

Programa de apoyo a los aveciñados en condiciones de pobreza patrimonial para regularizar asentamientos humanos irregulares (PASPRAH)

Dirección General de Desarrollo Urbano y Suelo

● Descripción del Programa

El PASPRAH busca contribuir a mejorar la calidad de vida de los aveciñados en situación de pobreza que habitan en asentamientos humanos irregulares mediante el otorgamiento de la seguridad jurídica del lote que posee. Para esto, otorga un subsidio federal de \$ 8,000.oo (Ocho mil pesos 00/100 M.N.)* que se destina a la consecución de un título de propiedad que garantice la certeza jurídica a los beneficiarios respecto de su patrimonio. El programa se aplica a nivel nacional en polígonos ubicados en localidades de al menos 2,500 habitantes y donde la CORETT cuenta con facultad de regularizar la tenencia de la tierra.

* El subsidio federal especificado en las ROP 2013 es hasta \$10,000.oo (Diez mil pesos 00/100 M.N.)

● Resultados (Cumplimiento de sus Objetivos)

Efectos Atribuibles

* El programa no cuenta con evaluaciones de impacto debido a cuestiones relacionadas con:

- El presupuesto del programa

● Otros Efectos

● Otros Hallazgos

Se abrió la posibilidad para que instancias de gobierno locales, estatales y/o municipales participaran, de forma coordinada con la CORETT como ejecutores del programa. Hasta el tercer semestre de 2012 se habían suscrito 34 convenios de coordinación. (IT2012)

Para el ejercicio 2012, y con el fin de ampliar los beneficios a un mayor número de aveciñados en pobreza, se incorporó la posibilidad de que los hogares que habitan en Solares Urbanos de los ejidos pudiesen ser atendidos por el programa. (IT2012)

Con el apoyo en el SIIPSO - PASPRAH, se tiene un padrón de beneficiarios sistematizado, actualizado y depurado que identifica el tipo de apoyo otorgado y las características de los beneficiarios. (IT2012)

En las entidades federativas se realizan evaluaciones de avances de acciones desarrolladas. Además, la Dirección General de Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales de la SEDESOL coordinó y realizó una evaluación complementaria, con el propósito de analizar avances y logros durante el periodo 2007-2012. (IT2012)

Se señala que el Programa impulsará la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, a través de la incorporación gradual de la "Perspectiva de género" específicamente en materia de desagregación de información e indicadores. (ROP2012)

Se indica que los interesados pueden presentar, mediante escrito libre, solicitud de apoyo económico para iniciar o concluir procesos de regularización de sus lotes en las oficinas locales de la Instancia Ejecutora. (ROP2012)

Programa de apoyo a los avocindados en condiciones de pobreza patrimonial para regularizar
asentamientos humanos irregulares (PASPRAH)
Dirección General de Desarrollo Urbano y Suelo

● Acciones que el programa realiza para mejorar derivado de las evaluaciones

Avance en las acciones de mejora comprometidas en años anteriores

1. Desde la creación del programa se ha ido mejorando la matriz de indicadores, y se han realizado cambios en las ROP. Esto ha permitido mejorar la operación y resultados del programa, tomando en cuenta las observaciones realizadas en los ASM
2. En 2009, se diseñó un "programa piloto" de identificación de asentamientos de origen irregular. La encuesta piloto se aplicó en localidades mayores a 15,000 habitantes en 8 municipios, pero no se ha avanzado en el diseño de un esquema de trabajo para analizar los resultados obtenidos.
3. En 2011, se avanzó en una propuesta para dar seguimiento a los beneficiarios del programa; ésta no se ha implementado debido a limitaciones del presupuesto del programa.

Aspectos comprometidos en 2013

- Actualizar la definición de población objetivo en las Reglas de Operación 2014.

● Avance de Indicadores y Análisis de Metas

En 2012 a nivel Fin, se atendieron 11,433 hogares. Este número decreció con respecto a 2010 (30, 661) y a 2011 (25, 921). Para el periodo 2012-2013, la meta original era entregar 15,199 subsidios, pero al final del periodo, esa meta fue modificada (11, 629), debido a que la CORETT no pudo concretar muchas expropiaciones, por falta de recursos financieros para cubrir los costos indemnizatorios a ejidos y comunidades. En consecuencia, no se dispuso de polígonos con lotes que tuvieran la aptitud jurídica y administrativa requerida para ser incorporados al programa.

A nivel Propósito se planeó cubrir 15% de hogares apoyados con documentos oficiales entregados y, 37.86% de polígonos atendidos. Se obtuvieron avances al 100% respectivamente.

● Avances del Programa en el Ejercicio Fiscal 2013

Para 2013, se tiene presupuestado 237, 424,498.00 pesos y como meta entregar 22,282 subsidios. El avance del programa se ha visto afectado significativamente por su transferencia de la SEDESOL a la SEDATU, que deriva del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada el 2 de enero del presente año en el Diario Oficial de la Federación. El ejercicio presupuestal para el primer trimestre, se destinó a cubrir los aspectos administrativos y técnicos relacionados con el programa, aplazándose algunos procesos en tanto se formalizaban y adecuaban los cambios. Las nuevas ROP se publicaron hasta el 28 de febrero del presente año.

Programa de apoyo a los avocindados en condiciones de pobreza patrimonial para regularizar
asentamientos humanos irregulares (PASPRAH)
Dirección General de Desarrollo Urbano y Suelo

Población

Definición de Población Objetivo

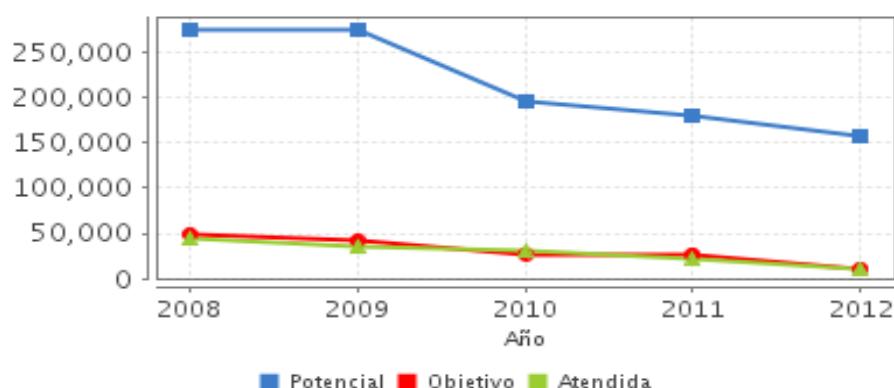
Los hogares en condiciones de pobreza patrimonial, sin certeza jurídica sobre su propiedad y que pueden ser apoyados con los recursos presupuestales destinados a un programa social que los ayuda a contar con certeza jurídica respecto de su patrimonio.

	Unidad de Medida	2012	Incremento en cobertura respecto de 2011
Población Potencial	hogares	157,956	-11.82%
Población Objetivo	hogares	11,629	-57.21%
Población Atendida	hogares	11,443	-45.96%
Pob. Aten. / Pob. Obj.	Porcentaje	98.4%	20.48%

Cobertura



Evolución de la Cobertura



Análisis de Cobertura

- La cobertura del programa depende del presupuesto anual asignado y el incremento en el valor de subsidios otorgados (\$8,000 para 2012). Debido al recorte del presupuesto en 2012, hubo una notable disminución respecto a la población objetivo (27,279) y atendida (21,177) en 2011.
- Las Entidades Federativas con mayor cobertura fueron el Estado de México con 19 municipios, Michoacán y Veracruz con 29 municipios respectivamente.
- Hasta el momento, la población atendida por PASPRAH se acota a la que habita en los "polígonos CORETT" * y no ha podido pagar el costo de la titulación. Así, el programa ha atendido sólo a los hogares en asentamientos que están en proceso de regularización, por parte de CORETT y no a todos los hogares que habitan en asentamientos irregulares. Una forma adecuada de alinear la cobertura del programa a los fines del mismo, es ampliar la población potencial más allá de los polígonos CORETT reconociendo los "derechos de propiedad" de hogares que no habitan en ellos.

*Polígonos CORETT: Área delimitada por la Instancia Ejecutora (CORETT) que se encuentra sujeta al proceso de regularización de la tenencia de la tierra.

Programa de apoyo a los aveciñados en condiciones de pobreza patrimonial para regularizar
asentamientos humanos irregulares (PASPRAH)
Dirección General de Desarrollo Urbano y Suelo

Alineación de la Matriz de Indicadores con el PND 2007-2012

Objetivo del PND 2007-2012

Reducir la pobreza extrema y asegurar la igualdad de oportunidades y la ampliación de capacidades para que todos los mexicanos mejoren significativamente su calidad de vida y tengan garantizados alimentación, salud, educación, vivienda digna y un medio ambiente adecuado para su desarrollo tal y como lo establece la Constitución.

Objetivo Sectorial 2007-2012

Mejorar la calidad de vida en las ciudades, con énfasis en los grupos sociales en condición de pobreza, a través de la provisión de infraestructura social y vivienda digna, así como consolidar ciudades eficientes, seguras y competitivas.

Indicador Sectorial 2007-2012

Nombre:

Avance:

Meta:

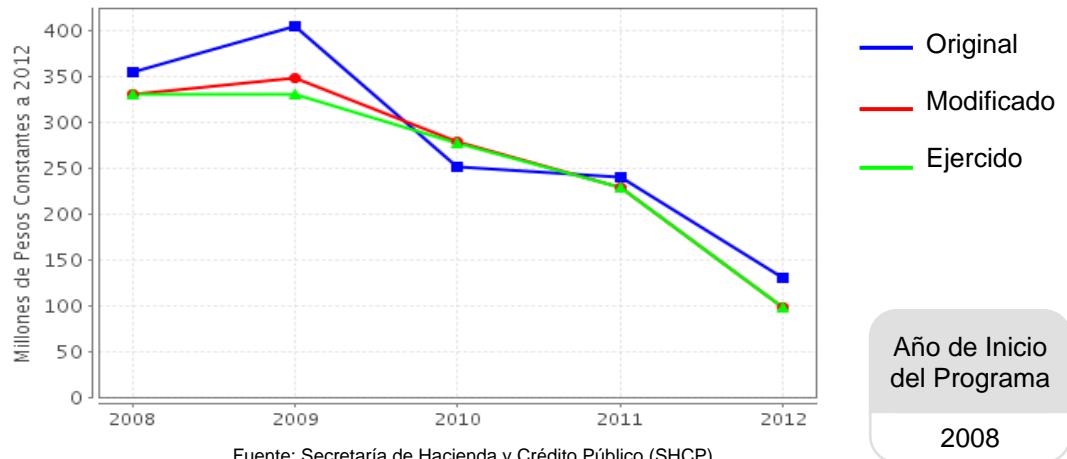
Fin

Contribuir a mejorar la calidad de vida de los aveciñados que viven en hogares en condiciones de pobreza en asentamientos humanos irregulares, otorgándoles seguridad jurídica para consolidar ciudades eficientes, seguras y competitivas.

Propósito

Hogares en condiciones de pobreza que viven en asentamientos humanos irregulares, son apoyados para que cuenten con certeza jurídica respecto a su patrimonio.

Evolución del Presupuesto (Millones de Pesos Constantes a 2012)



Presupuesto 2012 (MDP)

Original

130

Modificado

98.45

Ejercido

98.4

Consideraciones sobre la Evolución del Presupuesto

Durante el período de operación del programa 2008-2012, el presupuesto aprobado para los ejercicios fiscales muestra una tendencia decreciente. La constante variación en la asignación del presupuesto del programa se ha visto afectado por: 1). Las disposiciones emitidas por la SHCP en relación a las estrategias para realizar ajustes al presupuesto derivado del Programa de Austeridad implementado para tal efecto. 2). A la problemática financiera y operativa de la única instancia ejecutora (CORETT) del programa. Ésta no ha contado con disponibilidad de suelo jurídica y administrativamente para incorporado al programa. La mayoría de acciones tienen su origen en procesos expropiatorios de suelo ejidal y comunal, cuyas etapas de ejecución puede alcanzar una duración de cuatro años en promedio. Cabe destacar que la CORETT no ha podido cubrir los montos indemnizatorios requeridos para llevar a cabo las expropiaciones, por falta de recursos financieros limitando con ello su capacidad de atención a los procesos de regularización.

Programa de apoyo a los a vecindados en condiciones de pobreza patrimonial para regularizar asentamientos humanos irregulares (PASPRAH)

Dirección General de Desarrollo Urbano y Suelo

● Conclusiones del Evaluador Externo

El PASPRAH es fundamental por que atiende población excluida de una política de vivienda, que ha estado orientada fundamentalmente a producir vivienda nueva para ser negociada en el mercado. A pesar de ser prioritario, no ha podido cumplir a cabalidad el Fin para el que ha sido creado. Dentro de las dificultades para esto, se encuentran que: 1) Persigue una hipótesis inadecuada, o al menos restringida que es: "Mejorar la calidad de vida de los a vecindados...otorgándoles seguridad jurídica". Estudios realizados en otros países muestran que la seguridad jurídica es insuficiente para mejorar las condiciones materiales de existencia de la población en condiciones de pobreza. Dentro de los motivos, destacan: i) los propietarios no está dispuesta a poner su única "propiedad" en un sistema crediticio, porque sienten que lo arriesgan; ii) las entidades crediticias no facilitan créditos teniendo como garantía viviendas de poco valor en el mercado; el costo de operación es muy alto, así como la incertidumbre de la capacidad de pago de la gente; iii) para acceder a un crédito, los deudores deben presentar garantías de estabilidad laboral e ingresos; los a vecindados en general carecen de ellas. 2) Su población objetivo son "hogares en condiciones de pobreza que viven en asentamientos humanos irregulares"; hasta el momento, el PASPRAH ha beneficiado sólo hogares que habitan en polígonos CORETT. 3) El presupuesto para su operación ha venido reduciéndose con los años. Se recomienda que el PASPRAH considere una acepción mas amplia de "seguridad jurídica", que es dotar a los pobladores de "derechos de propiedad". Este cambio de perspectiva le permitiría dotar de seguridad jurídica a los a vecindados, sin pasar necesariamente por el régimen privado. La legalidad de los predios irregulares puede ser documentada bajo otras formas de contrato. Por ejemplo mediante el "comodato", la CORETT (comodante) podría otorgar de forma gratuita el uso del predio al poblador (comodatario); éste podría habitarlo por un tiempo definido; renovarlo al término del periodo acordado, para sus descendientes; o, finiquitarlo cuando le sea conveniente. El reconocimiento de los derechos de propiedad sería beneficioso para ambas partes. Por un lado, el poblador obtendría seguridad jurídica sobre la propiedad de la vivienda y la devolución de la inversión realizada en su mejoramiento, cuando devuelva el predio; por otro lado, la CORETT generaría una reserva territorial, con suelo servido y viviendas mejoradas, para ofrecerla, ya sea mediante comodato o renta a precio social, a otros hogares que no pueden comprar una vivienda.

● Fortalezas

1) El PASPRAH, atiende población que no ha tenido acceso a la adquisición de una vivienda en el mercado formal y, que es vulnerable por no contar con la seguridad jurídica de la propiedad. 2). Se alinea con el objetivo 2.5 del PND 2008-2013 en el sentido de ofrecer seguridad jurídica de tenencia de la tierra, y constituir, conjuntamente con la entidad ejecutora, CORETT, un universo sólido para generar sinergias con otros programas como "Tu casa" "Esta es tu casa", dirigidos a "reducir el rezago de vivienda a través del mejoramiento y ampliación de la vivienda existente", y, a proveer un entorno adecuado para el desarrollo de una vida digna". 3) Evidencia las limitaciones de una política habitacional dirigida a derechohabitantes y a la producción de vivienda nueva, al revelar la necesidad de atender a población sin acceso a crédito.4) Puede destinarse apoyar proyectos de regularización en zonas distintas a polígonos CORETT e incluir la participación de otras instancias ejecutoras.

● Retos y Recomendaciones

1) Transitar del concepto de "seguridad jurídica" al de "derechos de propiedad", que permite integrar diferentes formas de acceso al suelo y a la vivienda. 2) Beneficiar también a hogares que habitan en asentamientos "irregulares" que no son polígonos CORETT. En cumplimiento del PND 2013-2018, dejar de beneficiar con el PASPRAH a hogares que habitan en poblados originarios ya urbanizados, no son polígonos CORETT y permanecen en el régimen comunal implica: a) estigmatizarlos como pobladores de asentamientos "irregulares", aunque habitan en un poblado conformado "legalmente" bajo la normatividad agraria; b) negarles la posibilidad de permanecer bajo el régimen ejidal o comunal, lo cual es su derecho; c) excluirlos de que les sean otorgados subsidios para mejoramiento o ampliación de vivienda. 3) Beneficiar a pobladores que habitan en asentamientos irregulares pero no han sido reconocidos como a vecindados por las Asambleas Ejidales.

Programa de apoyo a los avocindados en condiciones de pobreza patrimonial para regularizar asentamientos humanos irregulares (PASPRAH)

Dirección General de Desarrollo Urbano y Suelo

● Observaciones del CONEVAL

CONEVAL reconoce el esfuerzo de los servidores públicos adscritos al Programa y a la Unidad de Evaluación de la dependencia para el desarrollo de esta evaluación.

Se sugiere garantizar que toda la información proporcionada por el programa al equipo evaluador para la realización de esta evaluación sea pública y de fácil acceso a través del sitio de internet del programa o la dependencia.

● Opinión de la Dependencia (Resumen)

La Dirección General de Desarrollo Urbano, Suelo y Vivienda reconoce el esfuerzo y análisis que de manera detallada ha realizado el evaluador para presentar sus valoraciones de manera puntual, no obstante considera oportuno realizar los siguientes comentarios en torno a la evaluación desarrollada: El PASPRAH forma parte de los instrumentos de la política social del país para combatir la pobreza, ya que atiende específicamente la problemática que enfrentan muchos hogares respecto a su certeza jurídica del patrimonio en cuanto a la tenencia de la tierra; contribuyendo en la regularización de sus lotes generando con esto, acciones fundamentales para la reducción del rezago habitacional, y facilita el acceso a servicios y equipamientos en comunidades urbanas posibilitando con esto frenar la expansión desordenada de las ciudades. El PASPRAH tiene claros sus alcances y se limita a dar el apoyo necesario a los hogares pobres vía el subsidio que les otorga para que obtengan los títulos de propiedad de sus lotes. Destacando que al integrar a dichos hogares a la legalidad les genera derechos y determina obligaciones que deben cumplir. Cabe destacar que el Programa comparte la importancia de la política de vivienda y la planeación urbana, ya que permite que otro tipo de programas incidan en la zonas donde se localizan los hogares en pobreza; asimismo aporta una metodología para un estudio a mayor escala sobre el universo de los asentamientos humanos irregulares y no solamente en los contemplados de los polígonos CORETT, sino también en los que el Programa puede tener una injerencia gradual en el tiempo a nivel nacional con los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios. Finalmente se agradece a los funcionarios de CONEVAL, por los esfuerzos implicados en ésta evaluación, así como el evaluador externo por su dedicación y la retroalimentación aportada. Se valorarán las debilidades observadas, así como de mantener el compromiso de potenciar las fortalezas detectadas.

Programa de apoyo a los asentamientos humanos irregulares (PASPRAH)
Dirección General de Desarrollo Urbano y Suelo

Indicadores de Resultados

Fin

Contribuir a mejorar la calidad de vida de los asentamientos que viven en hogares en condiciones de pobreza en asentamientos humanos irregulares, otorgándoles seguridad jurídica para consolidar ciudades eficientes, seguras y competitivas.

Propósito

Hogares en condiciones de pobreza que viven en asentamientos humanos irregulares, son apoyados para que cuenten con certeza jurídica respecto a su patrimonio.

1. Porcentaje de hogares en situación de pobreza que son atendidos por el Programa.

Unidad de Medida	Año Base	Frecuencia	Meta 2012	Valor 2012	Valor 2011
Porcentaje	2008	Anual	11.00	8.00	17.08

2. Porcentaje de polígonos atendidos.

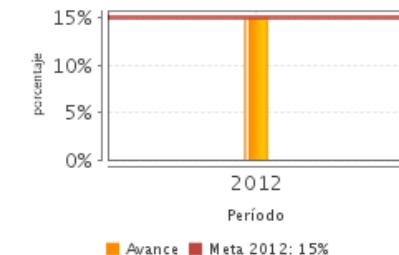
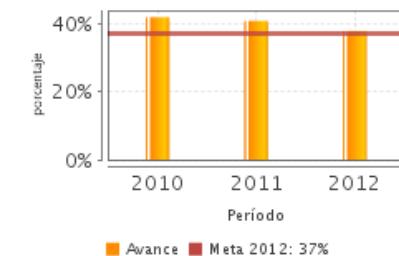
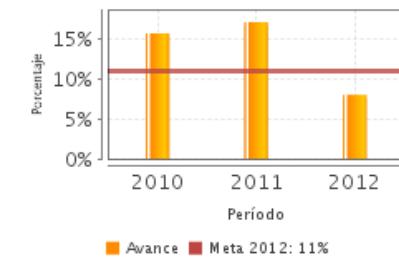
Unidad de Medida	Año Base	Frecuencia	Meta 2012	Valor 2012	Valor 2011
porcentaje	2008	Anual	37.00	38.00	40.94

3. Porcentaje de hogares apoyados con documentos oficiales entregados

Unidad de Medida	Año Base	Frecuencia	Meta 2012	Valor 2012	Valor 2011
porcentaje	2008	Anual	15.00	15.03	SD

SD: Sin Dato ND: No Disponible

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).



Programa de apoyo a los avocindados en condiciones de pobreza patrimonial para regularizar
asentamientos humanos irregulares (PASPRAH)

Dirección General de Desarrollo Urbano y Suelo

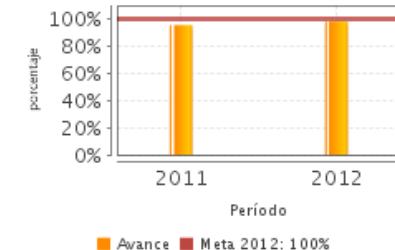
Indicadores de Servicios y Gestión

Componentes

1. Escrituras Públicas o Títulos de Propiedad entregados.

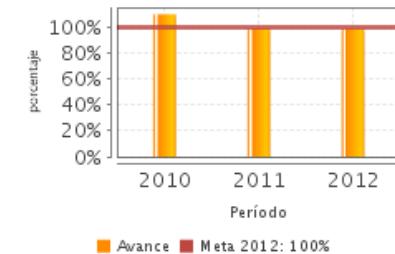
- Porcentaje de solicitudes de apoyo atendidas con respecto a las programadas.

Unidad de Medida	Año Base	Frecuencia	Meta 2012	Valor 2012	Valor 2011
porcentaje	2008	Trimestral	100.00	98.00	95.37



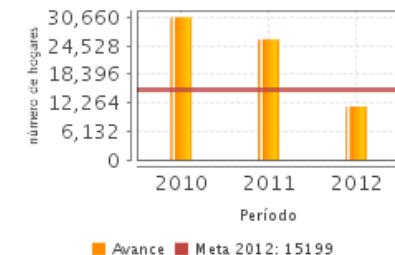
- Porcentaje de presupuesto ejercido con respecto al asignado

Unidad de Medida	Año Base	Frecuencia	Meta 2012	Valor 2012	Valor 2011
porcentaje	2008	Anual	100.00	99.00	99.42



- Número de hogares apoyados con cartas de liberación entregadas.

Unidad de Medida	Año Base	Frecuencia	Meta 2012	Valor 2012	Valor 2011
número de hogares	2008	Trimestral	15,199.00	11,443.00	25,921.00



SD: Sin Dato ND: No Disponible

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

Programa de apoyo a los avocados en condiciones de pobreza patrimonial para regularizar
asentamientos humanos irregulares (PASPRAH)
Dirección General de Desarrollo Urbano y Suelo

● Fuentes de Información

Informes Trimestrales 2012 (Trimestres I, II, IV, y IV). Cambios en ROP 2013. Reglas de Operación 2011, 2012. Informe Ejecutivo de la Evaluación Específica de Desempeño 2010-2011. Fichas Técnicas de los Indicadores 2010, 2011 y 2012. Matriz de Indicadores 2010, 2011 y 2012 (MIR2010, MIR2011, MIR2012). Documento, Nota Sobre Población Potencial y Población Objetivo 10/2011. Plantilla de Población atendida 2012. Cifras presupuesto del programa PASPRAH vs el recurso ejercido 2007-2012. Documento Avances de Aspectos Susceptibles de Mejora 2008-2009 2010-2011, 2011-2012, 2013.

● Calidad y Suficiencia de la Información disponible para la Evaluación

La información fue adecuada y actualizada. Sin embargo era deseable que hubieran adjuntado la documentación referente al resultado del programa piloto de identificación de asentamientos de origen irregular. Este piloto fue mencionado en EED 2010-2011, y tiene como fin obtener información sobre la localización y características relevantes de los asentamientos de origen irregular. Se encontraron inconsistencias entre los datos de población potencial, objetivo y atendida, presentados por las EED de 2008; 2009-2010; 2010-2011 y, los datos correspondientes presentados para la evaluación 2012-2013 en el documento de evolución de la cobertura.

* En el Informe Completo se puede consultar el Glosario de Siglas y Acrónimos

● Información de la Coordinación y Contratación

Contratación:

- Forma de contratación del evaluador externo: Convenio
- Costo de la Evaluación: \$ 100,000
- Fuente de Financiamiento: Recursos Fiscales

Datos generales del evaluador:

1. Instancia Evaluadora: El Colegio de México A. C.
2. Coordinador de la Evaluación: Clara Eugenia Salazar Cruz
3. Correo Electrónico: csalazar@colmex.mx
4. Teléfono: 54493000 ext 4079

Datos de Contacto CONEVAL:

Thania de la Garza Navarrete tgarza@coneval.gob.mx (55) 54817245
Manuel Triano Enríquez mtriano@coneval.gob.mx (55) 54817239
Érika Ávila Mérida eavila@coneval.gob.mx (55) 54817289
Michelle Zempoalteca Nava mzempoalteca@coneval.gob.mx (55) 54817274
Adriana Jaramillo Carvallo ajaramillo@coneval.gob.mx (55) 54817218

Unidad Administrativa Responsable del Programa:

Dirección General de Desarrollo Urbano y Suelo

Datos del Titular:

Nombre: Arq. José Luis Llovera Abreu
Teléfono: 5328 5000 ext 57403
Correo Electrónico: jluis.llovera@sedesol.gob.mx