

Diagnóstico del Programa presupuestario

P005

Política de Desarrollo Urbano y Ordenamiento del Territorio

2018

ÍNDICE

SIGLAS Y ACRÓNIMOS	3
GLOSARIO	6
PRESENTACIÓN	12
1. ANTECEDENTES	13
2. IDENTIFICACIÓN, DEFINICIÓN Y DESCRIPCIÓN DEL PROBLEMA	18
2.1. DEFINICIÓN DEL PROBLEMA.....	18
2.2. ESTADO ACTUAL DEL PROBLEMA	23
2.2.1. Modelo Sintético de Información de Desempeño del P005.....	25
2.3. EVOLUCIÓN DEL PROBLEMA.....	26
2.3.1. Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano 2013- 2018 - Indicadores Sectoriales. (PSDATU 2013 – 2018).....	27
2.3.1.1. Cálculo de Indicadores Sectoriales.....	27
2.3.1.2. Clasificación y Ponderación.....	28
2.3.1.3. Avances de Indicadores en 2017 del PSDATU 2013 -2018	28
2.3.2. Evaluación del PSDATU 2013-2018.....	29
2.3.3. Marco Normativo Interno.....	31
2.3.4. Evaluación y Monitoreo.....	31
2.3.5. Matriz de Indicadores para Resultados	33
2.3.6. Aspectos Susceptibles de Mejora.....	34
2.3.7. Tecnologías de la Información y Comunicación	35
2.3.8. Integración de Padrones	35
2.3.9. Reglas de Operación – Lineamientos y Programas Transversales	37
2.3.10. Desempeño de las Delegaciones en los Estados.....	41
2.4. EXPERIENCIAS DE ATENCIÓN	41
2.5. ÁRBOL DEL PROBLEMA	44
3. OBJETIVOS	45
3.1. ÁRBOL DEL OBJETIVO.....	45
3.2. DETERMINACIÓN DE LOS OBJETIVOS DEL PROGRAMA	46
3.3. APORTACIÓN DEL PROGRAMA A LOS OBJETIVOS DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO Y DE LA INSTITUCIÓN.	47
4. COBERTURA	50
4.1. IDENTIFICACIÓN Y CARACTERIZACIÓN DEL ÁREA DE ENFOQUE POTENCIAL.	50
4.2. IDENTIFICACIÓN Y CARACTERIZACIÓN DEL ÁREA DE ENFOQUE OBJETIVO	53
4.3. CUANTIFICACIÓN DEL ÁREA DE ENFOQUE OBJETIVO	53
4.4. FRECUENCIA DE ACTUALIZACIÓN DEL ÁREA DE ENFOQUE POTENCIAL Y OBJETIVO	55
5. ANÁLISIS DE ALTERNATIVAS	56
6. DISEÑO DEL PROGRAMA PROPUESTO O CON CAMBIOS SUSTANCIALES	57
6.1. MODALIDAD DEL PROGRAMA.....	57
6.2. DISEÑO DEL PROGRAMA	57
6.3. PREVISIONES PARA LA INTEGRACIÓN Y OPERACIÓN DEL PADRÓN DE BENEFICIARIOS	61
6.4. MATRIZ DE INDICADORES PARA RESULTADOS	62
7. ANÁLISIS DE SIMILITUDES O COMPLEMENTARIEDADES	63
8. PRESUPUESTO	63
8.1. IMPACTO PRESUPUESTARIO Y FUENTES DE FINANCIAMIENTO	63
ANEXOS	64
FUENTES CONSULTADAS	82

SIGLAS Y ACRÓNIMOS

AE	Área de Evaluación
APF	Administración Pública Federal
ASM	Aspecto Susceptible de Mejora
CGMVRC	Coordinación General de Modernización y Vinculación Registral y Catastral
CI	Capacidad Institucional
CONAVI	Comisión Nacional de Vivienda
CONEVAL	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
CPEUM	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
DGCD	Dirección General de Coordinación de Delegaciones
DGCHDO	Dirección General de Capital Humano y Desarrollo Organización
DGCM	Dirección General de Coordinación Metropolitana
DGCS	Dirección General de Comunicación Social
DGCS	Dirección General de Concertación Social
DGCN	Dirección General de Contratos y Negociaciones
DGDA	Dirección General de Desarrollo Agrario
DGDR	Dirección General de Desarrollo Regional
DGDUSV	Dirección General de Desarrollo Urbano, Suelo y Vivienda
DGOEFDREMM	Dirección General de Organización y Evaluación del Fondo para el Desarrollo Regional Sustentable de Estados y Municipios Mineros
DGOSVR	Dirección General de Organización Social y Vivienda Rural
DGOTAZR	Dirección General de Ordenamiento Territorial y de Atención a Zonas de Riesgo
DGPP	Dirección General de Programación y Presupuestación
DGPR	Dirección General de la Propiedad Rural
DGREP	Dirección General de Rescate de Espacios Públicos
DGRMASG	Dirección General de Recursos Materiales y Servicios Generales
DGTIC	Dirección General de Tecnologías de la Información y Comunicaciones
DOF	Diario Oficial de la Federación
FONHAPO	Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares
GpR	Gestión para Resultados

IFOCI	Índice de Fortalecimiento de las Capacidades Institucionales de las Unidades Administrativas
MeTRI	Mesas de Trabajo para la Revisión de Indicadores
MIR	Matriz de Indicadores para Resultados
MML	Metodología de Marco Lógico
MOE	Manual de Organización Específico
MOG	Manual de Organización General
MP	Manual de Procedimientos
MSD	Modelo Sintético de Información del Desempeño
P005	Política de Desarrollo Urbano y Ordenamiento del Territorio
PAE	Programa Anual de Evaluación
PbR	Presupuesto basado en Resultados
PEF	Presupuesto de Egresos de la Federación
PND 2013 – 2018	Plan Nacional de Desarrollo 2013 – 2018
Pp	Programa presupuestario
PSDATU 2013 – 2018	Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano 2013 - 2018
RAN	Registro Agrario Nacional
RI	Reglamento Interior
RUPATU	Registro Universal de Participantes de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano y sus entidades sectorizadas y agrupadas.
Secretaria	Oficina de la Secretaria
SDA	Subsecretaría de Desarrollo Agrario
SDUV	Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda
SEDATU	Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano
SFP	Secretaría de la Función Pública
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SIIPP-G	Sistema Integral de Información de Padrones de Programas Gubernamentales
SOT	Subsecretaría de Ordenamiento Territorial
TAMATU	Tablero Maestro Agrario, Territorial y Urbano
UA	Unidad Administrativa
UAJ	Unidad de Asuntos Jurídicos



UED

Unidad de Evaluación del Desempeño

UPAIS

Unidad de Programas de Apoyo a la Infraestructura y Servicios

UPPEI

Unidad de Políticas, Planeación y Enlace Institucional

UR

Unidad Responsable

URC

Unidad Responsable Coordinadora

USEIFOM

Unidad de Utilización del Suelo para Proyectos en Energía e Inversiones
Físicas de los Fondos Mineros

GLOSARIO

Aspectos Susceptibles de Mejora. Hallazgos, debilidades, oportunidades y amenazas identificadas en la evaluación externa y/o informes, que pueden ser atendidos para la mejora del programa.

(Fuente: Mecanismo para el seguimiento a los aspectos susceptibles de mejora derivados de informes y evaluaciones de los programas presupuestarios de la Administración Pública Federal, numeral 3, fracción ii)

Árbol del problema. Permite identificar a partir del problema definido, su origen, comportamiento y consecuencias, con el objeto de establecer las diversas causas que lo originaron y los efectos que genera. Se utiliza para conocer la naturaleza y el entorno del problema, lo que permitirá resolverlo, es decir, establece las acciones para solventar cada una de las causas que lo originan.

(Fuente: Guía para el Diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados. Pág. 31)

Árbol del objetivo. Permite describir la situación que se alcanzará cuando se solucionen los problemas detectados en el árbol del problema. Se construye un árbol de objetivos partiendo del árbol del problema, buscando una solución para cada uno de los cuadros de dicho árbol y redactándolo de manera positiva.

(Fuente: Guía para el Diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados. Pág. 33)

Área de Enfoque. Se hace referencia a beneficiarios que no pueden ser referidos como poblaciones. *(Fuente: Guía para el Diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados. Pág. 28)*

Capacidad Institucional. La habilidad de las organizaciones para absorber responsabilidades, operar más eficientemente y fortalecer la rendición de cuentas. Esta capacidad se construye a través del fortalecimiento de la organización a partir de su diversidad, pluralismo, autonomía e interdependencia con las otras organizaciones en el sistema. En este sentido, construir capacidad institucional significa también promover y crear redes de interacción entre las organizaciones del sector público y privado y las organizaciones no gubernamentales.

(Fuente: Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional)

Desarrollo Regional. El proceso de Crecimiento económico en dos o más Centros de Población determinados, garantizando el Mejoramiento de la calidad de vida de la población, la preservación del ambiente, así como la conservación y reproducción de los recursos naturales.

(Fuente; Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, Art. 3, Fracción XV)

Desarrollo Urbano. Es el proceso de planeación y regulación de la Fundación, Conservación, Mejoramiento y Crecimiento de los Centros de Población.

(Fuente; Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, Art. 3, Fracción XIII)

Estructura Programática. Es el conjunto de categorías y elementos programáticos ordenados en forma coherente, el cual define las acciones que efectúan los ejecutores de gasto para alcanzar sus objetivos y metas de acuerdo con las políticas definidas en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) en los programas y presupuestos. Asimismo, ordena y clasifica las acciones de los ejecutores de gasto para delimitar aplicación y permite conocer el rendimiento esperado de la utilización de los recursos públicos.

(Fuente: Estructura Programática a emplear en el proyecto de Presupuesto de Egresos 2016. Pág. 4)

Gestión para Resultados. Es un modelo de cultura organizacional, directiva y de desempeño institucional que pone más énfasis en los resultados que en los procedimientos. Aunque también interesa cómo se hacen las cosas cobra mayor relevancia qué se hace, qué se logra y cuál es su impacto en el bienestar de la población; es decir, la creación de valor público.

(Fuente: Guía para el Diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados. Pág. 74)

Matriz de Indicadores para Resultados. Herramienta de planeación estratégica que en forma resumida, sencilla y armónica establece con claridad los objetivos del Programa presupuestario y su alineación con aquellos de la Planeación Sectorial; incorpora los indicadores que miden los objetivos y resultados esperados; identifica los medios para

obtener y verificar la información de los mismos; describe los bienes y servicios a la sociedad, así como las actividades e insumos para producirlos; e incluye supuestos sobre los riesgos y contingencias que pueden afectar el desempeño del programa.

(Fuente: Guía para el Diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados. Pág. 74)

Metodología de Marco Lógico. Herramienta de planeación estratégica basada en la estructuración y solución de problemas, que permite organizar de manera sistemática y lógica los objetivos de un programa y sus relaciones de causalidad; identificar y definir los factores externos al programa que pueden influir en el cumplimiento de los objetivos; evaluar el avance en la consecución de los mismos, así como examinar el desempeño del programa en todas sus etapas. La Metodología de Marco Lógico facilita el proceso de conceptualización y diseño de programas. Permite fortalecer la vinculación de la planeación con la programación.

(Fuente: Guía para el Diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados. Pág. 75)

Núcleo de población agrario. Los ejidos y comunidades agrarias.

(Fuente: Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria, Art. 1º)

Planeación Estratégica. El nivel estratégico de la planeación centra su atención en la razón de ser de la organización. Responde a la pregunta ¿qué hacer? y ¿por qué hacer? La planeación que corresponde a este nivel es encabezada por el cuerpo directivo de la organización, quien establece las directrices, objetivos y estrategias de carácter general de la misma. Igualmente, establece una dimensión temporal a largo plazo para la consecución de estos objetivos.

(Fuente: Diplomado Presupuesto basado en Resultados 2017, Módulo 2. Planeación y Presupuesto orientado a Resultados. Pág. 13)

Planeación Táctica. Este nivel es denominado estructural o control de gestión. Toma como punto de partida la estrategia ya delimitada en el nivel estratégico y prevé la forma de manejar los medios y utilizar los recursos para concretarla. Implica la búsqueda de la mejor manera para articular los esfuerzos humanos y los recursos disponibles;

aprovechándolos al máximo para obtener los resultados esperados. En este nivel de planeación se plantean las acciones de seguimiento y control que se emplearán para obtener la operación del plan estratégico, de ahí que también sea denominado control de gestión. Establece una dimensión temporal a mediano plazo.

(Fuente: Diplomado Presupuesto basado en Resultados 2017, Módulo 2. Planeación y Presupuesto orientado a Resultados. Pág. 13)

Presupuesto basado en Resultados. Es el proceso que integra de forma sistemática, consideraciones sobre los resultados y el impacto de la ejecución de los programas presupuestarios y de la aplicación de los recursos asignados a éstos. Lo anterior, con el objeto de entregar mejores bienes y servicios públicos a la población, elevar la calidad del gasto público y promover una más adecuada rendición de cuentas y transparencia.

(Fuente: Guía para el Diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados. Pág. 75)

Presupuesto de Egresos de la Federación. En él se describen la cantidad, la forma de distribución y el destino de los recursos públicos de los tres poderes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), de los organismos autónomos, como el Instituto Nacional Electoral y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como las transferencias a los gobiernos estatales y municipales.

(Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Presupuesto de Egresos de la Federación. Ejercicio Fiscal 2018)

Sujetos agrarios. Los ejidos y comunidades; ejidatarios, comuneros y poseionarios y sus sucesores; pequeños propietarios; avocados; jornaleros agrícolas; colonos; poseedores de terrenos baldíos o nacionales y campesinos en general.

(Fuente: Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria. Art. 1º)

Unidad Administrativa. Se refiere al nivel orgánico a través del cual las dependencias desarrollan de manera específica las funciones previstas en el marco de sus atribuciones establecidas en el reglamento interior o documentos legales o administrativos respectivos. En el caso de sus órganos administrativos desconcentrados, dentro del propio reglamento interior, o en la ley o documentos respectivos.

(Fuente: Manual de Programación y Presupuesto 2018, Anexo 1. Pág. 3)

Unidad Responsable. Desde el punto de vista presupuestal, es la unidad mínima a la que se asigna recurso federal. Las unidades responsables son las encargadas de ejercer el gasto público federal, conforme a lo previsto en los artículos 24 de la *Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria*; 23, fracción IV y 64 fracción I del *Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria*, y para tales efectos se constituyen a través de una clave de identificación que determina la Unidad de Política y Control Presupuestario de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

(Fuente: Manual de Programación y Presupuesto 2018, Anexo 1. Pág. 3)

Unidad Responsable Coordinadora. La Unidad Responsable Coordinadora del Programa P005, es la Unidad Administrativa encargada de proponer, evaluar y definir las actividades técnicas ante las demás unidades que lo integren en el año fiscal que corresponda.

Ramo 15. Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano. Tiene como misión contribuir al desarrollo nacional y sectorial, mediante el diseño, elaboración, instrumentación y difusión de políticas públicas y estrategias que consideren criterios de innovación, calidad de vida, sustentabilidad y certeza jurídica, a través de procesos de coordinación y concertación que garanticen y detonen el aprovechamiento de la vocación y el potencial productivos del territorio, la generación de vivienda digna y decorosa, con una visión transversal y articulada con el Plan Nacional de Desarrollo y los programas sectorial, regional, institucionales y especiales de su competencia.

(Fuente: Presupuesto de Egresos de la Federación, 2018. Estrategia Programática)

Valor público. Remite al valor creado por el Estado a través de servicios, leyes regulaciones y otras acciones. Se crea valor sobre todo a través de transacciones individuales con los ciudadanos, garantizando sus derechos, satisfaciendo sus demandas



y, prestándoles servicios de calidad. Todas las áreas importantes de valor se encuadran dentro de tres amplias categorías: Servicios, Resultados y Confianza.

(Fuente: ILPES – AECID: https://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/7/35927/C16_valor_Publico.ppt)

PRESENTACIÓN

A partir de 2016 la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU) cuenta con el Programa presupuestario (Pp) P005 “Política de Desarrollo Urbano y Ordenamiento del Territorio” (P005), cuyo objetivo es; *las Unidades Administrativas que integran el Programa P005 fortalecen su capacidad institucional para la implementación de la Política de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano.*

Dada la modalidad que presenta el P005, sus acciones están enfocadas a la planeación, seguimiento y evaluación de políticas públicas, en específico a las del Ramo 15. Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, motivo por el cual se caracteriza por ser un Pp transversal, toda vez que su Área de Enfoque son las Unidades Administrativas (UA) de la SEDATU.

Cabe mencionar que el presente documento se realizó en apego a la estructura establecida en los *Aspectos a considerar para la elaboración del diagnóstico de los programas presupuestarios de nueva creación que se propongan incluir en el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación¹*, la cual permitió actualizar el diagnóstico del P005 con la finalidad de identificar los procesos y actividades que lo integran, así como precisar la definición del Área de Enfoque y la problemática a atender junto con sus causas y efectos.

Este trabajo es producto de la coordinación que la Unidad de Políticas, Planeación y Enlace Institucional (UPPEI), que en su carácter de Unidad Responsable Coordinadora (URC), realizó con las UA que integran al P005 en 2018, en específico con aquellas que contribuyeron a generar un concepto integral del Pp. Cabe mencionar que los comentarios y observaciones al contenido del presente diagnóstico son responsabilidad de las UA que las generaron.

¹ El documento se puede consultar en la siguiente dirección electrónica: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/59237/Lineamientos_programas_nuevos_.pdf

1. ANTECEDENTES

Con base en los artículos 26 y 134 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM)*, así como en la *Ley de Planeación*, la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, la *Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria*, su Reglamento y las Disposiciones Generales del Sistema de Evaluación del Desempeño en apego al modelo de Gestión para Resultados (GpR); en el año 2006 la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) implementó en las dependencias de la Administración Pública Federal (APF), el Presupuesto basado en Resultados (PbR), con la finalidad de procurar la alineación entre la planeación, la programación, el presupuesto, el control, el ejercicio, el seguimiento y la evaluación del gasto público.

A partir del año 2009, se ha implantado y consolidado el PbR en las distintas instancias de la APF, el cual se caracteriza por ser un “proceso que integra de forma sistemática, en las decisiones correspondientes, consideraciones sobre los resultados y el impacto de la ejecución de los Programas presupuestarios y de la aplicación de los recursos asignados a éstos. Lo anterior con el objeto de entregar mejores bienes y servicios públicos a la población, elevar la calidad del gasto público y promover una más adecuada rendición de cuentas y transparencia”².

En este sentido, el 19 de octubre de 2015, la SHCP emitió la *Estructura Programática a Emplear en el Proyecto de Presupuesto de Egresos 2016*, la cual “define las acciones que efectúan los ejecutores de gasto para alcanzar sus objetivos y metas de acuerdo con las políticas definidas en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) y en los programas y presupuestos; ordena y clasifica las acciones de los ejecutores de gasto para delimitar la aplicación del gasto mismo y permite conocer el rendimiento esperado de la utilización de

² Guía para el diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados, p.11. SHCP, 2016.
<https://www.gob.mx/shcp/documentos/guia-para-el-diseno-de-la-matriz-de-indicadores-para-resultados>

los recursos públicos”³. Dicho documento estableció lo siguiente para el Ramo 15. Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano:

“A efecto de definir para el anteproyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2016 una Estructura Programática de Pp y Unidades Responsables (UR) orientada al logro de resultados, objetivos y Metas Nacionales, así como determinar una asignación de gasto público con criterios de eficiencia y austeridad, de conformidad con la nueva realidad presupuestal, a fin de fortalecer la transparencia y rendición de cuentas sobre el manejo de los recursos públicos, se propuso fusionar los Pp P001 “Implementación de Políticas enfocadas en el medio agrario, territorial y urbano; R001 “Estudios y Acciones de Planeación del Desarrollo Urbano”; y P005 “Definición y Conducción de la Política de Desarrollo Urbano y Ordenamiento del Territorio”, de manera que se creó el Pp P005 “Política de Desarrollo Urbano y Ordenamiento del Territorio”⁴.

La fusión de dichos Pp “fortalecerá la política de desarrollo agrario, territorial y urbano mediante la integración de estrategias, lineamientos e instrumentos que realicen o apliquen las UR y Ejecutoras con condiciones mínimas a seguir por todo el Ramo, que garanticen *eleva la calidad de las Políticas y acciones del Ramo 15*. Dichas estrategias, lineamientos e instrumentos deben procurar que las acciones que se emprendan contengan elementos respecto a la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación de las Mujeres.

Otro de los objetivos que se busca con esta fusión es contribuir a otorgar certidumbre jurídica a la tenencia y uso de la tierra, para que se efectúen estudios que orienten el ordenamiento territorial a fin de facilitar el uso social, económico y óptimo del territorio nacional.

³ Estructura Programática a emplear en el proyecto de presupuesto de Egresos 2016.
http://www.hacienda.gob.mx/EGRESOS/PEF/programacion/programacion_16/1_av_PyP_Inv_ene_may_2015.pdf

⁴ *op.cit.* pág. 72.

La fusión de los programas anteriores es conveniente para centralizar el gasto de servicios personales y de operación de aquellas unidades administrativas que llevan a cabo acciones de planeación y seguimiento de los programas sustantivos que desarrolla la SEDATU”⁵.

En este sentido, es importante tener en cuenta que el P005 se caracteriza por ser un Programa de Modalidad P; *Planeación, seguimiento y evaluación de políticas públicas*: “Actividades destinadas al desarrollo de programas y formulación, diseño, ejecución y evaluación de las políticas y sus estrategias, así como para diseñar la implementación y operación de los programas y dar seguimiento a su cumplimiento”⁶.

Al considerarse el P005 como un Programa nuevo, y atendiendo lo mandatado en los *Lineamientos generales para la evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal*, así como al *Programa Anual de Evaluación para el Ejercicio Fiscal 2016 de los Programas Federales de la Administración Pública Federal (PAE 2016)*, emitido por la SHCP en coordinación con el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), al Pp en comento se le realizó una Evaluación en materia de Diseño⁷, en la cual se observó la necesidad de actualizar su Diagnóstico⁸ y con ello, realizar modificaciones sustantivas a sus instrumentos normativos.

Las observaciones de dicha evaluación se centran en los siguientes aspectos:

- Existe ambigüedad en la problemática central del árbol de problemas señalado en el Diagnóstico: No se introduce el área de enfoque ni se define “capacidad institucional”.

⁵ *op.cit.* pág. 76.

⁶ Anexo 2, Clasificación de Programas Presupuestarios (Pp’s). Manual de Programación y Presupuesto 2018 de la SHCP.

⁷ El Informe Final de la Evaluación en materia de Diseño del P005 se puede consultar en la página de internet de la SEDATU: <https://www.gob.mx/sedatu/es/acciones-y-programas/evaluacion-en-materia-de-diseno-2016-81757>

⁸ Cabe mencionar que el P005 actualmente cuenta con un diagnóstico que lleva por nombre P005. Política de Desarrollo Urbano y Ordenamiento del Territorio, en el cual el problema se define como; Baja capacidad Institucional para la implementación de Estrategias e Instrumentos de Políticas de Desarrollo Urbano y Ordenamiento del Territorio, e identifica como área de enfoque a las Unidades Administrativas de la SEDATU y sus Órganos y Entidades.

- En la vinculación de las causas con el problema central se observa una especificación del problema, más que una relación de causalidad.
- No se describe una caracterización y especificación del área de enfoque.

La principal recomendación establece:

- “Actualizar el Diagnóstico cada dos años para hacerlo coincidente con la frecuencia del indicador con mayor prolongación, así mismo, que en este se describa la problemática central y el árbol de problemas de acuerdo con las guías y manuales de la Metodología de Marco Lógico, donde de ser necesario, se clarifiquen los conceptos, se precise el área de enfoque, se identifiquen y documenten las relaciones de causalidad y su cuantificación. Utilizar esta misma metodología para generar el árbol de objetivos del Programa. También, es necesario documentar con base en estudios y buenas prácticas de qué manera los componentes que se definen tienen un efecto en los objetivos de raíz del árbol de objetivos.”

El análisis realizado a partir de los hallazgos y recomendaciones derivadas de la evaluación externa obliga a la URC del P005, a realizar un replanteamiento de la problemática y por ende un cambio sustantivo en los objetivos del Programa. En este sentido, y para dar atención a dichas recomendaciones, en abril de 2017 la UPPEI clasificó el Aspecto Susceptible de Mejora (ASM): “Modificación y actualización del Diagnóstico del Programa de Política de Desarrollo Urbano y Ordenamiento del Territorio conforme a la Metodología de Marco Lógico”.

Para efectos de la operación del P005 y en su carácter de URC, la UPPEI es quien coordina los procesos de Planeación, Comunicación Interna y Externa, Selección de Destinatarios, Seguimiento a Destinatarios, Control, Monitoreo y Evaluación Externa, a fin de dar cumplimiento al objetivo del Programa; “Las Unidades Administrativas que integran al Programa P005 fortalecen su capacidad institucional para la implementación de la política de desarrollo agrario, territorial y urbano”, el cual será medido con el Índice de

Fortalecimiento de las Capacidades Institucionales de las Unidades Administrativas (IFOI) a nivel propósito de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) 2018.

2. IDENTIFICACIÓN, DEFINICIÓN Y DESCRIPCIÓN DEL PROBLEMA

2.1. Definición del Problema

La SEDATU es una Secretaría de reciente creación, que inició operaciones en el año 2013 con base en el artículo 41 del *Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*. Su identidad institucional establece como propósito “planificar, coordinar, administrar, generar y ejecutar las políticas públicas de ordenamiento territorial, asegurar una vivienda digna, un desarrollo urbano y rural, así como otorgar certeza jurídica a los núcleos agrarios; buscando mejorar la calidad de la vida de los Mexicanos, prevenir los asentamientos en zonas de riesgo y coadyuvar en caso de fenómenos naturales para la atención inmediata”⁹.

Su *misión* es contribuir al desarrollo nacional y sectorial, mediante la elaboración, instrumentación y difusión de políticas públicas y estrategias que consideren criterios de innovación, calidad de vida, sustentabilidad y certeza jurídica, a través de procesos de coordinación y concertación que garanticen y doten el aprovechamiento de la vocación y potencial productivos del territorio, la generación de vivienda digna y decorosa, con una visión transversal y articulada con el Plan Nacional de Desarrollo y los programas sectorial, regionales, institucionales y especiales de su competencia.

Su *visión* considera ser una Institución que apoye la transición hacia un Modelo de Desarrollo Urbano Sustentable que procure vivienda digna para los Mexicanos en coordinación con las instancias federales, estatales y municipales a fin consolidar las políticas, enfoque de intervención, reordenamiento del territorio y el acceso ordenado del suelo, asimismo se continuará aplicando los conceptos del Artículo 27 Constitucional, a efecto de dar certeza jurídica a la tenencia de la tierra. De igual manera se fortalecerán mecanismos de control del crecimiento de las ciudades y zonas metropolitanas y de prevención de necesidades de suelo para el desarrollo regional, rural y urbano. En materia

⁹ SEDATU ¿Qué hacemos? <https://www.gob.mx/sedatu/que-hacemos>

de vivienda se instrumentarán nuevos esquemas de financiamiento y subsidios focalizados, instrumentando mecanismos que aseguren viviendas con servicios básicos, en las áreas urbanas y rurales.

También indica que se fortalecerán mecanismos de control del crecimiento de las ciudades y zonas metropolitanas y de prevención de necesidades de suelo para el desarrollo regional, rural y urbano. En materia de vivienda considera que se instrumentarán nuevos esquemas de financiamiento y subsidios focalizados, instrumentando mecanismos que aseguren viviendas con servicios básicos, en las áreas urbanas y rurales¹⁰.

Su objetivo general considera:

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 con estándares de calidad internacional.
5. Fomentar el desarrollo de los núcleos agrarios mediante acciones en materia de certeza jurídica territorial, productividad, suelo, vivienda rural y gobernabilidad.
6. Hacer efectivo el derecho humano a una vivienda digna y decorosa a las personas en condición de pobreza.

Para emprender la política pública en materia de desarrollo agrario, territorial y urbano, la SEDATU cuenta con una estructura orgánica integrada por Unidades Administrativas

¹⁰ Manual de Organización General de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de diciembre de 2015. Mismo que puede ser consultado en: dof.gob.mx/nota_to_doc.php%3Fcodnota%3D5420796

(UA)¹¹ las cuales ejecutan procesos y actividades específicos. En este sentido, se cuenta con un *Reglamento Interior* (RI), el cual establece las facultades y atribuciones tanto de los responsables como de las UA, Delegaciones Estatales y su Órgano Administrativo Desconcentrado. Se destaca que éste último cuenta con un RI propio, en el cual se definen las facultades y atribuciones del Registro Agrario Nacional¹² (RAN).

La SEDATU también cuenta con un *Manual de Organización General* (MOG) en donde se establece la estructura orgánica básica, la misión, la visión, los objetivos generales y funciones de cada una de las UA¹³, así como de su Órgano Administrativo Desconcentrado¹⁴; sin embargo, pese a dicha normatividad y estructura orgánica, con base en la Evaluación en materia de Diseño realizada al P005 en 2016, la problemática que se identifica es que “Las Unidades Administrativas que integran al Programa P005 presentan limitada capacidad institucional para la implementación de la política de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano¹⁵”.

La principal causa que se identifica es la falta de Planeación Táctica, la cual no permite definir los procesos del Programa respecto de las UA que lo integran. En este sentido, se considera que la atención que debe brindar el P005 es impulsar acciones encaminadas al fortalecimiento de la Capacidad Institucional (CI), la cual se entiende como parte de un proceso que implica:

- 1) El desarrollo de la estructura de toda institución que le permita asumir sus responsabilidades de manera ordenada y coordinada, en el corto, mediano y largo

¹¹ Unidad Administrativa; al nivel orgánico a través del cual las dependencias desarrollan de manera específica las funciones previstas en el marco de sus atribuciones establecidas en el reglamento interior o documentos legales o administrativos respectivos. En el caso de su órgano administrativo desconcentrado, dentro del propio reglamento interior o en la ley o documento legal respectivos; en Anexo 1, Clasificación de Programas Presupuestarios (Pp's). Manual de Programación y Presupuesto 2018 de la SHCP.

¹² Reglamento Interior del RAN:

<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regla/n350.pdf>

¹³ Cabe mencionar que pese a que en el RI de la SEDATU, las Delegaciones Estatales tienen Facultades y Atribuciones, en el MOG no figuran dentro del Organigrama ni tampoco dentro de la Estructura Orgánica de la SEDATU.

¹⁴ Manual de Organización General del RAN

<http://www.ran.gob.mx/ran/index.php/sistemas-de-consulta/normativa-interna/manuales-de-operacion-y-procedimientos/func-startdown/127/>

¹⁵ El RAN, si dispone de capacidad Institucional al contar con Capacidad Organizacional (Reglamento Interior, Manual de Organización General, Manuales de Organización Específicos y Manuales de Procedimientos), Capacidad Operacional (Estructura Orgánica y Herramientas Tecnológicas de la Gestión de la Información) y Capacidad de Ejecución (Presupuesto asignado a cada una de sus unidades administrativas y a los programas presupuestarios de su responsabilidad), sin embargo como UA carece de una vinculación y coordinación para efectos de la implementación del P005 (Escasa sinergia entre Unidades Administrativas).

plazo (es decir, la eficacia y eficiencia de los procesos institucionales, considerando la realización de las tareas y su grado de cumplimiento).

- 2) Un producto o resultado de un proceso, es decir “la habilidad de las organizaciones para absorber responsabilidades, operar más eficientemente y fortalecer la rendición de cuentas”¹⁶.

Para evaluar la CI se requiere de dos componentes; Administrativo y Político. “La *capacidad administrativa* hace alusión a las habilidades técnico - burocráticas del aparato estatal requeridas para sus objetivos oficiales. En este componente resaltan dos dimensiones; los recursos humanos y la organización; la cual pone atención a la disponibilidad de recursos financieros necesarios para la realización de tareas previstas; a las responsabilidades, propósitos y funciones de la organización; a la estructura y distribución de funciones, y responsabilidades; a la forma de organización; a la autoridad jurídica para hacer que otras instituciones acaten sus programas; a los sistemas de gestión para mejorar el desempeño de tareas y funciones específicas; a la relación, coordinación y colaboración intergubernamental; al tipo y características de las políticas y programas que diseñan y aplican; a las leyes, normas; y, en general, "reglas del juego" que gobiernan las relaciones entre los actores involucrados, entre otros elementos”¹⁷.

Para efectos de la medición del P005 mediante el IFOCI, sólo se considerará al componente Administrativo en la Dimensión 1, (Capacidad Organizacional) y se omitirá al componente Político, toda vez que se medirá el nivel Meso: la organización¹⁸, dado que el Área de Enfoque son las UA.

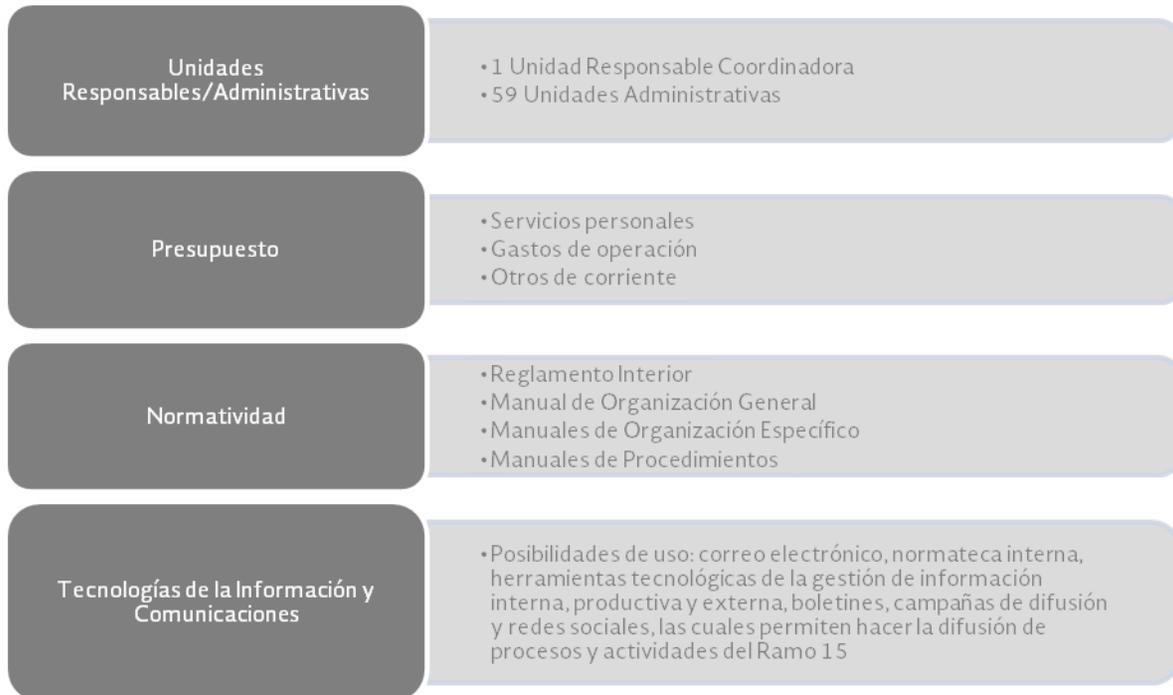
¹⁶ Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional, (12 de septiembre, 2018: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-77422008000200006).

¹⁷ *op.cit.*

¹⁸ El nivel Meso se centra en la organización, es decir, en la capacidad de gestión. Este nivel se enfoca en el fortalecimiento organizacional como área de intervención para construir capacidad, en particular en los sistemas de gestión para mejorar el desempeño de tareas y funciones específicas de la organización misma y del conjunto de organizaciones con las cuales se relaciona para funcionar efectivamente. Algunos problemas que se enfrentan en este nivel se expresan en las siguientes preguntas: ¿las organizaciones tienen misiones claras y compatibles?, ¿cuentan con los recursos y prácticas de gestión apropiados para cumplirlas?, ¿existe una coordinación entre las organizaciones? Las actividades para resolver estos problemas se relacionan con la utilización del personal, el liderazgo, la cultura organizacional, los sistemas de comunicación y coordinación, las estructuras gerenciales, etcétera.

Como resultado del análisis de la evolución que el P005 ha tenido a partir de su fusión en 2016, se ha identificado que éste cuenta con los siguientes elementos cuantitativos:

Ilustración I. Elementos cuantitativos que integran al P005¹⁹



Fuente: Elaboración propia de la URC con base en el Presupuesto de Egresos de la Federación 2018, Reglamento Interior y el Manual de Organización General.

¹⁹ Si bien el esquema representa los elementos cuantitativos con los que ha contado el Programa P005 desde su creación en 2016, es necesario mencionar que la SEDATU no dispone de servicios de Tecnologías de la Información y Comunicaciones (TIC) desde el 18 de mayo de 2018, situación que afecta la operación del Programa (Aportación de la CGMVRC).

2.2. Estado actual del Problema

Se ha identificado que la SEDATU aún se encuentra en proceso de estructuración de su Planeación Táctica, así como de la definición del enfoque de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, en consecuencia, se ha generado que exista una limitada capacidad institucional para la implementación de dicha política pública, que en términos operativos implica la baja identificación de las acciones que cada una de las UA aporta al P005.

Se reconoce que el Órgano Administrativo Desconcentrado presenta solida capacidad institucional debido a que ha operado desde el año 1992, no obstante, se considera que el principal objetivo deberá estar orientado a fortalecer dicha capacidad para mejorar y profundizar la coordinación entre las UA que integran el P005. (Aportación del RAN)

Con base en la Evaluación en materia de Diseño de 2016, las causas que se identifican son:

- 1.- Marco normativo desactualizado.
- 2.- Desarticulación y dispersión de la información estratégica para la toma de decisiones.
- 3.- Escasos instrumentos de planeación, operación y evaluación.
- 4.- Desconocimiento de la normatividad aplicable a los procesos de operación y gestión de la Administración Pública Federal.
- 5.- Insuficientes mecanismos de articulación y coordinación entre las Unidades Administrativas y las Delegaciones en los Estados.
- 6.- Bajo conocimiento de los lineamientos y normas de operación, evaluación y monitoreo.

La limitada capacidad institucional para la implementación de la política de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, es que no existe alineación entre los conceptos autorizados

para ejercer el presupuesto del Programa y las acciones que se realizan, debido a que no se cuenta con una Planeación Táctica sólida. (Aportación de la SDUV)

Lo antes referido, y considerando que el P005 debe presentar resultados en materia de planeación, seguimiento y evaluación de políticas públicas, se identifican en la SEDATU procesos no homogéneos y deficientes, baja calidad en la información para la toma de decisiones, escaso intercambio y transferencia de conocimientos entre las UA y, por consiguiente, un alto nivel de errores de ejecución.

La consecuencia se refleja en procesos débiles para la mejora continua, sistemas de gestión no integrales y poco eficientes, generación de información insuficiente y deficiente sobre el impacto e incidencia del trabajo que se desarrolla en el Sector. Un ejemplo de ello es el *porcentaje de avance en la implementación del Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano 2013 – 2018 (PSDATU 2013 - 2018)* al cierre de 2016 con 78.0% y al cierre de 2017 con 51.3%, calculado con la metodología²⁰ implementada por la SHCP para obtener el nivel de logro conforme a la meta intermedia del año al que corresponde el último avance de los indicadores con valores definitivos de un ciclo concluido.

En busca de la mejora continua de los resultados de la SEDATU, se pone en práctica el P005, el cual, además de medir la capacidad institucional de las UA, contribuirá a identificar los procesos desde el punto de vista de la planeación, seguimiento y evaluación de las políticas y acciones de la dependencia, mismos que a continuación se refieren:

20 Nota Metodológica. Procedimiento para obtener el porcentaje de avance respecto de las metas intermedias y sexenales por indicador y programa. SHCP – UED. Para mayor referencia, consultar los registros administrativos en la UPPEI o bien consultar la siguiente liga electrónica: <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/censosgobierno/federal/cngf/2017/>

Ilustración II. Diseño del P005



Fuente: Elaboración propia de la URC.

2.2.1. Modelo Sintético de Información de Desempeño del P005

En 2016, la Subsecretaría de Egresos de la SHCP, en específico la Unidad de Evaluación de Desempeño (UED), aplicó por vez primera al P005 el *Modelo Sintético de Información de Desempeño* (MSD), “el cual es un instrumento de evaluación que hace acopio de la información de desempeño con el fin de medir, conocer y valorar el comportamiento de los Pp de la APF”²¹.

El MSD está integrado por 5 variables; Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), MIR, PAE, ASM y el Sistema Integral de Información de Padrones de Programas Gubernamentales (SIIPP-G).

Para efectos del P005, en el año 2016 sólo se consideraron tres variables; PEF, MIR y PAE, obteniendo la calificación cuantitativa de 1.5 lo que representa cualitativamente un nivel

²¹ Para mayor referencia revisar la nota metodológica del Modelo Sintético de Información de Desempeño (MSD) de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/SED/Avances/NotaMetodologica_2018.pdf

Bajo. En 2017, además de las variables del año anterior se consideró la correspondiente a los ASM, por lo que el MSD calificó cuatro de las cinco variables, quedando fuera nuevamente el SIIPP-G debido a la naturaleza del programa; obteniendo la calificación cuantitativa de 2.5, misma que refiere a una valoración cualitativa *Medio Bajo*.

Tabla 1. Comparativo del Modelo Sintético de Información de Desempeño²²

Variable	2016		2017	
	Cualitativo	Cuantitativo	Cualitativo	Cuantitativo
MSD	1.5	Bajo	2.5	Medio Bajo
PEF	1.0	Bajo	1.0	Bajo
MIR	1.5	Bajo	2.5	Medio Bajo
PAE	1.7	Medio Bajo	2.7	Medio
ASM	0.0	No Aplica	3.0	Medio
SIIPP-G	0.0	No Aplica	No Aplica	No Aplica

Fuente: Elaboración propia de la URC con información del MSD 2016 y 2017.

2.3. Evolución del Problema

La conceptualización y enfoque del P005 ha evolucionado desde su fusión hasta el momento en el que se hace el ejercicio de identificar los procesos que lo integran para conocer la contribución real que cada UA brinda al Programa. Debido a que se considera que la capacidad institucional de las UA que contribuyen al P005 es limitada, es decir, se carece de vinculación y coordinación, a continuación se describen los resultados de los procesos y actividades a partir del año de la fusión del Programa, que aportan a las acciones y políticas de la SEDATU, para identificar las posibilidades de mejora:

²² Para efectos de 2017, la variable que se sumó a la ponderación del MSD fue ASM. Para mayor referencia consultar las Fichas del Modelo Sintético de Información del Desempeño 2016 y 2017 en el Portal de Transparencia Presupuestaria: <http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/programas#inicio>
https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/329887/Resultados_Ramo_15.pdf

2.3.1. Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano 2013-2018 - Indicadores Sectoriales. (PSDATU 2013 – 2018)

En 2017 la SHCP mediante la UED emitió las *Fichas de Evolución Gráfica de los Indicadores y Cédulas de Avance por Programa Derivado del Plan Nacional de Desarrollo 2013 – 2018*, las cuales tienen como finalidad el servir como información ejecutiva sobre el desempeño de los programas y brindar mayores elementos a los tomadores de decisiones a cargo de los programas considerando indicadores de gestión y estratégicos, mismos que a continuación se definen en la Tabla II:

Tabla II. Indicadores de Desempeño (cumplimiento de objetivos y metas)	
<i>Indicadores de Gestión</i>	<i>Indicadores Estratégicos</i>
Miden el avance y logro en procesos y actividades realizadas, es decir, sobre la forma en que los bienes o servicios públicos de los programas son generados y entregados para ser utilizados por otras instancias intermediarias o por los mismos beneficiarios.	Miden el grado de cumplimiento de los objetivos de las políticas públicas. Son la base para valorar los resultados conseguidos en la población o área de enfoque en las variables que las políticas buscan impactar o modificar.

Fuente: Elaboración propia de la URC con base en las *Cédulas de Avance por programa derivado del Plan Nacional de Desarrollo 2013 – 2018. Nota Metodológica. Procedimiento para obtener el porcentaje de avance respecto de las metas intermedias y sexenales por indicador y programa. SHCP – UED.*

2.3.1.1. Cálculo de Indicadores Sectoriales

Se realiza para valorar su avance respecto de la meta 2018, y para calcular el avance respecto a su meta intermedia vigente.

Tabla III. Meta 2018 – Meta Intermedia	
<i>Respecto de la meta 2018</i>	<i>Respecto de la meta intermedia vigente</i>
$PA_{2018} = (UV - LB) / (M_{2018} - LB) * 100$	$PAMI = (UV - LB) / (MI - LB) * 100$
<p>Donde PA2018: Porcentaje de avance respecto de la meta 2018 UV: Último valor reportado definitivo (no se considera la línea base) LB: Valor de la línea base M2018: Meta sexenal</p>	<p>Donde PAMI: Porcentaje de avance respecto de la meta intermedia LB: Valor de la línea base UV: Último valor reportado definitivo (no se considera la línea base). MI: Meta intermedia correspondiente al año del UV</p>
Busca reflejar el avance que se ha obtenido desde la línea base, y contrastarlo con el avance que se esperaba lograr al final de la administración. Se incluyen únicamente valores definitivos de ciclos concluidos. Esta fórmula aplica tanto para indicadores ascendentes como descendentes.	Busca reflejar el nivel de logro conforme a la meta intermedia del año al que corresponde el último avance del indicador. Se incluyen únicamente valores definitivos de ciclos concluidos para evitar que al comparar un valor preliminar con la meta del periodo se obtenga un porcentaje de avance que no refleje el nivel de logro que se alcanzará al final del ejercicio.

Fuente: Elaboración propia de la URC con base en la *Cédulas de Avance por programa derivado del Plan Nacional de Desarrollo 2013 – 2018. Nota Metodológica. Procedimiento para obtener el porcentaje de avance respecto de las metas intermedias y sexenales por indicador y programa. SHCP – UED.*

2.3.1.2. Clasificación y Ponderación.

Tabla IV. Ponderación de Indicadores	
Respecto a la meta intermedia	Respecto a la meta 2018
Avance del Programa (incluyendo todos los indicadores)	Avance del programa (incluyendo todos los indicadores)
Avance de los indicadores Estratégicos	Avance de los indicadores Estratégicos
Avance de los indicadores de Gestión	Avance de los indicadores de Gestión
$PI = (((1/TO) / TI) / TSI)$	
Donde	
PI: Ponderador del indicador	
TO: Total de objetivos en el programa	
TI: Total de Indicadores en el objetivo	
TSI: Total de subindicadores que componen el indicador	
Los ponderadores se multiplican por el porcentaje de avance del indicador al que corresponden y así se obtiene la contribución de cada uno de éstos; la suma de las aportaciones por indicador es el puntaje de desempeño del programa.	

Fuente: Elaboración propia con base en las *Cédulas de Avance por programa derivado del Plan Nacional de Desarrollo 2013 – 2018*.

Nota Metodológica. Procedimiento para obtener el porcentaje de avance respecto de las metas intermedias y sexenales por indicador y programa. SHCP – UED.

2.3.1.3. Avances de Indicadores en 2017 del PSDATU 2013 -2018

Con base en la metodología antes referida y con el reporte de avance de los 13 indicadores que se realizó con información de la Cuenta Pública de 2017, el PSDATU 2013-2018 presentó el siguiente avance respecto de las metas intermedias y metas sexenales, por tipo de indicador²³:

Tabla V. AVANCE DEL PSDATU 2013 – 2018				
Respecto a la Meta Intermedia			Respecto a la Meta 2018	
Tipo de Indicador	Avance total		Tipo de Indicador	Avance total
Estratégicos	90.5	51.3	Estratégicos	77.6
Gestión	35.2		Gestión	54.1
			43.8	

Fuente: Elaboración propia de la URC con base en información de las UA del Ramo 15, Reporte de Cuenta Pública 2017 y en apego a la metodología de la SHCP – UED.

²³ Para mayor referencia y detalle respecto al avance de cada uno de los indicadores del PSDATU 2013 – 2018, consultar el Anexo 2. *Indicadores Sectoriales PSDATU 2013 – 2018*, así como la *Nota Metodológica de la SHCP – UED*.

2.3.2. Evaluación del PSDATU 2013-2018

En el PAE 2016 se estableció la *evaluación al PSDATU 2013 – 2018*²⁴, coordinada por el CONEVAL, la cual se centró en el análisis de la pertinencia entre el diagnóstico, la problemática, los objetivos y su orientación a resultados, es decir, la consistencia del Programa Sectorial.

La evaluación buscó identificar si la vinculación de las intervenciones gubernamentales a cargo de la dependencia es coherente y contribuye al cumplimiento de objetivos, *coherencia en la alineación*. También consideró valorar la pertinencia en la instrumentación de la Política Sectorial a través de los Pp; y finalmente, identificó de qué manera se miden los avances y el desempeño del mencionado Programa derivado del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 (PND 2013 – 2018).

Como resultado de los hallazgos y recomendaciones identificados en el informe final de la evaluación, y para la mejora del Sector, se estableció el compromiso por parte de la SEDATU de realizar acciones específicas (factibles y de relevancia) en los indicadores:

- 1) 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.
- 2) 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 2013-2018, así como de las fichas técnicas de los indicadores.
- 3) 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.

²⁴Evaluación de los Programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2013 – 2018:
https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Paginas/Evaluaciones_Programas_Sectoriales.aspx

En este sentido, durante el mes de mayo de 2017, el Área de Evaluación (AE)²⁵ de la UPPEI realizó mesas de trabajo en las cuales se analizaron los 13 indicadores del PSDATU 2013 -2018, cuyo objetivo fue la revisión puntual conforme a la Metodología de Marco Lógico (MML) para la identificación de áreas de mejora con miras de medida preventiva y correctiva. Como resultado, se ajustaron seis fichas técnicas, se elaboraron tres fichas técnicas complementarias y tres indicadores no presentaron cambios.

Tabla VI. Resumen de Mesas de Trabajo PSDATU 2013 – 2018		
Ficha Técnica del Indicador Ajustada (6)	Ficha Técnica de Indicador complementario (3)	Ningún Cambio (3)
1.2. Declaratorias de Terrenos Nacionales que conforman el patrimonio nacional emitidas.	3.2. Densidad de los nuevos desarrollos de vivienda con subsidio federal.	1.1. Entidades federativas que llevan a cabo acciones de ordenamiento territorial.
1.3.1. Modernización de los registros públicos de la propiedad y los catastros de las entidades federativas. Registros Públicos de la Propiedad. 1.3.2. Modernización de los registros públicos de la propiedad y los catastros de las entidades federativas. Catastros.	3.3. Inversión federal en movilidad	3.1. Crecimiento de la superficie de los polígonos de contención urbana.
2.1. Porcentaje de municipios de alto y muy alto riesgo que realizan acciones de prevención de riesgos. 2.2. Porcentaje de vivienda en perímetros de contención urbana. 5.1. Acceso a servicios básicos en la vivienda de localidades rurales asentadas en núcleos agrarios. 5.2. Conflictos sociales agrarios solucionados.	4.1. 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.	5.3. Porcentaje de asuntos atendidos y relacionados con la defensa de los derechos de los sujetos agrarios.

Fuente: Elaboración propia de la URC.

El análisis realizado por la UED respecto de los indicadores propuestos derivó en que “se debe continuar reportando los indicadores como originalmente fueron publicados en el

²⁵ A partir de 2016, la UPPEI es ratificada por la Oficialía Mayor como AE de la SEDATU, con la finalidad de atender lo establecido en el PAE correspondiente, mismo que emite el CONEVAL en coordinación con la SHCP.

Diario Oficial de la Federación (DOF). En caso de no encontrarse con su resultado deberá reportarse como *No Disponible* para los periodos que corresponda”²⁶.

2.3.3. Marco Normativo Interno²⁷

Con base en el artículo 1 del *Acuerdo por el que se establece el procedimiento de calidad regulatoria de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano*²⁸, el cual tiene por objeto establecer el proceso de calidad regulatoria que deberán seguir las UA que generan normas internas, o son usuarias de las mismas a fin de que la regulación sea eficaz, eficiente, consistente, y clara, y contribuya a la certeza jurídica y a la reducción efectiva de las cargas administrativas, se hace el análisis del marco normativo de cada una de las UA que integran al P005.

Se considera que cada una de las UA que conforman el P005 deben contar mínimamente con un apartado en el MOG, un Manual de Organización Específico (MOE) y un Manual de Procedimientos (MP). En la SEDATU, de las 59 UA se encuentran 28 MOE y ocho MP vigentes, siete del RAN y uno de la Dirección General de Concertación Social.

2.3.4. Evaluación y Monitoreo

A partir de 2016, la Oficialía Mayor designa a la UPPEI como AE de la SEDATU para que coordine los procesos y las actividades de supervisión y seguimiento de las evaluaciones y resultados establecidos en el PAE correspondiente, toda vez que ésta no cuenta con las atribuciones en la materia dentro del RI de la SEDATU²⁹. Cabe mencionar que dicha AE es la enlace ante los Pp del Sector y las instancias coordinadoras, SHCP y CONEVAL.

²⁶ Respuesta de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (Oficio No. 419-A-18-0331 de fecha 03 de abril de 2018). Anexo 3. *Fichas Técnicas de Indicadores Complementarios*.

²⁷ Entiéndase como; conjunto de normas emitidas por la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, a través de su Titular, por las unidades administrativas emisoras a través de sus Titulares o servidores públicos facultados, que, por su ámbito de aplicación y sus efectos sobre la gestión, se dividen en *Marco normativo interno de Operación, Marco normativo interno de administración y Mejora regulatoria*.

²⁸ DOF, 17 de julio de 2013.

²⁹ De acuerdo con el artículo 31, fracción XIV del Reglamento Interior de la SEDATU, la Dirección General de Programación y Presupuestación tiene la atribución de coordinar, previa aprobación de la Oficialía Mayor, la contratación, operación y supervisión de las evaluaciones de los programas federales que competen a la Secretaría, así como supervisar la calidad y cumplimiento normativo de las evaluaciones de dichos programas.

Dentro de las actividades que realiza la UPPEI como AE, se considera: dar seguimiento a evaluaciones externas, elaboración de evaluaciones internas, revisión de MIR, participación en MeTRI (Mesas de Trabajo para la Revisión de Indicadores) y, coordinación y monitoreo de ASM.

Los resultados del seguimiento y monitoreo a los procesos de evaluación a partir del PAE 2016 (año de la fusión del P005), son los siguientes:

Tabla VII. Evaluaciones Ramo 15					
PAE	Evaluaciones			Realizadas	Por realizar
	14				
PAE 2016	Evaluación de Consistencia y resultados	Evaluación en materia de Diseño	Ficha de Monitoreo y Evaluación	14	0
	2	4	8		
	18				
PAE 2017	Evaluación de Consistencia y Resultados	Evaluación en materia de Diseño	Ficha de Monitoreo y Evaluación	16	2
	7	3	8		
	11				
PAE 2018	Evaluación de Procesos		Ficha de Monitoreo y Evaluación	8	3
	3		8		
Total	43			32	11

Fuente: Elaboración propia de la URC.

Con base en la *Tabla VII. Evaluaciones del Ramo 15*, se puede apreciar que para efectos del PAE 2017, 2 evaluaciones están en estatus *Por realizar*; una corresponde a la Evaluación de Consistencia y Resultados del Pp S254 “Programa de Prevención de Riesgos”,

y la segunda a la Evaluación en materia de Diseño del Pp G001 “Atención de asuntos jurídicos en materia agraria, territorial, urbana y vivienda”.

Respecto a las evaluaciones del PAE 2018, sólo las 8 Fichas de Monitoreo y Evaluación han sido concluidas y están pendientes las 3 Evaluaciones de Procesos correspondientes a los Pp E001 “Procuración de Justicia Agraria”, E002 “Programa de Atención a Conflictos Agrarios” y P005.

2.3.5. Matriz de Indicadores para Resultados

Uno de los documentos estratégicos de los Pp es la MIR, sin embargo, éstas aún no cuentan en su totalidad con la calidad y apego a la MML establecida por las instancias correspondientes, CONEVAL y SHCP.

Tabla VIII. Valoración de la Matriz de Indicadores para Resultados

INSTANCIA COORDINADORA	VALORACIONES	2016	2017	2018
SHCP	Factible	3	3	5
	Pre-factible	5	6	6
	No factible	5	4	2
CONEVAL	Aprobación directa	0	0	0
	Aprobación condicionada	0	0	5
	Aún no cuenta con criterios mínimos	7	7	2
	Sin valoración	1	1	1
Total MIR		21	21	21

Fuente: Elaboración propia de la URC.

Como se muestra en la *Tabla VIII. Valoración de la Matriz de Indicadores para Resultados*, de acuerdo con las valoraciones de la SHCP y el CONEVAL, en el año 2016 sólo 3 MIR obtuvieron una valoración *Factible*, 5 MIR fueron *Pre-factibles/Aprobación condicionada* y 13 *No factible/Aún no cuenta con criterios mínimos*.

La calidad de las MIR de los Pp coordinados por la SHCP ha incrementado de 2016 a 2018, dado que sólo se cuenta con 2 MIR con el estatus de *No Factible*, sin embargo, las 7 MIR

de los Pp coordinados por el CONEVAL presentan el estatus de *Aprobación condicionada* y *Aún no cuenta con criterios mínimos*.

Ante las valoraciones que presentan las MIR, a partir de 2017, el AE ha realizado, *mesas de trabajo* con cada una de las UR a cargo de los Pp, con el objetivo de elevar la calidad de las MIR, en apego a la MML y a los procesos y operación de cada Pp.

Es de suma importancia mencionar que éstas valoraciones se incluyen en el indicador de componente “Porcentaje de Matrices de Indicadores para Resultados consideradas como factibles por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y/o con Dictamen de aprobación directa y condicionada por parte del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social” y el indicador de actividad “Porcentaje de reuniones para revisión de Matrices de Indicadores para Resultados con responsables de Programas presupuestarios” de la MIR 2018 del P005, como parte de los procesos que se realizan en el Ramo 15 con los Pp.

2.3.6. Aspectos Susceptibles de Mejora

A partir de la ratificación como AE y en seguimiento a los procesos y actividades del PAE 2016, 2017 y 2018, la SEDATU ha clasificado 55 ASM, como se muestra a continuación:

Tabla IX. ASM 2016 - 2018				
Año	Programas Presupuestarios	ASM		Total ASM
		Institucional	Específico	
2016	3	2	3	5
2017	10	15	13	28
2018	11	14	8	22
TOTAL				55

Fuente: Elaboración propia de la URC con información del AE de la SEDATU.

Derivado de la clasificación de los ASM, se han realizado diversas actividades y acciones para la mejora y gestión de los Pp, tales como; revisión de la MIR en apego a la MML, elaboración de planes estratégicos, planes de trabajo, elaboración de Lineamientos, caracterización de las poblaciones potencial y objetivo, revisión y actualización de Reglas de Operación, y elaboración o actualización de Diagnósticos.

2.3.7. Tecnologías de la Información y Comunicación

La SEDATU ha desarrollado recientemente el Tablero Maestro, Agrario Territorial y Urbano (TAMATU), el cual tiene como objetivo “contar con un sistema de información automatizado que permita integrar, analizar y monitorear las acciones y actividades realizadas por su Órgano Administrativo Desconcentrado, y las entidades sectorizadas y agrupadas de la SEDATU, para aportar información que contribuya a la planeación, toma de decisiones y a la política pública sectorial”³⁰.

2.3.8. Integración de Padrones³¹

La UPPEI tiene como una de sus atribuciones integrar y mantener actualizado el registro de padrones, por lo que ha desarrollado mecanismos de control y seguimiento de las entregas de éstos.

Son nueve Pp de la SEDATU en diversas modalidades; S “Sujetos a Reglas de Operación”, U “Otros subsidios” y E “Prestación de servicios públicos”, los que cuentan con padrones de beneficiarios.

³⁰ Anexo técnico para el desarrollo e implementación del TAMATU, 2017.

³¹ La SEDATU cuenta con los Lineamientos del Comité para la Integración del Registro Universal de Participantes de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano y sus entidades sectorizadas y agrupadas. DOF 19 de enero de 2017.

Tabla X. Padrones de participantes			
Programa presupuestario	Personas Morales (PM) Personas Físicas (PF)	Porcentaje de Cumplimiento	
		2016	2017
S177. Programa de Acceso al Financiamiento para Soluciones Habitacionales	PF	100%	88.96
S213. Programa para regularizar asentamientos humanos irregulares	PF	Justificado	100%
S254. Programa de Prevención de Riesgos	PM	60%	Sin Información
S255. Consolidación de Reservas Urbanas	PF	60%	100%
S273. Programa de Infraestructura	PM/PF	100%	100%
S274. Programa de Apoyo a la Vivienda	PF	100%	100%
U001. Regularización y Registro de Actos Jurídicos Agrarios	PM	100%	100%
U003. Programa de Modernización de los Registros Públicos de la Propiedad y Catastros.	PM	100%	100%
E002. Atención a Conflictos Sociales en el Medio Rural	PM	100%	66.67%

Fuente: Elaboración propia de la URC con información del SIIPP-G; Matriz de Integración 2016 – Versión Final (02/10/2017) y Porcentaje de integración cierre del ejercicio 2017 (16/04/2018). <https://www.gob.mx/sfp/acciones-y-programas/sistema-integral-de-informacion-de-padrones-de-programas-gubernamentales-siipp-g>

La integración del registro de padrones de la Secretaría se realiza en cumplimiento del SIIPP-G a cargo de la Secretaría de la Función Pública (SFP). Dentro de los procedimientos marcados en su Manual de Operación, indica que se tiene que enviar la Matriz de Gestión Inicial, en donde cada responsable de programa indica la planeación (fechas, periodos, cantidad de registros, recursos ejercidos, entre otros) para el ejercicio fiscal que inicia y la proyección que tiene de las acciones a realizar de acuerdo con la normatividad.

La UPPEI ha generado mecanismos de control y seguimiento para lograr los objetivos marcados, entendiendo que cada Pp y UR tienen contempladas dentro de su operación medidas particulares, poblaciones y áreas geográficas distintas. Una de las herramientas es el Registro Universal de Participantes Agrario, Territorial y Urbano y sus Entidades Sectorizadas y Agrupadas (RUPATU), que dentro de sus objetivos considera el control de los padrones de beneficiarios del Sector.

El RUPATU puede medir y reportar el número de padrones de las distintas áreas, así como el cumplimiento de los compromisos en tiempo y las transmisiones de padrones que se realizan a la SFP.

Por lo anterior, en el *Anexo 4. Análisis FODA Registro Universal de Participantes 2018*, se presenta un análisis de las ventajas e implicaciones que causa la necesidad de tener los padrones integrados en tiempo y forma en la herramienta mencionada, y con factores externos que pudiesen afectar de manera positiva o negativa los indicadores de las UR que reportan.

Es de suma importancia mencionar, que la integración de los padrones se mide a través del indicador de componente “Porcentaje de padrones de beneficiarios, de los programas presupuestarios, integrados al Registro Universal de Participantes de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano y sus entidades sectorizadas y agrupadas” y el indicador actividad “Porcentaje de padrones de beneficiarios enviados en tiempo, para su integración al Registro Universal de Participantes de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano y sus entidades sectorizadas y agrupadas, de acuerdo con el calendario de entrega”, de la MIR 2018 del P005, como parte de los procesos que realiza el Ramo 15 con los Pp.

2.3.9. Reglas de Operación – Lineamientos y Programas Transversales

El PND 2013-2018 plantea cinco Metas Nacionales, las cuales se complementan con tres Estrategias Transversales: i) Democratizar la Productividad; ii) Un Gobierno Cercano y Moderno; y iii) Perspectiva de Género en todas las acciones de la presente Administración. Tales estrategias tienen la siguiente finalidad:

i) Democratizar la Productividad. Implica llevar a cabo políticas públicas que eliminen los obstáculos que impiden alcanzar su máximo potencial a amplios sectores de la vida

nacional. Significa generar los estímulos correctos para integrar a todos los mexicanos en la economía formal; analizar de manera integral la política de ingresos y gastos para que las estrategias y programas de gobierno induzcan la formalidad; e incentivar, entre todos los actores de la actividad económica, el uso eficiente de los recursos productivos.

Significa que las oportunidades y el desarrollo puedan llegar a todas las regiones, a todos los sectores y a todos los grupos de la población. Así, uno de los principios que debe seguir el diseño e implementación de políticas públicas en todas las dependencias de la APF, deberá ser su capacidad para ampliar la productividad de la economía. Cada programa de gobierno deberá diseñarse en atención a responder cómo se puede elevar la productividad de un sector, una región o un grupo de la población.

La productividad no sólo se incrementa con las grandes reformas estructurales. El proceso de crecimiento del país también se puede y debe impulsar desde los sectores privado, social, y desde todos los órdenes de gobierno. En este sentido, esta estrategia plantea que la APF busque el incremento de la productividad mediante la eliminación de trabas que impiden el funcionamiento adecuado de la economía, promoviendo la creación de empleos, mejorando la regulación y, de manera especial, simplificando la normatividad y trámites gubernamentales. La eficacia deberá guiar la relación entre el gobierno y la ciudadanía.

ii) Gobierno Cercano y Moderno. Las políticas y acciones de gobierno inciden directamente en la calidad de vida de las personas, por lo que es imperativo contar con un gobierno eficiente, con mecanismos de evaluación que permitan mejorar su desempeño y la calidad de los servicios; que simplifique la normatividad y trámites gubernamentales, y rinda cuentas de manera clara y oportuna a la ciudadanía. Por lo anterior, las políticas y los programas de la presente Administración deben enmarcarse en un Gobierno Cercano y Moderno orientado a resultados, que optimice el uso de los recursos públicos, utilice las nuevas tecnologías de la información y comunicación e impulse la transparencia y la

rendición de cuentas con base en un principio básico plasmado en el Artículo 134 de la Constitución: “Los recursos económicos de que dispongan la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados”.

iii) Perspectiva de Género. La presente Administración considera fundamental garantizar la igualdad sustantiva de oportunidades entre mujeres y hombres. Es inconcebible aspirar a llevar a México hacia su máximo potencial cuando más de la mitad de su población se enfrenta a brechas de género en todos los ámbitos.

El PND 2013 -2018 incorpora la perspectiva de género como principio esencial. Es decir, que contempla la necesidad de realizar acciones especiales orientadas a garantizar los derechos de las mujeres y evitar que las diferencias de género sean causa de desigualdad, exclusión o discriminación.

El objetivo es fomentar un proceso de cambio profundo que comience al interior de las instituciones de gobierno, a fin de evitar que en las dependencias de la APF se reproduzcan los roles y estereotipos de género que inciden en la desigualdad, la exclusión y discriminación, mismos que repercuten negativamente en el éxito de las políticas públicas. De esta manera, el Estado Mexicano hará tangibles los compromisos asumidos al ratificar la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés), así como lo establecido en los Artículos 2, 9 y 14 de la Ley de Planeación referentes a la incorporación de la perspectiva de género en la planeación nacional.

Por tanto, el PND 2013 -2018 instruye a todas las dependencias de la APF a alinear todos los Programas Sectoriales, Institucionales, Regionales y Especiales en torno a estos

conceptos. En este sentido, el PSDATU 2013 -2018 establece líneas de acción específicas acordes a los objetivos generales³², mismas a las que se encuentran alineados los Pp de la SEDATU:

Tabla XI. Inclusión de párrafos alusivos a las Estrategias Transversales en 10 Pp de la SEDATU							
Tipo	Clave del programa	Unidad Responsable	Nombre del programa	Reglas de Operación (ROP)/ Lineamientos (LIN)	Impulso del Programa para un Gobierno Cercano y Moderno	Impulso del Programa para Democratizar la Productividad	Impulso de la coordinación para el fortalecimiento a la transversalidad de la Perspectiva de Género
S	S274	FONHAPO	Programa de Apoyo a la Vivienda	ROP 2018	No	No	Sí
S	S273	UPAIS	Programa de Infraestructura	ROP 2018	No	No	Sí
S	S255	DGDUSV	Consolidación de Reservas Urbanas	ROP 2018	Sí	Sí	Sí
S	S254	DGOTAZR	Programa de Prevención de Riesgos	ROP 2018	Sí	Sí	Sí
S	S213	DGDUSV	Programa para regularizar asentamientos humanos irregulares	ROP 2018	Sí	No	Sí
S	S177	CONAVI	Programa de acceso al financiamiento para soluciones habitacionales	ROP 2018	Sí	Sí	Sí
E	E003	DGPR	Ordenamiento y regulación de la propiedad rural	EN PROCESO	No	Sí	No
E	E002	DGCS	Programa de Atención de Conflictos Agrarios	LIN	Sí	No	No
U	U003	CGMVRC	Programa de modernización de los registros públicos de la propiedad y catastros	LIN	Sí	Sí	Sí
U	U001	RAN	Regularización y Registro de Actos Jurídicos Agrarios	LIN	No	No	Sí

Fuente: Elaboración propia de la URC.

³² Para conocer a detalle la alineación que guarda el PSDATU 2013 – 2018, consultar el Anexo 5. Estrategias Transversales PSDATU 2013 – 2018. Respecto al análisis FODA del proceso, consultar en Anexo 6. Análisis FODA Interno – Externo y Anexo 7. Análisis FODA.