

**Evaluación de Diseño (Complemento SEDESOL) del
Programa de Apoyo a los Vecindados en Condiciones de Pobreza
Patrimonial para Regularizar Asentamientos Humanos Irregulares
(PASPRAH)**

**Informe Final en Cumplimiento a los Términos de
Referencia del Complemento SEDESOL**

Universidad Autónoma Metropolitana, Xochimilco

Diciembre de 2008

ÍNDICE

Resumen ejecutivo

Introducción

Capítulo 1. Evaluación de diseño

Capítulo 2. Principales fortalezas, retos y recomendaciones

Capítulo 3. Conclusiones

Bibliografía

Resumen Ejecutivo

El Programa de Apoyo a los Vecindados en Condiciones de Pobreza Patrimonial para Regularizar Asentamientos Humanos Irregulares (PASPRAH) tiene como objetivo reducir la proporción de hogares urbanos que en pobreza patrimonial, en asentamientos humanos irregulares y en lotes sin escrituración. Para justificar su intervención, el PASPRAH mezcla varios enfoques sobre las implicaciones negativas del problema que atiende, según se considere un programa de política social, un programa de desarrollo urbano o, inclusive, un mecanismo de financiamiento de las actividades de regularización.

Existen evidencias de que la regularización de los asentamientos irregulares mejora las condiciones de vida de los beneficiarios; sin embargo, también existen evidencias de que la regularización tiene consecuencias negativas para el desarrollo urbano porque, entre otros efectos negativos, aumenta la venta ilegal de lotes ejidales y genera incentivos para el establecimiento de asentamientos humanos irregulares.

Se carece de una estimación del número y características de los hogares en pobreza patrimonial en asentamientos humanos irregulares y sin títulos de propiedad que existen actualmente y los que se agregarían en los próximos años, por lo que no se conoce la diferencia entre las metas de mediano plazo que se propone realizar el PASPRAH y lo requerido para atender el problema.

El PASPRAH no tiene un plan estratégico de cobertura que indique las regiones prioritarias, las etapas y metas a cumplir anualmente; así como los recursos requeridos para ello. Se necesita que el PASPRAH diseñe un plan de atención de la población objetivo, indicando, por un lado, criterios para definir regiones prioritarias y etapas y, por el otro, los recursos que se requerirían en el mediano y largo plazo. Cabe aclarar que la versión preliminar de las ROP 2009 dispone que se emita un oficio sobre asignación de subsidios, en el que se detalle la metodología y fórmulas para calcular la distribución de recursos por entidad y municipios.

El PASPRAH se adaptó a un programa que venía ejecutando CORETT; a las actividades normales de ésta se agregó la de financiar la escrituración de lotes de los vecindados en pobreza patrimonial con adeudos ante CORETT. Los mecanismos de transferencia de recursos y la modalidad de pago aseguran que el subsidio se aplique a la población

beneficiaria que cumple con la normatividad. La flexibilidad de la CORETT para transferir recursos entre entidades federativas facilita el cumplimiento de las metas.

El modelo de gestión del PASPRAH ha generado estructuras operativas paralelas en las entidades federativas, lo que ha implicado que se duplique el levantamiento de las CIS con el proceso de verificación de las mismas. Por ello, es conveniente sustituir la Actividad de verificación en campo de las CIS por un mecanismo que verifique a través de un muestreo aleatorio la veracidad de la información proporcionada por las CIS, para asegurar la asignación del subsidio conforme a los criterios de elegibilidad. De esta manera, los costos por subsidio entregado podrían reducirse.

No se puede analizar si los costos del Programa son razonables porque no todos los costos operativos han sido cuantificados. Ni la DGDUS ni la CORETT han estimado los costos indirectos asociados a la operación; sólo se tiene lo que se gasta en los honorarios y viáticos del personal del PASPRAH, sin incluir al personal de CORETT o los gastos de renta de instalaciones, mobiliario, equipo y similares.

Las CIS permiten obtener información pertinente, oportuna y con calidad sobre los beneficiarios con la cual pueden estimarse diversos indicadores de gestión y de desempeño del Programa. Las CIS se capturan en un Sistema Informático, controlado por SEDESOL, que valora si el solicitante está en pobreza patrimonial. La información que se recaba también es útil para elaborar informes sobre el número de lotes que fueron regularizados, el número de escrituras entregadas y el monto de adeudos pagados a CORETT. Con esta base de datos, la CORETT realiza autoevaluaciones e informes de gestión de manera trimestral.

Existe una discusión sobre la conveniencia de que el Estado establezca programas de regularización debido a que no se han cuantificado los impactos que el otorgamiento del apoyo genera en la expansión de los asentamientos humanos irregulares. Los subsidios para la regularización podrían provocar que las familias en lotes irregulares con recursos para escriturar decidan esperarse a obtener el subsidio, comportándose de manera que sean incluidas dentro de la población objetivo. Además, estos subsidios significan un incentivo para que otras familias también se ubiquen en lotes irregulares. Por ello, se debe valorar la conveniencia de cancelar un subsidio que tiene como objetivo beneficiar a familias que registraron el comportamiento que se desea eliminar.

Introducción

Se realiza esta evaluación en atención a los Términos de Referencia (TdR) establecidos por la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), como complemento a la Evaluación de Diseño 2008 del Programa de Apoyo a los Vecindados en Condiciones de Pobreza Patrimonial para Regularizar Asentamientos Humanos Irregulares (PASPRAH).

El reconocimiento por parte de la SEDESOL, a través de las instancias normativas y operativas del Programa (Dirección General de Desarrollo Urbano y Suelo, Dirección General de Evaluación y Monitoreo de los Programas Sociales, y Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra), de la relevancia de la evaluación ha facilitado que los trabajos se realicen mediante un proceso ordenado y sistemático. Cabe destacar la buena disposición de los funcionarios de las áreas responsables del Programa para compartir la información y apoyar la realización de esta investigación.

La evaluación se efectúa con base en documentación entregada por las diferentes instancias. Esta evaluación responde a preguntas planteadas por SEDESOL, de manera complementaria a la evaluación de diseño normada por CONEVAL, sobre los siguientes cuatro temas: i) justificación y diagnóstico del Programa, ii) estrategia de cobertura y iii) organización y gestión, y iv) seguimiento y monitoreo.

Capítulo I. Evaluación de Diseño: Complemento SEDESOL

1. ¿Se ha identificado de manera clara el problema que el programa desea atender?

No. Si bien se puede identificar a los hogares urbanos que están en pobreza patrimonial, en asentamientos humanos irregulares y en lotes sin títulos de propiedad como el problema del PASPRAH, no se tiene una definición precisa de cuáles son las implicaciones negativas del problema. Por un lado, se considera un programa de política social, que busca mejorar el bienestar de las familias en pobreza y, por el otro, un programa de desarrollo urbano enfocado a ordenar el territorio; inclusive, en ocasiones se concibe como un mecanismo de financiamiento de las actividades de regularización de los asentamientos humanos irregulares.

2. ¿Existe evidencia empírica o teórica que sustente las acciones realizadas por el programa para atender el problema identificado?

No. Si bien en la evaluación realizada por el Colegio Mexiquense¹ se presentan evidencias de que la regularización de los asentamientos irregulares mejora las condiciones de vida de los beneficiarios, existe una discusión sobre la conveniencia de que el Estado establezca programas de regularización de los asentamientos humanos irregulares debido a que no se han cuantificado los impactos que el otorgamiento del apoyo genera en la expansión de los asentamientos humanos irregulares. En el mismo estudio² se indica que la regularización tiene consecuencias negativas para el desarrollo urbano porque, entre otros efectos negativos, “aumenta la venta ilegal de lotes ejidales”.

El mismo estudio concluye que “a pesar de que se ha hecho un reconocimiento oficial de los efectos perversos de la regularización, las distintas administraciones han mantenido los esquemas tradicionales de ordenamiento territorial bajo la misma fórmula: legalizar lo ilegal”³.

¹ Colegio Mexiquense. *Análisis de los Impactos de las Acciones de la CORETT*. Síntesis Ejecutiva, 2006, p. 7.

² Ibid. Resumen ejecutivo, p.4.

³ Ibid. Volumen I, p. 53.

3. ¿Existen otras acciones o programas públicos o privados para atender el problema identificado? En el contexto de esta oferta de acciones o programas ¿cuál es la contribución relativa que el programa realiza a la atención del problema?

En primer lugar, el PASPRAH aprovecha las tareas de regularización que realiza CORETT como parte de su operación normal. Como el PASPRAH es el único programa que actualmente otorga subsidios a los vecindados ubicados en polígonos donde CORETT tiene reserva de dominio, con el fin de que escrituren sus lotes y se inscriban en el Registro Público de la Propiedad, puede servir como punto de partida para que operen los programas públicos que promueven la adquisición, mejoramiento y ampliación de vivienda, ya que todos ellos establecen como requisito la documentación que acredita la posesión del lote. Entre ellos destacan los programas que desarrolla FONHAPO.

El Programa de Certificación de Derechos Ejidales (PROCEDE), en su vertiente de otorgar seguridad jurídica a lotes urbanos, podría duplicarse con el PASPRAH si éste amplía su población objetivo para atender a las familias que presentan el problema de falta de título de propiedad de sus lotes, pero que están ubicados fuera de los asentamientos humanos donde CORETT tiene reserva de dominio.

Los administradores y operadores del Programa no presentaron ninguna evidencia que muestre que examinaron la posibilidad de que existan complementariedades o duplicidad de acciones con otros programas federales.

4. ¿Se ha estimado la demanda y oferta por bienes y/o servicios necesarios para satisfacer la necesidad detectada para todo el horizonte de implementación del programa? ¿Cuál es el tamaño del problema al que se enfrenta el programa (diferencia entre oferta y demanda existente)?

No. El Programa no ha cuantificado la población potencial que tiene el problema que busca atender. Tampoco ha cuantificado el número de lotes que podrían escriturarse, considerando una previsión realista del presupuesto que podría recibir el Programa o los recursos humanos con que contaría. En consecuencia, se carece de una estimación de la brecha que se registra actualmente y la que se registraría en los próximos años entre el número de hogares en asentamientos humanos sin título de propiedad y las acciones previsibles del Programa.

5. ¿Podrían existir barreras adicionales que dificulten la provisión de servicios públicos (por ejemplo: culturales, sociales)? ¿cuáles?

No. El PASPRAH no enfrenta resistencias sociales, culturales o políticas entre los vecindarios que se ubican en los polígonos donde la CORETT tiene facultad de dominio, para que se regularicen sus lotes y reciban la escrituración. Ello se debe a que el proceso de promoción y difusión del Programa, así como la capacitación sobre las implicaciones de éste que realizan las instancias ejecutoras, propician que los beneficiarios potenciales muestren su aceptación al cubrir la parte complementaria, si el costo de la escrituración rebasa el monto de los \$7,000.00 que constituye el subsidio.

6. ¿Están caracterizadas las distintas poblaciones (población de referencia, potencial y objetivo) a las cuáles va dirigida el programa? En caso de no existir una definición puntual, el evaluador deberá proponer dicha definición y realizar la caracterización correspondiente.

No. La población beneficiaria sí está suficientemente caracterizada en términos relevantes para el Programa, tanto en lo referente a las condiciones de la vivienda como a los atributos del jefe de familia, para lo cual se han aprovechado los datos de las Cédulas de Información Socioeconómica (CIS). Esas mismas características deberían de recabarse para la población objetivo, tanto la ubicada en asentamientos humanos donde la CORETT tiene reserva de dominio, como la ubicada en otros asentamientos humanos, si se considera que el PASPRAH debe ampliarse a esos asentamientos.

En el caso de la población potencial, lo primero que debe realizarse es su cuantificación. El procedimiento para llevar a cabo la cuantificación implica, en primer término, realizar el inventario de todos los asentamientos humanos irregulares del país. Actualmente, está en proceso un estudio para estimar este número de lotes irregulares. Una vez que se cuente con esta estimación, se deberá aplicar la CIS a una muestra representativa y expandir los resultados a todos los asentamientos irregulares, con el fin de cuantificar y caracterizar a los vecindados en condiciones de pobreza patrimonial, identificando a quienes no tienen escrituras sobre sus lotes. Para la población potencial, en adición a las variables de la CIS, también se debe identificar la ubicación geográfica y el tipo de propiedad original de los asentamientos humanos irregulares.

7. ¿El diagnóstico especifica los criterios y procedimientos para cuantificar a la población potencial y objetivo? ¿Los criterios y procedimientos utilizados por el programa en la estimación de la población potencial y objetivo son adecuados?

No. El Programa sólo tiene información sobre las personas solicitantes, tanto beneficiarias como rechazadas, a las cuales aplican las Cédulas de Información Socioeconómica. El Programa no ha cuantificado ni la población objetivo ni la población potencial; además, todavía no cuenta con procedimientos explícitos para ello. Actualmente, está en proceso un estudio para estimar el número de lotes irregulares. Una vez que se cuente con esta estimación será posible examinar qué proporción de esos lotes están en posesión de personas en pobreza patrimonial.

En la cuantificación de la población potencial se deberán utilizar los siguientes criterios: que sean familias en pobreza patrimonial, ubicadas en asentamientos humanos irregulares y que no cuenten con escrituras de sus lotes. Para la población objetivo, en adición a estos criterios, se requiere que se encuentren ubicadas en polígonos CORETT.

8. ¿Qué tipo de participación tienen o tendrán los beneficiarios en el desarrollo del programa? ¿Existe una participación de los potenciales beneficiarios en la fase de planeación del programa?

No. El diseño del Programa carece de un esquema de planeación para la toma de decisiones de manera concertada, entre los ejecutores y los beneficiarios potenciales. Se trata de un Programa que induce a que los avecindados acepten un subsidio y reciban la escrituración de su lote irregular; los beneficiarios participan de manera marginal en todo el desarrollo del Programa ya sea en la promoción y difusión del Programa, en el llenado de la solicitud y de la CIS, en la capacitación y en la firma del contrato con la CORETT. En los demás trámites (carta de liberación de adeudos, trámites ante el Registro Público de la Propiedad, entrega de escrituras) su participación se reduce a recibir la documentación que les entregan las Delegaciones de SEDESOL o de CORETT.

9. Cuantificación de la población potencial, objetivo y beneficiaria del programa. ¿Qué porcentaje de la población objetivo se atenderá anualmente?

El Programa estima beneficiar con el subsidio a 250,000 familias en los próximos cinco años, con un promedio de 50,000 apoyos anuales. Debido a que se carece de una estimación de la población objetivo no es posible calcular el grado de cobertura del Programa.

10. Analizar si los criterios de la priorización que se ha hecho, territorial, de género, etc. se consideran o no adecuados.

No se cuenta con criterios explícitos para determinar cuáles son las regiones, municipios y localidades prioritarias para destinar los subsidios. Tampoco existe una jerarquización por género. La única focalización es por ingreso, de acuerdo a lo establecido en las ROP, con el fin de dirigir el subsidio de manera específica a quienes tienen menor capacidad de pago. Como se comentó anteriormente, el nivel de ingreso no determina necesariamente la capacidad de pago de las familias, ya que algunas pudieran tener ahorros que les permitieran estar en mejores condiciones para sufragar los gastos de la escrituración.

Cabe agregar que en el ejercicio 2008 la CORETT seleccionó como primeros beneficiarios del subsidio a los solicitantes de vivienda de FONHAPO; cabe aclarar que los criterios de elegibilidad y los mecanismos de selección no son idénticos a los que se establecen en las ROP del PASPRAH, afectando la operación del Programa durante este año.

11. ¿Existe un plan de expansión territorial o a nivel individual del programa? ¿Dicho plan se considera adecuado?

No. En los Lineamientos Técnico-Operativos del Programa se establecen rangos de cobertura territorial del Programa, estableciendo criterios por tamaño de población y distancia de los asentamientos humanos respecto al centro de las localidades. Sin embargo, se carece de un plan estratégico de cobertura que indique regiones prioritarias, etapas y metas anuales en función de los recursos previsibles. Este plan de cobertura es particularmente relevante debido a que las metas que se plantean para los próximos años son muy reducidas en comparación con la magnitud que parece tener el problema a atender, considerando que en el diagnóstico base que dio origen al Programa se estima que podría haber 10 millones de hogares en lotes irregulares.

12. ¿Se considera que la estrategia de cobertura del programa es la adecuada? Describa las restricciones existentes para el programa (técnicas, financieras, operativas) y de acuerdo a estas proponer alternativas de cobertura. Para ello se deberá analizar si el programa forma o no parte de una estrategia de atención al problema identificado y cómo se inserta el programa en dicha estrategia. Para el caso de programas que otorgan más de un componente ¿Cuál es la estrategia mediante la cual se otorgan los componentes al mismo o a distintos beneficiarios? ¿Se han planeado esquemas (padrones) para documentar que un beneficiario necesita y recibe más de un tipo de apoyo?

No. Se carece de una estrategia de cobertura. Si bien se plantea asignar 250,000 subsidios en cinco años no se ha cuantificado la población objetivo, por lo que no se sabe cuál es la cobertura que se alcanzaría. Para cuantificar la población objetivo se requiere que la CORETT estime los posibles hogares a atender en el corto y mediano plazo, con base en el inventario de los polígonos donde tiene facultad de dominio y donde tiene instaurados procedimientos de expropiación, así como en la identificación de las familias que no han obtenido su título de propiedad y que se encuentran en pobreza patrimonial. A partir de ello, se podrá estimar la población objetivo y diseñar una estrategia de ampliación de la cobertura.

La cuantificación se vuelve más compleja si, en adición a los asentamientos humanos donde CORETT tiene reserva de dominio, se agregan todas las familias en pobreza patrimonial que se ubican en asentamientos humanos irregulares. En este caso, se podría utilizar el estudio que estima la magnitud de los asentamientos irregulares, al cual se hizo referencia anteriormente. Una vez cuantificados los lotes en estos asentamientos se deberá estimar el porcentaje de ellos que son poseídos por familias en pobreza patrimonial y sin escrituras.

Dado que se carece de estimaciones sobre la población objetivo y de un plan de cobertura a mediano plazo, no es posible valorar la adecuación de los recursos humanos y financieros para alcanzar las metas de cobertura.

Por último, es importante destacar que este Programa sólo tiene un componente y además establece que únicamente se puede tener un apoyo por familia; para verificar que se cumpla con este requisito, se cuenta con un padrón de beneficiarios.

13. ¿La estructura organizacional de la unidad responsable de operar el programa es adecuada para el logro de los componentes? En caso de que la unidad responsable opere otros programas explique si el operar un nuevo programa lleva a economías de escala, requiere de recursos humanos adicionales o de modificaciones sustanciales a la estructura orgánica de la unidad responsable.

Sí. El PASPRAH se adaptó a un Programa que venía ejecutando la CORETT; asimismo, para lograr el principal Componente el diseño contempló un esquema de coordinación entre CORETT, como instancia ejecutora, y la instancia coordinadora del PASPRAH, que se encuentra ubicada en la Dirección General de Desarrollo Urbano y Suelo; este esquema no propició la generación de economías de escala, ya que cada instancia desarrolla actividades distintas, aunque complementarias.

La instancia ejecutora no ha incrementado los recursos humanos y materiales adicionales con que cuenta en oficinas centrales o en sus delegaciones estatales, ni ha modificado su estructura operativa. Los gastos operativos de ésta continúan siendo los mismos. En cambio, la instancia coordinadora del PASPRAH ha incorporado recursos humanos en oficinas centrales y en las delegaciones estatales absorbiendo el 7% de los recursos del Programa, como costo operativo.

14. Analizar los mecanismos de coordinación al interior de la institución y con otras instituciones relacionadas

Las instancias institucionales involucradas en su coordinación y operación han establecido mecanismos de coordinación que favorecen el desarrollo del Programa. En cada una de esas instancias se ha definido un área específica responsable del PASPRAH y éstas realizan reuniones frecuentes para valorar su desempeño, lo que ha propiciado una mecánica operativa que ha permitido ajustar criterios normativos, así como para conciliar recursos presupuestales, elaborar el padrón de beneficiarios, regularizar lotes de la población objetivo y entregar la escritura correspondiente.

Las delegaciones estatales de ambas instancias trabajan en estrecha coordinación. Una de las actividades fundamentales de los responsables del PASPRAH en las delegaciones de SEDESOL es verificar la veracidad de cada una de las CIS levantadas por los operadores de CORETT. Para facilitar esta verificación, en algunas entidades los mismos operadores de CORETT acompañan al personal de las delegaciones de SEDESOL a realizar las verificaciones, lo que en alguna medida implica una duplicación.

Cabe señalar que la CORETT ha establecido mecanismos de coordinación con notarios públicos y con los responsables de los Registros Públicos de la Propiedad con lo cual permiten agilizar los trámites de escrituración.

15. Cuando se trate de programas que incorporan en su operación corresponsabilidad del beneficiario analizar si los mecanismos de participación de usuarios son los adecuados y en caso de existir evidencia analizar cómo han operado.

El PASPRAH permite la aplicación del subsidio en los polígonos donde la CORETT tiene facultad de dominio sin que obligue a los beneficiarios adquirir una condición de corresponsable a lo largo de todo el proceso de operación.

Sin embargo, las Reglas de Operación del PASPRAH al igual que todas las Reglas de los Programas Sociales, establecen la integración de un Comité de Contraloría Social para que observe la aplicación de los recursos conforme a los lineamientos aplicables y en su caso denuncie si existen anomalías. Los operadores del Programa no dieron evidencias sobre cómo ha funcionado este tipo de Comités.

16. ¿Los criterios utilizados para asignar recursos entre regiones, componentes y al interior de estos son adecuados?

No. La operación del 2008 se realizó sin tener criterios explícitos, en las ROP o en los Lineamientos Técnico Operativos, de asignación de recursos entre entidades o regiones. Sólo existe la obligación de que el subsidio se asigne a lotes en los que la CORETT tiene reserva de dominio, que cayeron dentro del área definida como universo de atención del Programa y cuyos poseesionarios tengan adeudos con la Institución.

Para el año próximo la versión preliminar de la ROP dispone que a más tardar el 31 de enero de 2009, se emita un oficio sobre distribución de subsidios en el que se detalle la metodología y fórmulas utilizadas para calcular su distribución por entidad, municipios y montos.

No era necesario que se definieran criterios de asignación de recursos entre componentes pues el Programa otorgaba sólo uno: subsidio federal para que el beneficiario obtenga la escritura pública o título de propiedad expedido por la CORETT.

17. En caso de existir funciones que se delegan en otras instituciones involucradas en la ejecución del Programa, evaluar cómo operan los mecanismos de transferencias de recursos y si la modalidad de pago asegura la obtención oportuna y de calidad del bien o servicio entregado y el logro de los resultados esperados.

La SEDESOL suscribe un acuerdo con la instancia ejecutora, CORETT, en el que se establece el monto presupuestal que será asignado y las metas anuales comprometidas con ese recurso. La SEDESOL transfiere a CORETT el recurso una vez que ha sido verificada en campo la información contenida en la CIS y se ha elaborado el padrón de beneficiarios (sólo registran solicitudes aceptadas), y cubre aquellas que calificaron como avecindados en situación de pobreza patrimonial. Con este mecanismo se asegura que el recurso se aplica a la población beneficiaria que cumple con la normatividad.

La CORETT tiene flexibilidad para transferir recursos entre entidades federativas evitando el rezago en el cumplimiento de lo comprometido.

Los mecanismos de transferencia de recursos no han dificultado que el servicio (tramitar la escrituración e inscripción del lote en el Registro Público de la Propiedad) se otorgue en forma oportuna, de acuerdo a la normatividad.

18. En caso de existir transferencias de recursos a beneficiarios, analizar cómo operan los mecanismos de transferencias de recursos.

El PASPRAH no transfiere recursos a los beneficiarios, sólo entrega cartas de liberación de adeudos y escrituras de los lotes regularizados e inscritos en el Registro Público de la Propiedad. El recurso sale a nombre del beneficiario y éste lo endosa a favor de CORETT, contra la carta de liberación de adeudo. Si el recurso resultó insuficiente para solventar su deuda, el beneficiario debe liquidar las diferencias, ya sea con recursos propios o a través del apoyo de alguna otra institución.

19. Estimar el costo operativo por beneficiario o producto entregado. ¿Se considera que éste es razonable o existen formas alternativas de menor costo para lograr los mismos productos?

Los costos operativos de la Dirección General de Desarrollo Urbano y Suelo (DGDUS) por subsidio entregado equivalen a poco más de 400 pesos, considerando un presupuesto anual de operación de 21 millones de pesos. A este promedio faltaría incluirle los costos asociados al uso de las instalaciones, equipo y otros gastos indirectos de la DGDUS o de las delegaciones estatales en apoyo a la operación del Programa.

Tampoco se cuenta con estimaciones desagregadas sobre los desembolsos de la CORETT para las actividades adicionales que realiza debido a la ejecución del Programa como son: la promoción y difusión, el llenado de las CIS, el acompañamiento al personal de las delegaciones de la SEDESOL en la verificación de la información contenida en las CIS, los cursos de capacitación y el registro de beneficiarios en el padrón.

Debido a que no se tiene estimado el costo operativo total no se puede decir si éste es razonable, por lo que resulta importante que se calcule incluyendo todos los costos asociados al Programa, tanto de la instancia coordinadora como de la ejecutora.

Se considera que los costos por subsidio entregado podrían reducirse considerablemente si en lugar de verificar en sitio cada una de las cédulas de información socioeconómica se decide realizar un muestreo aleatorio, con una adecuada representatividad, dado que estas verificaciones constituyen la mayor parte del costo operativo del Programa.

20. Se deberá de documentar los posibles desajustes de implementación del programa con el diseño del mismo. En caso de que la implementación del programa sea consistente con el diseño se deberá justificar.

El Programa no presenta desajustes respecto a los Componentes y las Actividades planteadas tanto en la MIR 2009 como en la MIR propuesta. Cabe señalar que, aun si se adecuan el Fin y el Propósito del PASPRAH según la MIR propuesta, la implementación del Programa seguiría siendo consistente con su diseño.

Además, existe una correspondencia estrecha entre el diseño del Programa, expresado en la MIR, y las ROP aún y cuando éstas reproducen las debilidades del diseño. De igual forma, como se indicó en la respuesta a la pregunta 13, el PASPRAH se adaptó a un Programa que venía ejecutando la CORETT; asimismo, el diseño contempló un esquema de coordinación para lograr el objetivo del principal Componente, aunque este esquema no propició la generación de economías de escala. Se aprovecha la experiencia de CORETT en materia de regularización de tenencia de la tierra y de traslado de dominio de lotes urbanos para desarrollar el procedimiento de otorgamiento del subsidio que proporciona el PASPRAH. Este procedimiento se describe en las ROP, que se complementan con los Lineamientos Técnicos-Operativos del Programa.

21. De igual forma se deberá analizar si el modelo de gestión favorece el uso eficiente de los recursos y en que medida las actividades programadas garantizan el logro de los componentes en el plazo estimado. ¿El modelo de gestión favorece el uso eficiente de los recursos?

No. El modelo de gestión contemplado en el diseño del PASPRAH ha propiciado que se generen estructuras operativas paralelas en las entidades federativas, lo que ha implicado que exista duplicidad de funciones en algunas de las Actividades para el logro del principal Componente del Programa y que los gastos de operación sean relativamente elevados. En particular, todas la CIS levantadas por CORETT son verificadas por las delegaciones de SEDESOL, lo que implica una duplicación.

Este esquema de gestión contribuye a asegurar que la asignación del subsidio a los beneficiarios del Programa se realice conforme a los criterios de elegibilidad y requisitos que debe cubrir la población objetivo, reduciendo el margen de discrecionalidad en el uso de los recursos públicos. Además, la duplicidad de actividades amplía el plazo estimado para el logro del Componente.

22. Documentar si el programa se ha implementado de la forma que se tenía prevista y si no es el caso presentar las principales causas.

Sí.

El PASPRAH planteó como objetivo apoyar la regularización de lotes ubicados en los polígonos donde la CORETT tiene facultad de dominio. Su implementación atendió este objetivo y destinó para ello 300 millones de pesos, de los cuales 7% fue asignado para gastos operativos.

El PASPRAH involucró la participación de dos instancias institucionales: la DGDUS designada como coordinadora y la CORETT como operadora del Programa, para que conjuntamente aplicaran los criterios de elegibilidad y los requisitos que debe cubrir la población objetivo para recibir el subsidio. En la implementación cada instancia definió las áreas encargadas de la gestión del Programa, tanto en oficinas centrales como en las delegaciones estatales, con el fin de aplicar los procesos especificados en las ROP y en los Lineamientos Técnico Operativos. En general, se puede decir que el PASPRAH se implementó conforme a lo previsto señalando ámbitos de competencia entre las instituciones involucradas y definiendo niveles de participación.

23. En caso de existir, se deberán analizar las modificaciones al diseño del programa desde su puesta en marcha, documentando y analizando las causas de dichas modificaciones. ¿En qué se ha modificado? ¿Por qué?

En general, el Programa no tuvo modificaciones durante 2008, aunque se espera realizar algunas modificaciones para 2009. En particular, CORETT está diseñando un nuevo sistema para calificar la condición de pobreza patrimonial, puesto que el algoritmo anterior era propiedad de FONHAPO. Con esto busca alinearse con los criterios aplicados a los programas de combate a la pobreza de la SEDESOL.

En la propuesta de ROP para 2009 se sugieren las siguientes adecuaciones:

- ❖ Se crea el Comité de Validación Central, instancia colegiada que podrá autorizar que el Programa apoye, por excepción, polígonos de asentamientos irregulares que no estén atendidos por la CORETT.
- ❖ Se adicionó el criterio de selección de beneficiarios, señalando que “las acciones y beneficiarios que serán apoyados serán las que se reciban de manera cronológica teniendo en cuenta la disponibilidad presupuestal del Programa por entidad federativa”; esta adición tiene como propósito establecer el criterio de priorización de solicitudes.
- ❖ Se ajusta el monto del apoyo de 7,000 pesos a 8,000 pesos.
- ❖ Se traslada la obligación de capacitar a los beneficiarios a las delegaciones (por ser la normativa).
- ❖ Se precisa la obligación de que la Subsecretaría emita un oficio de distribución de subsidios, a más tardar el 31 de enero de 2009, en el que se detalle la metodología y fórmulas utilizadas para calcular la distribución de subsidios por entidad federativa o municipios, así como los montos correspondientes; esto tiene el propósito de establecer criterios de asignación de recursos.

Se están revisando los indicadores de la MIR, pues su formulación no contenía la información necesaria para medir lo que estaba plasmado en su narrativa.

24. La institución evaluadora deberá analizar si se han planeado acciones de supervisión en campo del programa y de monitoreo (recolección y procesamiento de indicadores, y elaboración de informes). ¿Estas acciones son adecuadas? Principalmente se deberá evaluar si se está generando información pertinente, de calidad, periódica y oportuna.

La instancia coordinadora del Programa desarrolla acciones de supervisión en campo para verificar que la información contenida en las CIS levantadas por la instancia ejecutora sea verdadera y que los beneficiarios cumplan con los criterios de elegibilidad. La validación de la información da confiabilidad a los registros existentes en el padrón de beneficiarios. Sin embargo, se considera que esta actividad no es adecuada porque al realizarse de manera indiscriminada incrementa demasiado el costo operativo del Programa. Se están duplicando las actividades de visita de campo, que son ejecutadas tanto por la instancia ejecutora como por la coordinadora del Programa.

La CIS permite obtener información pertinente, oportuna y con calidad sobre los beneficiarios con la cual pueden estimarse diversos indicadores de gestión y de desempeño del Programa. Las CIS se capturan en un sistema informático, controlado por SEDESOL, que valora si el solicitante está en pobreza patrimonial. Este sistema cuenta con algoritmos que automáticamente deniegan el subsidio cuando no se cumplen con los criterios de elegibilidad o un mismo beneficiario pretende recibir dos veces el subsidio. Las CIS que cumplen este requisito son verificadas en campo por el PASPRAH. En caso de que sean validadas se les otorga el subsidio y se incorporan al padrón de beneficiarios.

La información que se recaba también es útil para elaborar informes sobre el número de lotes que fueron regularizados, el número de escrituras entregadas y el monto de adeudos pagados a la CORETT. Con esta base de datos, la CORETT realiza autoevaluaciones e informes de gestión de manera trimestral, que permiten reorientar las acciones del Programa. A través de la unidad de supervisión interna, en el área de operación se hace el seguimiento de la aplicación de recursos, así como de su comprobación y el armado de expedientes técnicos. Por lo anterior, puede afirmarse que la instancia ejecutora tiene sistemas de monitoreo de las actividades relacionadas con el Programa, no así la instancia coordinadora que declaró no poseer ningún sistema de seguimiento y monitoreo

Capítulo 2. Principales Fortalezas, Retos y Recomendaciones

Nombre de la dependencia y/o entidad que coordina el programa: Secretaría de Desarrollo Social.

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

Tema de evaluación	Fortaleza y Oportunidades/Debilidad o amenaza	Referencia	Recomendación Referencia de la recomendación
<i>Fortaleza y Oportunidad</i>			
Diseño	1. Los mecanismos de transferencia de recursos y la modalidad de pago aseguran que el subsidio se aplique a la población beneficiaria que cumple con la normatividad, entregándoles en forma oportuna la escritura pública. La flexibilidad de la CORETT para transferir recursos entre entidades federativas facilita el cumplimiento de las metas.	Respuesta a la pregunta 17 Párrafos 1, 2 y 3	No aplica
	2. La versión preliminar de las ROP 2009 dispone que a más tardar el 31 de enero de 2009, la SSDUOT emita un oficio sobre distribución de subsidios en que se detalle la metodología y fórmulas para calcular la distribución de recursos por entidad, municipios y montos autorizados.	Respuesta a la pregunta 16 Párrafo 2	No aplica

	<p>3. El PASPRAH no ha enfrentado resistencias, sociales, culturales o políticas de los avecindados en condiciones de pobreza, que se ubican en los polígonos donde la CORETT tiene facultad de dominio para recibir los subsidios respecto a la regularización y escrituración de sus lotes.</p>	<p>Respuesta a la pregunta 5 Párrafo 1</p>	<p>No aplica</p>
	<p>4. El PASPRAH se adaptó a un programa que venía ejecutando CORETT; aprovechó esta experiencia readecuando mecanismos e instrumentos para el logro del Componente: regularizar y escriturar lotes de los avecindados en pobreza patrimonial ubicados en polígonos CORETT.</p>	<p>Respuesta a la pregunta 13 Párrafo 1</p>	<p>No aplica</p>
	<p>5. La implementación del Programa es consistente con su diseño. Se destinó un presupuesto para los subsidios y los gastos de operación, se definió la instancia operativa y normativa, se definieron los mecanismos e instrumentos de coordinación, de selección de beneficiarios y de verificación de la población objetivo.</p>	<p>Respuesta a la pregunta 22 párrafos 1,2 3 y 4</p>	<p>No aplica</p>

Debilidad o Amenaza

Diseño	1. El problema no está correctamente identificado y claramente definido debido a que se sustenta en diversos enfoques sobre por qué los hogares urbanos que están en pobreza patrimonial, en asentamientos humanos irregulares y en lotes sin título de propiedad son un problema público.	Respuesta a la pregunta 1, párrafo único.	Que el Programa defina explícitamente cuáles son las implicaciones negativas del problema que justifican la existencia del PASPRAH; es decir, que se decida si es un problema de política social o de desarrollo urbano.
	2. No se puede analizar si los costos del Programa son razonables porque no todos los costos operativos han sido cuantificados. Ni la DGDUS ni la CORETT han estimado los costos indirectos asociados a la operación; sólo se tiene lo que se gasta en los honorarios y viáticos del personal del PASPRAH, sin incluir al personal de CORETT o los gastos de renta de instalaciones, mobiliario, equipo y similares.	Respuesta a la pregunta 19 Párrafo 3.	Se recomienda estimar los costos operativos agregando a los costos directos, los indirectos asociados a la operación del PASPRAH, aunque sean pagados por otras áreas de la DGDUS o de las delegaciones estatales. Se deben considerar tanto los correspondientes a la instancia normativa y coordinadora como a la CORETT.

	<p>3. No se conoce la diferencia entre las metas que se propone realizar el PASPRAH y lo requerido para atender el problema, ya que no se ha realizado una estimación de los hogares en pobreza patrimonial en asentamientos humanos irregulares y sin títulos de propiedad que existen actualmente y los que se agregarían en los próximos años.</p>	<p>Respuesta a la pregunta 4 Párrafo 1.</p>	<p>Es conveniente formular escenarios prospectivos a partir de los polígonos donde la CORETT tiene facultad de dominio, estimando el número de vecindados sin capacidad de pago y las acciones que en promedio se programarían anualmente; además, se debe estimar los vecindados con esos atributos que se incorporarían en los nuevos polígonos intervenidos por la CORETT.</p>
	<p>4. El PASPRAH no ha desarrollado un plan estratégico de cobertura que indique las regiones prioritarias, las etapas y metas a cumplir anualmente; así como los recursos que se requerirían para ello.</p>	<p>Respuesta a la pregunta 11 Párrafo 1.</p>	<p>Se sugiere que el PASPRAH diseñe un plan de atención de la población objetivo, especificando, por un lado, criterios para definir regiones prioritarias, etapas y metas y, por el otro, los recursos que se requerirían en el mediano y largo plazo.</p>
	<p>5. El modelo de gestión del PASPRAH ha generado estructuras operativas paralelas en las entidades federativas, lo que ha implicado que se duplique el levantamiento de las CIS con el proceso de verificación de las mismas, generando gastos de operación relativamente elevados.</p>	<p>Respuesta a la pregunta 21 Párrafo 1. Respuesta a la pregunta 19 Párrafo 4.</p>	<p>Sustituir la actividad de verificación en campo de las CIS por un mecanismo que verifique a través de un muestreo aleatorio la veracidad de la información proporcionada por las CIS, para asegurar la asignación del subsidio conforme a los criterios de elegibilidad. De esta manera, los costos por subsidio entregado podrían reducirse.</p>

Capítulo 3. Conclusiones

Si bien puede considerarse como un problema público la existencia de hogares urbanos que están en pobreza patrimonial, en asentamientos humanos irregulares y en lotes sin escrituración, el PASPRAH mezcla varios enfoques sobre las implicaciones negativas del problema que atiende, según se considere un programa de política social, un programa de desarrollo urbano o, inclusive, un mecanismo de financiamiento de las actividades de regularización.

Se carece de una estimación del número y características de los hogares en pobreza patrimonial en asentamientos humanos irregulares y sin títulos de propiedad que existen actualmente y los que se agregarían en los próximos años, por lo que no se conoce la diferencia entre las metas de mediano plazo que se propone realizar el PASPRAH y lo requerido para atender el problema.

El Programa no cuenta con un plan estratégico de cobertura que indique las regiones prioritarias, las etapas y metas a cumplir anualmente; así como los recursos que se requerirían para ello. Se sugiere diseñar un plan de atención de la población objetivo, especificando, por un lado, criterios para definir regiones prioritarias, etapas y metas y, por el otro, los recursos que se requerirían en el mediano y largo plazo. Cabe aclarar que la versión preliminar de las ROP 2009 dispone que se emita un oficio que detalle la metodología y fórmulas para calcular la distribución de recursos por entidad, municipios.

El PASPRAH se adaptó a un programa que venía ejecutando CORETT, aprovechando su experiencia para subsidiar la escrituración de lotes de los avecindados en pobreza patrimonial con adeudos ante CORETT. Los mecanismos de transferencia de recursos y la modalidad de pago aseguran que el subsidio se aplique a la población que cumple con la normatividad. La flexibilidad de la CORETT para transferir recursos entre entidades federativas facilita el cumplimiento de las metas.

El modelo de gestión del PASPRAH ha generado estructuras operativas paralelas en las entidades federativas, lo que ha implicado que se duplique el levantamiento de las CIS con el proceso de verificación de las mismas. Es conveniente sustituir la actividad de verificación en campo de las CIS por un muestreo aleatorio que verifique la veracidad de la información

proporcionada por las CIS, para asegurar el subsidio se asigne conforme a los criterios de elegibilidad de las ROP. De esta manera, se reducirían los costos por subsidio entregado.

No se puede analizar si los costos del Programa son razonables porque no todos los costos operativos han sido cuantificados. Sólo se tiene lo que se gasta en los honorarios y viáticos del personal del PASPRAH, sin incluir al personal de CORETT o los gastos de renta, mobiliario y similares.

La instancia coordinadora del Programa supervisa en campo que la información contenida en las CIS levantadas por la instancia ejecutora sea verdadera y que los beneficiarios cumplan con los criterios de elegibilidad. La validación de la información da confiabilidad a los registros existentes en el padrón de beneficiarios. La CIS permite obtener información pertinente, oportuna y con calidad sobre los beneficiarios con la cual pueden estimarse diversos indicadores de gestión y de desempeño del Programa. Las CIS se capturan en un sistema informático, controlado por SEDESOL, que valora si el solicitante está en pobreza patrimonial. La información que se recaba también es útil para elaborar informes sobre los lotes regularizados, las escrituras entregadas y el monto de adeudos pagados a CORETT.

Si bien existen evidencias de que la regularización de los asentamientos irregulares mejora las condiciones de vida de los beneficiarios, existe discusión sobre la conveniencia de que el Estado establezca programas de regularización debido a que no se han cuantificado los impactos que el otorgamiento del apoyo genera en la expansión de los asentamientos humanos irregulares. Los subsidios para la regularización podrían provocar que las familias en lotes irregulares con recursos para escriturar decidan esperarse a obtener el subsidio, comportándose de manera que sean incluidas dentro de la población objetivo. Además, estos subsidios significan un incentivo para que otras familias también se ubiquen en lotes irregulares. Por ello, se debe valorar la conveniencia de cancelar un subsidio que tiene como objetivo beneficiar a familias que registraron el comportamiento que se desea eliminar.

Bibliografía

- Banco Interamericano de Desarrollo. Evaluación: Una herramienta de gestión para mejorar el desempeño de los proyectos. Anexo 1: La matriz de marco lógico, Washington DC, Banco Interamericano de Desarrollo, E.U.A. 1997.
- Brito Fausto Adriana, (2003), *El Papel de los Gobiernos Locales en la Regularización de Asentamientos. Los Recientes Instrumentos Legales y de Gestión en el Área Metropolitana de Guadalajara (MÉXICO)*, Paper presented at the Second Urban Research Symposium of the World Bank on "Urban Development for Economic Growth and Poverty Reduction". Washington, D.C.
- Brito Fausto, Adriana (coord.) (1999), *Inventario de Asentamientos Irregulares en la Zona Metropolitana de Guadalajara*, Centro de Estudios Metropolitanos, Universidad de Guadalajara, Working Paper.
- Colegio Mexiquense. *Análisis de los Impactos de las Acciones de la CORETT*. 2006.
- CONEVAL. Normatividad para la Evaluación de los Programas Federales. 2008.
- CONEVAL. Criterios Generales para Dar Respuesta a las Preguntas de las Evaluaciones de Diseño de los Programas Federales. 2008.
- CONEVAL. Nota Técnica con los principales conceptos de la Matriz de Indicadores. 2007.
- CORETT.- Presentación del Programa de Apoyo a los Vecindados en Condiciones de Pobreza Patrimonial para Regularizar Asentamientos Humanos Irregulares y Programa de Constitución de Reservas Territoriales.- documento magnético en Power-Point.- 2008.
- CORETT, Informe anual 2007 e informes trimestrales del 2008.
- Duhau, Emilio (1998), *Hábitat Popular y Política Urbana*, México, UAM, Miguel Ángel Porrúa.

García Ortega Roberto (2001) *Asentamientos Irregulares en Monterrey 1970-2000. Divorcio entre Planeación y Gestión Urbana*, Revista Frontera Norte, Vol. 13 No. Especial, Colegio de la Frontera Norte.

ILPES-CEPAL, Metodología del Marco Lógico (Boletín del Instituto No. 15), ILPES-CEPAL, 2005.

Poder Ejecutivo Federal. Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012. Impreso en los Talleres de Impresión de Estampillas y Valores de la SHCP en la Cd. de México, mayo de 2007.

Poder Ejecutivo Federal.- Programa Sectorial de Desarrollo Social. 2007-2012 Impreso en los Talleres de Impresión de Estampillas y Valores de la SHCP en la Cd. de México. 2007.

SEDESOL. Reglas de Operación del Programa de Apoyo a los Vecindados en Condiciones de Pobreza Patrimonial para Regularizar Asentamientos Humanos Irregulares, para El Ejercicio Fiscal 2008. Diario Oficial de la Federación, 30 de diciembre, 2007.

SEDESOL.-Lineamientos Técnico-Operativos del Programa de Apoyo a los Vecindados en Condiciones de Pobreza Patrimonial para Regularizar Asentamientos Humanos Irregulares, Archivo Magnético. Julio 2009.

SEDESOL-CORETT. Documento Diagnóstico para el Programa de Apoyo a los Vecindados en Condiciones de Pobreza Patrimonial para Regularizar Asentamientos Irregulares (PASPPRAH).- documento magnético.- enero 2008.

SEDESOL-CORETT.- Presentación del Programa de Apoyo a los Vecindados en Condiciones de Pobreza Patrimonial para Regularizar la Tenencia de la Tierra (PASPPRAH).- a la H. Cámara de Diputados y a los Delegados Estatales de SEDESOL Y CORETT.- documento magnético en Power-Point.- 2008.

SHCP, la SFP y el CONEVAL. Modelo de Términos de Referencia para la Evaluación en Materia de Diseño. 2007.

Tito Alegría Olazábal y Gerardo Ordóñez, (2008), *Legalizando la Ciudad. Asentamientos Informales y Procesos de Regulación en Tijuana*, Revista Eure, Vol. XXXIV, No 102.