



Consejo Nacional de Evaluación
de la Política de Desarrollo Social

Evaluación Integral del Desempeño de los
**Programas Federales de
Vivienda y Servicios
2010-2011**





Consejo Nacional de Evaluación
de la Política de Desarrollo Social

CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL

INVESTIGADORES ACADÉMICOS 2010-2014

María del Rosario Cárdenas Elizalde

Universidad Autónoma Metropolitana

Fernando Alberto Cortés Cáceres

El Colegio de México

Agustín Escobar Latapí

Centro de Investigaciones y Estudios
Superiores en Antropología Social-Occidente

Salomón Nahmad Sittón

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

John Scott Andretta

Centro de Investigación y Docencia Económicas

Graciela María Teruel Belismelis

Universidad Iberoamericana

SECRETARÍA EJECUTIVA

Gonzalo Hernández Licona

Secretario Ejecutivo

Thania Paola de la Garza Navarrete

Directora General Adjunta de Evaluación

Ricardo C. Aparicio Jiménez

Director General Adjunto de Análisis de la Pobreza

Edgar A. Martínez Mendoza

Director General Adjunto de Coordinación

Daniel Gutiérrez Cruz

Director General Adjunto de Administración



Consejo Nacional de Evaluación
de la Política de Desarrollo Social

COLABORADORES

Equipo técnico

Thania Paola de la Garza Navarrete
Hortensia Pérez Seldner
Liv Lafontaine Navarro
Érika Ávila Mérida

CONSULTORES Y CONSULTORAS EXTERNAS/OS

El Colegio de México, A.C.

Vicente Ugalde Saldaña
Martha Schteingart Garfunkel
Roberto Alejandro Márquez
Giovanna Montagner

Agradecimientos

El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) agradece la colaboración de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en la revisión de este documento.

Evaluación Integral del Desempeño de los Programas Federales de Vivienda y Servicios 2010

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
Boulevard Adolfo López Mateos 160
Colonia San Ángel Inn
CP. 01060
Delegación Álvaro Obregón
México, DF

Citación sugerida:

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. *Evaluación Integral del Desempeño de los Programas Federales de Vivienda y Servicios 2010*, México, D.F. CONEVAL, 2012.

Evaluación Integral del Desempeño de los Programas Federales de Vivienda y Servicios 2010

Evaluaciones Específicas de Desempeño 2010-2011

Introducción

Con el propósito de contribuir a mejorar el diseño de políticas públicas, proporcionando una visión de las interacciones entre distintos programas sociales federales, se desarrollaron las *Evaluaciones Integrales* para cada una de las veintiún temáticas definidas por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL).¹

La *Evaluación Integral* facilita una valoración general del desempeño de los programas que conforman la temática, mediante la interpretación de los resultados en un contexto más amplio.

El documento aborda estos aspectos:

- a) Análisis general de la problemática que atiende el grupo temático. Explica, de manera sucinta, el contexto, causas y efectos del objetivo de los programas y el problema o necesidad que atienden.
- b) Análisis de la pertinencia de los programas del grupo como instrumento para resolver la problemática. Analiza la pertinencia del diseño los programas, respecto de la atención a la problemática y si forman parte de una estrategia articulada.
- c) Logros y fortalezas principales de los programas en su conjunto. Valora los resultados de los programas en una visión integral, y señala los avances realizados en términos de la problemática que buscan solucionar.
- d) Retos y recomendaciones generales del grupo evaluado. Identifica los principales retos y recomendaciones de los programas, que sean factibles en función de atender la problemática.

¹Al final del documento se presentan los programas que integran las veintiún temáticas.

- e) Buenas prácticas externas. Señala cuáles son las buenas prácticas en diseño, operación o evaluación de programas similares instrumentados en México u otros países, destacando las que puedan ser útiles para mejorar el desempeño de los programas.

Este documento presenta la *Evaluación Integral del Desempeño (EED)* de los cinco *Programas Federales de Vivienda y Servicios 2010*, elaborada a partir de la realizada por el Dr. Vicente Ugalde Saldaña con información de las *Evaluaciones Específicas de Desempeño 2010-2011* y otras fuentes externas de información pertinente.

Los programas considerados para el análisis están a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), al Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO), coordinado por la SEDESOL y al Consejo Nacional de Vivienda (CONAVI) y se muestran en el siguiente cuadro:

Cuadro 1. Programas federales de vivienda y servicios 2010

No.	Programa	Dependencia	Modalidad	
1	Programa de Esquemas de Financiamiento y Subsidio Federal para Vivienda (Ésta es Tu Casa)	CONAVI	S	177
2	Fomento a la Producción de Vivienda en las Entidades Federativas y Municipios	CONAVI	S	01
3	Programa de Ahorro y Subsidio para la Vivienda Tu Casa (Tu Casa)	SEDESOL - FONHAPO	S	058
4	Programa de Vivienda Rural	SEDESOL - FONHAPO	S	117
5	Programa de Apoyo a los Vecindados en Condiciones de Pobreza Patrimonial para Regularizar Asentamientos Humanos Irregulares (PASPRAH)	SEDESOL	S	213

En el Anexo 1 muestra un cuadro comparativo de las principales características de los programas.

a) Análisis general de la problemática que atiende el grupo temático*Los rezagos en materia de vivienda y servicios*

De acuerdo con el Censo General de Población y Vivienda 2010 existen en el país 35 617 724 viviendas particulares: 28 138 556 de ellas están habitadas, y 4 997 806 están deshabitadas. De las viviendas particulares habitadas, el 78 por ciento se ubica en localidades urbanas. Lo anterior representa un aumento de más de 33 por ciento en las zonas urbanas y de casi un 22 por ciento en zonas rurales en comparación con el año 2000. Asimismo, se registró un incremento en la proporción de viviendas que no pertenecen a sus habitantes, del 21.3 por ciento en 2000 al 23 por ciento en 2010.²

Como apunta el Programa Nacional de Vivienda 2007-2012, uno de los desafíos de la política habitacional en México consiste en facilitar a las familias de menores ingresos el acceso al financiamiento para la vivienda, cuidando que la vivienda no se desarrolle en forma caótica.

Las familias de bajos ingresos constituyen un sector de la población con escasas posibilidades para obtener financiamiento de vivienda, porque sus ingresos son irregulares, lo que las excluyen de la posibilidad de asumir una deuda hipotecaria; o porque, aun tratándose de ingresos regulares, son insuficientes para adquirir incluso la vivienda de menor precio en el mercado urbano, cuyo costo se estimaba en 170 mil pesos a inicios de la actual administración.³ Adicionalmente, el grueso de los esquemas y programas de financiamiento para vivienda está concebido para población del sector formal marginando a un extenso sector de la población.

El propio diagnóstico contenido en el Programa Nacional de Vivienda 2007-2012 reconoce que un problema central está constituido por el hecho de que, según las estimaciones, la mitad de las necesidades de vivienda se sitúan en hogares con ingresos no mayores de cuatro salarios mínimos; poco más de una tercera parte de dicha necesidad se ubica en hogares con percepciones de hasta tres salarios mínimos y una quinta parte en hogares con ingresos no mayores de dos salarios mínimos. De hecho, se prevé que para 2030, de los nuevos hogares, ocho millones sólo

²INEGI, 2011. Consultado en <http://www.censo2010.org.mx/> y <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/Proyectos/ccpv/cpv2000/default.aspx>.

³Poder Ejecutivo Federal, 2008. Consultado en http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5076398&fecha=30/12/2008

percibirán hasta cuatro salarios mínimos. Adicionalmente, la oferta habitacional para las familias de bajos ingresos es muy escasa.

Igualmente, el Programa Nacional de Vivienda 2007-2012 señala que, aparte de la demanda habitacional y de su constante aumento, las viviendas existentes necesitan mejoras o ampliaciones. Dichas necesidades se refieren principalmente a la calidad y durabilidad de los materiales, en techos, muros y pisos. De acuerdo con el Censo de Población y Vivienda, en 2010 el 11.82 por ciento de la población que habita en localidades rurales, y el 2.67 por ciento en localidades urbanas tienen pisos de tierra. La población que habita viviendas con techos o muros de material endeble en localidades rurales es de 5.19 por ciento y 4.11 por ciento, respectivamente; mientras que en localidades urbanas es de 1.68 por ciento y 1.22 por ciento, respectivamente. En cuanto a las necesidades de ampliación en la vivienda, se estima que 18.33 por ciento de la población habita en condiciones de hacinamiento en localidades rurales, y el 8.21 por ciento en localidades urbanas. En todos los casos, las condiciones de precariedad de las viviendas rurales son mayores respecto de las urbanas, especialmente, como se observa en el Cuadro 2, en el acceso al agua potable y a drenaje.

Cuadro 2.

Porcentaje de población en situación de rezago en materia de acceso a servicios básicos y calidad y espacios de la vivienda en localidades rurales y urbanas, 2010

Carencia	Rezago	Localidades rurales (%) ¹	Localidades urbanas (%) ²	Total nacional (%)
Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda	Población en viviendas sin acceso al agua	24.63	4.61	9.25
	Población en viviendas sin drenaje	34.46	3.60	10.76
	Población en viviendas sin electricidad	2.92	0.23	0.86
Carencia por calidad y espacios de la vivienda	Población en viviendas con pisos de tierra	11.82	2.67	4.80
	Población en viviendas con techos de material endeble	5.19	1.68	2.50
	Población en viviendas con muros de material endeble	4.11	1.22	1.89
	Población en viviendas con hacinamiento ³	18.33	8.21	10.56

⁽¹⁾ De acuerdo con el INEGI las localidades rurales tienen menos de 2 499 habitantes.

⁽²⁾ De acuerdo con el INEGI las localidades urbanas tienen 2 500 o más.

⁽³⁾ Viviendas con más de 2.5 habitantes por cuarto.

Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en la Metodología Multidimensional de la Pobreza.

Estos problemas plantean enormes desafíos a la sociedad, los cuales no pueden ser enfrentados sin la rectoría del sector público. En términos generales, durante 2010 la inversión total en vivienda fue de 247 847.9 millones de pesos, pero mucha de esa inversión no fue dirigida a atender a todos los niveles socioeconómicos.

De acuerdo con el Cuarto Informe de Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, la acción pública en materia de vivienda muestra un crecimiento considerable. En 2009 se otorgaron 159 540 subsidios, lo que representó un gasto de 4 872.7 millones de pesos, de los que el 60.2 por ciento correspondió a la modalidad de adquisición, el 29.7 por ciento a mejoramiento, el 9 por ciento a construcción y el 1.1 por ciento a adquisición de lotes con servicios; en cambio, en 2010 se otorgaron 211 102 apoyos (32 por ciento más que en 2009), que representaron una inversión de 5 802 millones de pesos (14.3 por ciento más). Por modalidad, dicha inversión pública se destinó en 42.6 por ciento a vivienda nueva, 6.3 a adquisición de vivienda usada, 7.9 a vivienda autoconstruida, 40.9 a acciones de mejoramiento y 2.3 por ciento a la adquisición de lotes con servicios.⁴ Sin embargo, debido al preponderante papel que en materia de vivienda desempeña el sector privado, se presenta una suerte de disociación entre las características socioeconómicas del sector demandante de vivienda y las del potencialmente destinatario de la oferta habitacional generada por el sector privado. La intervención del Gobierno Federal, mediante sus programas, trata de corregir esa disociación entre la producción de vivienda para un sector socioeconómico alto y su demanda por los sectores menos favorecidos.

Para avanzar en esa línea un elemento importante está constituido por las condiciones jurídicas e institucionales en las que los poderes públicos llevan a cabo acciones en materia habitacional, no sólo en el orden federal sino también en los otros órdenes de gobierno. En este sentido, es importante señalar el rezago en este rubro al inicio de la actual administración, el cual se ha superado parcialmente. En 2007, 23 entidades federativas no contaban con una ley de vivienda que regulara las actividades del sector habitacional, y 22 entidades no contaban con un programa de vivienda que definiera su política habitacional en el corto y mediano plazo.

⁴Poder Ejecutivo Federal, 2011. Consultado en <http://pnd.presidencia.gob.mx>

b) Análisis de la pertinencia de los programas del grupo como instrumento para resolver la problemática*El papel de los Programas Federales de Vivienda y Servicios*

Como su nombre lo indica, los programas de vivienda y servicios contribuyen, entre otras cosas, a corregir las distorsiones provocadas por los agentes privados en el mercado de vivienda. Estos cinco programas atienden el acceso a una vivienda digna, sea de forma directa o indirecta, como el PASPRAH, a través de la ayuda a los habitantes para la regularización de la propiedad en el suelo destinado a vivienda, o como lo hace el Programa de Fomento a la Producción de Vivienda en las entidades federativas y municipios, contribuyendo a fortalecer sus instrumentos normativo-administrativos locales en materia de desarrollo habitacional, ordenación urbana y territorial.

Se trata de programas justificados en la atención de necesidades en el ámbito de la vivienda, en un sector de la población socioeconómicamente poco considerado por los agentes privados en el mercado habitacional, y que, en términos demográficos, es muy dinámico. A continuación se presentan algunos rasgos generales de cada uno para dar una idea de cómo atienden las necesidades de vivienda en contextos rurales y urbanos.

A través del Programa “Tu Casa” el Gobierno Federal concede subsidios a los hogares mexicanos en situación de pobreza patrimonial para la adquisición, construcción, mejora o ampliación de sus viviendas. De forma similar, el Programa Vivienda Rural apoya por medio de un subsidio a las familias en pobreza patrimonial en localidades rurales e indígenas de alta y muy alta marginación de hasta cinco mil habitantes, para que edifiquen, amplíen o mejoren sus viviendas. Este apoyo se despliega en tres modalidades: a) la edificación de una unidad básica de vivienda rural, b) la ampliación de la vivienda y c) su mejoramiento.

Por su parte, con el Programa Esquemas de Financiamiento y Subsidio Federal para Vivienda “Ésta es Tu Casa” el Gobierno Federal, a través de CONAVI, provee mecanismos de subsidio para que poblaciones de ingresos diversos complementen su capacidad de financiamiento para la adquisición de ese bien. Así, la integración del financiamiento, el subsidio y una aportación propia

coloca al beneficiario en posibilidades de adquirir alguna de las soluciones habitacionales que ofrece el programa.

Con propósito diferente, el PASPRAH apoya a hogares residentes en lotes irregulares y que se encuentran en pobreza patrimonial para que concluyan la regularización de sus lotes. Se aplica en los polígonos ubicados en las localidades mayores a 2 500 habitantes donde la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT) está facultada para intervenir.

Finalmente, el Programa de Fomento a la Producción de Vivienda en las entidades federativas y municipios tiene el propósito de apoyar a las entidades federativas para que actualicen su marco normativo en materia de desarrollo habitacional, y para que las que no han accedido a los recursos del Programa de Modernización de los Registros Públicos de la Propiedad elaboren sus respectivos proyectos de modernización (Proyecto Estatal de Modernización). Se trata de volver más eficiente la acción gubernamental en materia habitacional en las entidades federativas, apoyando el perfeccionamiento de los marcos e instrumentos jurídicos y administrativos.

Diseño

Uno de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 es ampliar el acceso al financiamiento para vivienda de los segmentos de la población más desfavorecidos en un contexto de desarrollo ordenado, racional y sustentable de los asentamientos humanos. Para ello, se plantea como estrategia ampliar la cobertura de atención y las opciones de financiamiento a la adquisición y construcción de vivienda. La revisión al diseño, a los alcances, el presupuesto y a la forma en cómo los programas de este grupo se complementan y presentan coincidencias deberá aportar elementos para dilucidar en qué medida este grupo de programas constituye un instrumento para enfrentar los retos de la política habitacional.

Cuatro de los cinco programas del grupo (“Ésta es tu casa”, “Tu Casa”, Vivienda Rural y PASPRAH) consisten en mecanismos de asignación de subsidios a personas u hogares de escasos recursos con el objetivo de facilitar el acceso a la vivienda en condiciones de legalidad y de mejorar la calidad de las viviendas existentes. Estos programas no ejecutan directamente las acciones

financiadas, sino que se apoyan en los gobiernos municipales y de las entidades federativas, en otras dependencias federales o en entidades financieras privadas.

Vivienda Rural y “Tu Casa” focalizan recursos a población en pobreza patrimonial en zonas rurales y urbanas a través de dos modalidades: adquisición y construcción de vivienda nueva, y mejoramiento o ampliación de viviendas preexistentes. Estos programas, responsabilidad del Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO), se orientan fundamentalmente a un sector de la población constituido por familias del sector informal sin ingresos fijos. El Programa Vivienda Rural comenzó a funcionar en 2008, originado por la necesidad de subsidios para la construcción de viviendas nuevas o de estímulos para concluir las en municipios indígenas y con alto rezago social. “Tu Casa”, por su parte, opera desde mediados de 2002 y ha sido objeto de varias evaluaciones; en consecuencia, ha sido sometido a un proceso de mejora. Los programas poseen una estructura similar, entre otras cosas, por el tipo de necesidades a las que están destinados.

El Programa “Ésta es Tu Casa” inició en 2007 y se distingue de los demás programas en que su financiamiento está atado a la participación de entidades financieras y en que, por consiguiente, sus beneficiarios son las personas de bajos ingresos que no hayan recibido subsidios federales para vivienda y cuenten con el financiamiento de alguna instancia ejecutora. El programa abarca diferentes modalidades de acceso a la vivienda: la adquisición de vivienda nueva y usada, de lotes con servicios y la autoconstrucción de vivienda. Asimismo, apoya el mejoramiento de viviendas preexistentes. En cuanto a la adquisición de vivienda nueva, ésta se restringe casi exclusivamente a una población que está dentro del sector formal, es decir, que sea derechohabiente de algún fondo de vivienda.

Por su parte, el PASPRAH, creado en 2008, no constituye, como los anteriores, una herramienta de financiamiento para vivienda sino que es un mecanismo para contribuir a la regularización de lotes en asentamientos irregulares dentro de polígonos de la CORETT —entidad que regulariza la tenencia de la tierra ejidal y comunal—, lo que limita los alcances de este tipo de ayuda. Por otro lado, la CORETT ha comenzado a regularizar lotes, mediante convenios con los municipios, en otros tipos de asentamientos irregulares.

Finalmente, en lo relativo al Programa de Fomento a la Producción de Vivienda en las Entidades Federativas y los Municipios, debe señalarse que, con base en los convenios de coordinación suscritos cada año con las entidades federativas (mecanismo que constituye un rasgo esencial del diseño de este programa), se apoya con recursos económicos, asesoría y capacitación la elaboración o actualización de leyes, reglamentos y programas estatales de vivienda. El programa se propone igualmente apoyar a los municipios, aunque hasta 2010 esta vertiente no se había aplicado. Los apoyos otorgados en el contexto del programa están dirigidos a la elaboración de proyectos, ya que la discusión, aprobación y aplicación de los instrumentos jurídico-administrativos en cuestión recaen en el ámbito de competencia de las entidades federativas. En este sentido, lograr el propósito del programa depende en medida considerable de los gobiernos ejecutivos y congresos estatales, lo que ha de tomarse en cuenta al evaluar su desempeño.

Cobertura

De 2002 a la fecha, el Programa “Tu Casa” ha apoyado la producción, mejoramiento o ampliación de vivienda. En 2010, la Población Atendida (PA) por el programa representó el 2.4 por ciento del total de la Población Potencial (PP), la cual ha sido recalculada a partir de un estudio realizado en 2009.⁵ Para el mismo año, la PA del Programa de Vivienda Rural representó el 1.9 por ciento de la PP, principalmente a través de acciones de mejoramiento. En 2011 los programas cambiaron la unidad de medida de sus poblaciones (antes familias, ahora hogares).

El Programa “Ésta es Tu Casa” no mide su cobertura en términos de viviendas o familias sino de personas; ha definido una metodología para cuantificar su PP.⁶ En 2010 atendió a 201 861 personas, mientras que durante el ejercicio de 2009 otorgó 151 779 subsidios en sus diferentes modalidades. En el caso del PASPRAH, se han cubierto a 110 089 hogares en tres años, atendiendo durante ejercicio fiscal 2010 a 30 661 hogares, lo que equivale al 16 por ciento de la PP. Aunque el número de polígonos objeto de la intervención de la CORETT está decreciendo, los convenios con los municipios aumentan el número de hogares atendidos.

⁵El estudio referido es el *Diagnóstico de las Necesidades y Rezago en Materia de Vivienda de la Población en Pobreza Patrimonial realizado por el Grupo de Economistas y Asociados (GEA)* en 2009.

⁶La metodología para cuantificar la Población Potencial del Programa de Subsidios “Ésta es Tu Casa” fue elaborado por la CONAVI en 2009.

En general, la población beneficiada anualmente por estos programas es demasiado baja con respecto a las necesidades de vivienda. Aun así, presentan una orientación que no estaba contemplada en otros años y abarcan un sector de la población que no tiene acceso a otro tipo de apoyos.

En lo que respecta al Programa de Fomento a la Producción de Vivienda en las Entidades Federativas y los Municipios, entre 2007 y 2010 éste operó en 28 entidades federativas, apoyando la elaboración de 28 proyectos de leyes y reglamentos en materia de vivienda, 23 programas de vivienda y siete proyectos de modernización del Registro Público de la Propiedad. De 2009 a 2010 el presupuesto del programa se redujo en más de 50 por ciento, lo cual se ha reflejado en el desempeño del programa que, si bien atendió a cinco entidades federativas —rebasando la meta anual—, no avanzó en el otorgamiento de apoyos a los municipios. No obstante, en 2011 se autorizó un presupuesto de ocho millones de pesos, un monto cuatro veces mayor con relación al presupuesto autorizado en 2010. Se espera que este incremento contribuya a impulsar las acciones dirigidas a los municipios.

Coincidencias y complementariedades

Los programas “Tu Casa” y Vivienda Rural operan de forma similar y están dirigidos al mismo aspecto de la problemática de la vivienda: la adquisición y construcción de vivienda nueva, así como la ampliación y el mejoramiento de la vivienda en hogares en pobreza patrimonial. Esta situación sugiere que podría considerarse la revisión y eventual modificación de sus Reglas de Operación para que esa convergencia no se convierta en superposición de objetivos y, por tanto, de acciones. Por otro lado, el examen del Programa “Ésta es Tu Casa”, a la luz de los objetivos y las acciones de ambos programas mencionados, sugiere la conveniencia de que se coordinen, o, en todo caso, de que se evidencie la coordinación de acciones y presupuestos, que permita potenciar las acciones para reducir las necesidades de vivienda de las personas con bajos ingresos.

En cuanto al PASPRAH, su vinculación con Vivienda Rural, “Tu Casa” y “Ésta es Tu Casa” es muy importante porque exigen que las familias que solicitan un crédito o subsidio para edificar, ampliar o mejorar su vivienda dispongan de un lote regularizado.

Finalmente, al fomentar la regulación del sector habitacional y la definición de políticas de vivienda coherentes en las entidades federativas, el Programa de Fomento a la Producción de Vivienda en las Entidades Federativas y los Municipios puede desempeñar un papel complementario con respecto a los demás programas del grupo, propiciando la producción ordenada de vivienda de calidad.

c) Logros y fortalezas principales de los programas en su conjunto

Como ha sido mencionado, los programas “Tu Casa” y Vivienda Rural se dirigen, a población en pobreza patrimonial que labora en el sector informal y que no es atendida por las instituciones de seguridad social y de vivienda. “Tu Casa” ha mejorado aspectos en su gestión, como la definición de la Población Potencial (PP). Vivienda Rural también ha avanzado en la definición de poblaciones, igualando la PP y la Población Objetivo (PO). En cuanto a “Ésta es Tu Casa”, se identifican los siguientes logros: a) cuenta con una metodología para cuantificar su PP y b) ha realizado diversas modificaciones en la Matriz de Indicadores para Resultados.

El PASPRAH ha sido objeto de recortes presupuestales, lo que ha reducido su cobertura. Uno de los logros es que la SEDESOL completó su estudio piloto sobre los asentamientos irregulares, fundamental para los propósitos que persigue este tipo de intervención en materia de acceso al suelo, por lo que es recomendable su continuación, así como que sea incorporado a los ejes centrales de intervención. Ello permitiría contar con una estimación de los lotes no regularizados. Como sugiere la Evaluación de Diseño realizada por la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco, con esta información la política de regularización de la tenencia de la tierra tendría objetivos más claros y un campo de acción más amplio, por lo cual podrá colaborar en la planeación urbana del país.⁷ Una fortaleza de este programa es que trata de beneficiar a familias marginadas para que cuenten con un mayor acceso a créditos para vivienda, ya que siempre se exige que el terreno esté regularizado.

⁷Universidad Autónoma Metropolitana, Xochimilco, 2008.

En lo que concierne al Programa de Fomento a la Producción de Vivienda en las Entidades Federativas y los Municipios, su principal fortaleza radica en que responde a la necesidad de adecuar, homogeneizar y fortalecer los marcos normativos, así como a las instituciones estatales y municipales en materia de vivienda. El programa ha sido diseñado conforme de este objetivo: los convenios constituyen, así, un instrumento para comprometer la acción de las entidades federativas, como demuestra que el programa haya contribuido, al menos en parte, a abatir el rezago en los marcos normativos locales en materia de vivienda. Para diciembre de 2010, se habían publicado cuatro leyes y cinco programas de vivienda con el apoyo del programa, mientras los demás se encuentran en proceso de revisión y aprobación.

d) Retos y recomendaciones generales del grupo evaluado

Los tres programas de este grupo podrían avanzar en la construcción de una coordinación de acciones, sumando esfuerzos y su potencialidad para afrontar las necesidades habitacionales de los grupos en pobreza patrimonial, evitando superposiciones y contradicciones entre ellos.

En el caso del Programa de Vivienda Rural, construir una mejor coordinación con las instancias ejecutoras, y contar con mecanismos de control más efectivos puede contribuir a una mayor eficiencia en su operación, permitiendo corroborar la satisfacción de los beneficiarios. De tal manera, se sugiere impulsar una mayor difusión y promoción del programa, y procurar una mejor coordinación con los municipios en que actúa, con la finalidad de disminuir el rezago social.

Por otro lado, uno de los retos del Programa “Ésta es Tu Casa” es atender a la población (afiliada y no afiliada) en las modalidades de adquisición y construcción, y en la de mejoramiento (que incluye ampliación) de vivienda. Este ejercicio de evaluación permitió observar que la primera se dirige principalmente a la población derechohabiente pero, en todo caso, es necesario que se genere información por tipo de beneficiarios, sean derechohabientes o no afiliados a un fondo de vivienda, pues ello permitirá conocer mejor el impacto del programa. En este sentido, se sugiere contabilizar a los tipos de beneficiarios separadamente para dar cuenta de la distribución de los apoyos.

En lo que respecta al PASPRAH, es importante promover la coordinación con los programas de vivienda dirigidos a familias en pobreza patrimonial. Es recomendable proporcionar información sobre su incidencia en los asentamientos que no sean objeto de intervención de la CORETT. Igualmente la SEDESOL DEBE trabajar para mejorar la coordinación con las entidades federativas y los municipios con el propósito de concluir el inventario de los asentamientos irregulares del país.

Finalmente, el principal reto al que se enfrenta el Programa de Fomento a la Producción de Vivienda en las Entidades Federativas y los Municipios es incorporar los gobiernos municipales a su operación.⁸ Por otro lado, se sugiere explorar la posibilidad de evaluar la calidad de la normatividad producida.⁹

Análisis de la información disponible para la evaluación

Algunos programas evaluados cuentan con estudios diagnósticos que permiten entender la problemática que se pretende resolver. Ése es el caso del “Diagnóstico de las Necesidades y Rezago en Materia de Vivienda de la Población en Pobreza Patrimonial, 2009” que ofrece una cuantificación del problema que buscan atender “Tu Casa” y Vivienda Rural.

Otro ejemplo es el “Diagnóstico sobre la Falta de Certeza Jurídica en Hogares Urbanos en Condiciones de Pobreza Patrimonial en Asentamientos Humanos Irregulares” del PASPRAH. Este documento es relevante porque aporta una metodología para un estudio a mayor escala sobre el universo de los asentamientos irregulares, y no solamente de los contemplados en los polígonos de la CORETT. De esta manera, el PASPRAH podría incidir en los asentamientos irregulares en el territorio nacional y suscitar acciones de coordinación con los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios acerca de su presencia, análisis y atención.

Aún resta por realizar un diagnóstico actualizado para el Programa de Fomento a la Producción de Vivienda en las Entidades Federativas y los Municipios, así como información suficiente para evaluar si las actividades de asesoría, supervisión y seguimiento constituyen mecanismos adecuados para el cumplimiento de su propósito.

⁸Cabe señalar que en 2011 el programa está desarrollando un plan de trabajo con estos órdenes de gobierno con base en los indicadores de competitividad municipal en materia de vivienda.

⁹Actualmente, a fin de que los proyectos cuenten con los aspectos básicos que fortalezcan la política pública de vivienda sustentable en respeto a la autonomía local, la CONAVI promueve durante todo el proceso de elaboración del proyecto, asesoría y acompañamiento.

e) Buenas prácticas externas

Los programas evaluados no están logrando atenuar el problema que se ha generado en la última década (la del *boom* de la construcción de vivienda): la producción de vivienda. En efecto, si bien estos programas están dirigidos a atender los sectores socioeconómicos más desfavorecidos, esta intervención pública es insuficiente para recomponer la distorsión que la dinámica económica produce en este sector. Por otro lado, son cada vez menores los estándares de la vivienda financiada con el apoyo de estos programas: en algunos casos el tamaño de las viviendas unifamiliares que se construyen actualmente llega a 30 metros cuadrados,¹⁰ sin mencionar que suelen localizarse en zonas alejadas de los centros y subcentros urbanos, creando difíciles condiciones de habitabilidad.¹¹

De acuerdo con lo previsto en el Programa Nacional de Vivienda 2007-2012, para promover un desarrollo habitacional sustentable, son necesarios tres tipos de medidas: a) la corrección paulatina de las distorsiones del crecimiento desordenado, mediante mecanismos como la redensificación de espacios urbanos, así como el fomento al mejoramiento y la ampliación del parque habitacional; b) la promoción de conjuntos habitacionales más densos, en los que se aproveche la infraestructura existente, se racionalice el uso de la energía, se propicie el cuidado y reciclamiento del agua, y se prevean suficientes espacios verdes; y c), la promoción de centros urbanos con plena sustentabilidad en tierras adquiridas con la participación de los tres órdenes de gobierno, junto con los sectores privado y social, de forma tal que se optimicen inversiones y se aproveche el conocimiento en la materia. Estas medidas deben ser tomadas en cuenta por los programas evaluados.¹²

Además de la necesidad de financiamiento de vivienda para la población de bajos recursos, es importante considerar la de la población de niveles socioeconómicos superiores, cuyas necesidades de vivienda son igualmente o incluso más apremiantes. Para profundizar en la discusión de estos y otros problemas asociados a la vivienda se recomienda consultar:

¹⁰CONAVI, 2010. Consultado en <http://conavi.gob.mx>

¹¹Martínez, 2011.

¹²Cabe señalar que en las Reglas de Operación 2011 del Programa “Ésta es tu casa” se incorporan medidas para incentivar la redensificación y la sustentabilidad de los desarrollos urbanos. Asimismo, en el Modelo de Ley Estatal de Vivienda que utiliza el Programa de Fomento a la Producción de Vivienda en las entidades federativas y los municipios se integra un apartado relacionado con la calidad y sustentabilidad habitacional.

Asociación Latinoamericana de Instituciones Financieras para el Desarrollo. (2003). *Líneas, programas y fondos nacionales de apoyo al financiamiento de la vivienda e infraestructura*. Lima, Perú. ALIDE

ONU-Habitat. (2007). *Handbook on Best Practices, Security of Tenure and Access to Land*. Nairobi, Kenya. United Nations Human Settlements Program.

ONU-Habitat. "Best Practices Briefs: Housing, Access to Finance, Land and Secure Tenure". *Best Practices: Database in Improving the Living Environment*. Consultado en <http://www.bestpractices.org/bpbriefs/housing.html>

Rojas, Eduardo. (2009). *Construir ciudades: mejoramiento de barrios y calidad de vida urbana*. Washington D.C. BID-FCE.

Scanlon, Kathleen, y Whitehead, Christine. (2011). *French Social Housing in an International Context. Economics Department Working Paper N°. 862*. Paris. OCDE.

Referencias

CONAVI. (2010). *Código de Edificación de Vivienda*. Consultado en <http://conavi.gob.mx>.

Grupo de Economistas y Asociados. (2009). *Diagnóstico de las necesidades y rezago en materia de vivienda de la población en pobreza patrimonial*. México. GEA.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). (2011). *Censo de Población y Vivienda 2010*. México. INEGI. Consultado en <http://www.censo2010.org.mx/>

INEGI. (2001) *Censo General de Población y Vivienda 2000*, México. INEGI. Consultado en <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/Proyectos/ccpv/cpv2000/default.aspx>.

Martínez, M. (2011). "El 'boom' de las microcasas". *Enfoque. Información, reflexión y cultura política* (Suplemento del Periódico *Reforma*, N° 894, el 12 de junio).

Poder Ejecutivo Federal. (2011). Cuarto Informe de Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012. Consultado en <http://pnd.presidencia.gob.mx>, en julio de 2011.

Poder Ejecutivo Federal. (2010). *Tercer Informe de Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*. Consultado en <http://pnd.presidencia.gob.mx>.

Poder Ejecutivo Federal. (2008). *Programa Nacional de Vivienda 2008-2012*. Consultado en http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5076398&fecha=30/12/2008.

Universidad Autónoma Metropolitana, Xochimilco. (2008) *Evaluación de diseño del Programa de Apoyo a los Vecindados en Condiciones de Pobreza Patrimonial para Regularizar Asentamientos Humanos Irregulares (PASPRAH)*.

Anexo 1

Cuadro comparativo de los programas federales de vivienda y servicios 2010

Programa	Bienes y servicios otorgados	Tipo de apoyo	Beneficiarios	Tipo de localidades atendidas	Cobertura 2010	Instancias Ejecutoras
Ésta es Tu Casa	i) Adquisición de vivienda nueva y usada; ii) adquisición de lote con servicios; iii) mejora de vivienda; iv) autoconstrucción o autoproducción de vivienda.	Subsidios	Personas de bajos ingresos que no han recibido subsidios federales para vivienda y que cuentan con el financiamiento de alguna instancia ejecutora.	No se hace distinción en localidades.	Entidades federativas: 32; municipios: 1 239; Personas: 201 861.	Cualquier persona moral o dependencia federal, estatal y municipal que financie la obtención de una solución habitacional.
Fomento a la Producción de Vivienda en las Entidades Federativas y Municipios	i) Instrumentos normativo-administrativos locales en materia de desarrollo habitacional, ordenación urbana y territorial; ii) proyectos de modernización del Registro Público de la Propiedad. ¹	Recursos económicos, asesoría y capacitación.	Entidades federativas y municipios.	El programa atiende entidades federativas y municipios.	28 entidades federativas (2007-2010).	Entidades federativas (ejecutivos y congresos locales) y municipios.
Tu Casa	i) Adquisición y construcción de vivienda nueva; ii) ampliación y mejoramiento de la vivienda.	Subsidios	Hogares mexicanos en situación de pobreza patrimonial.	Localidades urbanas, semiurbanas y rurales.	Entidades federativas: 32; municipios: 933; localidades: 7 690.	Gobiernos municipales y de las entidades federativas, delegaciones de SEDESOL.
Vivienda Rural	i) Adquisición y construcción de vivienda nueva; ii) ampliación y mejoramiento de la vivienda.	Subsidios	Hogares mexicanos en situación de pobreza patrimonial.	Localidades rurales de hasta 5,000 habitantes (alta y muy alta marginación).	Entidades federativas: 30; municipios: 977; Localidades: 4 915; hogares: 38 503.	Gobiernos municipales y de las entidades federativas, delegaciones de SEDESOL.
PASPRAH	Regularización de lotes en asentamientos irregulares.	Subsidios	Hogares en situación de pobreza patrimonial, que tienen posesión de un lote irregular.	Asentamientos irregulares en que la CORETT está facultada a regularizar la tenencia de la tierra, ubicados en localidades mayores a 2 500 habitantes.	Entidades federativas: 32; municipios: 302; hogares: 30 661.	Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT).

Fuente: Elaboración del equipo evaluador con base en las Reglas de Operación 2010 de los programas evaluados.

¹ Esta modalidad es para aquellas entidades federativas que no han accedido a los recursos del Programa de Modernización de los Registros Públicos de la Propiedad.