

**Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio**  
**Dirección General de Desarrollo Urbano y Suelo**



## **ANÁLISIS DE FUNCIONAMIENTO Y OPERACIÓN 2008**

**PROGRAMA DE APOYO A LOS AVECINDADOS EN CONDICIONES DE POBREZA  
PATRIMONIAL PARA REGULARIZAR ASENTAMIENTOS HUMANOS IRREGULARES**

# **PASPRAH**

**Noviembre de 2008**

## CONTENIDO

<b>Introducción .....</b>	<b>2</b>
<b>1. Selección de beneficiarios .....</b>	<b>4</b>
1.1. Diagramas de flujo del proceso de selección de beneficiarios .....	4
1.2. Procedimientos para seleccionar las áreas geográficas en las que ejecuta el programa ...	4
1.3. Mecanismos de difusión .....	6
1.4. Riesgos de inclusión o exclusión de beneficiarios .....	6
1.5. Tiempos en el proceso de incorporación de beneficiarios .....	7
<b>2. Integración de un padrón de beneficiarios .....</b>	<b>7</b>
2.1. Diagrama de flujo el proceso de levantamiento de la cédula de información socioeconómica (CIS), de la captura y validación para conformar el padrón de beneficiarios.....	7
2.2. Operación de la CIS .....	8
2.3. Actualización e integración de padrones .....	8
<b>3. Mecanismos de atención .....</b>	<b>4</b>
3.1. Estructura organizacional.....	10
3.2. Coordinación con otras Unidades Administrativas de la institución.....	11
3.3. Comunicación y acciones en las Delegaciones de la Sedesol .....	11
<b>4. Entrega de apoyos .....</b>	<b>12</b>
<b>5. Registro de operaciones programáticas y presupuestarias.....</b>	<b>20</b>
<b>6. Rendición de cuentas, transparencia y difusión de información.....</b>	<b>21</b>
<b>7. Fortalezas, Retos y Recomendaciones .....</b>	<b>21</b>
<b>8. Conclusiones .....</b>	<b>26</b>
<b>9. Equipo de Trabajo .....</b>	<b>29</b>
<b>10. Fuentes de información.....</b>	<b>29</b>

## Introducción

El presente trabajo se formula para dar cumplimiento a lo establecido en el apartado vigésimo segundo de los Lineamientos generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal y en el Programa Anual de Evaluación 2008 emitidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría de la Función Pública y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL).

La finalidad del documento es analizar mediante trabajo de gabinete interno el funcionamiento y operación del Programa de Apoyo a los Vecindados en Condiciones de Pobreza Patrimonial para Regularizar Asentamientos Humanos Irregulares (PASPRAH). Lo anterior, con el fin de tener un primer análisis que pueda retroalimentar el diseño y la gestión del programa y a partir del cual se puedan definir los ajustes necesarios a las Reglas de Operación del siguiente ejercicio fiscal. En ese sentido, a lo largo del documento se lleva a cabo un análisis de los siguientes procesos: (1) Mecanismos de selección de beneficiarios, (2) Integración y operación del padrón de beneficiarios, (3) Mecanismos de atención, (4) Entrega de apoyos, (5) Registro de operaciones programáticas y presupuestarias, y (6) Rendición de cuentas, transparencia y difusión de información. Cabe destacar que el presente análisis fue elaborado por un equipo conformado por integrantes de la Dirección General de Desarrollo Urbano y Suelo (DGDUS), quien es la Unidad Responsable de Operar el Programa en cuestión.

El Programa de Apoyo a los Vecindados en Condiciones de Pobreza Patrimonial para Regularizar Asentamientos Humanos Irregulares (PASPRAH), es un instrumento de apoyo a aquellos hogares en situación de pobreza patrimonial que no han podido concluir los procesos de regularización que les permitan acceder a la formalidad y a la seguridad jurídica de sus lotes.

Es por ello que la SEDESOL otorga al beneficiario un apoyo federal para regularizar su propiedad, de hasta \$7,000.00 (Siete mil pesos 00/100 M.N.) o el correspondiente al costo de la regularización en caso de que éste sea menor.

La aplicación de apoyos federales dirigidos a la regularización a través del PASPRAH, permitirá gradualmente el mejoramiento y consolidación de áreas urbanas formales que posteriormente podrán recibir otros recursos públicos complementarios que concreten

políticas urbanas sustentables de carácter integral de los diferentes órdenes de gobierno hacia el mejoramiento urbano y ambiental de los centros de población.

El PASPRAH se alinea con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo 2006- 2012 (Objetivo 3 del Eje 3), que define como base de Política Pública el lograr un patrón territorial nacional que frene la expansión desordenada de las ciudades, brinde certidumbre jurídica sobre la propiedad, provea suelo apto para el desarrollo urbano y facilite el acceso a servicios y equipamientos en comunidades urbanas.

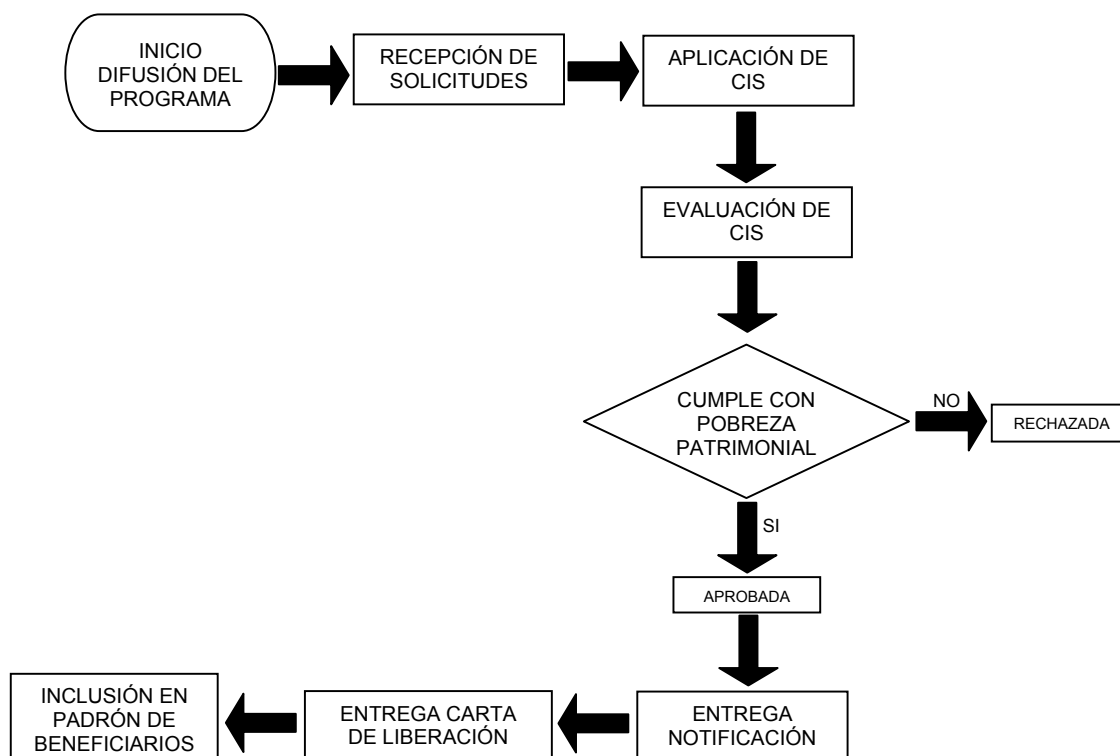
Las instancias participantes son la DGDUS como órgano normativo y la CORETT como instancia ejecutora, ambas instancias apoyadas en sus respectivas Delegaciones Estatales.

Como referencia habrá que señalar que el PASPRAH inicia su operación en 2008, en polígonos donde la CORETT tiene facultad de dominio.

## 1. Selección de beneficiarios

### 1.1. Diagramas de flujo del proceso de selección de beneficiarios

#### PROCESO DE SELECCIÓN DE BENEFICIARIOS (DIAGRAMA)



### 1.2. Procedimientos para seleccionar las áreas geográficas en las que ejecuta el Programa

El PASPRAH tiene como población objetivo a todos aquellos hogares que se encuentran en pobreza patrimonial, ya que una prioridad del sector público federal es la de impulsar una política social que fundamente las bases para un auténtico desarrollo humano, económico y social sostenido, incorporando en su proceso el componente geográfico que genere un ordenamiento territorial de los asentamientos humanos.

El diagnóstico sobre los asentamientos humanos irregulares estableció que el crecimiento de la desigualdad económica entre la población y la prevalencia de la pobreza patrimonial en

gran porcentaje del territorio nacional, alienta la emigración de los lugares menos desarrollados a las ciudades, con la consecuente urbanización descontrolada y el crecimiento horizontal de las mismas.

Cabe señalar que la ejecución del Programa esta a cargo de la CORETT, por lo que se utilizó como criterio de selección geográfico inicial, aquellas áreas en donde la instancia ejecutora (CORETT) cuenta con facultad de dominio y que por consiguiente esta llevando a cabo la regularización de la tenencia de la tierra.

El criterio anterior estableció que dichos polígonos o poblados como los identifica la propia CORETT, se deben encontrar en localidades iguales o mayores a 2,500 habitantes que de acuerdo a los criterios del INEGI corresponden a las localidades urbanas.

Acto seguido se procedió a identificar la ubicación geográfica de las localidades urbanas dentro del marco geoestadístico nacional aprobado por el INEGI, con la finalidad de identificar, tanto el universo potencial territorial del programa como su distribución espacial.

Por otra parte, dado que los programas sociales tienen como principio el incluir a la mayor cantidad de población en condición de pobreza, se procedió a determinar áreas de influencia (buffer) diferenciales de las localidades urbanas.

Las áreas de influencia se determinaron con base a criterios de concentración de población, de equipamientos y servicios proporcionados a la población, el contar con instrumentos de planeación así como la convergencia de vías de comunicación o accesibilidad.

Partiendo del principio que las localidades urbanas que aglutinan el mayor número de criterios señalados, generan una mayor área de influencia, lo cual se ve reflejado en el grado de integración socioeconómica que mantienen con sus localidades vecinas, rebasando el espacio geográfico que ocupan. Esto permitió determinar la magnitud del área de influencia y por consiguiente la cantidad e identificación así como distribución territorial de localidades potenciales del programa.

### 1.3. Mecanismos de difusión

La difusión del Programa en las entidades federativas se realiza principalmente, a través de reuniones, asambleas y visitas domiciliarias, con apoyo de la distribución de material impreso, haciendo énfasis en que el proceso de regularización es de carácter técnico y social, incorporando posteriormente con distribución de volantes y colocación de carteles.

La difusión se realiza por conducto de las Delegaciones Estatales de la SEDESOL y de la CORETT.

La publicidad y la información relativa al programa incluyen las siguientes leyendas: “Este programa es público, ajeno a cualquier partido político. Queda prohibido su uso para fines distintos al desarrollo social”, y “Este programa es de carácter público no es patrocinado ni promovido por partido político alguno y sus recursos provienen de los impuestos que pagan todos los contribuyentes. Esta prohibido el uso de este programa con fines políticos, electorales, de lucro y otros distintos a lo establecido. Quien haga uso indebido de los recursos de este programa deberá ser denunciado y sancionado de acuerdo con la ley aplicable y ante la autoridad competente”

### 1.4. Riesgos de inclusión o exclusión de beneficiarios

El riesgo de inclusión va ligado inicialmente a la veracidad de la información presentada por parte de aquellos individuos susceptibles de ser beneficiarios del programa y a la instancia ejecutora encargada de llevar a cabo el proceso de verificación para el cumplimiento de las condiciones establecidas en las reglas de operación.

Por otra parte, el riesgo de exclusión puede darse por varias razones:

- Que los hogares en pobreza patrimonial no se enteren de la existencia del Programa o de los beneficios que éste otorga por falta de difusión y convocatoria.

- Incapacidad del Programa para identificar hogares en condiciones de pobreza patrimonial e incorporarlos al mismo.
- Insuficiencia presupuestal para poder apoyar a la totalidad de hogares en condición de pobreza patrimonial que soliciten su incorporación al Programa.
- Incumplimiento de la normatividad del Programa.

#### 1.5. Tiempos en el proceso de incorporación de beneficiarios

El tiempo de incorporación de beneficiarios al programa esta enmarcado en el propio proceso que se indica en el diagrama de flujo que describe la selección de beneficiarios.

Partiendo de la captación del potencial beneficiario, una vez realizada la difusión del programa, se lleva a cabo la aplicación de la Cédula de Investigación Socioeconómica (CIS) y se procede a evaluar la condición de pobreza patrimonial, si cumple con esta, se verifica el cumplimiento de las condicionantes establecidas en las reglas de operación y lineamientos técnico-operativos. Su observancia hace que se proceda a entregar la notificación respectiva al beneficiario, con lo cual se da por incorporado al Programa, el tiempo estimado en que se realiza este proceso es de 30 a 60 días, debido principalmente a lo limitado de los recursos materiales en las Delegaciones SEDESOL.

## **2. Integración de un padrón de beneficiarios**

### 2.1. Diagrama de flujo el proceso de levantamiento de la cédula de información socioeconómica (CIS), de la captura y validación para conformar el padrón de beneficiarios

Para la integración y operación del padrón de beneficiarios resulta fundamental el instrumento diseñado para obtener información de los solicitantes y de sus familias; esto es la Cédula de Información Socio-económica (CIS), instrumento vital para saber si este candidato cuenta con las características específicas para convertirse en un beneficiario del Programa, ya que una de las condiciones básicas a cumplir es que se encuentre en pobreza



patrimonial, lo cual se somete a evaluación, partiendo de la información recabada por el instrumento señalado. La CIS definida para el ejercicio 2008 presentó características de diseño que ha determinado que en diversos casos se califiquen como beneficiarios del Programa a hogares que no cumplen con el criterio de encontrarse en pobreza patrimonial. Tal situación determinó que en los lineamientos técnico-operativos del Programa se previera un mecanismo de verificación, para ratificar que los hogares pueden ser sujetos del apoyo federal.

## 2.2. Operación de la CIS

Como se menciona en el apartado anterior la Cédula de Información Socio-económica es el instrumento base que permite contar con los elementos informativos para delinear el perfil social de los solicitantes lo cual se realiza mediante el llenado de la misma por los Promotores Sociales en las mesas de atención a petición del solicitante. Esta información se captura en el sistema implementado en las Delegaciones Estatales de la CORETT y posteriormente se realiza un envío de información a sus oficinas centrales para su evaluación con base a los criterios de elegibilidad señalados en las reglas de operación.

La CIS esta integrada por 6 apartados o módulos informativos estructurados de la siguiente forma:

- Datos Generales del Jefe del Hogar y su Cónyuge
- Datos de Ubicación del Hogar
- Datos sobre el Apoyo Solicitado
- Datos Socioeconómicos sobre nivel de educación y acceso a servicios de salud
- Características físicas y servicios de la vivienda

Con lo cual se tiene la suficiente información para la identificación de los beneficiarios.

## 2.3. Actualización e integración de padrones

El procedimiento para la integración del padrón de beneficiarios del PASPRAH, esta ajustado a los *Lineamientos Normativos para la Integración, Operación y Mantenimiento de los Padrones de los Programas Sociales* que la SEDESOL a través de la Dirección General de Geoestadística y Padrones de Beneficiarios a definido. Conforme a las Reglas de Operación el Padrón de Beneficiarios está a cargo de la instancia ejecutora.

Con la finalidad de contribuir a mejorar la operatividad del Programa en este rubro se cuenta con una aplicación informática que permite llevar a cabo un proceso de sistematización y actualización de la base informativa que se generó inicialmente, a partir del censo de verificación de uso, posesión y destino de lotes, que son lo que conforma el potencial universo de beneficiarios elegibles, así como para la captación y aplicación de la CIS.

Del universo de beneficiarios elegibles que se considera como el padrón base del Programa, una vez sometido a la evaluación de las reglas de operación, se determina lo que se considera como el padrón activo de beneficiarios, el cual es remitido por las Delegaciones estatales de la CORETT a las representaciones SEDESOL en las Entidades Federativas, siendo estos a los que se les aplica un proceso de verificación en sitio por parte de la delegación estatal de la SEDESOL, respecto a las condiciones manifestadas en la CIS aplicada por la instancia ejecutora (CORETT). Este es un proceso continuo que permite una actualización periódica de los padrones en forma trimestral.

El resultado de esta verificación se envía por parte de las delegaciones estatales de la SEDESOL tanto a la DGDUS (Coordinación del Programa PASPRAH), como a las representaciones estatales de la CORETT, con la validación de beneficiarios del programa y con la detección de errores o inconsistencias para su corrección en el caso de la CORETT.

Este proceso permite la verificación de datos de los posibles beneficiarios, tanto por la instancia normativa (SEDESOL) como por la Ejecutora (CORETT).

La validación de datos e integridad de los mismos actualmente se realiza mediante el uso de software comercial para el manejo de hojas de cálculo y bases de datos, aprovechando las funciones propias del mismo, esto se lleva a cabo a nivel central tanto por la Coordinación del Programa PASPRAH como por la CORETT.

A nivel de la aplicación informática señalada previamente la cual fue utilizada únicamente para la captura de los potenciales beneficiarios del programa mediante la utilización de la CIS para el ejercicio presupuestal de 2008, actualmente se está trabajando en la creación de los

mecanismos (algoritmos) de validación de datos, así como para evitar duplicidad de beneficiarios y cumplimiento de los criterios de elegibilidad de manera automatizada.

### **3. Mecanismos de atención**

#### 3.1. Estructura organizacional

La estructura organizacional está diseñada para atender los aspectos normativos y de coordinación, así como los operativos y administrativos que se realizan a través de las Delegaciones Estatales de la SEDESOL y de la CORETT. Esta última como ejecutora del Programa.

A nivel central, la estructura organizacional del Programa PASPRAH está regida por la Dirección General de Desarrollo Urbano y Suelo (DGDUS) dependiente de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio de la SEDESOL. La estructura funcional del Programa esta integrada por una Coordinación General, dividida con fines de organización interna en cuatro áreas: presupuestal, técnica, de cartografía y de difusión. El Programa cuenta con 105 personas bajo el régimen de honorarios, 17 corresponden a nivel central y 88 contratadas en las Delegaciones SEDESOL

A nivel central la DGDUS para la atención del Programa cuenta con una Coordinación General que ha participado en el diseño de las Reglas de Operación y los lineamientos técnico-operativos del PASPRAH; además de supervisar y verificar el cumplimiento de estas reglas y de la normatividad aplicable. El Área presupuestal realiza el control y seguimiento financiero y administrativo de las acciones sobre la ejecución del presupuesto del Programa; formula e integra reportes e informes de la gestión pública. El Área técnica supervisa las acciones para el cumplimiento de metas operativas, la observancia de los lineamientos y el seguimiento del Programa por parte de las Delegaciones SEDESOL.

Por su parte las Delegaciones SEDESOL, coordinan que los apoyos económicos propios del Programa se entreguen a los hogares en condiciones de pobreza patrimonial, ubicados en asentamientos humanos irregulares donde la CORETT cuente con facultad de dominio para

la regularización de la tenencia de la tierra. Como parte de dicho proceso las Delegaciones SEDESOL verifican que las acciones propuestas por la instancia ejecutora (CORETT) cumplan con la normatividad del Programa (Reglas y Lineamientos).

Por su parte la CORETT como instancia ejecutora del Programa distribuye el apoyo económico en sus Delegaciones Estatales con base en las metas programadas al inicio del ejercicio fiscal.

Para ser eficiente y que el Programa se desarrolle con una estabilidad uniforme y asegurar el menor costo posible, se ha dotado a las Delegaciones con diversos insumos materiales, financieros y humanos, que permiten logren un nivel de funcionamiento constante y apropiado para el desarrollo del Programa. Sin embargo, en el caso particular de los recursos materiales en el primer año de operación del PASPRAH no han sido cubiertas todas las necesidades de las Delegaciones SEDESOL (particularmente lo relacionado con equipos de cómputo y vehículos).

De acuerdo con lo anterior, la DGDUS ha diseñado en el primer año de operación del Programa, una estructura organizacional que permita dar cumplimiento a lo dispuesto en las Reglas de Operación y garantizar de esta manera el otorgamiento de los subsidios a la población objetivo.

### 3.2. Coordinación con otras Unidades Administrativas de la Institución

Por otra parte, la DGDUS ha establecido los mecanismos de coordinación institucional, necesarios para generar los procesos de sinergia entre los distintos actores que intervienen en la ejecución del PASPRAH. Estos mecanismos se promueven en distintos niveles funcionales, dependiendo de la coordinación que cada proceso necesita de tal manera que se identifican tres niveles, uno directivo, encargado de la creación estratégica y el seguimiento, otro intermedio, de planeación y supervisión y el último de ejecución.

Haciendo mención de dichos mecanismos de coordinación en el Programa, se han establecido canales de comunicación con la CORETT (Organismo sectorizado en la SEDESOL) como instancia ejecutora del Programa. En primera instancia existe coordinación

entre la DGDUS y la Dirección General de la CORETT para llevar a cabo el control y seguimiento del Programa a nivel central.

En este sentido en el ámbito de coordinación en las entidades federativas, el proceso para la asignación de los apoyos a los beneficiarios inicia con la presentación de las solicitudes en las Delegaciones de la CORETT, instancia que posteriormente aplica la Cédula de Investigación Socioeconómica (CIS) para valorar si los solicitantes se encuentran en pobreza patrimonial, determinando quienes pasarán a formar parte del Padrón de Beneficiarios. Dicho proceso se realiza de manera coordinada con las Delegaciones de la SEDESOL.

Por otra parte, se trabaja coordinadamente con la Dirección General de Programación y Presupuesto, como instancia de gestión para la liberación y ejercicio de los recursos del Programa. De igual manera con la Subsecretaría de Prospectiva, Planeación y Evaluación, como instancia responsable de planear, diseñar y evaluar las acciones de la Secretaría en materia de Desarrollo Social, con el fin de asegurar la congruencia de los programas y acciones en materia de disminución de la pobreza con el Plan Nacional de Desarrollo.

Finalmente se debe señalar que la SEDESOL y la CORETT, como instancias normativa y ejecutora respectivamente, deben garantizar que las acciones del PASPRAH no se contrapongan, afecten o presenten duplicidades con otros programas o acciones del Gobierno Federal.

### 3.3. Comunicación y acciones en las Delegaciones de la SEDESOL

La comunicación se realiza de manera directa entre la DGDUS y las Delegaciones SEDESOL informando sobre las comunicaciones que se realicen a la Unidad de Coordinación de Delegaciones. Cuando la naturaleza del asunto lo requiere interviene en este proceso la Instancia Normativa (SSDUOT) la cual esta facultada para interpretar las Reglas de Operación y resolver sobre aspectos no contemplados en ellas, así como de la correcta aplicación en la operación del Programa.

Se ha impulsado el establecimiento de una comunicación y relación estrecha con el personal que opera el PASPRAH en las Delegaciones SEDESOL, con el propósito de promover una efectiva comunicación estableciendo un dialogo abierto que permite alcanzar acuerdos que mejoren la operación del Programa.

Para la conformación del Programa, la DGDUS realiza el monitoreo y supervisión de las actividades realizadas en las Delegaciones SEDESOL, con la finalidad de apoyar el desarrollo de los procesos que culminan con la entrega de los apoyos, así como su vigilar el cumplimiento de la normatividad prevista en las Reglas de Operación y Lineamientos Técnico-Operativos, identificando de igual manera las áreas de oportunidad para proveer de información a las áreas responsables que se encargan de la implementación de las acciones correctivas o preventivas correspondientes.

Por otro lado, la DGDUS participa en la instrumentación de las acciones de Contraloría Social conjuntamente con la CORETT, previendo la participación de los beneficiarios, para que vigilen mediante la integración de los Comités de Contraloría Social, la correcta aplicación y distribución de los subsidios a la población beneficiaria del Programa. Dicho proceso de contraloría social lo desarrollan localmente las Delegaciones de la SEDESOL y la CORETT, así como la atención de quejas, inconformidades y denuncias presentadas, siguiendo los lineamientos vigentes emitidos por la Secretaría de la Función Pública.

Como una parte de éste proceso de comunicación con los operadores del Programa en las Delegaciones, se ha puesto especial énfasis para que contribuyan a proponer soluciones en la problemática de la operación y al mismo tiempo se fortalezca la comunicación entre el personal de nivel central y sus contrapartes en las Delegaciones SEDESOL.

#### **4. Entrega de apoyos**

El apoyo federal (subsidio) lo otorga la SEDESOL a través de la instancia ejecutora (CORETT) en sus correspondientes Delegaciones Estatales, previa autorización de la DGDUS a través de la radicación de recursos (trimestral) a la CORETT (Dirección General)

instancia que administra los recursos conforme a las acciones programadas en cada entidad federativa.

A cada entidad federativa se le asignan las acciones programadas y un monto que las ampara. A partir de esta “meta programada” se inician los trabajos entre las Delegaciones CORETT y SEDESOL.

A continuación se enuncian los procesos relativos a la entrega de apoyos del PASPRAH.

1. **Información de Programa.**- Los avecindados que requieran de la regularización de su lote a través del PASPRAH, pueden informarse sobre el Programa por medio de la página de Internet de la CORETT y de la SEDESOL; a través de trípticos y otro tipo de material impreso o bien por orientación directa por parte del personal de ambas instituciones en brigadas de campo que ambas realizan, para posteriormente acudir a las oficinas de la CORETT o a la Delegación de la SEDESOL correspondiente para iniciar con el proceso de selección para que en última instancia, de cumplir con la normatividad prevista en las Reglas de Operación y Lineamientos Técnico-Operativos, se le asigne el subsidio a los beneficiarios.
2. **Registro del posible beneficiario.**- El solicitante acude a la SEDESOL y /o a Delegación CORETT. En las oficinas de las delegaciones CORETT se registran en un listado preliminar de solicitantes conforme a los requisitos establecidos en la normatividad de las Reglas de Operación del PASPRAH.
3. **Registro de CIS y calificación en Sistema PASPRAH.**- El personal de la CORETT, inicia el llenado de la CIS y recopila los documentos requeridos al solicitante establecidos como parte de los requisitos de elegibilidad de cada beneficiario. Una vez requisitada la CIS se procede a su captura y revisión en el SISTEMA PASPRAH por parte de la Delegación de la CORETT. En caso de detectar errores en el llenado, las corrige por errores o en su defecto procede a dar de baja al beneficiario.

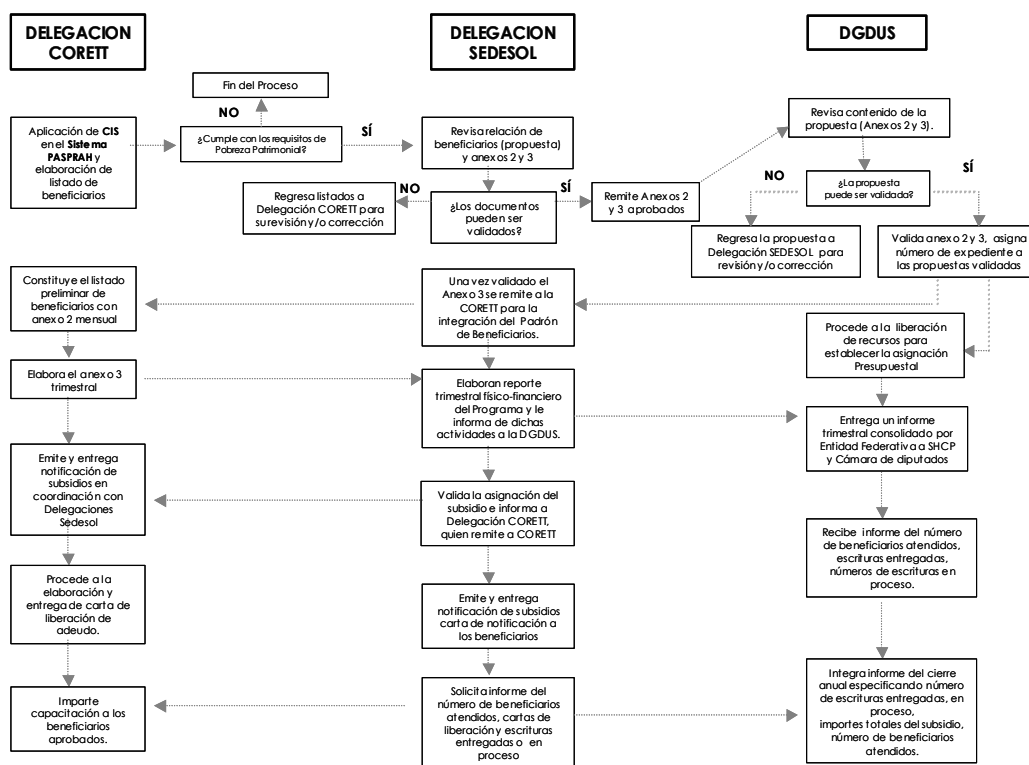
4. **Validación de CIS calificadas.-** Las Delegaciones CORETT envían la relación de beneficiarios que calificaron en el SISTEMA PASPRAH a las Delegaciones SEDESOL correspondientes para la verificación en campo y validación de asignación de subsidio.

**Listado de beneficiarios aprobados.-** Una vez validada la asignación del subsidio, las Delegaciones SEDESOL correspondientes envían a la CORETT el listado de beneficiarios aprobados y emite la notificación de subsidio.

5. **Control presupuestal de acciones y recursos.-** Las Delegaciones CORETT presentan ante las Delegaciones SEDESOL los listados de beneficiarios potenciales para su validación. Mensualmente la Delegación SEDESOL remite a la Delegación CORETT correspondiente los listados de los beneficiarios aprobados, elaborando el Anexo 2 (mensual) que es un documento oficial establecido en las Reglas de Operación, en el cual se establece el control presupuestal de las acciones y recursos por entidad federativa por propuesta; posteriormente se elabora el Anexo 3 (Trimestral) en donde se detallan las acciones por municipio y localidad por propuesta. Una vez firmados por ambos titulares de cada Delegación, se remiten a la DGDUS para su validación oficial.
6. **Asignación de número de expediente.-** Una vez recibidos los Anexos 2 y 3, la DGDUS procede a su revisión y en su caso asigna el número de expediente por propuesta validada por las Delegaciones SEDESOL. Este documento formaliza la asignación de subsidios por propuesta una vez suscrito el oficio correspondiente por el Director General de Desarrollo Urbano y Suelo, quien lo remite en original al titular de la Delegación SEDESOL con copia a la CORETT.



## DIAGRAMA PASPRAH



Las actividades que se llevan a cabo para asegurar que los apoyos lleguen a los beneficiarios son las siguientes: Cada Delegación SEDESOL, recibe de la Delegación CORETT un listado de beneficiarios (calificados en el Sistema PASPRAH) que se revisan conforme a la normatividad –Reglas de Operación y Lineamientos Técnico-Operativos- y se informa a la Delegación CORETT su aprobación o rechazo.

Para garantizar que los apoyos sean entregados a los beneficiarios se lleva un control técnico en cada Delegación SEDESOL a través de tres formatos denominados: **Anexos Técnicos**<sup>1</sup> establecidos en los Lineamientos Técnicos-Operativos 2008, mismos que complementan la información de los beneficiarios calificados por el SISTEMA PASPRAH y en donde se sustenta la aprobación o rechazo de los posibles beneficiarios posterior a la visita al lote y verificación del posesionario por parte de la Delegación SEDESOL.

<sup>1</sup> Anexos Técnicos AT-01, AT-02 y AT-03 obligatorios para todas las Delegaciones SEDESOL y que trimestralmente son enviados a la DGDUS para su revisión y control.

Los Anexos Técnicos se refieren a tres formatos que se diseñaron por parte de la DGDUS con el objetivo de sistematizar la información recibida por la CORETT que se valida por parte de las Delegaciones SEDESOL en lo relativo a la aplicación de los subsidios.

Dichos Anexos denominados: AT-01, AT-02 y AT-03. El primer formato de reporte se denomina **Relación de beneficiarios por poblado definido por la CORETT con información básica (CIS) con clave PASPRAH-AT-01**, que tiene como objetivo sistematizar el universo de atención del programa conforme a la información registrada por CORETT (CIS) que se presentará de forma resumida y complementada con información de campo.

La información de campo se refiere al registro de la visita realizada a los lotes clasificados por CORETT que permita a la Delegación SEDESOL sustentar la aprobación del subsidio y en su caso notificación del mismo.

El segundo formato que se denomina **Reporte de Visita de Poblado CORETT con clave PASPRAH-AT-02** en el cual se integrará con la descripción de las características por poblado en los siguientes temas: Infraestructura urbana, calles, espacios públicos, equipamiento urbano y áreas de riesgo. Este reporte se integrará con información de la CIS y trabajo de campo desarrollado por el personal asignado al Programa PASPRAH.

El tercer formato se denomina **Reporte de visita para lotes improcedentes con clave PASPRAH-AT-03** que se presentará cuando existan lotes improcedentes para la aplicación del subsidio. En él, podrá describir las características por las cuales no es viable asignar un subsidio sustentándose con base en las Reglas de Operación, Lineamientos técnico-operativos y la verificación en campo. Se sugirió la incorporación de gráficos (croquis de localización de lotes y en su caso fotografías) que permitan sustentar la improcedencia para la aplicación del subsidio.

Una vez aprobados los beneficiarios, se remite el listado a la Delegación CORETT y se procede a elaborar el **Anexo 2 de Autorización**, en donde se especifican las acciones y el monto total por estado y por número de propuesta. Es importante señalar que el número de

propuestas puede ser variable. Trimestralmente se elaboran los **Anexos 3 de Autorización por** localidad, que de igual manera se remiten a cada Delegación para la firma de los titulares. Ambos Anexos originales y rubricados se remiten a la DGDUS para su conocimiento, control presupuestal y validación oficial.

Una vez conformado los Anexos de Autorización 2 y 3, la Delegación SEDESOL procede a elaborar las **notificaciones** para cada beneficiario, en donde se especifica el monto del subsidio asignado a cada beneficiario y las características del lote, ubicación geográfica y número de folio individual asignado por el Sistema PASPRAH en donde se aplicará el recurso. Este documento es rubricado en original por los titulares de las Delegaciones SEDESOL y CORETT. Paralelamente, la Delegación CORETT procede a elaborar la **carta de liberación de adeudo** con la cual posteriormente se entregarán las escrituras al beneficiario del programa.

Otra actividad que involucra el cumplimiento de los apoyos, es la contraloría social en donde los beneficiarios participan formalmente en la supervisión de los recursos a través de un comité de seguimiento y transparencia de los recursos.

***Dificultades (operativas, locales, de actitud de los beneficiarios o de las organizaciones, etc.) que enfrenta el programa para entregar los apoyos.***

**1.- Validación de campo.-** Las características geográficas de cada entidad estatal, determinan una serie de problemas de características diversas. Las distancias y la limitada disponibilidad de vehículos propios del Programa, determinan que los trabajos de validación por parte de las Delegaciones SEDESOL resulten lentos. Una vez realizada esta actividad, se procede a realizar un trabajo de análisis (gabinete) en donde el personal operativo del Programa debe conformar un listado oficial y proceder a capturar la información de campo. Esta información se remite a la Delegación CORETT para su conocimiento y para la elaboración de los Anexos de Autorización ya definidos anteriormente.

**2.- Proceso continuo dependiente de CORETT.-** El proceso es continuo entre ambas instituciones, conforme la Delegación CORETT presenta listado de beneficiarios en distintas propuestas. La SEDESOL, valida las CIS presentadas, para continuar el proceso de aprobación de beneficiarios.

**3.- Notificaciones.-** Una vez validada la asignación de subsidio por el trabajo de campo, la aplicación de subsidios se concreta con la elaboración y entrega de las notificaciones. Una vez elaboradas, la Delegación SEDESOL y en algunos casos la CORETT realizan eventos en donde se entregan de manera personal las notificaciones. Esta actividad se realiza lote por lote por parte del personal operativo del Programa, lamentablemente si el beneficiario no se encuentra en su domicilio, la notificación es devuelta a las oficinas de la SEDESOL para una posterior entrega, lo que representa desplazamientos continuos del personal operativo.

**4.- Vehículos, equipo de computo y fotográfico.-** En el presente año, la partida presupuestal no permitió la adquisición de vehículos del Programa, por lo que esta actividad se realiza bajo los recursos existentes de cada Delegación SEDESOL. En algunos casos se realiza con la colaboración del personal de la CORETT con los recursos de esta. Situación que implica coordinación en la disponibilidad de vehículos oficiales y personal operativo con otras actividades (gabinete o campo). Respecto al equipo de cómputo, este tampoco pudo ser adquirido debido a normatividad institucional que a la fecha no ha permitido la adquisición de esta. Dentro de las partidas no se incluyó la posibilidad de adquirir cámaras fotográficas para el apoyo del trabajo requerido (registro fotográfico de lotes).

**5.- Cartas de Liberación.-** Respecto a la entrega de Cartas de liberación, proceso en el que la CORETT es responsable refiere a que en algunos casos los beneficiarios se les convoca a eventos para recibirla (se repiten situaciones de desplazamientos de poblados distantes bajo el costo por los mismos beneficiarios); y que depende de otros procesos externos que requieren un mayor tiempo, externo al ejercicio fiscal (escrituración ante notarios y su formalización ante el Registro Público de cada entidad). Lo cual no garantiza que el documento formal se entregue en menor tiempo.

### ***Ajustes al modelo de entrega de apoyos para sortear esas dificultades.***

- Se han tomado decisiones en conjunto entre ambas instituciones (SEDESOL-CORETT) para la utilización de vehículos destinados a otras actividades, equipo de cómputo y cámaras fotográficas; o en algunos casos aportación personal de equipos por parte del personal asignado al Programa.
- La organización del trabajo de campo se ha realizado con la colaboración del personal operativo de ambas instituciones.
- En cuanto a la entrega de notificaciones en localidades lejanas o que por sus características geográficas han existido problemas, se han realizado recorridos de campo en donde se registra en la CIS, se valida por parte de personal de la SEDESOL y si procede la asignación de subsidio se solicita la firma de notificación en un solo evento.

## **5. Registro de operaciones programáticas y presupuestarias**

El presupuesto anual para el Programa queda autorizado en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) dentro del ramo 20 que corresponde al Desarrollo Social. Los recursos asignados al Programa son concentrados en la Tesorería de la Federación; es registrado en el Sistema Integral de Presupuesto y Contabilidad (SIPREC) y se ejerce de acuerdo al calendario operativo y las metas presupuestarias definidas en el Acuerdo de Coordinación suscrito por la Subsecretaría de Desarrollo urbano y Ordenación del Territorio, la CORETT y por la DGDUS, tal y como lo prevén las Reglas de Operación.

El proceso de programación presupuestaria del recurso, así como la entrega de apoyos quedan registrados en dos sistemas de información los cuales permiten el ejercicio del recurso en los tiempos establecidos: el Sistema Integral de Presupuesto y Contabilidad (SIPREC) es el sistema institucional de la SEDESOL a través del cual se controla el ejercicio del presupuesto, así como de las modificaciones presupuestarias entre otras, ampliaciones, reducciones y adiciones.

Todos los procesos de programación se encuentran descentralizados, y cada unidad responsable puede operar el sistema incluyendo las Delegaciones de la SEDESOL. Se cuentan con procesos de interfase en el segundo sistema: Sistema Integral de Administración Financiera Federal (SIAFF) el cual alimenta al SIPREC en los movimientos presupuestarios CLC's, reintegros y oficios de rectificación, la unidad responsable del Programa alimenta este sistema para que pueda generar reportes sobre Cuentas por Liquidar Certificadas (CLC); presupuesto ejercido, modificado o avance financiero del Programa.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público envía a la Dirección General de Programación y Presupuesto de la SEDESOL una base de datos que confirma la información de los diversos movimientos, que adicionalmente la coordinación presupuestal emite en cortes mensuales sobre el avance financiero del Programa (Presupuesto Modificado y Ejercido).

Finalmente se debe señalar que los gastos de operación del Programa<sup>2</sup> se ejercen con base en la normatividad vigente, Reglas de Operación, lineamientos y otras normas, se registran cada vez que se liberan recursos mediante la emisión de las CLC para atender los requerimientos de las Delegaciones SEDESOL, y su registro se ve reflejado en el SIPREC con afectación directamente a la clave presupuestaria correspondiente de cada Delegación.

## **6. Rendición de cuentas, transparencia y difusión de información**

De acuerdo con los artículos 13,14 y 18 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la información Pública Gubernamental, se solicita a cada una de las Delegaciones revisar sus archivos documentales para identificar la información que debe ser clasificada, y de acuerdo con lo requerido, realizar las solicitudes adicionales con la finalidad de integrar una respuesta en tiempo y forma, apegada a la Ley y al Reglamento de la materia sobre la transparencia, sobre los requerimientos presentados por los beneficiarios del Programa con relación a la Aplicación del subsidio, a su transparencia en la aplicación y a la difusión de información.

---

<sup>2</sup> Del monto total de los subsidios federales autorizados al Programa, se deberá descontar el equivalente a siete por ciento, para apoyar los gastos de operación y evaluación externa del Programa, para ser ejercidos por la SEDESOL, incluyendo sus Delegaciones.

La DGDUS a través de las Delegaciones SEDESOL, cuenta con Módulos de Atención Ciudadana y de Contraloría Social, donde son atendidas, vía telefónica, (central o estatal), de manera escrita (oficios, correo convencional) o electrónica (correo electrónico), las inquietudes y solicitudes de los beneficiarios para la resolución de los casos que así lo ameriten y dar seguimiento a la demanda social que presentan.

En lo que respecta a información estratégica considerada “confidencial” por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la información Pública Gubernamental, y la contenida en las encuestas, evaluaciones, padrones y expedientes, la DGDUS respeta lo estipulado en dicha norma artículos 18 y 19 de la citada Ley y su reglamento.

La finalidad de estas actividades es contribuir a la operación efectiva del Programa, estableciendo canales de comunicación confiables y oportunos con los beneficiarios, sus familias y comunidades, la sociedad civil y el público en general.

## 7. Fortalezas, Retos y Recomendaciones

Nombre de la dependencia y/o entidad que coordina el programa: SEDESOL a través de la DGDUS

Nombre del programa: Programa de Apoyo a los Vecindados en Condiciones de Pobreza Patrimonial para Regularizar Asentamientos Humanos Irregulares (PASPRAH)

Tema de Análisis	<b><i>Fortaleza y Oportunidades/Debilidad o amenaza</i></b>	Referencia	Recomendación Referencia de la recomendación
<i>Fortaleza y Oportunidad</i>			
Selección de beneficiarios	Los criterios de selección son claros y específicos: que los hogares estén en pobreza patrimonial y que se ubiquen en las áreas sujetas a regularización por parte de la CORETT y para las cuales tiene facultad de dominio.	1.2 Procedimientos para seleccionar las áreas geográficas en las que ejecuta el Programa	No Aplica
Selección de beneficiarios	Se amplió la cobertura del Programa determinando áreas de influencia de las localidades urbanas con lo cual ha sido posible beneficiar a un número mayor de áreas sujetas a regularización por parte de la CORETT y para las cuales tiene facultad de dominio.	1.2 Procedimientos para seleccionar las áreas geográficas en las que ejecuta el Programa	No Aplica
Selección de beneficiarios	La difusión del Programa se realiza de manera conjunta por parte de las Delegaciones de la SEDESOL y de la CORETT.	1.3 Mecanismos de difusión	No Aplica
Integración del padrón de beneficiarios	Las Delegaciones SEDESOL verifican en sitio respecto a las condiciones manifestadas en la CIS aplicada por la instancia ejecutora a los solicitantes, con lo se minimiza la posibilidad de que reciban el apoyo hogares que no se	2.3. Actualización e integración de padrones	No Aplica



Tema de Análisis	<b><u>Fortaleza y Oportunidades/Debilidad o amenaza</u></b>	Referencia	Recomendación Referencia de la recomendación
	encuentran en pobreza patrimonial.		
Mecanismos de Atención	Se dispone de una estructura organizacional (recursos humanos) importante, lo que permite una cobertura satisfactoria del Programa.	3.1. Estructura organizacional	No Aplica
Mecanismos de Atención	La DGDUS mantiene estrecha comunicación con el personal que opera el programa en delegaciones, lo que redundará en la mejora de la operación del Programa.	3.3. Comunicación y acciones en las Delegaciones de la SEDESOL	No Aplica
Mecanismos de Atención	Existe estrecha coordinación con la instancia ejecutora única del Programa (CORETT), Organismo sectorizado en la SEDESOL.	3.2. Coordinación con otras Unidades Administrativas de la Institución	No Aplica
Entrega de Apoyos	Para garantizar que los apoyos sean entregados a los beneficiarios se lleva un control técnico en cada Delegación SEDESOL a través de mecanismos de control y seguimiento que complementan la información de los beneficiarios calificados por el SISTEMA PASPRAH.	4. Entrega de apoyos	No Aplica
Registro de operaciones programáticas y presupuestarias	El Programa utiliza sistemas de información (SIAFF-SIPREC) que permiten el control en el ejercicio del recurso.	5. Registro de operaciones programáticas y presupuestarias	No Aplica
Rendición de Cuentas, transparencia y difusión de información	Se cuenta con mecanismos de atención ciudadana que permiten la atención inmediata a las quejas, denuncias y/o sugerencias	6.3 Mecanismos de quejas, denuncias y sugerencias de los beneficiarios. (párrafo 1)	No Aplica

Tema de Análisis	<b><u>Fortaleza y Oportunidades/Debilidad o amenaza</u></b>	Referencia	Recomendación Referencia de la recomendación
	de los beneficiarios.		

Tema de Análisis	<b><u>Fortaleza y Oportunidades/Debilidad o amenaza</u></b>	Referencia	Recomendación Referencia de la recomendación
<b><i>Debilidad o Amenaza</i></b>			
Selección de beneficiarios	El tiempo estimado en que se realiza el proceso es de 30 a 60 días, debido principalmente a lo limitado de los recursos materiales.	1.5. Tiempos en el proceso de incorporación de beneficiarios	Proporcionar mayor apoyo a las Delegaciones SEDESOL (recursos materiales)
Integración del padrón de beneficiarios	El Padrón lo integra la instancia ejecutora (CORETT), lo que ocasiona que la DGDUS no tenga intervención directa para su integración.	2.3. Actualización e integración de padrones	Definir que la SEDESOL a través de la DGDUS revise el Padrón de Beneficiarios previo a su entrega a la D.G. de Geoestadística y Padrones de Beneficiarios.
Mecanismos de atención del Programa	En el caso particular de los recursos materiales, en el primer año de operación del PASPRAH no han sido cubiertas todas las necesidades de las Delegaciones SEDESOL (equipos de cómputo y vehículos).	3.1 Estructura organizacional del programa	Recomendar se agilicen los trámites ante la Oficialía Mayor de la SEDESOL para que se apoye a las Delegaciones SEDESOL con los apoyos materiales necesarios para la operación
Mecanismos de atención del Programa	El Programa en nivel central esta operando con equipo informático (hardware) que no tiene la capacidad necesaria para manejar el volumen de datos requeridos.	3.1 Estructura organizacional del programa	Gestionar la adquisición de hardware necesario para procesar la información
Mecanismos de atención del Programa	El programa no ha podido ofrecer una estabilidad laboral relativa al personal de honorarios en las delegaciones, provocando la	3.1 Estructura organizacional del programa	Ampliar el periodo de contratación del personal de honorarios en las delegaciones.

Tema de Análisis	<i><u>Fortaleza y Oportunidades/Debilidad o amenaza</u></i>	Referencia	Recomendación Referencia de la recomendación
	rotación constante.		
Rendición de Cuentas, transparencia y difusión de información	Por recortes presupuestales se reduce la capacidad del programa para atender las quejas, denuncias y sugerencias de los beneficiarios.	6. Rendición de Cuentas, transferencia y difusión de información	Asegurar la asignación de los recursos. Esta recomendación rebasa las atribuciones del programa.

## 8. Conclusiones

El PASPRAH en su primer año de operación ha requerido constituir la infraestructura humana y material necesaria para su implementación, circunstancia que se refleja en los distintos procesos impactando su funcionamiento de la siguiente manera:

*Selección de Beneficiarios.* En este rubro se debe destacar que los criterios de selección en el PASPRAH son claros y específicos, asimismo resalta el incremento de la cobertura del Programa determinando áreas de influencia de las localidades urbanas con lo cual ha sido posible beneficiar a un número mayor de áreas sujetas a regularización. Sin embargo, la limitación de los recursos materiales ha impactado en retrasar el desarrollo del proceso de selección de beneficiarios.

*Integración de un Padrón de Beneficiarios.* Destaca el hecho de que las Delegaciones SEDESOL verifican en sitio respecto a las condiciones manifestadas en la CIS aplicada por la instancia ejecutora a los solicitantes, con lo se minimiza la posibilidad de que reciban el apoyo hogares que no se encuentran en pobreza patrimonial.

*Mecanismos de Atención.* El PASPRAH es un Programa de la SEDESOL en el cual la CORETT, Organismo Federal, es la instancia ejecutora lo que ha derivado en que exista

estrecha coordinación entre ambas instituciones. De igual forma destaca el que se dispone de una estructura organizacional (recursos humanos) importante, lo que permite una cobertura satisfactoria del Programa, no obstante como ya se indicó se requiere fortalecer el rubro correspondiente a recursos materiales.

*Entrega de Apoyos.* En cuanto a este punto señalar que para garantizar que los apoyos sean entregados a los beneficiarios se implementó un control técnico en cada Delegación SEDESOL a través de mecanismos de control y seguimiento que complementan la información de los beneficiarios calificados por el SISTEMA PASPRAH. Tal esquema quedó regulado en los Lineamientos Técnico-Operativos del Programa.

*Registro de Operaciones Programáticas y Presupuestarias.* El Programa utiliza los sistemas de información institucionales (SIAFF- SIPREC) que garantizan el control en el ejercicio del recurso.

*Rendición de Cuentas, Transparencia y Difusión de Información.* Paulatinamente se han implementado los mecanismos de atención ciudadana que permiten dar atención inmediata a las quejas, denuncias y/o sugerencias de los beneficiarios. De igual manera el PASPRAH, como todos los Programas Sociales disponen del esquema de contraloría social con objeto de contar con instancias de control en las que participan los propios beneficiarios.

En síntesis el PASPRAH en su primer año de funcionamiento no ha sido la excepción y se ha enfrentado a dar resultados sin disponer en su etapa inicial con los apoyos suficientes de organización, recursos humanos, esquemas de coordinación, etc., situación que se ha venido solventando a lo largo del año en la mayoría de los aspectos. Como rubro pendiente, tal y como se ha señalado en diversos apartados del documento ha sido el apoyo referido a los recursos materiales (equipo de cómputo, vehículos, cámaras fotográficas, etc.) para el personal del PASPRAH, tanto al de oficinas centrales como al de las Delegaciones SEDESOL. No obstante, tal carencia se fue atendiendo de manera parcial con apoyos proporcionados con bienes propios de las distintas Unidades Administrativas, situación que debe ser resuelta invariablemente por el propio Programa durante 2009 con el apoyo de las instancias administrativas de la propia Dependencia.



## 9. Equipo de Trabajo

El equipo de trabajo encargado de elaborar el presente análisis es el siguiente:

<b>Nombre</b>	<b>Cargo</b>	<b>Función</b>
Arq. José Luis Llovera Abreu	Director General de Desarrollo Urbano y Suelo	Coordinación General del Programa
Lic. Rafael Vargas Muñoz	Director de Suelo Urbano	Coordinación Operativa del Programa
Lic. Raúl Medina Femat	Personal de Honorarios	Coordinación Administrativa y Presupuestal
Lic. Deidre Cárdenas Delgado	Personal de Honorarios	Coordinación Técnica
Lic. Rafael Zamora García	Personal de Honorarios	Coordinación del Sistema de Información

## 10. Fuentes de información

- Reglas de Operación del Programa de Apoyo a los Avecindados en Condiciones de Pobreza Patrimonial para Regularizar Asentamientos Humanos Irregulares (PASPRAH), para el Ejercicio Fiscal 2008.
- Lineamientos Técnico-Operativos 2008 del PASPRAH.
- Matriz de Marco Lógico 2008 del Programa de Apoyo a los Avecindados en Condiciones de Pobreza Patrimonial para Regularizar Asentamientos Humanos Irregulares.
- Diagnóstico del PASPRAH (elaborado por la Dirección General de Prospectiva de la Subsecretaría de Prospectiva, Planeación y Evaluación).