

# Estudio sobre los efectos de la Vertiente Mejoramiento Integral de Barrios del Programa de Mejoramiento Urbano

## Resumen Ejecutivo



**DESARROLLO TERRITORIAL**

SECRETARÍA DE DESARROLLO AGRARIO, TERRITORIAL Y URBANO

**CONeVal**

Consejo Nacional de Evaluación  
de la Política de Desarrollo Social



**EL COLEGIO  
DE MÉXICO**

## **CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL**

### **INTEGRANTES DE LA COMISIÓN EJECUTIVA**

#### **CONSEJO ACADÉMICO**

Armando Bartra Vergés  
Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco

María del Rosario Cárdenas Elizalde  
Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco

Guillermo Cejudo Ramírez  
Centro de Investigación y Docencia Económicas

Claudia Vanessa Maldonado Trujillo  
Universidad Autónoma Metropolitana

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

John Roberto Scott Andretta  
Centro de Investigación y Docencia Económicas

#### **SECRETARÍA EJECUTIVA**

José Nabor Cruz Marcelo  
Secretario Ejecutivo

Karina Barrios Sánchez  
Coordinadora General de Evaluación

José Manuel Del Muro Guerrero  
Coordinador General de Monitoreo, Entidades Federativas y Fortalecimiento Institucional

Alida Marcela Gutiérrez Landeros  
Coordinadora General de Análisis de la Pobreza

Daniel Gutiérrez Cruz  
Coordinador General de Administración

## **COLABORADORES**

### **Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social**

#### **Equipo técnico**

Karina Barrios Sánchez  
Janet Zamudio Chávez  
David Guillén Rojas  
Osmar Marco Medina Urzúa  
César Gómez Rivera  
Miguel Ángel López Parra  
Jesús David Aban Tamayo  
José Miguel Yáñez Reyes  
Héctor Álvarez Olmos  
Mariana Suelem Luna Pareja

#### **Equipo revisor**

Orbelín Soberanis Santamaría  
Erika Lozano Orozco  
Guillermo Ayala Correa  
Marco Antonio Mesac Moreno Calva

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

Cipriano Cesar Nájera Tijera  
Martha Laura Peña Ordóñez  
Oscar Javier Garduño Arredondo  
Mitzi Geraldine Pineda Acosta  
Zully Cecilia Vera Reyes  
Oscar Cruz Vázquez  
Manuel Castro Zavalza  
Daniel Lázaro García

### **El Colegio de México, A. C.**

Vicente Ugalde Saldaña  
Manuel Ordorica Mellado  
Jaime Sobrino Figueroa

## RESUMEN EJECUTIVO

El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), desde 2013, ha coordinado la realización de la Incubadora de Evaluaciones de Impacto (Incubadora), como un espacio de aprendizaje y reflexión para el diseño de este tipo de evaluaciones, mediante sesiones teóricas y talleres prácticos impartidos por expertos nacionales e internacionales. Lo anterior con el propósito de desarrollar las capacidades de las y los servidores públicos involucrados en la operación de programas sociales para definir los elementos clave del diseño, planeación e instrumentación de evaluaciones de impacto a sus programas.

Derivado de la Incubadora 2022, donde se contó con la participación de personal de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), se planteó el diseño de una evaluación de impacto del Programa de Mejoramiento Urbano (PMU), para identificar la percepción de las personas que habitan, trabajan o visitan regularmente los espacios públicos beneficiados por el programa. Asimismo, y con el propósito de robustecer el ejercicio, se contó con el acompañamiento y revisión de un equipo experto con amplia experiencia en temas de desarrollo urbano del Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales de El Colegio de México (COLMEX).

Con el fin de estimar el efecto del programa, el diseño establece como grupo de tratamiento a los espacios públicos beneficiados durante 2019, 2020 y 2021; mientras que el grupo de control es aquel que estaban por recibir el beneficio durante 2022, pero aún no había iniciado la construcción de obras al momento de la evaluación. Para cada espacio público en la muestra del grupo de tratamiento existe un espacio público en la muestra del grupo de control, similar en dos características particulares: número de obras realizadas en un mismo marco territorial y monto de inversión de la obra.

Una vez definida la muestra de espacios públicos, se diseñaron dos instrumentos de recolección de datos cuantitativos y cualitativos. El primer instrumento está compuesto por una encuesta de 15 bloques con dos tipos de preguntas, cerradas de escala Likert del 1 al 10 y dicotómicas, con el objetivo de medir los efectos de la intervención en la satisfacción con el entorno, utilización, movilidad sustentable, inclusión en los espacios públicos, percepción de seguridad y aspectos asociados a la cohesión social; mientras que el segundo es una guía de entrevista integrada por siete preguntas abiertas que fue diseñada para explorar y profundizar sobre el análisis.

El levantamiento de la información fue realizado por un grupo de 331 encuestadores conformado por personal de la SEDATU y supervisado por el CONEVAL. La recolección de datos se llevó a cabo entre el 12 de agosto y el 11 de septiembre de 2022, con la aplicación de 3,734 encuestas en 24 entidades federativas y 62 entrevistas realizadas en 10 espacios públicos intervenidos. A partir de esta muestra, la estimación del efecto del PMU en los indicadores se realizó mediante un pareamiento por puntaje de propensión que considera características asociadas a los espacios públicos y el territorio en el que se ubican, para comparar los resultados de personas con características individuales y contextuales similares.

Considerando, por un lado, la heterogeneidad de las acciones que implementa el PMU a través de la vertiente Mejoramiento Integral de Barrios y, por otro, el tiempo reducido que

ha transcurrido entre la intervención y la evaluación, en este análisis se optó por medir la percepción de la población en aspectos asociados a los objetivos del programa, lo cual permite contar con una primera aproximación, de corto plazo, a sus resultados potenciales.

En este sentido, se reconoce que los indicadores que se utilizan para medir los efectos del PMU en este análisis son de percepción, no obstante, permiten tener información sobre cómo las personas reconocen las mejoras en el entorno físico derivadas de la intervención del programa. El análisis además proporciona evidencia de los efectos del programa en el corto plazo, por lo que es necesario dar continuidad a una agenda de evaluación que profundice en la medición de los efectos del programa en otros indicadores, y en el mediano y largo plazo.

Otro elemento que es relevante considerar, refiere a la recolección de información a través de las Oficinas de Representación de la propia SEDATU en las entidades federativas. Si bien esto permitió llevar a cabo la evaluación sin presupuesto que permitiera la contratación de un evaluador externo, también se pone en riesgo la objetividad del análisis.

Por ello, se implementaron mecanismos para garantizar la externalidad del ejercicio, mediante la participación, por un lado, de personal del CONEVAL, en el diseño del estudio, de los instrumentos, la capacitación y la supervisión para el levantamiento y el análisis de la información y, por otro lado, de un equipo de investigadores del Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales de El COLMEX, quienes acompañaron y revisaron el estudio durante todo el proceso.

Al analizar la satisfacción con el entorno, los resultados indican que, para el conjunto de todos los espacios intervenidos, existe un efecto de 0.8 en escala de 10, y si solo comparamos aquellos beneficiarios en 2021, el efecto se incrementa a 1.2 en esta misma escala, lo que se traduce en una mejora en la satisfacción de entre 12% y 18% del grupo tratado frente al grupo de referencia. Este efecto parte del reconocimiento de que la modificación del espacio público trae beneficios para la colonia, tanto en términos estéticos como funcionales, los cuales propician su utilización. No obstante, para que el uso se desarrolle en condiciones óptimas, la infraestructura por sí sola no es suficiente, sino que deben existir condiciones mínimas de seguridad, mantenimiento y limpieza de la infraestructura provista.

Asimismo, se identificó un aumento en la percepción del uso de los espacios públicos para actividades recreativas (clases o entrenamientos grupales, personas leyendo y eventos públicos) de alrededor de 0.4 puntos y una disminución de 0.5 en la percepción de su uso para actividades de riesgo (personas consumiendo alcohol, drogas y/o realizando actividades ilícitas). Los resultados de las entrevistas mostraron que existen efectos positivos en la utilización cuando las actividades realizadas les permite: aprender nuevas habilidades o desarrollar pasatiempos; generar nuevas fuentes de ingreso o realizar ejercicio de manera individual o colectiva, toda vez que presentan una alta frecuencia de respuestas positivas en términos de la utilización del espacio o percepción de mejora del bienestar.

Por otro lado, se estima que la percepción de inclusión en los espacios públicos intervenidos es mayor en los grupos de tratamiento en alrededor de 1.5 puntos en la escala de 10 – siendo más robustos para el grupo de 2021–; sin embargo, es relevante destacar que, aunque en promedio se observa una mejor percepción de las condiciones de inclusión, se

presentan valoraciones más altas sobre el acceso seguro cómodo y libre a niñas, niños y mujeres que sobre las condiciones de acceso para personas con discapacidad y adultas mayores. Lo anterior podría indicar que la percepción de inclusión es mayor para los grupos de personas cuyo acceso al espacio público no necesita de adecuaciones o construcción de espacios físicos con condiciones especiales, como los que requieren las personas con alguna discapacidad o adultos mayores.

Otro aspecto identificado fue que las personas del grupo de tratamiento perciben una mayor facilidad para trasladarse en bicicleta y/o caminando, un efecto de 0.9, únicamente para el grupo de tratamiento 2021. No obstante, esta diferencia no es significativamente distinta de cero en los lugares donde los espacios fueron intervenidos entre 2019 y 2020.

De igual manera, los resultados indican que en los espacios públicos intervenidos en 2021 la percepción de seguridad es más alta respecto a los que aún no se han intervenido. Los resultados indican la existencia de una diferencia de 0.3 en la percepción de seguridad entre los grupos tratados y el grupo de referencia, siendo mayor para el grupo de 2021, en 0.5 puntos. Del análisis de las entrevistas realizadas, se ha identificado que el efecto en la percepción de seguridad está fuertemente asociado a la presencia de personas de vigilancia o seguridad pública que acompaña a la intervención. En este sentido, se observan efectos positivos en la percepción de seguridad de las personas con mayor frecuencia en aquellos espacios públicos que cuentan al menos con un vigilante que cuida su utilización; incluso, podría darse el caso en el que la intervención esté acompañada con mayor presencia policial por parte del municipio.

Al estimar las externalidades positivas que podría tener la intervención, se observa una asociación positiva en la percepción de que los espacios generan aspectos que fomentan la cohesión social entre vecinos, y este resultado es de mayor robustez para los espacios intervenidos entre 2019-2020. La comparación de observaciones similares mediante el pareamiento indica una diferencia en la percepción de relaciones vecinales entre personas que habitan en colonias intervenidas y no intervenidas de alrededor de 0.4 puntos de una escala de 10, para el grupo de tratamiento 2019-2020.

La intervención contribuye a fomentar la generación de redes y lazos entre vecinos, aunque, por el comportamiento de los grupos, estas diferencias requieren un mayor plazo para materializarse. El análisis cualitativo de las entrevistas indica que las intervenciones del PMU propician espacios de interrelación con vecinos y oportunidades para la generación de redes sociales, al menos, en los cursos, clases o servicios que se ofrecen. La infraestructura pública creada o renovada por el programa podría propiciar las condiciones para la creación de lazos o redes sociales entre las personas de una comunidad, lo cual es un componente necesario para el fortalecimiento de la cohesión social.

El estudio involucró una complejidad metodológica para medir la satisfacción de las personas con su entorno a partir de las características del vecindario —ya que depende de múltiples variables asociadas a aspectos ajenos al programa—, sin embargo, es posible advertir en el corto plazo una mejora en la percepción para este rubro. Las personas entrevistadas que hacen referencia a la utilización del espacio, cuando este se encuentra en óptimas condiciones, tienen mayor oportunidad de modificar sus rutinas diarias y tener de forma más accesible actividades como pasatiempos a través de las clases o actividades físicas. El espacio público también permite realizar actividades recreativas que fomentan la

convivencia en las familias, al proporcionar acceso gratuito, o a bajo costo, para tomar clases y talleres. Sobre todo, por las opciones de recreación y las condiciones de seguridad que les provee el espacio público.

Si bien se reconoce que la intervención tiene efectos en la reducción de uso de los espacios para actividades de riesgo, no necesariamente se traduce directamente en una mayor utilización para fines saludables y recreativos. Esta situación podría indicar la ausencia de estrategias para fomentar el desarrollo de actividades en este sentido o incluso una difusión limitada de los espacios y los beneficios que traen consigo. Por ello, para coadyuvar a la sostenibilidad de los efectos que generan las acciones del PMU, es necesario considerar estrategias integrales para el funcionamiento de los espacios a largo plazo mediante la corresponsabilidad de diferentes actores en todos los ámbitos de gobierno.

Asimismo, y con la intención de que el PMU refuerce el efecto que se ha observado en la inclusión, es importante focalizar acciones desde el diseño de los proyectos y durante la supervisión de las obras que aseguren la incorporación de infraestructura con adecuaciones especiales para población con discapacidad y personas mayores, minimizando los obstáculos para el acceso de todas las personas.

A partir de los hallazgos del estudio, es posible identificar algunos retos de la vertiente Mejoramiento Integral de Barrios, que significan una oportunidad para que el programa establezca acciones de mejora. Al respecto, uno de los retos del PMU se refiere a la implementación de mecanismos de coordinación entre los órdenes de gobierno, así como de estrategias integrales para el funcionamiento de los espacios a largo plazo, con el fin de que se aseguren las acciones de conservación y cuidado y se fomente el desarrollo de actividades saludables y recreativas, y su difusión.

También, con el propósito de que los efectos del PMU se traduzcan en una garantía más amplia del derecho a la ciudad, se requiere una mayor diversidad de obras que promueva el desarrollo local integral, así como focalizar acciones, desde el diseño de los proyectos y durante la supervisión de las obras, que aseguren la incorporación de infraestructura con adecuaciones especiales para población con discapacidad y población adulta mayor, de manera que se minimicen los obstáculos para el acceso a los espacios públicos de toda la población.

Finalmente, dado que los efectos documentados en este informe corresponden a una primera aproximación de corto plazo, con variables complejas y con un alto grado de subjetividad, es necesario continuar con una agenda de investigación que profundice en la medición de los efectos del PMU y en un plazo mayor.