Población objetivo
Estrategia 1.2. Otorgar certeza jurídica en la tenencia de la tierra mediante la regularización y la certificación de la propiedad	E 003 Ordenamiento y Regulación de la Propiedad Rural	Población rural que habita terrenos baldíos y terrenos nacionales, así como colonias agrícolas y ganaderas que requieren de acciones de ordenamiento y regulación
	S 213 Programa para Regularizar Asentamientos Humanos Irregulares	Población que tiene posesión pero no certeza jurídica respecto su lote, que se encuentran en condición de pobreza y que se ubica en localidades de 2,500 o más habitantes
	U 001 Regularización y Registro de Actos Jurídicos Agrarios	Núcleos agrarios que requieran certificar o titular sus tierras, y los que habiendo sido certificados, presenten problemáticas de regularización
Estrategia 3.1. Controlar la expansión de las manchas urbanas en coordinación con los gobiernos estatales y municipales	S 177 Programa de Acceso al Financiamiento para Soluciones Habitacionales	Población de bajos ingresos con necesidades de vivienda, que tienen capacidad de obtener un financiamiento y que pueden aportar un ahorro previo
	S 255 Programa de Consolidación de Reservas Urbanas	Población que dispone de un esquema de financiamiento para la adquisición de vivienda y/o pueda aportar un ahorro previo, que habita en alguna de las zonas de atención prioritaria urbanas
Estrategia 3.2. Orientar el financiamiento para la vivienda digna y sustentable con criterios territoriales que promuevan la densificación	S 177 Programa de Acceso al Financiamiento para Soluciones Habitacionales	Población de bajos ingresos con necesidades de vivienda, que tienen capacidad de obtener un financiamiento y que pueden aportar un ahorro previo
	S 274 Programa de Apoyo a la Vivienda	Hogares en localidades urbanas y rurales con ingresos por abajo de la línea de bienestar y con carencia por calidad de espacios de la vivienda
Estrategia 4.2. Fomentar la producción social organizada en los programas de vivienda popular	S 177 Programa de Acceso al Financiamiento para Soluciones Habitacionales	Población de bajos ingresos con necesidades de vivienda, que tienen capacidad de obtener un financiamiento y que pueden aportar un ahorro previo
	S 274 Programa de Apoyo a la Vivienda	Hogares en localidades urbanas y rurales con ingresos por abajo de la línea de bienestar y con carencia por calidad de espacios de la vivienda
Estrategia 4.7. Abatir el rezago de vivienda en el sector rural	S 177 Programa de Acceso al Financiamiento para Soluciones Habitacionales	Población de bajos ingresos con necesidades de vivienda, que tienen capacidad de obtener un financiamiento y que pueden aportar un ahorro previo
	S 274 Programa de Apoyo a la Vivienda	Hogares en localidades urbanas y rurales con ingresos por abajo de la línea de bienestar y con carencia por calidad de espacios de la vivienda

Estrategia 5.4. Preservar la paz social en el medio rural y fomentar el respeto a los derechos sobre la propiedad social	E 002 Programa de atención de conflictos agrarios	Población de núcleos agrarios con conflictos sociales
	U 001 Regularización y Registro de Actos Jurídicos Agrarios	Núcleos agrarios que requieran certificar o titular sus tierras, y los que habiendo sido certificados, presenten problemáticas de regularización

Fuente: Fuente: Elaborado para el CONEVAL por el Colegio de México, A.C. con base en información de las Reglas de Operación 2016 y Lineamientos 2016 de los Programas presupuestarios.

Por último, los Programas E002 y U001 se agrupan en la estrategia sectorial 5.4, la cual habla sobre preservar la paz social y el respeto a los derechos de la propiedad social en las comunidades rurales. Los dos Programas están vinculados a la estrategia no por sus Lineamientos, sino más bien por las actividades que llevan a cabo. Son Programas complementarios porque el E002 se orienta hacia la preservación de la paz social, en tanto que el Programa U001 tiene entre sus actuaciones el coadyuvar a garantizar los derechos de la propiedad social en núcleos y comunidades rurales.

Pertinencia de los Programas presupuestarios para atender problemáticas

El PSDATU 13-18 contiene cinco grandes objetivos sectoriales: 1) promover el ordenamiento y la planeación territorial; 2) incentivar el crecimiento ordenado de los asentamientos humanos; 3) consolidar ciudades compactas y sustentables; 4) fomentar el acceso a la vivienda, y 5) fomentar el desarrollo de los núcleos agrarios. Estos objetivos se desdoblan en 27 estrategias sectoriales y 177 líneas de acción, además de atender dos estrategias transversales.

El cumplimiento de estos objetivos, estrategias y líneas de acción está a cargo de la SEDATU y para ello cuenta con tres subsecretarías, 17 direcciones generales y 28 Programas presupuestarios. El gasto programable ejercido del Ramo 15, Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, según la clasificación administrativa, ascendió a 21,148 millones de pesos en 2013, a 25,832 millones de pesos en 2014, y a 26,979 millones de pesos en 2015 (Presidencia de la República, 2015:419). Asimismo, el presupuesto original en 2016 fue de 25,613 millones de pesos. En las preguntas anteriores se ha analizado la vinculación de diez Programas presupuestarios a las estrategias sectoriales. Aquí se retoma esa vinculación, pero ahora referida a la pertinencia de alineación a los objetivos sectoriales. Esta vinculación se presenta en el cuadro 11.

De los 25,613 millones de pesos de presupuesto aprobado al Ramo 15 en 2016, en total 23,268 millones de pesos se les asignaron al conjunto de los diez Programas presupuestarios de estudio, lo que equivale a una participación de 91 por ciento.

El objetivo sectorial 1 es cubierto por la actuación de cinco Programas presupuestarios, mientras que el objetivo 3 contiene a cuatro Programas, en el objetivo 5 concurren tres Programas y hay dos Programas vinculados a los objetivos sectoriales 2 y 4. Cabe recordar que este esquema de vinculación se obtiene a

partir de los señalamientos en las Reglas de Operación y Lineamientos de los Programas, así como del ejercicio de vinculación que se presenta en la pregunta 6 y que se realizó a partir del análisis de las líneas de actuación de cada Programa.

La política pública es un conjunto de acciones llevadas a cabo por el sector público y que están orientadas a la resolución de problemas públicos y/o a la obtención de mayores niveles de bienestar social. La política pública debe entenderse como un proceso que incluye las etapas de formulación, implementación, seguimiento y evaluación. La formulación de la política incluye la comparación y contrastación de actividades alternativas y la toma de decisión sobre una de ellas. Los mecanismos de evaluación son variados e intentan responder a las preguntas qué tan eficiente y eficaz fueron las acciones, así como qué incidencia tuvieron en la equidad social (Lascoumes y Le Galés, 2014).

Cuadro 11 Objetivos sectoriales y Programas presupuestarios vinculados

Objetivos sectoriales	Programas presupuestarios vinculados	Presupuesto original 2016[a] (millones de pesos)
Objetivo 1. Promover el ordenamiento y la planeación territorial como articuladores del bienestar de las personas y el uso eficiente del suelo.	E003 Ordenamiento y regulación de la propiedad rural [b]	920
	S213 Programa para regularizar asentamientos humanos irregulares	
	S254 Programa de prevención de riesgos	
	U001 Regularización y registro de actos jurídicos agrarios[b]	
	U003 Programa de modernización de los registros públicos de la propiedad y catastros	
Objetivo 2. Incentivar el crecimiento ordenado de los asentamientos humanos, los centros de población y las zonas metropolitanas.	S177 Programa de acceso al financiamiento para soluciones habitacionales[b]	1 132
	S254 Programa de prevención de riesgos	
Objetivo 3. Consolidar ciudades compactas, productivas, competitivas, incluyentes y sustentables, que faciliten la movilidad y eleven la calidad de vida de sus habitantes	S177 Programa de acceso al financiamiento para soluciones habitacionales[b]	7 362
	S255 Consolidación de reservas urbanas*	
	S273 Programa de infraestructura	
	S274 Programa de apoyo a la vivienda[b]	
Objetivo 4. Fomentar el acceso a la vivienda mediante soluciones habitacionales bien ubicadas, dignas y de acuerdo a estándares de calidad internacional.	S177 Programa de acceso al financiamiento para soluciones habitacionales[b]	7 055
	S274 Programa de apoyo a la vivienda[b]	
Objetivo 5. Fomentar el desarrollo de los núcleos agrarios mediante acciones en materia de cohesión territorial,	E002 Programa de atención de conflictos agrarios[b]	6 799
	S273 Programa de infraestructura	

productividad, suelo, vivienda rural y gobernabilidad.	U001 Regularización y registro de actos jurídicos agrarios[b]

[a] el presupuesto original de cada uno de los diez Programas presupuestarios bajo examen se asignó al objetivo sectorial en función del número de veces en las que el Programa presupuestario participaba en las estrategias sectoriales de ese objetivo. Por ejemplo, si un Programa participaba en cinco estrategias sectoriales, y tres de ellas pertenecían a un objetivo, entonces el presupuesto asignado a ese objetivo fue de tres quintas partes del presupuesto original del Programa presupuestario.

[b] este vínculo no aparece en las Reglas de Operación o en los Lineamientos del Programa.

Fuente: Elaborado para el CONEVAL por el Colegio de México, A.C. con base en información de las Reglas de Operación 2016, Lineamientos 2016 de los Programas presupuestarios, y proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, 2016.

Una de las formas de análisis de la política pública consiste en tratar de establecer las acciones principales o prioritarias llevadas a cabo. Esta apreciación se puede lograr con la consulta del presupuesto programado o del presupuesto ejercido. Para estimar el presupuesto que cada Programa asignó al objetivo sectorial vinculado, se obtuvo, en primer lugar el número de vínculos de cada Programa a las estrategias sectoriales. En segundo lugar se dividió el presupuesto original del Programa entre el número de estrategias sectoriales vinculadas. Finalmente se cuantificaron las estrategias sectoriales asignadas a un objetivo y se sumó el presupuesto del Programa por estrategia vinculada. Por ejemplo, el presupuesto del Programa S177 (Programa de acceso a financiamiento para soluciones habitacionales) fue de 9,625 millones de pesos y dicho Programa se vinculó a cinco estrategias del objetivo 4, tres estrategias del objetivo 3 y una estrategia del objetivo 2.

En el Cuadro 11 se muestra que el presupuesto original que el Estado mexicano asignó a los diez Programas presupuestarios bajo examen en 2016 ascendió a 23,268 millones de pesos. Si se desglosa tal presupuesto en función de la vinculación de los Programas presupuestarios a los objetivos sectoriales, se tiene que el objetivo sectorial 3, consistente en consolidar ciudades compactas y sostenibles concentró el mayor monto de presupuesto original, con 7,362 millones de pesos y 32 por ciento del presupuesto total. Un poco más abajo quedó el objetivo 4, orientado a fomentar el acceso a la vivienda, con un presupuesto de 7,055 millones de pesos y 30 por ciento del total. En tercer lugar se ubicó el objetivo 5, que se enfoca al fomento del desarrollo de los núcleos agrarios con 6,799 millones de pesos y 29 por ciento del total. Estos tres objetivos sectoriales concentraron el 91 por ciento del presupuesto aprobado de 2016, aspecto que señala una cierta prioridad de las acciones hacia la provisión de infraestructura y equipamiento en las áreas rurales y urbanas, así como subsidios para la adquisición de vivienda.

En el polo opuesto, los objetivos sectoriales con menor presupuesto asignado fueron el 2 y el 1. El objetivo 2 alude al crecimiento ordenado de los asentamientos humanos y contó con dos Programas presupuestarios vinculados y con un presupuesto original de 1,132 millones de pesos en 2016. Por último, y a pesar de

tener cinco Programas presupuestarios vinculados, el objetivo sectorial 1, que tiene que ver con la promoción y ordenamiento de la planeación territorial, fue el que tuvo menor asignación potencial del presupuesto original con 920 millones de pesos. Esta situación no es de extrañar, ya que una de las características de las políticas públicas en la etapa contemporánea, tanto en México como en otras naciones, consiste en la menor intervención del Estado en funciones de planeación y ordenación del territorio (Sobrino, 2016). Es indudable que la planeación (objetivo 2) y el ordenamiento territorial (objetivo 1) representan instrumentos de gran valor para coadyuvar a mitigar las desigualdades territoriales. Esta actividad representa un reto para el Estado mexicano.

Pertinencia en la instrumentación

El propósito de esta sección es considerar las vinculaciones anteriores para realizar una valoración de la instrumentación de la política sectorial a través de los programas presupuestarios.

8. Presentar una valoración breve de la vinculación de los elementos que integran el Programa Sectorial. La vinculación debe incluir las siguientes relaciones: problemáticas/objetivos sectoriales, objetivos sectoriales/programas presupuestarios y problemáticas-programas presupuestarios.

El análisis de la pregunta considera los siguientes rubros:

a) Resumir los principales hallazgos sobre las vinculaciones presentadas en las preguntas anteriores.

b) Exponer la forma que idealmente deberían presentar las vinculaciones, de tal manera que se reduzcan las similitudes entre los programas presupuestarios y se eliminen los vacíos de atención, tanto de las problemáticas, como de los objetivos sectoriales.

c) Incluir un análisis comparativo entre los costos de atención de las problemáticas con los presupuestos asignados a cada objetivo sectorial a fin de identificar las prioridades del sector en la instrumentación de la política sectorial. Específicamente, identificar qué temas tienen mayor atención por medio de recursos asignados a programas presupuestarios con respecto al costo de atención de la problemática. En caso de que no se cuenten con aproximaciones en términos monetarios de los costos, se debe incluir una justificación y de ser posible un análisis en términos de prioridades en la instrumentación de la problemática. Se recomienda ilustrar los hallazgos con material gráfico que permita visualizar el análisis comparativo.

d) Analizar el alcance que tiene la instrumentación en la atención de la problemática, incluyendo hallazgos de las prioridades sectoriales, la vinculación encontrada y la vinculación ideal.

Para contestar a esta pregunta se lleva a cabo un estudio sobre los hallazgos de las vinculaciones, para posteriormente referirse a la forma ideal en la que deberían llevar a cabo las vinculaciones. En tercer lugar se hace un análisis comparativo y en cuatro lugar se presenta una valoración sobre el alcance de la instrumentación (véase los Anexos 5 y 6).

Hallazgos sobre vinculaciones

Problemáticas-objetivos sectoriales

La problemática se desarrolla a través de la identificación de tres temas:

- Desarrollo agrario,
- Ordenamiento territorial,
- Desarrollo urbano y vivienda.

Mientras que los objetivos se desarrollan en cinco temas:

1. Ordenamiento y planeación territorial
2. Crecimiento ordenado de los asentamientos humanos
3. Ciudades compactas
4. Acceso a la vivienda
5. Desarrollo de núcleos agrarios

Tomando en cuenta los cinco objetivos, la atención se centra más en problemas urbanos que rurales. El objetivo 1 es tanto para el ámbito urbano como para el rural; los objetivos 2 y 3 son para el entorno urbano; el objetivo 4 es mayoritariamente urbano y sólo una de sus seis estrategias menciona al entorno rural, mientras que el objetivo 5 es el único dedicado al entorno rural en su totalidad. En cuanto a las estrategias, la mayoría son para el tema urbano y después para el rural.

La mayor parte de los problemas planteados en el diagnóstico sobre desarrollo rural se encuentran cubiertos en los objetivos del programa, principalmente en el Objetivo 5 y sus estrategias. Lo que no se cubre, y que sí está mencionado en la problemática, es lo referente al deterioro de recursos naturales para la conservación de la diversidad biológica; sólo se menciona de manera aislada algo relacionado con ordenamiento ecológico en la Estrategia Transversal Democratizar la Productividad pero no se sabe si cubre este asunto. Asimismo, con

relación a la desigualdad de género en la tenencia de la tierra, se menciona también como uno de los problemas a atender aunque no se expresa entre los retos a atender; no obstante, se incluye entre las estrategias y en el programa transversal mencionado.

La problemática sobre ordenamiento territorial mencionada en el diagnóstico se encuentra cubierta en los objetivos 1 y 2 del Programa. Las excepciones son los retos referentes a la instalación de Consejos Estatales de Ordenamiento Territorial, los sistemas urbanos-regionales y el fortalecimiento de los Atlas de Riesgos, los cuales no son mencionados ni en los objetivos ni en las estrategias. Asimismo, la problemática sobre falta de financiamiento para la elaboración de planes y programas de ordenamiento territorial a nivel local, tampoco se toca en los objetivos y estrategias.

La problemática sobre desarrollo urbano y vivienda se encuentra a lo largo de los 5 objetivos, sin embargo, se puede notar el predominio de los objetivos 3 y 4, que se refieren a ciudades compactas y acceso a la vivienda. Asimismo, se observa que existe una mayor proporción de problemática referente a la vivienda en contraste con el desarrollo urbano, el cual en todos los casos está referido también al tema de la vivienda.

En el diagnóstico está mencionada la problemática del desarrollo regional, no obstante se toca de manera breve, general y muy aislada en el Objetivo 3, Estrategia 3.5. Se encuentra desintegrada del objetivo en que se incluye, el cual es sobre ciudades compactas. No tiene relación alguna.

Al revisar los objetivos relacionados con la problemática y retos, se observa lo siguiente:

- En el objetivo 1, se encuentran referidas todas las estrategias, de la 1.1 a la 1.5. La que no se encuentra es la Estrategia Transversal Democratizar la Productividad, la cual repite cuestiones tratadas en las estrategias del objetivo y habla muy brevemente sobre el ordenamiento ecológico pero no explica claramente a qué se enfoca y por lo tanto parece no tener utilidad.

- En el objetivo 2, se encuentran relacionadas las estrategias 2.2 a 2.4 pero no la 2.1 que se refiere a zonas metropolitanas del país. El fenómeno metropolitano no se menciona en el diagnóstico, no se plantea su problemática y por lo tanto los objetivos y estrategias no tienen un sustento en el documento. Este es un tema que debería ser prioritario para la SEDATU dada la magnitud del fenómeno en México y los problemas y retos asociados.

- En el Objetivo 3, están relacionadas las estrategias 3.1, 3.2, 3.3 y 3.5. La que no aparece es la 3.4, que trata sobre vivienda; si bien es un tema importante en las ciudades, no tiene mucha relación en este objetivo y parece fuera de contexto

debido a que el Objetivo 4 es totalmente sobre vivienda. Asimismo, en el Objetivo 3 se menciona la Estrategia Transversal Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres, que tampoco se presenta en los cuadros pero que se relaciona con el tema de mujeres y movilidad. La estrategia 3.5, sobre desarrollo regional, también está desligada de este objetivo, que es sobre ciudades compactas; aunque se menciona en la problemática, este debería ser un objetivo por sí mismo en el Programa y no sólo una estrategia perdida entre las demás.

- En el Objetivo 4, se encuentran relaciones con las estrategias 4.1, 4.2, 4.3 y 4.4, y con la Estrategia Transversal Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres. Las estrategias 4.5 sobre generación de información y 4.6 sobre coordinación institucional no se mencionan en la problemática pero complementan al resto. Asimismo la 4.7 sobre rezago rural tampoco aparece en la problemática pero es una parte importante del desarrollo rural.

- En el Objetivo 5, se encuentra relación con todas las estrategias. La parte que no queda clara es la Estrategia Transversal Democratizar la Productividad, ya que parece repetirse el tema con la estrategia 5.3.

- En general, son dos temas los que concentran la atención en el Programa: los agrarios y la vivienda. Si bien ambos se encuentran relacionados con el ordenamiento territorial y el desarrollo urbano, no son los únicos.

Presupuesto de los Programas presupuestarios

El presupuesto original de los diez Programas presupuestarios de estudio en 2016 ascendió a 23,268 millones de pesos. Los Programas que concentraron la mayor parte del presupuesto fueron el S273 (Programa de Infraestructura) con 40 por ciento y el S177 (Programa de acceso al financiamiento para soluciones habitacionales) con 41 por ciento. Estos dos Programas concentraron 83 por ciento del total. Después de estos dos programas se ubicó el S274 (Programa de apoyo a la vivienda) pero con un porcentaje mucho menor que los dos primeros, el cual ascendió a 11 por ciento. El resto de los Programas, concentraron el ocho por ciento restantes, y a ninguno de ellos se les asignó un presupuesto original mayor a 500 millones de pesos.

Problemáticas y Programas Presupuestarios

La problemática que se cubre en los programas sectoriales es parcial y se refiere básicamente a los asentamientos humanos en riesgo, los asentamientos irregulares, los problemas de propiedad rural, rezagos en el registro público, condiciones precarias de la vivienda, falta de infraestructura y financiamiento para vivienda. Quedan fuera temas como el fomento de la planeación y el ordenamiento territorial, la participación concurrente de instituciones y niveles de gobierno, y el impulso al desarrollo regional.

Forma ideal en que deberían presentarse las vinculaciones

- La problemática expresada en el diagnóstico del Programa está planteada de manera muy general y trata de abarcar una amplia gama de temas, por lo cual es necesario priorizar y delinear aquéllos problemas que son más significativos para México.

- Los objetivos deberían corresponder de forma paralela a los temas tratados en la problemática, de esta manera serían mucho más fáciles de identificar y de interrelacionar.

- Es necesario especificar tanto en la problemática como en los objetivos que no será posible atender todos al mismo tiempo, por lo que tendrán que señalarse los más importantes.

- Tanto los objetivos como las estrategias deberán corresponder a las prioridades del desarrollo nacional y los recursos disponibles.

- Actualmente, el Programa está enfocado a desarrollo rural y vivienda, lo cual lo hace muy limitado, ya que deja fuera a temas como el regional, el metropolitano, y el urbano en general. Por lo tanto se recomienda reconsiderar qué se entiende por desarrollo urbano y territorial, cuáles son las problemáticas más urgentes de atender y cuáles son las conexiones entre agrario, territorial y urbano.

- No es necesario abarcar todos los temas en los objetivos cuando se sabe que hay limitaciones financieras y de cobertura.

- Es mejor expresar los objetivos en términos de corto, mediano y largo plazo para que las estrategias se encaminen de acuerdo a las etapas que se cubrirán en cada periodo a evaluar, en cada año y en cada sexenio.

- El tema regional queda prácticamente fuera del Programa, por ello es necesario pensarlo como uno de los objetivos principales para el desarrollo nacional.

- También es necesario establecer claras conexiones de los objetivos y estrategias con otras dependencias gubernamentales, ya que en ocasiones parecen traslaparse las funciones. Por ejemplo, con la SAGARPA, SEMARNAT, y SCT, existen objetivos que pueden tratarse de manera conjunta y coordinada y por ende ahorrar recursos.

- Asimismo, es relevante establecer las tendencias de las zonas urbanas y metropolitanas por medio de su estudio a través del tiempo. De esta manera se pueden planear acciones a futuro basadas en comportamientos anteriores y actuales.

- El tema de las zonas metropolitanas es tratado de manera muy general en el Programa siendo que es la principal problemática asociada al desarrollo urbano puesto que involucra a la mayoría de la población del país. Por tanto, es necesario dirigir la atención a estas áreas y al impacto que tienen en todo el territorio nacional.

Análisis comparativo

En el cuadro 12 se muestra la relación entre los programas, sus presupuestos, los objetivos y la problemática.

Cuadro 12 Programas presupuestarios y el PSDATU 13-18

Nombre del Programa 2016	Presupuesto original 2016[a]	Porcentaje	Objetivo del PSDATU 13-18 al que se vincula	Problemática que atiende
Total	23 268	100		
E002 Programa de atención a conflictos agrarios	400	1.7	Objetivo 5, estrategias 5.4 y 5.5	Conflictos agrarios
E003 Ordenamiento y regulación de la propiedad rural	253	1.1	Objetivo 1, estrategias 1.2 y 1.3	Predios sin regularizar; Rezagos en procedimientos de expropiación
S177 Programa de acceso al financiamiento para soluciones habitacionales	9 625	41.4	Objetivo 2, estrategia 2.2 Objetivo 3, estrategias 3.1 y 3.4 Objetivo 4, estrategias 4.1, 4.2, 4.3, 4.4 y 4.7	Limitado acceso a financiamiento de vivienda
S213 Programa para regularizar asentamientos humanos irregulares	193	0.8	Objetivo 1, estrategias 1.2 y 1.4	Asentamientos irregulares
S254 Programa de prevención de riesgos	126	0.5	Objetivo 1, estrategia 1.1 Objetivo 2, estrategia 2.4	Expansión de asentamientos en zonas inadecuadas
S255 Consolidación de Reservas Urbanas	178	0.8	Objetivo 3, estrategia 3.1	Utilización de baldíos intraurbanos para construcción de vivienda
S273 Programa de Infraestructura	9 363	40.2	Objetivo 3, estrategia 3.3 Objetivo 5, estrategias 5.1 y 5.2	Falta de infraestructura y equipamiento
S274 Programa de Apoyo a la Vivienda	2 562	11.0	Objetivo 3, estrategia 3.2 Objetivo 4, estrategias 4.2 y 4.7	Condiciones precarias de la vivienda; Localización de equipamientos urbanos; Hacinamiento
U001 Regularización y registro de actos jurídicos agrarios	315	1.4	Objetivo 1, estrategias 1.2 y 1.5 Objetivo 5, estrategias 5.4 y 5.6	Irregularidad en registro de actos jurídicos
U003 Programa de modernización de los registros públicos de la propiedad y catastros	253	1.1	Objetivo 1, estrategia 1.3	Rezago en el registro público de la propiedad y en el catastro de las entidades federativas

Nombre del Programa 2016	Presupuesto original 2016[a]	Porcentaje	Objetivo del PSDATU 13-18 al que se vincula	Problemática que atiende

[a] millones de pesos.

Fuente: Fuente: Elaborado para el CONEVAL por el Colegio de México, A.C. con base en información de las Reglas de Operación 2016 y Lineamientos 2016 de los Programas presupuestarios.

Los Programas más favorecidos por el presupuesto son el S273 y el S177. De acuerdo a lo anterior, estos son los programas que la SEDATU y el Estado mexicano consideran prioritarios, aunque no se da una explicación de esto en el diagnóstico y por lo tanto no se puede establecer una relación con la importancia o mayor impacto de algunos problemas sobre otros.

Lo que se puede decir es lo señalado previamente, El presupuesto original de los diez Programas presupuestarios bajo examen en 2016 ascendió a 23,268 millones de pesos. Si se desglosa este presupuesto en función de la vinculación de los Programas presupuestarios a los objetivos sectoriales, se tiene que el objetivo sectorial 3, consistente en consolidar ciudades compactas y sostenibles concentró el mayor monto de presupuesto original, con 7,362 millones de pesos y 32 por ciento del presupuesto total. Un poco más abajo quedó el objetivo 4, orientado a fomentar el acceso a la vivienda, con un presupuesto de 7,055 millones de pesos y 30 por ciento del total. En tercer lugar se ubicó el objetivo 5, que se enfoca al fomento del desarrollo de los núcleos agrarios con 6,799 millones de pesos y 29 por ciento del total. Estos tres objetivos sectoriales concentraron el 91 por ciento del presupuesto aprobado de 2016, aspecto que señala una cierta prioridad de las acciones hacia la provisión de infraestructura y equipamiento en las áreas rurales y urbanas, así como subsidios para la adquisición de vivienda.

En el polo opuesto, los objetivos sectoriales con menor presupuesto asignado fueron el 2 y el 1. El objetivo 2 alude al crecimiento ordenado de los asentamientos humanos y contó con dos Programas presupuestarios vinculados y presupuesto aprobado por 1,132 millones de pesos. Por último, y a pesar de tener cinco Programas presupuestarios vinculados, el objetivo sectorial 1, que tiene que ver con la promoción y ordenamiento de la planeación territorial fue el que tuvo menor asignación potencial del presupuesto original con 920 millones de pesos. Esta situación no es de extrañar, ya que una de las características de las políticas públicas en la etapa contemporánea, tanto en México como en otras naciones, consiste en la menor intervención del Estado en funciones de planeación y ordenación del territorio. Es indudable que la planeación y el ordenamiento territorial representan instrumentos de gran valor para coadyuvar a mitigar las desigualdades territoriales. Esta actividad representa un reto para el Estado mexicano.

Alcance de la instrumentación

En el Cuadro 13 se muestra la relación de la instrumentación con la problemática y las prioridades sectoriales. De acuerdo con los hallazgos encontrados a lo largo de la pregunta, se puede observar que la instrumentación, si bien está relacionada con los objetivos y problemáticas planteados, está concentrada en los temas de regularización de predios y vivienda. Por su parte, en el tema de infraestructura tiene un instrumento de medición claro y otro que no se sabe si pertenece ahí o al desarrollo agrario. La problemática que está siendo atendida en mayor medida es aquella que corresponde a los programas con mayor financiamiento, sin embargo esto no quiere decir que sean los problemas que requieren la atención más urgente en el país.

Cuadro 13 Instrumentación y problemática

Nombre del Programa 2016	Objetivo del PSDATU 13-18 al que se vincula	Problemática que atiende	Indicador Sectorial vinculado
E002 Programa de atención a conflictos agrarios	Objetivo 5, estrategias 5.4 y 5.5	Conflictos agrarios	Conflictos sociales agrarios solucionados
E003 Ordenamiento y regulación de la propiedad rural	Objetivo 1, estrategias 1.2 y 1.3	Predios sin regularizar; Rezagos en procedimientos de expropiación	Porcentaje de asuntos atendidos y relacionados con la defensa de los derechos de los sujetos agrarios
S177 Programa de acceso al financiamiento para soluciones habitacionales	Objetivo 2, estrategia 2.2 Objetivo 3, estrategias 3.1 y 3.4 Objetivo 4, estrategias 4.1, 4.2, 4.3, 4.4 y 4.7	Limitado acceso a financiamiento de vivienda	Relación entre el crecimiento de los recursos destinados a financiamientos para mercado secundario de vivienda y el crecimiento de los recursos destinados a financiamiento para adquisición de vivienda nueva
S213 Programa para regularizar asentamientos humanos irregulares	Objetivo 1, estrategias 1.2 y 1.4	Asentamientos irregulares	Crecimiento de la superficie de polígonos de contención urbana
S254 Programa de prevención de riesgos	Objetivo 1, estrategia 1.1 Objetivo 2, estrategia 2.4	Expansión de asentamientos en zonas inadecuadas	Porcentaje de municipios de alto y muy alto riesgo que realizan acciones de prevención de riesgos
S255 Consolidación de Reservas Urbanas	Objetivo 3, estrategia 3.1	Utilización de baldíos intraurbanos para construcción de vivienda	Crecimiento de la superficie de polígonos de contención urbana
S273 Programa de Infraestructura	Objetivo 3, estrategia 3.3 Objetivo 5, estrategias 5.1 y 5.2	Falta de infraestructura y equipamiento	Inversión federal en movilidad Acceso a servicios básicos en la vivienda de localidades rurales asentadas en núcleos agrarios

Nombre del Programa 2016	Objetivo del PSDATU 13-18 al que se vincula	Problemática que atiende	Indicador Sectorial vinculado
S274 Programa de Apoyo a la Vivienda	Objetivo 3, estrategia 3.2 Objetivo 4, estrategias 4.2 y 4.7	Condiciones precarias de la vivienda; Localización de equipamientos urbanos; Hacinamiento	Densidad de los nuevos desarrollos de vivienda con subsidio federal Crecimiento de la superficie de los polígonos de contención Porcentaje de viviendas en perímetros de contención urbana
U001 Regularización y registro de actos jurídicos agrarios	Objetivo 1, estrategias 1.2 y 1.5 Objetivo 5, estrategias 5.4 y 5.6	Irregularidad en registro de actos jurídicos	Porcentaje de asuntos atendidos y relacionados con la defensa de los derechos de los sujetos agrarios
U003 Programa de modernización de los registros públicos de la propiedad y catastros	Objetivo 1, estrategia 1.3	Rezago en el registro público de la propiedad y en el catastro de las entidades federativas	Modernización de los registros públicos de la propiedad y los catastros de las entidades federativas

[a] millones de pesos.

Fuente: Fuente: Elaborado para el CONEVAL por el Colegio de México, A.C. con base en información de las Reglas de Operación 2016, Lineamientos 2016 y MIR de los Programas presupuestarios.

Después de analizar las vinculaciones, se tienen los siguientes comentarios:

- En el diagnóstico se muestra una división entre tres temas, desarrollo agrario, ordenamiento territorial, desarrollo urbano y vivienda, y no se menciona que uno de ellos sea más importante que otro en términos de necesidades más urgentes en el país. Se esperaría entonces que los cinco objetivos y sus estrategias estuvieran equilibrados en cuanto atención de las tres problemáticas, no obstante, no sucede así. La atención se enfoca en pocos temas y no se justifica la exclusión del resto.

- Los objetivos y estrategias no toman en cuenta todas las problemáticas planteadas en el diagnóstico, tal es el caso del deterioro de recursos naturales para la conservación de la diversidad biológica; la instalación de Consejos Estatales de Ordenamiento Territorial, los sistemas urbano-regionales, y el fortalecimiento de atlas de riesgos.

- Por su parte, los que no son mencionados en el diagnóstico pero se encuentran entre los objetivos y/o estrategias son: el fenómeno metropolitano, generación de información para la toma de decisiones, coordinación institucional y el rezago rural. Por ejemplo, en cuanto al fenómeno metropolitano, no se menciona la problemática asociada a estas grandes concentraciones de población, la cual tiene impactos económicos, políticos, sociales y territoriales en todo el país. Es una situación que debería estar debidamente explicada en el diagnóstico.

- Existe énfasis marcado sobre la problemática de la vivienda y los asuntos agrarios.

- Existen temas desvinculados dentro de los objetivos, en donde algunos parecen no tener relación con el resto, se tocan de manera parcial.

- En otros casos se mezclan y repiten temas entre los objetivos, como el de la vivienda, que se encuentra en el Objetivo 3, y pareciera que todo lo relacionado con vivienda debería estar en el Objetivo 4, que sólo trata ese tema.

- En cuanto al presupuesto destinado a programas, se nota una alta concentración en dos, vivienda e infraestructura, con más del 80% del presupuesto mientras que los restantes, que son la mayoría, ocupan un porcentaje mucho menor.

Debido a todo lo anterior, se concluye que existe vinculación incompleta y parcial entre las problemáticas planteadas en el diagnóstico y las que se retoman en los objetivos, estrategias e indicadores, lo cual al final resulta en la atención focalizada en pocos temas, en el descuido de otros y en la implementación de acciones que no tendrán repercusiones relevantes para el desarrollo agrario, el ordenamiento territorial, y el desarrollo urbano y vivienda.

Medición del desempeño del Programa derivado del PND

Esta sección tiene el propósito de evaluar las formas de medición del desempeño del Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano 2013-2018 (PSDATU 13-18). El objetivo de la sección es identificar la forma en que se miden y reportan los avances y el desempeño del PSDATU 13-18 a partir del análisis de los indicadores. Es decir, se busca evaluar si los indicadores sectoriales miden aspectos relevantes relacionados a los objetivos del programa sectorial, y si dichos indicadores cumplen con los criterios de orientación, claridad, relevancia y monitoreabilidad.

Se valorará también si los indicadores, en su totalidad, miden los aspectos más relevantes planteados por los cinco objetivos del PSDATU 13-18. Para realizar esta evaluación de indicadores, se parte de la Metodología para aprobación de indicadores realizado por el CONEVAL (2014a). Dicha metodología identifica si los indicadores son pertinentes tanto en términos temáticos como también en términos de aplicabilidad. De acuerdo con el Diagnóstico de los Objetivos e Indicadores de los planes derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, también publicado por CONEVAL (2015), los indicadores deben cumplir con cuatro criterios importantes: i) orientación a resultados: es decir, el indicador debe evaluar con precisión el objetivo que busca alcanzar; ii) claridad: el indicador debe ser preciso e incuestionable en su definición y su medición; iii) relevante: el indicador debe reflejar la importancia de lograr el alcance del objetivo y proporcionar información sobre lo que busca medir, y iv) monitoreabilidad: el indicador debe poder ser

verificable y permitir su comprobación. Es importante conocer el valor de la línea base del indicador y los datos precisos utilizados para su cálculo o recolección.

9. Identificar si el Programa Sectorial presenta indicadores para medir el avance de sus objetivos que cumplan con los siguientes criterios:

- Orientación a resultados, medir el beneficio concreto que busca alcanzar el objetivo.
- Claridad, deben ser precisos e inequívocos.
- Relevancia, deben reflejar la importancia del logro del objetivo y proveer información sobre lo que se busca medir del mismo.
- Monitoreabilidad, es decir, si la información de sus medios de verificación es precisa e inequívoca, que se conozca el valor de la línea base del indicador y los datos precisos para consultar los medios de verificación y si éstos son recolectados de fuentes externas a la dependencia responsable.

Como ya se mencionó en las secciones anteriores, el PSDATU 13-18 tiene cinco grandes objetivos sectoriales, cada uno con sus estrategias, líneas de acción e indicadores orientadores. En esta pregunta se presenta un análisis de los indicadores que buscan medir el avance de los objetivos. Dicho análisis se hará primero a nivel objetivo, y posteriormente se hará una valoración general de los indicadores en su conjunto. Con base en los Lineamientos para dictaminar y dar seguimiento a los Programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, emitidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el seguimiento y la evaluación de los avances de los Programas Sectoriales se llevarían a cabo a partir del diseño e implementación de Indicadores Sectoriales. Los Indicadores Sectoriales señalados en el PSDATU 13-18 son 12, pero uno de ellos, el Indicador 3 sobre Modernización, se constituyó en dos sub-Indicadores, por lo que en la MIR aparecen 13 Indicadores Sectoriales.

Objetivo 1: Promover el ordenamiento y la planeación territorial como articuladores del bienestar de las personas y el uso eficiente del suelo

Este primer objetivo tiene tres indicadores que buscan medir el grado de ordenamiento y planeación territorial en las entidades federativas. Estos son los siguientes:

- Entidades federativas que llevan a cabo acciones de ordenamiento territorial

- Declaratorias de Terrenos Nacionales que conforman el patrimonio nacional emitidas

- Modernización de los registros públicos de la propiedad y los catastros de las entidades federativas

Este objetivo sectorial tiene dos factores relevantes. Por un lado, promover el ordenamiento y la planeación territorial y por otro lado articular el ordenamiento y la planeación territorial con el bienestar de las personas y el uso eficiente del suelo. Así, los tres indicadores vinculados a dicho objetivo deben dar cuenta tanto de la promoción como también de su articulación con el bienestar y el uso eficiente del suelo.

Cabe destacar, de manera general, que los tres indicadores planteados son relevantes para la vertiente relacionada a la promoción del ordenamiento territorial, pero no cumplen con el segundo criterio (de articular) definido por el objetivo. Por ende, no se puede medir el avance del objetivo en su función de articulador. Es decir, ninguno de los tres indicadores da cuenta de las formas en que el ordenamiento y la planeación territorial facilitan la articulación del bienestar de las personas y el uso eficiente del suelo. Asimismo, y vinculado nuevamente a este segundo criterio, los indicadores no aportan información sobre la eficiencia del uso del suelo. A pesar de que el tercer indicador, sobre la modernización de los registros públicos, es un instrumento básico necesario que puede facilitar el proceso de hacer más eficiente el uso de suelo, el indicador en sí no mide dicha eficiencia. Simplemente proporciona información importante que pudiera servir de base para la planeación del uso eficiente del suelo.

A continuación, se hará un análisis de cada uno de los tres indicadores mencionados anteriormente para evaluar su relevancia con el objetivo planteado:

Indicador 1

En el caso del primer indicador, éste se define como el porcentaje de entidades federativas apoyadas con recursos para realizar su programa de ordenamiento territorial. Así, busca medir las entidades federativas que no solamente elaboran y actualizan sus programas de ordenamiento territorial, sino que reciben apoyo para hacerlo. En términos de claridad, este indicador es confuso ya que la descripción incorpora el elemento de "recepción de apoyo" para la realización de acciones y estudios que apoyen el ordenamiento territorial, sin embargo el método de medición no incorpora dicho elemento de apoyo. Es decir, la recepción de apoyo no forma parte del método de medición. En la descripción, sería importante eliminar el uso del concepto de "recepción de apoyo", ya que el indicador no mide dicho proceso.

Este primer indicador proporciona información al nivel de entidades federativas que elaboran acciones de actualización de sus programas de ordenamiento territorial. En términos de relevancia, el indicador proporciona información útil para medir el objetivo de promoción del ordenamiento y la planeación territorial.

Por otro lado, valorando la adecuación y orientación a resultados, este primer indicador mide el porcentaje de entidades federativas que elaboran y actualizan sus programas de ordenamiento territorial. Dicha medición se hace anualmente, partiendo de la línea base (2013) de cero. El indicador es ascendente, lo que indica que la meta para el 2018 es del 90 por ciento. Así, se espera que para el 2018 aproximadamente 29 de las 32 entidades federativas cuenten con procesos de elaboración y actualización de sus programas de ordenamiento territorial. Asimismo, dado que el indicador mide lo realizado, se puede decir que es un indicador que mide el cumplimiento, por lo que es un indicador de eficacia que facilita el análisis del desempeño del programa.

En términos del desempeño del indicador desde su año base (2013), cabe resaltar que de acuerdo a la información proporcionada dentro de los Indicadores del Programa Sectorial 2014, específicamente en la ficha del indicador la línea base 2013 es cero. Sin embargo, para 2014 ya el 53 por ciento de las entidades federativas (es decir 17 de las 32 entidades) estaban realizando acciones de ordenamiento territorial. Y para 2015 aumentó a 59 por ciento (19 entidades federativas). Sería importante entender por qué creció de manera tan notable de 2013 a 2014, y no creció de manera tan significativa entre 2014 y 2015. Si el aumento se da a la misma velocidad que en 2014-2015, es cuestionable si en los próximos dos años (entre 2016 y 2018) se podrá llegar al 90 por ciento, ya que eso requeriría de un crecimiento del 41 por ciento.

Finalmente, en términos de monitoreabilidad, el indicador reporta las entidades federativas que reciben subsidios de SEDATU para elaborar su programa de ordenamiento territorial. La periodicidad de dicho indicador es anual, sin embargo, no queda claro si los reportes entregados por las dependencias responsables (en este caso a través de la Dirección General de Ordenamiento Territorial y de Atención a Zonas de Riesgo) son recolectados anualmente.

Indicador 2

El segundo indicador mide la emisión de declaratorias de Terrenos Nacionales que conforman el territorio nacional. El valor del indicador es en números absolutos y son acumulativos. Sin embargo, no queda clara la razón por la cual la medición de dicho indicador se expresa en términos de una fracción. Es decir, el método de cálculo se expresa en términos de declaratorias emitidas (numerador) entre las declaratorias programadas (denominador). La confusión de dicho indicador también radica en la definición de "emitidos" y "programados". No se sabe la

diferencia entre dichos conceptos y por ende el resultado del indicador queda poco claro.

Asimismo, haciendo un análisis de la adecuación de este segundo indicador, el valor de la línea base es de 220 y el sentido de dicho indicador es ascendiente, con una meta de 1000 para el 2018, con lo que se pretende realizar 780 declaraciones para el año meta. De acuerdo a la información proporcionada en los Indicadores del Programa Sectorial 2014, específicamente en la ficha del indicador para 2014 se realizan 181 y en el 2015 se emiten 104 declaratorias. Como el valor es acumulativo, para el 2015 se llega a tener 505 declaratorias, lo cual muestra que para el 2015 ya se había alcanzado el 37 por ciento de la meta.

En términos de comprensión no queda claro por qué este indicador se calcula como fracción, si en realidad lo que se está valorando es el número absoluto de declaratorias. Si lo que se pretende alcanzar es un total de 780 declaratorias entre el 2013-2018 (partiendo de la base de 220), se podría decir que la utilización de una división de declaratorias de terrenos nacionales emitidos entre aquellos programados no es necesaria. La descripción del indicador, así como su método de cálculo debería concentrarse únicamente en recabar el número de declaratorias de terrenos nacionales resueltos.

En términos de relevancia, no quedan claras las bases por las cuales se parten para determinar que 1,000 declaratorias es una meta pertinente. La pregunta es ¿por qué 1,000? El número absoluto de 1,000 no dice mucho en relación al avance de dicho objetivo, sobre todo si no se sabe cuántos terrenos nacionales existen en total sin regularizar. Si se tuviera un valor de dicha cantidad, sería más útil entender la importancia del avance de dicho indicador.

Para que el indicador fuese relevante para el objetivo de promoción del ordenamiento y la planeación territorial, resultaría fundamental recabar información para así poder crear un inventario de Terrenos Nacionales que conforman el patrimonio Nacional para así poder entender con precisión el avance en materia de políticas de ordenamiento territorial.

En términos de lo monitoreable del indicador, cabe señalar que su periodicidad es trimestral, sin embargo la ficha de indicadores da valores anuales, por lo cual no es consistente con la medición del indicador. Asimismo, la fuente de información se basa en el informe mensual de actividades de la dependencia responsable (Dirección General de la Propiedad Rural), con lo la fuente de información tampoco es consistente con la periodicidad de medición del indicador. No se entiende porque este indicador es trimestral y no anual, ya que es un valor acumulativo anual. Habría que evaluar un cambio de periodicidad para que sea anual.

Indicador 3

El tercer indicador de este primer objetivo tiene dos vertientes. Por un lado, busca medir la modernización de los registros públicos de propiedad y por otro lado mide la modernización de los catastros de las entidades federativas a través de la aplicación de los modelos Integral de registro público y óptimo de catastro. En términos de la claridad en su definición, este indicador no es autoexplicativo ya que no se define (como parte del indicador) lo que se entiende por "modernización". El indicador busca medir un proceso. Sería importante entender a qué se refiere, en términos cuantificables, dicho proceso. Es probable que dicho proceso implique el uso de tecnologías de la información para digitalizar registros públicos y catastros nacionales. Sería importante cuantificar cuantos registros han pasado por dicho proceso e incorporarlo como parte del indicador.

En términos de relevancia, este tercer indicador es importante para lograr el cumplimiento del primer objetivo ya que mide, en porcentaje, el número total de registros públicos y catastros modernizados. En el análisis de lo adecuado de este tercer indicador, el valor de la línea base (2013) es del 62 por ciento para la modernización de los registros públicos y 27 por ciento para la modernización de los catastros. Ambos sub-indicadores tienen un sentido ascendente y se espera que para el 2018 la modernización de los registros públicos ascienda al 80 por ciento y el de catastros suba al 37 por ciento. De acuerdo a la información proporcionada dentro de los Indicadores del Programa Sectorial 2014, específicamente en la ficha del indicador, la modernización catastral ha mantenido una tendencia ascendiente, ya que en el 2014 se registra un 33 por ciento de catastros modernizados y el 2015 un 34 por ciento. Sin embargo, a pesar de la meta ascendente de la modernización de registros públicos, la ficha de este indicador muestra que dicho valor ha bajado, de 62 por ciento en el año base a 55 por ciento en el 2016. Resulta difícil entender cómo dicho valor ha descendido.

Finalmente, en términos de monitoreabilidad, la periodicidad de dicho indicador es anual, basándose en el informe final de cierre de ejercicio presupuestal de los Registros Públicos de la Propiedad y los Catastros. La dependencia responsable de proporcionar dichas fuentes es la Coordinación General de Modernización y Vinculación Registral y Catastral.

Objetivo 2: Incentivar el crecimiento ordenado de los asentamientos humanos, los centros de población y las zonas metropolitanas

Dicho objetivo tiene dos indicadores que buscan medir el crecimiento ordenado de los asentamientos humanos, los centros de población y las zonas metropolitanas. De acuerdo a las Fichas Técnicas de Indicadores, dichos indicadores son los siguientes:

- Porcentaje de municipios de alto y muy alto riesgo que realizan acciones de prevención de riesgos

- Porcentaje de viviendas en perímetros de contención urbana

Este objetivo plantea la necesidad de incentivar el crecimiento ordenado de los asentamientos humanos. Los indicadores, en su conjunto buscan medir algunos aspectos relevantes a dicho objetivo. El primer indicador, relacionado al porcentaje de municipios de alto y muy alto riesgo que realizan acciones de prevención de riesgos es importante para incentivar el crecimiento ordenado y sobre todo incentivar el crecimiento digno de asentamientos humanos en zonas de bajo riesgo. Para lograr un crecimiento ordenado, es importante realizar acciones, programas, estudios y obras a nivel municipal que busquen entender y diagnosticar la situación de riesgo para así evitar el crecimiento de asentamientos humanos en dichas zonas. Así, el primer indicador puede ser un instrumento importante de planeación para prevenir el crecimiento humano en zonas de riesgo.

El segundo indicador busca dimensionar la adecuada ubicación de las viviendas que subsidia el gobierno federal para así guiar las intenciones de construcción de los desarrolladores de vivienda. La adecuada ubicación se clasifica en tres tipos de perímetros definidos por el grado de consolidación: zonas urbanas consolidadas con acceso a empleo (U1), zonas en proceso de consolidación (U2), zonas contiguas al área urbana (U3). Dicho indicador es relevante en cuanto a que aporta información importante en relación al criterio de crecimiento ordenado del segundo objetivo. Este segundo indicador sirve de base para establecer criterios relevantes para desarrolladores de vivienda en términos de la ubicación de futuros asentamientos humanos.

Objetivo 3: Consolidar ciudades compactas, productivas, competitivas, incluyentes y sustentables, que faciliten la movilidad y eleven la calidad de vida de sus habitantes

Este objetivo tiene tres indicadores:

- Crecimiento de la superficie de los polígonos de contención urbana

- Densidad de los nuevos desarrollos de vivienda con subsidio federal

- Inversión federal en movilidad

El objetivo tiene dos factores relevantes. Por un lado busca la consolidación de ciudades compactas, productivas, competitivas, incluyentes y sustentables. Por otro lado, se espera que dicha consolidación facilite la movilidad y eleve la calidad de vida de sus habitantes. Así, este tercer objetivo busca vincular esfuerzos de consolidación de desarrollo urbano con movilidad y calidad de vida. Se espera

entonces que los tres indicadores de dicho objetivo den cuenta de estos dos factores relevantes. El primer factor relevante vinculado a la consolidación se puede relacionar directamente con los primeros dos indicadores: el crecimiento de la superficie de los polígonos de contención urbana y la densidad de los nuevos desarrollos de vivienda con subsidio federal.

El objetivo de consolidación se busca medir a partir de valores tanto de superficie como también de densidad poblacional. El primer indicador (crecimiento de la superficie de los polígonos de contención urbana), mide el crecimiento de la mancha urbana. Es un indicador descendiente ya que se esperaría que un menor crecimiento de los polígonos de contención urbana refleje un mayor control de crecimiento de la mancha urbana. La unidad de medida es en hectáreas, por lo que el objetivo de consolidación se cumple si el número total de hectáreas de los polígonos de contención urbana disminuye con el tiempo. Por su parte, el segundo indicador, vinculado a la densidad, también busca dar cuenta del factor de consolidación dentro del objetivo. La densidad neta se refiere al número total de viviendas entre la superficie habitacional de los nuevos desarrollos. Dicho indicador es ascendiente ya que busca fomentar una mayor densidad habitacional, intensificando el uso de suelo.

En términos de consolidación de ciudades compactas, estos primeros dos indicadores ayudan a medir el cumplimiento de dicha consolidación. Sin embargo, dichos indicadores no permiten emitir un juicio terminal acerca del desempeño del objetivo en términos de la producción de ciudades competitivas, productivas, incluyentes y sustentables. Estos factores forman una parte crucial de este tercer objetivo, pero los indicadores existentes simplemente miden aspectos relacionados a la consolidación urbana (en términos de hectáreas y densidad).

En términos del segundo factor relevante de dicho objetivo (facilitar la movilidad y elevar la calidad de vida de los habitantes), se asume que el incremento en la calidad de vida de los habitantes se dará como resultado de la movilidad que a su vez se facilitará con la consolidación. Es decir, el aspecto de calidad de vida de los habitantes, se asume como parte integral de la movilidad, sin embargo no existe un indicador que mida si en efecto dicha calidad de vida ha aumentado como resultado de la consolidación de ciudades compactas.

El tercer indicador (inversión federal en movilidad) busca dar cuenta de la importancia que toma aspectos de movilidad a nivel federal. Dicho indicador mide el porcentaje de inversión federal realizada en materia de infraestructura para la movilidad urbana sustentable. Se entiende por infraestructura sustentable toda aquella que facilite la disminución de los tiempos de traslado, la promoción de transporte público masivo y el transporte no motorizado, la infraestructura peatonal, ciclista y de espacio público. Este tercer indicador busca dar cuenta de qué tanta

prioridad se le está dando a la infraestructura sustentable a partir de la inversión total en movilidad en relación a la inversión pública total.

En general, los tres indicadores en su conjunto ayudan a medir algunos aspectos relevantes planteados por este tercer objetivo sectorial. Sin embargo, quedan muchos aspectos de dicho objetivo que no están siendo cubiertos por los indicadores. Entre dichos aspectos se encuentra la falta de consideración por la promoción de ciudades productivas, competitivas, incluyentes y sustentables. Es decir, no existe ningún indicador que busque dar cuenta de estos cuatro aspectos fundamentales del objetivo. Así mismo, el elemento "calidad de vida" tampoco está siendo cubierto por los tres indicadores existentes.

Objetivo 4: Fomentar el acceso a la vivienda mediante soluciones habitacionales bien ubicadas, dignas y de acuerdo a estándares de calidad internacional

Este objetivo tiene únicamente un indicador:

- Relación entre el crecimiento de los recursos destinados a financiamientos para mercado secundario de vivienda y el crecimiento de los recursos destinados a financiamiento para adquisición de vivienda nueva

El objetivo tiene dos factores relevantes. Por un lado, busca fomentar el acceso a la vivienda. Por otro lado, el objetivo busca promover vivienda bien ubicada y digna de acuerdo a estándares de calidad internacional. Así, este objetivo busca fomentar no solamente el acceso a vivienda a través de financiamiento de soluciones a vivienda del mercado secundario, sino que también busca dar cuenta de características tanto de localización de la vivienda como también de calidad de dicha vivienda (al hacer referencia al concepto de vivienda digna).

El indicador, que se define a partir de la relación entre el crecimiento de los recursos destinados a financiamientos para mercado secundario de vivienda y el crecimiento de los recursos destinados a financiamiento para adquisición de vivienda nueva, proporciona información relevante en términos del factor de acceso, definiendo acceso como la disponibilidad de créditos y apoyos a la vivienda usada. El indicador, al enfocarse en el financiamiento de soluciones habitacionales, está preocupado primordialmente por fomentar el acceso a viviendas existentes para así evitar, entre otras cosas, la continua expansión de vivienda en zonas no consolidadas (ver también objetivo tres).

Sin embargo, los factores de ubicación y calidad de la vivienda no están siendo valorados por dicho indicador. Existen múltiples líneas de acción desarrolladas y explicitadas en el PSDATU 2013-2018 para lograr el objetivo vinculado a localización y calidad. Por ejemplo, se han llevado a cabo esfuerzos para abatir el hacinamiento, financiando el desarrollo de una habitación más. Dichas estrategias forman parte de la preocupación por fomentar la vivienda digna y de acuerdo a

estándares de calidad internacional. Sin embargo, el indicador existente no permite la apreciación de dichos esfuerzos.

Asimismo, dicho indicador podría formar parte del tercer objetivo ya que de alguna manera mide aspectos de consolidación de asentamientos humanos compactos al incentivar el mercado secundario de vivienda contra la adquisición de vivienda nueva.

En términos de la orientación a resultados, el valor de la línea base (del 2012) es del 18 por ciento. Sin embargo, el sentido del indicador no queda claro ya que la meta se define en términos cualitativos como un valor positivo en cada año. El valor positivo puede mantenerse igual o incluso descender, sin que el denominador sea más alto que el numerador. Evidentemente la meta del indicador busca que la tasa de crecimiento anual del monto de inversión destinado al financiamiento de soluciones habitacionales del mercado secundario de vivienda sea siempre más alto que la tasa de crecimiento anual del monto de inversión del financiamiento de adquisición de vivienda nueva. Pero la meta del indicador no permite emitir un juicio claro acerca del desempeño de dicho objetivo ya que no es posible valorar si éste fue positivo o no.

Objetivo 5: Fomentar el desarrollo de los núcleos agrarios mediante acciones en materia de cohesión territorial, productividad, suelo, vivienda rural y gobernabilidad

Este quinto objetivo tiene como factor relevante el desarrollo de núcleos agrarios. De acuerdo a dicho objetivo, este desarrollo se debe dar mediante cinco criterios: cohesión territorial, productividad, suelo, vivienda rural y gobernabilidad. El objetivo cuenta con tres indicadores:

- Acceso a servicios básicos en la vivienda de localidades rurales asentadas en núcleos agrarios
- Conflictos sociales agrarios solucionados
- Porcentaje de asuntos atendido y relacionados con la defensa de los derechos de los sujetos agrarios

El factor de desarrollo de núcleos agrarios está claramente planteado en el primer indicador, ya que busca medir el porcentaje de localidades rurales asentadas en núcleos agrarios que carecen de servicios básicos en la vivienda, tales como suministro de agua, control de descargas sanitarias, energía eléctrica y obras de infraestructura urbana. Dicho indicador es una medida indirecta de desarrollo ya que no mide las acciones concretas realizadas para lograr dicho desarrollo. Más bien, el indicador busca dar cuenta de las comunidades rurales que de alguna

manera han logrado disminuir su carencia en el acceso a servicios básicos de la vivienda.

La complejidad de dicho objetivo radica en las características de los seis criterios planteados para fomentar el desarrollo agrario y sobre todo en su falta de claridad. Es decir, no es evidente que se quiera decir con "Cohesión territorial", o con "suelo". Así, es difícil evaluar hasta qué punto los tres indicadores cumplen con el objetivo ya que la manera en que se plantea el objetivo no es autoexplicativo. De esta manera, los tres indicadores planteados bajo dicho objetivo no necesariamente dan cuenta de todos estos criterios. Dicho esto, se puede pensar que el tema de gobernabilidad es atendido por el segundo y tercer indicador ya que estos buscan dar cuenta de la resolución de problemas, conflictos y defensa de derechos. En efecto, la resolución de conflictos agrarios, o el porcentaje de atención a solicitudes de los sujetos agrarios implican cierto dinamismo en el actuar de las instituciones públicas, lo cual proporciona un acercamiento consistente al criterio de gobernabilidad.

En su conjunto, los tres indicadores miden el aspecto relevante de desarrollo. Sin embargo, se identifican aspectos dentro de los objetivos que no están siendo cubiertos, sobre todo aquellos relacionados a los criterios concretos de desarrollo, como son la productividad, y el suelo.

10. La dependencia responsable reporta los avances del Programa Sectorial con las siguientes características:

- Se reportan el avance de los indicadores para cada año, de acuerdo con la normatividad aplicable.
- Disponibles en línea y de manera accesible.
- Los reportes de avances están estandarizados, es decir, tienen una presentación homogénea entre todas las dependencias y/o entidades que participan en el cumplimiento de las metas.
- El avance de los indicadores es congruente con la periodicidad establecida para cada uno de estos según las fichas técnicas.
- Se reporta el total de los indicadores.

Esta pregunta busca dar cuenta de la medición del desempeño del PSDATU 13-18 a partir del reporte de los avances. Así, el objetivo principal de su respuesta es analizar las características principales relacionadas al reporte de los avances de los indicadores para cada año de acuerdo a la normatividad pertinente. Las principales fuentes de información utilizadas para realizar dicho análisis son los

Lineamientos para Dictaminar y dar Seguimiento a los Programas derivados del PND 13-18, la página de Internet de la dependencia y las fichas que reportan los avances del programa sectorial. El análisis del reporte de los avances del Programa Sectorial se realizará siguiendo los cinco criterios delineados por el CONEVAL.

Avance de los indicadores para cada año, de acuerdo con la normatividad aplicable

Existe un reporte muy eficaz de los indicadores de los programas presupuestales. Dichos reportes se realizan cada año y se ubican en la página de Internet de la Secretaria de Hacienda, dentro del portal de Transparencia. Dichos avances pueden ser consultados de manera muy fácil por la población en general. Sin embargo, no existe un documento sistematizado y accesible que indique el avance de los 13 indicadores sectoriales de acuerdo a su periodicidad.

La normatividad aplicable, en este caso los Lineamientos para dictaminar y dar seguimiento a los programas derivados del PND 2013-2018, indica en los artículos 28 y 29 que para darle seguimiento a los programas sectoriales derivados del PND 13-18, las dependencias y entidades serán responsables de reportar sus avances. Asimismo, dichas dependencias y entidades deberán establecer metas intermedias reportadas de acuerdo a su periodicidad.

El Gobierno de la República, en su reporte anual sobre los logros del PSDATU 13-18 hace un análisis cualitativo y cuantitativo de los logros obtenidos en el año 2014 y 2015 (Gobierno de la República, 2015 y 2016). Dicho reporte está organizado de acuerdo a los cinco objetivos del Programa Sectorial y brinda información muy útil que ayuda a entender el contexto en el que se trabaja, incorporando aspectos tales como las líneas de acción, las actividades relevantes, los logros así como también los resultados de los indicadores del objetivo. Así, se logra ver, por ejemplo que dentro del objetivo uno relacionado a la promoción del ordenamiento y la planeación territorial como articulador del bienestar de las personas y el uso eficiente del suelo, del 2013 al 2014 el 53 por ciento de las entidades federativas llevaron a cabo acciones de ordenamiento territorial. Así mismo, el reporte de los logros para el año 2015 también brinda información sobre el avance de los indicadores para el 2015. Dicho documento incorpora en sus anexos las fichas de indicadores, los cuales brinda información sistematizada sobre el avance de los indicadores para el año del reporte.

Disponibilidad en línea y de manera accesible

El reporte de los avances del Programa Sectorial 2015 se ubican en la página institucional de SEDATU, en la sección de "Documentos". Dicha información, se busca en la parte histórica/archivo y se encuentra bajo "Logros de los Programas 2015".

[http://www.gob.mx/sedatu/documentos/informes-de-programas-derivados-del-plan-nacional-de-desarrollo-2013-2018].

Asimismo, existen los reportes anuales del avance de los indicadores de los Programas presupuestarios de la SEDATU para 2015. Pero en ambos casos, los avances de años anteriores no se ubican en la página de Internet.

Reportes de avances estandarizados

El Reporte anual de los logros del Programa Sectorial, publicado por el Gobierno de la República brinda información anual sobre el avance de los indicadores sectoriales. Así, resulta muy fácil la comparación entre años para evaluar la manera en que ha avanzado, o no, el indicador.

El avance de los indicadores es congruente con la periodicidad establecida para cada uno de estos según las fichas técnicas

La información proporcionada en el reporte de los avances está estandarizada por año. Sin embargo, dado que la periodicidad de ciertos objetivos es variable (anual, bianual y trimestral), para aquellos indicadores que tienen una frecuencia de medición bianual y trimestral, la información proporcionada no indica los valores de acuerdo a dicha periodicidad. Por ejemplo, el segundo indicador del primer objetivo (Declaratorias de Terrenos Nacionales que conforman el patrimonio nacional emitido) tiene una medición trimestral. Sin embargo, las fichas de indicadores ubicados en el Reporte Anual únicamente proporciona el valor anual de dicho indicador. Así, es difícil identificar con precisión cómo ha avanzado el indicador en la periodicidad anunciada. Aunque los reportes de avances de los indicadores presentan el avance de los indicadores de manera sistemática y homogénea, dicha homogeneización en la ficha de presentación no permite la incorporación de valores bianuales o trimestrales.

Reporte total de los indicadores

De acuerdo a los Lineamientos para dictaminar y dar seguimiento a los programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, el avance y logros de los cinco objetivos del PSDATU 2013-2018 se reportan por año en el Reporte Anual de los Logros del Programa Sectorial, publicado por el Gobierno de la República. Dichos documentos dan cuenta de los avances anuales que se han logrado, particularmente en las diferentes estrategias y líneas de acción vinculadas a cada objetivo como lo reporta el PSDATU en el Diario Oficial de la Federación. Dichos documentos identifican los avances logrados en materia de actividades concretas de acción, pero dichos resultados no se vinculan de manera sistemática con los indicadores. Tomando el primer objetivo como ejemplo: dicho objetivo busca promover el ordenamiento y la planeación territorial como articuladores del bienestar de las personas y el uso eficiente del suelo.

Los documentos reportan los avances y logros alcanzados en cinco estrategias. Dichas estrategias para este objetivo son:

1. Impulsar la coordinación interinstitucional e intergubernamental con autoridades locales y la sociedad para mejorar la planeación y el ordenamiento territorial

2. Otorgar certeza jurídica en la tenencia de la tierra mediante la regularización y certificación de la propiedad

3. Modernizar los Registros Públicos de la Propiedad y el registro de la propiedad rural, los catastros de entidades y municipios, y el rural nacional

4. Regularizar los asentamientos humanos irregulares bajo criterios de ordenamiento territorial

5. Otorgar seguridad jurídica y documental en la tenencia de la tierra ejidal y comunal, para garantizar el ejercicio de los derechos de los sujetos agrarios

Evidentemente, dichas estrategias están estrechamente vinculadas con los tres indicadores de este primer objetivo. Sin embargo, los reportes no hacen un vínculo directo y sistemático entre las estrategias de acción y los indicadores del objetivo. Así, se puede asumir, por ejemplo, que las estrategias 1, 2, 4 y 5 tienen que ver con los indicadores 1 y 2 de este objetivo y la tercera estrategia está vinculada directamente con el indicador número tres del objetivo. Pero esta relación es implícita y no sistemática. Por ejemplo, el primer indicador del primer objetivo se refiere al porcentaje de entidades federativas apoyadas con recursos para realizar su programa de ordenamiento territorial, así como estudios o proyectos que guíen la reubicación de la población en zonas de riesgo. El primer indicador reporta un avance del 59 por ciento en materia de apoyo a entidades federativas que llevan a cabo acciones de ordenamiento territorial entre el 2014 y el 2015. Esto quiere decir que para el 2015, casi 60 por ciento de las entidades federativas que realizaron proyectos de ordenamiento territorial obtuvieron apoyo financiero de SEDATU para facilitar dichos procedimientos.

Ciertamente, para brindar apoyo financiero a entidades federativas, debe existir coordinación interinstitucional e intergubernamental con autoridades locales (estrategia 1). El reporte de logros para el 2015 plantea que se autorizaron 51 proyectos de ordenamiento territorial por un monto federal de 42.2 millones de pesos en 17 entidades federativas (Gobierno de la República, 2016:7) y se realizaron actividades de seguimiento y supervisión de los proyectos para garantizar la calidad de los instrumentos y estudios. Dichas actividades son fundamentales para lograr avanzar en el primer objetivo. Pero no existe manera de relacionar directamente la estrategia de acción con el indicador relevante para así dar cuenta del avance del objetivo en relación a las estrategias de acción.

11. ¿Se considera que las metas de los indicadores sectoriales son alcanzables y orientadas a impulsar el desempeño de la política sectorial?

Esta respuesta busca valorar si las metas identificadas por los 13 indicadores sectoriales son factibles de alcanzar considerando tanto los plazos como también los recursos con los que se cuentan. Asimismo, se valorará si dichas metas son alcanzables considerando el comportamiento del indicador a partir del año base. Dicho análisis se organizará por objetivo y por indicador. Las fuentes de información que se utilizan para responder a dicha problemática son la MIR de los Programas presupuestarios de 2015 y 2016, y las Fichas Técnicas de los Indicadores sectoriales.

Indicadores y Programas presupuestarios

Como se aprecia en el Cuadro 13 de la pregunta 8, nueve de los doce indicadores sectoriales están vinculados y son responsabilidad de por lo menos uno de los diez Programas presupuestarios que se analizan en la presente evaluación:

Indicador 3: Modernización de los registros públicos de la propiedad y los catastros de las entidades federativas

- U003 Programa de modernización de los registros públicos de la propiedad y catastros

Indicador 4: Porcentaje de municipios de alto y muy alto riesgo que realizan acciones de prevención de riesgos

- S254 Programa de prevención de riesgos

Indicador 5: Porcentaje de viviendas en perímetros de contención urbana

- S274 Programa de apoyo a la vivienda

Indicador 6: Crecimiento de la superficie de los polígonos de contención urbana

- S213 Programa para regularizar asentamientos humanos irregulares
- S255 Consolidación de reservas urbanas
- S274 Programa de apoyo a la vivienda

Indicador 8: Inversión federal en movilidad

- S273 Programa de Infraestructura

Indicador 9: Relación entre el crecimiento de los recursos destinados a financiamientos para mercado secundario de vivienda y el crecimiento de los recursos destinados a financiamiento para adquisición de vivienda nueva

- S177 Programa de acceso al financiamiento para soluciones habitacionales

Indicador 10: Acceso a servicios básicos en la vivienda de localidades rurales asentadas en núcleos agrarios

- S273 Programa de Infraestructura

Indicador 11: Conflictos sociales agrarios solucionados

- E002 Programa de atención de conflictos agrarios

Indicador 12: Porcentaje de asuntos atendidos y relacionados con la defensa de los derechos de los sujetos agrarios

- E003 Ordenamiento y regulación de la propiedad rural
- U001 Regularización y registro de actos jurídicos agrarios

Viabilidad de las metas: análisis cualitativo

Una de las dificultades para valorar si las metas son factibles de alcanzar tiene que ver con el hecho de que la realización de muchas de las metas de los indicadores depende de acciones ejecutadas por otras instancias gubernamentales y relacionadas a proyectos tanto regionales como también estatales y municipales. Ciertamente, muchos de los indicadores correspondientes a los objetivos dependen de las acciones de los gobiernos locales (sobre todo municipales), por lo que el comportamiento del indicador no recae únicamente en los esfuerzos realizados por la dependencia correspondiente (SEDATU). Más bien dicha dependencia responde y brinda apoyo a las acciones realizadas por los gobiernos locales. Por ejemplo, el primer indicador del primer objetivo correspondiente al apoyo financiero a entidades federativas para realizar programas de ordenamiento territorial, necesita de la elaboración de proyectos de ordenamiento territorial por parte de las autoridades locales para así recibir apoyo de SEDATU. De acuerdo a los logros reportados para el 2015, la SEDATU ha ejecutado una serie de estrategias para facilitar la coordinación a diferentes escales de gobierno y así mejorar la coordinación institucional. Dichas acciones son importantes para facilitar la iniciativa por parte de los gobiernos locales a realizar programas de ordenamiento territorial que necesitasen apoyo financiero por parte de la SEDATU, cumpliendo así el objetivo correspondiente. De la misma manera, y como segundo ejemplo, el tercer indicador del primer objetivo, relacionado a la modernización de los registros públicos de la propiedad.

Asimismo, es importante considerar dos aspectos importantes para valorar si los indicadores sectoriales son alcanzables. El primero tiene que ver con aspectos presupuestarios y el segundo factor implica valorar los cambios institucionales que han tenido los programas presupuestarios. En términos del primer factor, es fundamental contextualizar la evaluación del desempeño de los indicadores en relación a los recortes presupuestales que han tenido la gran mayoría de los programas. Efectivamente, de los ocho programas del 2016, seis de ellos han operado bajo presupuestos más reducidos. De acuerdo al listado de CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social 2016, únicamente dos programas – Programa de modernización de los registros públicos de la propiedad y catastros y el Programa de Consolidación de Reservas Urbanas – han tenido incremento en su presupuesto original. En el caso de la modernización de los registros públicos, el presupuesto original subió de 119 millones de pesos en 2015 a 254 millones de pesos en 2016. También el Programa de Consolidación de Reservas Urbanas incrementó su presupuesto de 118 a 178 millones de pesos. Los demás Programas vivieron un recorte presupuestario importante que tendrá limitaciones importantes en la evaluación del desempeño de los indicadores. Por ejemplo, el Programa de ordenamiento y regulación de la propiedad rural bajó de 322 a 253 millones de pesos.

A esta limitante, hay que agregarle el importante proceso de resectorización que han tenido algunos programas presupuestales entre el 2015 y el 2016. Este hecho institucional implica un reajuste operativo que en ocasiones toma tiempo de consolidar. Por ejemplo, el actual Programa de Infraestructura corresponde a lo que en el 2015 eran cuatro programas presupuestales que fungían bajo direcciones distintas dentro de la dependencia correspondiente (Programa de Fomento a la Urbanización Rural, Programa de Reordenamiento y Rescate de Unidades Habitacionales, Rescate de espacios públicos y Programa Hábitat). La evaluación de programas de reciente consolidación generalmente presenta limitaciones iniciales (de organización institucional, operatividad, organización de instrumentos de acción, estrategias y demás) que hacen que el desempeño de los indicadores sectoriales sea más lento al principio.

Por otro lado, y en términos del desempeño de los indicadores y su relación con las metas propuestas, muchas de las metas planteadas por los indicadores serán difíciles de alcanzar considerando los plazos y el desempeño del indicador en relación al año base. De los 13 indicadores sectoriales, dos parecerían que podrían llegar a alcanzar las metas planteadas para 2018. El primero es el de la modernización de los catastros. Dicho indicador tiene como línea base 27 por ciento en 2013. Es un indicador ascendente que tiene como meta llegar al 37 por ciento. De acuerdo a las cifras reportadas por las dependencias responsables, este indicador llegó al 36 por ciento ya en el 2016, por lo que es muy probable que aumente más de uno por ciento en los próximos dos años. Sin embargo, dado que

el ejercicio fiscal en curso no ha concluido, la información de avances para el 2016 corresponde únicamente al primer trimestre del año.

El segundo indicador que ya superó su meta es el de crecimiento de la superficie de los polígonos de contención urbana. Dicho indicador es descendiente, con lo que se busca que el número de hectáreas de contención urbana disminuyan. La línea base de dicho indicador (2013) es de 2.5 millones de hectáreas, buscando llegar a una meta de 17,854 hectáreas. Sin embargo, de acuerdo a las cifras reportadas por la dependencia responsable, para 2015 el indicador había bajado a 3,571 hectáreas. Habría que verificar que en efecto dicha cifra sea válida, ya que resulta sumamente improbable que en un periodo de tres años haya habido un descenso tan monumental en el número de hectáreas de contención urbana. Quizá el error está en el valor de la línea base. Es importante realizar un análisis detallado de dicho indicador.

Existen otros indicadores que por su desempeño a partir de la línea base, no queda claro si llegarán a lograr su meta para el año 2018. Dentro de estos indicadores dudosos se encuentran cuatro. Por ejemplo, el indicador de entidades federativas que llevan a cabo acciones de ordenamiento territorial parte de una línea base (2013) de cero por ciento. Para el 2014 dicho indicador aumenta a 53 por ciento y para el 2015 tiene un valor de 59 por ciento. En un año, el indicador aumento menos de diez puntos porcentuales, por lo que es dudable si en un periodo de dos años (2016-2018) llegue a aumentar hasta llegar al 90 por ciento.

Un segundo indicador que ha tenido un desempeño cuestionable es el de modernización de registros públicos. El año base (2013) tuvo como valor 62 por ciento, con una meta del 80 por ciento. Así, el indicador es ascendiente y se esperaría un incremento anual. Sin embargo, de acuerdo a las fichas de indicadores, en 2016 el indicador bajó a 55 por ciento. Por otro lado, de acuerdo al Reporte Nacional del Programa Sectorial, publicado en 2015 por el Gobierno de la República, el desempeño de este indicador muestra una tendencia ascendiente, con un valor del 67 por ciento en 2014, y 68 por ciento en 2015. El reporte inconsistente del desempeño de dichos indicadores muestra una deficiencia administrativa ya sea en los mecanismos de reporte de avances, o en el monitoreo institucional vinculada a la precisión de los datos.

Existen también indicadores que difícilmente lograrán su meta, sobre todo analizándolos a partir de su desempeño en los últimos tres años. Por ejemplo, el porcentaje de municipios de alto y muy alto riesgo que realizan acciones de prevención de riesgos es indicador descendiente que buscar bajar del 60 por ciento en su año base (2013) a 18 por ciento en 2018. Sin embargo, el comportamiento de dicho indicador muestra una tendencia de fluctuación, ya que del 2013 al 2014 bajó de 57 a 52 por ciento, pero en 2015 vuelve a subir a 62

por ciento, incluso para estar más alto que el valor de la línea base. Es sumamente improbable, dado esta tendencia, que se llegue al 18 por ciento para 2018.

12. Como complemento de la pregunta anterior, realizar un análisis organizacional en el que se identifiquen los actores gubernamentales – y no gubernamentales cuando sea el caso – que contribuyen a alcanzar cada uno de los objetivos sectoriales y, por lo tanto, a atender las problemáticas del sector. El análisis debe contener como mínimo:

- Evaluar si existen canales de coordinación para la atención de cada problemática (objetivo sectorial), tales como lineamientos de coordinación o convenios, que sugieran que existe una labor conjunta en el tema.

- Indicar las ausencias de coordinación que se identifiquen.

- Recomendar posibles sinergias entre actores. Especificar acciones concretas de cooperación.

Los objetivos y estrategias que mencionan coordinación con otros actores se muestran a continuación:

Objetivo 1:

- Estrategia 1.1. Impulsar la coordinación interinstitucional e intergubernamental con autoridades locales y la sociedad para mejorar la planeación y el ordenamiento territorial.

- Estrategia 1.4, Línea de acción 2. Apoyar la regularización de asentamientos humanos irregulares mediante la celebración de convenios con dependencias y órdenes de gobierno.

- Estrategia 1.4, Línea de acción 3. Adquirir terrenos mediante los mecanismos de desincorporación, convenios y expropiación, para satisfacer las necesidades de suelo urbano y rural.

Objetivo 2:

- Estrategia 2.1, Línea de acción 7. Apoyar la creación de órganos de planeación y coordinación de las zonas metropolitanas del país

- Estrategia 2.4. Fortalecer, en coordinación interinstitucional e intergubernamental, la prevención de riesgos y la mitigación de los efectos de los desastres naturales.

- Estrategia 2.4, Línea de acción 2. Celebrar convenios con los municipios para evitar el otorgamiento de permisos y licencias de construcción en zonas de riesgo.

Objetivo 3:

- Estrategia 3.1. Controlar la expansión de las manchas urbanas en coordinación con los gobiernos estatales y municipales.

- Estrategia 3.1., Línea de acción 1. Promover la firma y ejecución de convenios de colaboración con los gobiernos estatales y municipales en materia de desarrollo urbano.

- Estrategia 3.2., Línea de acción 2. Desarrollar, en coordinación con la Estrategia Digital Nacional una herramienta con información geoestadística que sirva para la planeación urbana y el monitoreo de las ciudades.

- Estrategia 3.3. Promover la mejora de la infraestructura, equipamiento, servicios, espacios y movilidad urbana sustentable en coordinación con gobiernos estatales y municipales

- Estrategia 3.4, Línea de acción 2. Rehabilitar el parque habitacional existente bajo un esquema de corresponsabilidad con los habitantes y de coordinación con los gobiernos locales

- Estrategia 3.5, Línea de acción 2. Crear espacios interinstitucionales e intergubernamentales de diálogo, coordinación y de concertación, así como acuerdos de asociación horizontal voluntaria

- Estrategia Transversal Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres, Línea de acción 4. Fortalecer la coordinación y cooperación entre los tres órdenes de gobierno y la sociedad en pro de una movilidad segura.

Objetivo 4:

- Estrategia 4.6. Lograr una mejor y mayor coordinación interinstitucional para la alineación de programas y acciones en materia de vivienda.

- Estrategia 4.6. Línea de acción 2. Suscribir convenios de coordinación con órganos y/o entidades, así como con los tres órdenes de gobierno, para consolidar la Política Nacional de Vivienda.

- Estrategia 4.6. Línea de acción 3. Establecer convenios con gobiernos estatales y locales para orientar decisiones de urbanización, que sean compatibles con las políticas federales.

- Estrategia 4.6. Línea de acción 4. Celebrar convenios con estados y municipios para identificar, regularizar y aprovechar espacios intraurbanos, periurbanos e interurbanos desocupados

- Estrategia 4.6. Línea de acción 5. Establecer acciones en coordinación con los gobiernos estatales para reasignar vivienda recuperada a los trabajadores estatales o municipales.

Objetivo 5:

- Estrategia 5.2, Línea de acción 3. Promover la coordinación interinstitucional para otorgar servicios básicos a las localidades rurales con alto y muy alto rezago social.

- Estrategia 5.4, Línea de acción 1. Concertar acuerdos para solucionar conflictos sociales en el medio rural mediante la celebración de Convenios Finiquito.

De acuerdo a lo anterior, en los cinco objetivos se incluye de alguna manera la participación, colaboración y/o realización de convenios para llevar a cabo diversas estrategias. No obstante, existe una concentración de este tipo de acciones en el objetivo 3 sobre consolidación de ciudades compactas, y el 4 sobre acceso a la vivienda. Los actores que se mencionan son: la sociedad, autoridades locales, otras instituciones o dependencias gubernamentales, y otros niveles de gobierno.

Existencia de canales de coordinación por objetivo

La mayor parte de los actores que participan en el Programa son otros niveles de gobierno, después otras dependencias y en menor medida con la sociedad. Si bien esto es lo que se presenta en los objetivos del Programa, es necesario retomar información sobre las acciones realizadas para poder analizar qué tipo de colaboraciones o convenios se están llevando a cabo por parte del Programa. Para ello se analizaron los informes de ejecución de 2013 a 2015 y los convenios de coordinación proporcionados por la SEDATU a petición del equipo evaluador en las entrevistas (Cuadro 14).

Cuadro 14 Canales de coordinación

Objetivo	Temas	Tipo de actor			
Sectorial		Intergubernamental	Interinstitucional	Sociedad	Otro
Objetivo 1	Planeamiento y ordenamiento territorial	■	■	■	
	Regularización de asentamientos irregulares	■	■		
	Adquisición de terrenos	■		■	
Objetivo 2	Planeación metropolitana	■			■
	Prevención de riesgos	■	■		
	Permisos en zonas de riesgo	■			
Objetivo 3	Expansión de la mancha urbana	■			
	Desarrollo urbano	■			

Objetivo Sectorial	Temas	Tipo de actor			
		Intergubernamental	Interinstitucional	Sociedad	Otro
	Infraestructura, servicios y movilidad		■		
	Rehabilitación de viviendas	■			
	Desarrollo regional	■		■	
	Igualdad en movilidad segura	■	■		
Objetivo 4	Programas de vivienda		■		
	Política nacional de vivienda	■	■		
	Decisiones de urbanización	■			
	Aprovechamiento de espacios desocupados	■			
	Reasignación de vivienda recuperada	■			
Objetivo 5	Servicios básicos a localidades rurales		■		
	Resolución de conflictos agrarios	■		■	

Fuente: Elaborado para el CONEVAL por el Colegio de México, A.C. a partir del PSDATU 2013-2018.

Los convenios de colaboración que se mencionan en el Informe de Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo 2013 son los siguientes:

- Se establecieron convenios de colaboración con 169 municipios para la consolidación del crecimiento de la superficie de los perímetros de contención urbana y de la densidad neta de los nuevos desarrollos habitacionales con suelo de subsidio federal.

- Se autorizó el Proyecto Indios Verdes-Ecatepec en colaboración con la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

- Se realizaron aportaciones federales y estatales para el Programa de Modernización y Vinculación de los Registros Públicos de la Propiedad y Catastros.

- Aumentaron los créditos otorgados a la vivienda por medio del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT), del Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (FOVISSSTE), del Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO) y de la Sociedad Hipotecaria Federal (SHF).

- Se trabajó con la Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI) para implementar el Programa Nacional de Vivienda.

- Se realizó vinculación con los órganos de desarrollo metropolitano de autoridades locales, destinando recursos a 47 zonas metropolitanas, como subsidio federal del Fondo Metropolitano.

- Para garantizar certeza jurídica sobre la propiedad de la tierra, se atendieron 29 organizaciones campesinas y se resolvieron 31 conflictos.

- Se concluyeron 17 convenios para realizar proyectos de vivienda y su entorno entre autoridades estatales y municipales.

De acuerdo al Informe de ejecución del Plan Nacional de Desarrollo 2014, los convenios y colaboraciones fueron los siguientes:

- En coordinación con la CONAVI, el INFONAVIT y la SHF, en 2014 se trabajó en el Programa Mejorando la Unidad para apoyar el mantenimiento de 20 unidades habitacionales del Distrito Federal.

- En coordinación con gobiernos locales se intervinieron 570 espacios dentro del Programa Rescate de Espacios Públicos.

- Se realizó una cooperación técnica con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en coordinación con la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), para diseñar una propuesta para incorporar criterios ambientales y sociales en la evaluación de proyectos de transporte y movilidad urbana.

- La CONAVI en coordinación con la CORETT subsidiaron a 754 beneficiarios para apoyar a personas de bajos ingresos a cubrir el costo de los trámites de regularización.

- Se coordinaron CONAVI, la Secretaría de la Defensa Nacional, la Secretaría de Marina-Armada de México, el Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas y Banjército para incrementar los créditos a las fuerzas armadas.

- En coordinación con el INFONAVIT, se rediseñó el "Arrendavit" para que sus derechohabientes puedan rentar una casa utilizando como garantía su subcuenta de vivienda. Se menciona que se lograron publicar 382 viviendas disponibles para renta en ocho ciudades, de ocho estados y en convenio con 16 empresas.

- Se estableció, con la participación de los tres órdenes de gobierno, la Red Nacional de Zonas Metropolitanas para definir políticas e instrumentos, que regulen el crecimiento y desarrollo de las 59 zonas metropolitanas que involucran a 29 entidades federativas.

- Se trabajó con la Secretaría de Turismo para implementar un mecanismo de coordinación con los gobiernos estatales y del Distrito Federal y municipios, para incorporar al sector turístico en la elaboración de los ordenamientos territoriales.

- Se impulsó la participación de la población a través de los observatorios metropolitanos en el diseño, ejecución y evaluación de la política metropolitana.

- Se formalizó la adhesión al Convenio de Colaboración de Acciones de Vivienda 2014 de varios gobiernos estatales.

- El FOVISSSTE firmó un convenio de colaboración con el Registro Único de Vivienda para generar claves de mercado abierto, las cuales son registros de vivienda usada utilizados para brindar información que sirve para el otorgamiento de créditos en este tipo de vivienda.

De acuerdo al Informe de ejecución del Plan Nacional de Desarrollo 2015, los convenios y colaboraciones fueron los siguientes:

- Bajo el Plan de Acción Integral, se trabajó con gobiernos y entidades federativas, a través de talleres de planeación para priorizar obras y acciones.

- Se asesoró a gobiernos municipales para la elaboración de instrumentos de planeación urbana.

- Se llevaron a cabo reuniones de trabajo con el Senado de la República para diseñar un instrumento normativo que regule el desarrollo urbano, la vivienda y el ordenamiento territorial en México.

- Continúo la coordinación con gobiernos locales en el Programa Rescate de Espacios Públicos.

- Se realizó colaboración para realizar estudios de movilidad con el Banco Mundial, el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (BANOBRAS) y algunos gobiernos locales.

- En colaboración con el BID y BANOBRAS, se impulsó la Iniciativa de Ciudades Emergentes y Sostenibles.

- Se trabajó con varios municipios para brindarles asesoría técnica en cuestiones de proyección de infraestructura y mobiliario urbano ciclista.

- Se trabajó con gobiernos locales bajo el programa de Modernización de los Registros Públicos y Catastros.

- En cuestiones de crédito para vivienda, se ampliaron los mismos por medio de las instituciones de vivienda para los trabajadores.

- La SHF celebró 25 convenios de colaboración con municipios del país para mejoramiento y adquisición de vivienda.

- Se realizaron 149 proyectos en el Programa Jóvenes Emprendedores.

- Se firmó un convenio de colaboración con Durango para implementar el Programa Regional del Norte, y con otros estados para la Estrategia Nacional de Desarrollo de la Región Sur-Sureste.

- La Universidad Nacional Autónoma de México, a través del Sistema de Universidad Abierta y Educación a Distancia de la Facultad de Economía, impartió un Diplomado en Desarrollo Regional para ayudar a la formación de funcionarios públicos de los tres niveles de gobierno.

- Hubo colaboración con ONU-Hábitat y la Agencia de Cooperación Alemana al Desarrollo en México para discutir sobre planeación de ciudades; con ONU Hábitat para organizar un foro sobre gobernanza metropolitana y con otras agencias internacionales para impartir talleres.

- Se participó en Consejos Estatales de Desarrollo Metropolitano.

- En coordinación con otras dependencias federales se realizaron estudios para el aprovechamiento de los terrenos del Aeropuerto de la Ciudad de México.

Con base en esta información se concluye que en la mayoría de los casos se trata de colaboraciones y existen pocos convenios. Las colaboraciones están más encaminadas a cubrir acciones en donde son partícipes otras dependencias o niveles de gobierno, no obstante, no se especifica si realmente tienen algún tipo de participación o sólo reciben las políticas ya planteadas por el Programa.

Asimismo, se plantean algunos convenios de colaboración con municipios, como el de perímetros de contención urbana pero tampoco se sabe si sólo se suman a lo ya definido por el Programa o si tienen alguna injerencia en su conformación.

De la misma manera, se plantea que se ha trabajado con algunos organismos internacionales e instituciones académicas para la impartición de talleres, diplomados o cursos, no obstante, sería necesario saber cómo se han usado los conocimientos adquiridos, a quién han beneficiado los cursos y si esto repercute en las acciones de desarrollo urbano, ordenamiento territorial y desarrollo agrario del país.

De acuerdo a la información proporcionada por SEDATU después de las entrevistas, se tienen en general los siguientes tipos de convenios:

- Convenios de coordinación y de concertación para el Programa de rescate de espacios públicos y para el Programa de reordenamiento y rescate de unidades habitacionales.

- Convenios de colaboración para asesoría en materia de gestión ambiental urbana

- Convenios de coordinación para la modernización del registro público de la propiedad

- Convenios de colaboración para la elaboración de planes municipales de desarrollo urbano

- Convenios de colaboración para programas regionales de desarrollo

- Acuerdos de coordinación específica para la distribución y ejercicio de subsidios del Programa Hábitat

- Convenios de ejecución del Programa de apoyo a la vivienda

Al analizar cada tipo de los convenios mencionados en el listado anterior, la mayoría de los actores son los otros dos niveles de gobierno: el estatal y el municipal, y su participación es principalmente en la aportación de recursos financieros con el objetivo de llevar a cabo las acciones planteadas. Las actividades son diseñadas, organizadas y planeadas desde la SEDATU, por lo que los demás niveles de gobierno, organizaciones o instituciones sólo reciben estas acciones y las implementan, lo cual indica que la colaboración es marginal.

Ausencias de coordinación

Como se mencionó en el apartado anterior, la mayoría de las actividades están relacionadas con otras dependencias gubernamentales o con otros niveles de gobierno. Como están planteadas, dan la impresión de que la mayoría de ellas no son acciones coordinadas en donde los sujetos puedan realmente realizar alguna aportación, sino que sólo son receptores de las decisiones ya tomadas con anterioridad.

Se nota una ausencia importante en términos de colaboración con la sociedad. No se observan canales establecidos en donde la sociedad pueda opinar sobre el ordenamiento y planeación territorial de los lugares que habitan.

En cuanto a conexión con instituciones de educación superior y centros de investigación, las colaboraciones son contadas, lo cual denota la falta de información sobre el aprovechamiento del conocimiento que está siendo generado a nivel local y que podría ayudar a complementar las labores ya realizadas en el Programa.

La vinculación con los gobiernos municipales es de vital importancia para la planeación y ordenamiento territorial del país, ya que es el nivel de gobierno en donde se plasman todos los fenómenos territoriales de México y desde los cuales se podría incidir de manera significativa para sumar al desarrollo nacional y para promover la participación de la sociedad.

Así también no se nota relación alguna con los actores económicos de las ciudades y de los núcleos agrarios. Este tipo de interrelación para conocer necesidades, elaborar convenios, participar en la dotación de recursos y de experiencias, sería de gran valía para el Programa, ya que estaría aprovechando las potencialidades locales y propiciando el desarrollo local y regional.

Finalmente, el tema metropolitano prácticamente no se toca en las colaboraciones y/o convenios. El fomento de la coordinación metropolitana y la participación de los gobiernos involucrados en este fenómeno es uno de los retos más importantes que tiene el país actualmente, ya que la mayoría de la población del país habita en estas zonas y la complejidad que presentan debido a la magnitud de las concentraciones es un tema prioritario para el desarrollo nacional.

Posibles sinergias entre actores: acciones concretas de cooperación

Se recomienda la vinculación gobierno-universidad-empresa para obtener beneficios mutuos de colaboración en cuanto a recursos que cada sector puede aportar para mejorar las condiciones del país en materia de desarrollo urbano, agrario y metropolitano.

Asimismo, el tema metropolitano es muy relevante para establecer coordinación entre los municipios que conforman las zonas metropolitanas. Resulta prioritario establecer canales de comunicación y de apertura a la generación de actividades conjuntas que beneficiarían a la población que en conjunto habita en ellas y cuyas problemáticas se tornan cada vez más difíciles de resolver.

Los canales de cooperación también son necesarios en el ámbito regional. Las zonas metropolitanas son espacios que van más allá de los municipios o de los estados, por lo que necesitan de visiones más amplias en términos de planeación.

Es necesario considerar la variedad de contextos que tiene el país en términos económicos, ambientales, culturales, pero que pueden confluir en ciertas regiones. Se pueden encontrar espacios de actuación similares para la política territorial y por lo tanto, canales de actuación en donde los encargados de las políticas públicas pueden colaborar para obtener beneficios compartidos, aprender de experiencias exitosas y complementar ausencias con lo que otras regiones ofrecen.

El problema principal en este tema y que se ha mencionado en todo el documento es que está muy visible la falta de una política nacional integral de desarrollo urbano, ordenamiento territorial y desarrollo agrario, en donde se marquen las directrices a seguir en todo el territorio nacional, la participación de cada uno de los niveles de gobierno, de las diversas dependencias gubernamentales, así como de la sociedad, los resultados que se pretenden alcanzar y los beneficios a recibir en el corto, mediano y largo plazo. De otra manera, se seguirán realizando acciones aisladas, que no tienen conexión en los diversos niveles gubernamentales

y cuyas repercusiones serán pasajeras y no estarán atacando los problemas cruciales del país.

IV. Conclusiones

Hallazgos, resultados y conclusiones

La evaluación que se ha hecho al PSDATU 13-18 se ha orientado hacia cuatro elementos principales: i) consistencia del Programa sectorial; ii) coherencia en la alineación; iii) pertinencia en la instrumentación, y iv) medición del desempeño del Programa sectorial. La numeralia que se desprende de la evaluación es la siguiente:

- El PSDATU 13-18 contiene cinco objetivos, 27 estrategias, 177 líneas de acción y 12 Indicadores Sectoriales.

- El Ramo 15, Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano agrupó en 2016 a 28 Programas presupuestarios, de los cuales cinco se crearon en 2016 con la fusión de otros Programas que ya existían.

- El presupuesto original asignado al Ramo 15 en 2016 fue de 25,613 millones de pesos, de los cuales 23,268 millones de pesos se dirigieron a los diez Programas presupuestarios de análisis. Cabe mencionar que diez de los 28 Programas presupuestarios no recibieron presupuesto. No se tuvo información para saber el por qué a estos diez Programas no se les asignó presupuesto.

- De los 12 Indicadores Sectoriales, nueve estaban vinculados a alguno de los diez Programas presupuestarios de estudio.

- El presupuesto de 2016 se puede dividir de la siguiente manera, a partir de las tres principales problemáticas que atiende el PSDATU 13-18: i) 3,962 millones de pesos para desarrollo agrario; ii) 8,089 millones de pesos para ordenamiento territorial, y iii) 11,217 millones de pesos para desarrollo urbano y vivienda.

- Según el objetivo sectorial al que está dirigido, el presupuesto 2016 se divide de la siguiente manera: 920 millones para la atención del objetivo 1; 1,132 millones para el objetivo 2; 7,362 millones de pesos para el objetivo 3; 7,055 millones de pesos para el objetivo 4, y 6,799 millones de pesos para el objetivo 5.

- Entre 2013 y 2015, el monto promedio derogado por el ramo para avanzar un punto porcentual de las metas establecidas fue 2,656 millones de pesos.

De la evaluación se puede concluir que el PSDATU 13-18, presenta algunas inconsistencias que radican fundamentalmente en la falta de argumentación

adecuada de las problemáticas expuestas, lo que dificulta establecer vínculos directos y certeros con los objetivos y estrategias planteadas en el mismo.

El problema central del diagnóstico radica en que está ausente un eje conductor que posibilite acotar los elementos y los componentes, es decir, no hay claridad en la definición y los criterios a seguir para explicar la situación actual y plantear estrategias dirigidas al ordenamiento territorial. Dada esta ausencia, surge un problema de vinculación efectiva entre las problemáticas persistentes y los objetivos del PSDATU 13-18. En el informe, la vinculación fue fundamentalmente establecida en función de la coincidencia discursiva entre problemática y objetivos del Programa Sectorial. En otras palabras, si había acercamiento entre la escritura de las problemáticas reseñadas en el Programa Sectorial con la redacción de los Objetivos Sectoriales.

Sin embargo, se quiere dejar sentado que existe otro tipo de articulación que no radica en el discurso o la sintaxis, sino en el carácter abstracto de las proposiciones hechas. Es decir, una parte de ellos se complementan con la realidad, pero no garantizan la obtención de resultados concretos que contribuyan directamente a transformar los problemas territoriales.

En función de lo anterior, los hallazgos y las recomendaciones que aquí se ofrecen han sido planteados bajo el supuesto de que la consistencia del Programa, la coherencia en la alineación, la pertinencia en la instrumentación y la medición del desempeño del PSDATU 13-18 descansan en seis aspectos centrales: i) ofrecer un diagnóstico en el que las problemáticas, que compete atender al sector, estén claramente identificadas y acotadas; ii) presentar objetivos aptos para atender los problemas identificados; iii) establecer la vinculación entre las problemáticas y los objetivos y estrategias, de modo que estén orientados a resultados; iv) conseguir una vinculación lógica y armónica entre las estrategias sectoriales y la actuación de los Programas presupuestarios; v) determinar hasta qué punto los Indicadores Sectoriales ofrecen información sobre las acciones emprendidas en el seno del Programa, de tal manera que se pueda hacer un seguimiento y evaluación, y vi) utilizar la información disponible y proporcionada para dialogar sobre los elementos financieros y presupuestarios del Programa.

A partir de todo lo expuesto, en el Anexo 8 se muestra la matriz de Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas del PSDATU 13-18.

Recomendaciones

Las principales recomendaciones son las siguientes:

Sobre el diagnóstico del PSDATU 13-18

1. Replantear los ejes ordenadores del diagnóstico, esclareciendo de inicio el concepto de ordenamiento territorial y mencionando de inicio que si bien no existe una definición única del mismo, éste hace referencia al menos a dos aspectos: a la relación entre la población y el medio físico-social en que ésta habita, y a la gestión sobre ese territorio. Igualmente se recomienda hacer mención de que el ordenamiento territorial se logra a diferentes escalas y mediante la gestión y coordinación de diferentes órdenes de gobierno.

2. En función de lo anterior, se propone que los aspectos rural y urbano del diagnóstico se planteen en relación a las escalas nacional, estatal y municipal, señalándose que ordenar el territorio implica atender las diferentes formas que éste sume (en su estado natural y en su estado transformado o espacio construido), la relación entre población y recursos, y la gestión pública (relación con la administración en sus diferentes órganos de gobierno en cumplimiento de sus respectivas responsabilidades).

3. No perder de vista que la Meta Nacional es un "México incluyente" y que el ordenamiento territorial es un instrumento de política pública dirigido a "proveer un entorno adecuado para el desarrollo de una vida digna" (objetivo 2.5 de la Meta Nacional). Esto significa que debe hacerse explícito la forma en que cada estrategia planteada va a impactar en el bienestar de la población y a garantizar el ejercicio de sus derechos sociales.

4. Ofrecer información de las localidades rurales en relación con la población que permitan identificar retos y problemas a enfrentar. Por ejemplo, localidades que carecen de servicios básicos, equipamientos, etc. según tamaño de la localidad. Población en edad escolar según tamaño de la localidad. La misma recomendación, en relación a las áreas urbanas. Dar prioridad a indicadores que establecen la relación población-recursos.

Sobre la relación entre problemáticas, objetivos y estrategias del PSDATU 13-18

5. Revisar los aspectos que han sido explícitamente identificados como problemáticas en el PSADTU 13-18, y diferenciar aquellos aspectos que no son problemas sino son causa de los problemas, o simples declaratorias sin sustento. Seguidamente, excluir de la declaración de problemas, todas las propuestas, causas de problemas, e instrumentos que se utilizan para coadyuvar al ordenamiento territorial. Por ejemplo, en vez de plantear como problema la existencia de vivienda abandonada y mal localizada, identificar que ello fue causa de la falta de regulación por parte del Estado. Al identificarse que el problema radica en la falta de regulación, la estrategia a señalar se plantea como una medida regulatoria para la producción de vivienda. Por ejemplo, sólo apoyar subsidios en zonas de contención de la mancha urbana: a mayor acceso a

servicios y lugares de trabajo, mayor posibilidades de apoyo estatal. Esto ya se está haciendo en la presente administración.

6. Ser más específico en la definición de los problemas así como en las estrategias posibles de implementar. Por ejemplo, plantear la pobreza como el problema del sector agrario, sólo deja en el lector dudas respecto del conocimiento sobre el sector. Además, presentar propuestas de solución para ello, sobrepasa los objetivos del PSDATU 13-18. También lleva a proponer estrategias de acción que no tienen sustento en el diagnóstico, de modo que no se puede cumplir la condición de que cada estrategia esté vinculada a contribuir a la resolución de un problema identificado. Es deseable además, que cuando se plantee una estrategia, se describan los impactos directos esperados de la misma.

7. En lo referente a la problemática urbana, incorporar no sólo el problema de la vivienda, sino otras dimensiones problemáticas como la expansión urbana descontrolada, segregación, problemas de contaminación, inseguridad, etc. Esas dimensiones competen sin lugar a dudas al ordenamiento territorial y se vinculan de forma clara a los objetivos 2 y 3 del PSDATU 13-18.

8. Incorporar conceptualmente, como estrategias algunas acciones concretas que ya han sido implementadas en la presente administración. Por ejemplo, se puede plantear que para dar respuesta a la dimensión de hacinamiento en las viviendas se propone incrementar el tamaño de la vivienda (metros cuadrados y también el número de cuartos); para enfrentar el problema de mala localización de la vivienda, se dará prioridad en los subsidios a viviendas localizadas en áreas de contención de la mancha urbana, y se promoverá la redensificación de la ciudad. Igualmente, se puede plantear que el ordenamiento territorial, se logra en parte promoviendo la inversión, en zonas de alta marginalidad. Y mencionar algunos mecanismos para ello.

9. Ofrecer información que vincule población y territorio, acciones de gestión pública y territorio, o Población. Esto permite dar cuenta sistemática de las oportunidades materiales que ofrece el PSDATU 13-18. Por ejemplo, créditos y subsidios otorgados a población rural con diferentes objetivos; tendido vial o caminos realizados para conectar localidades aisladas; convenios o acuerdos con otras secretarías (Salud, Educación) para construir, rehabilitar, equipar, instalaciones de salud y educación.

Sobre la vinculación entre el PSDATU 13-18 y el PROIGUALDAD 13-18

10. Para mejorar la incorporación del PROIGUALDAD 13-18 se recomienda incorporar en los esfuerzos de titulación –histórica y actual- la explicita incorporación de las mujeres como titulares, co-titulares, como beneficiarias del patrimonio inmueble particularmente de tierra y vivienda. Así mismo revisar los

criterios de asignación de crédito para tierra y vivienda destinado a mujeres: mujeres jefas de familia, madres solteras, mujeres solas (podría pensarse en bonos de cuota inicial, bonos para construcción, reparación de vivienda, inversión en actividades productivas, compra de maquinaria).

11. Incorporar la perspectiva de género como prioritario y urgente en la movilidad urbana ya que es el medio que las mujeres usan masiva y cotidianamente para participar en las actividades vinculadas a la educación, formación y sociabilidad.

Sobre los Programas presupuestarios

12. Con relación a los Programas presupuestarios que están vinculados a los objetivos, estrategias y líneas de acción del PSDATU 13-18 se recomienda que cuatro Programas corrijan la redacción de su propósito en su MIR correspondiente, de tal manera que estén enfocados hacia resultados, y no a ideales o a la población objetivo que atienden. Estos Programas son el E002, S213, S255 y S274.

13. Para complementar la evaluación sobre la correspondencia entre el Programa Sectorial y sus Programas presupuestarios vinculados, más allá de la contrastación entre el discurso escrito del PSDATU 13-18 y la normatividad de los Programas presupuestarios, se sugiere analizar las acciones que efectivamente llevan a cabo los Programas presupuestarios.

14. Existen seis estrategias sectoriales que son ámbito de actuación de dos o más Programas presupuestarios. En estos casos, como en otros, es conveniente formalizar convenios de cooperación entre Programas presupuestarios para que la actuación de cada uno sea de carácter complementario y no competitivo.

Sobre la distribución presupuestaria

15. El objetivo sectorial 1, que tiene que ver con la promoción y ordenamiento de la planeación territorial, fue el que tuvo menor asignación potencial del presupuesto original en 2016. Esta situación no es de extrañar, ya que una de las características de las políticas públicas en la etapa contemporánea, tanto en México como en otras naciones, consiste en la menor intervención del Estado en funciones de planeación y ordenación del territorio. Es indudable que la planeación y el ordenamiento territorial (objetivo 1) representan instrumentos de gran valor para coadyuvar a mitigar las desigualdades territoriales. Esta actividad representa un reto para el Estado mexicano.

16. Los rubros de infraestructura, equipamiento y vivienda son los que cuentan con mayor presupuesto. Se deberá valorar si estos elementos seguirán concentrando la mayor parte de los recursos federales, o existen otros a ser atendidos en el corto y mediano plazo.

Sobre los Indicadores Sectoriales

17. En relación a la medición del desempeño del PSDATU 13-18 se puede concluir que existen carencias importantes en términos de Indicadores que midan los objetivos del Programa. Dicha carencia consiste principalmente en el hecho de que el lenguaje utilizado en los objetivos no siempre se ven reflejados de manera sistemática y coherente en los indicadores. En relación a dicho problema, aquí se recomiendan los siguientes planteamientos:

18. Analizar rigurosamente la definición de cada Indicador y garantizar que conceptos cualitativos tales como eficiencia, articulación, vivienda digna, calidad de vida o condiciones dignas, que son utilizados en los objetivos sectoriales se vean reflejados en los Indicadores. Esto se puede lograr ya sea replanteando la manera en que se definen los objetivos o bien incorporando nuevos Indicadores, siguiendo los Lineamientos para dictaminar y dar seguimiento a los programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.

19. En general, los 13 Indicadores Sectoriales ayudan a medir algunos aspectos relevantes planteados en los objetivos del PSDATU 13-18. Sin embargo, quedan varios aspectos en dichos objetivos que no están siendo cubiertos por los Indicadores. Entre dichos aspectos, por ejemplo, se encuentra la falta de consideración por la promoción de ciudades productivas, competitivas, incluyentes y sustentables. Es decir, no existe ningún indicador que busque dar cuenta de estos cuatro aspectos fundamentales del objetivo. Así mismo, el elemento "calidad de vida" tampoco está siendo cubierto por los tres indicadores existentes.

20. Sólo cinco de los 13 Indicadores Sectoriales permiten medir y valorar el logro de las acciones del PSDATU 13-18. Los ocho Indicadores restantes presentan las siguientes limitaciones: i) no tienen información sobre logros en 2014, o en 2015, o en ambos; ii) el valor de la meta de 2018 es menor al de la línea base, generalmente 2013, y no son indicadores regresivos, y iii) los valores de los logros en 2014 y 2015 son significativamente mayores a los de la meta 2018. Es necesario corregir la metodología de estos ocho Indicadores para que coadyuven a cuantificar y dar seguimiento a los logros del PSDATU 13-18.

21. En relación a la valoración de las metas de los Indicadores Sectoriales se propone transparentar el proceso de toma de decisión que resultaron en la realización de esfuerzos de fusión de varios Programas presupuestarios. Por ejemplo, para poder evaluar el desempeño de las metas propuestas por el Programa de Infraestructura 2016, es importante entender que dicho programa fue producto de la fusión de cinco Programas presupuestarios (Programa de Fomento a la Urbanización Rural; Programa de Reordenamiento y Rescate de Unidades Habitacionales; Rescate de Espacios Públicos; Programa Hábitat; Programa de

Desarrollo de Zonas Prioritarias). Para hacer un análisis prudente de no solamente de los objetivos sectoriales, sino del desempeño de sus indicadores, es importante contextualizar dichos indicadores en un marco institucional caracterizado por recientes modificaciones que pudiesen influenciar en el análisis, tanto de la pertinencia del objetivo, como también de la factibilidad de las metas planteadas en los plazos correspondientes.

Sobre la viabilidad de cumplir con las metas del PSDATU 13-18

22. Por último, al iniciar 2016 faltaba por cumplir el 59 por ciento de los logros sectoriales contenidos en el PSDATU 13-18. Si para alcanzar cada punto porcentual se requerían 2,656 millones de pesos, entonces el gasto programable necesario entre 2016 y 2018 para cumplir con los objetivos y metas sectoriales asciende a 156,748 millones de pesos, un promedio de 52,249 millones de pesos por año. Un monto anual inferior a éste repercutirá en dejar en entredicho los logros generales del Programa sectorial, o la necesidad de hacer más eficiente su gasto, como lo fue en 2013 y 2014.

Referencias

Aguilar, Luis F. (1992), La hechura de las políticas públicas, Ciudad de México, Miguel Ángel Porrúa.

Cabrero, Enrique (2005), Acción municipal y desarrollo local: ¿cuáles son las claves del éxito?, Ciudad de México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, División de Administración Pública, Documento de Trabajo núm. 163.

Centro de Investigación y Documentación de la Casa [CIDOC] y Sociedad Hipotecaria Federal [SHF], Estado actual de la vivienda en México, 2015, Ciudad de México.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social [CONEVAL] (2015), Diagnóstico de los objetivos e indicadores de los planes derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, Ciudad de México.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social [CONEVAL] (2014), Diagnóstico de Matrices de Indicadores para Resultados, Ciudad de México.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social [CONEVAL] (2014a), Metodología para la aprobación de indicadores de los programas sociales, Ciudad de México.

Gobierno de la República (2016), Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano. Logros 2015, Ciudad de México.

Gobierno de la República (2015), Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano. Logros 2014, Ciudad de México.

Lascoumes, Pierre y Patrick Le Galés (2014), Sociología de la acción pública, Ciudad de México, El Colegio de México.

Méndez, José Luis (2015), Análisis de políticas públicas: Teoría y casos, Ciudad de México, El Colegio de México.

Presidencia de la República (2015), Tercer Informe de Gobierno 2014-2015. Anexo estadístico, Ciudad de México.

Rodríguez, Francisco (coord.) (2012), Pobreza, desigualdad y desarrollo: conceptos y aplicaciones, Ciudad de México, Universidad Nacional Autónoma de México.

Salazar, Clara (2012), Irregular: suelo y mercado en América Latina, Ciudad de México, El Colegio de México.

Schteingart, Martha (2016), "Ciudades, pobreza y segregación", en María Eugenia Negrete (coord.), Urbanización y política urbana en Iberoamérica, Ciudad de México, El Colegio de México, pp. 269-309.

Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano [SEDATU] (2015), Manual de Organización General de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, Ciudad de México.

Secretaría de Desarrollo Social [SEDESOL] y Consejo Nacional de Población [CONAPO] (2012), Catálogo Sistema Urbano Nacional 2012, Ciudad de México.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público [SHCP] (2015), Estructura Programática a emplear en el proyecto de Presupuesto de Egresos 2016, Ciudad de México.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público [SHCP] (2013), ACUERDO 01/2013 por el que se emiten los Lineamientos para dictaminar y dar seguimiento a los programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, Ciudad de México, Diario Oficial de la Federación, lunes 10 de junio de 2013.

Sobrino, Jaime (2016), "Dinámica y distribución territorial de la población en México", en María Eugenia Negrete (coord.), Urbanización y política urbana en Iberoamérica, Ciudad de México, El Colegio de México.

Anexos