

**Comisión Nacional de Vivienda**

**Conducción e Instrumentación de la Política Nacional de Vivienda**

Auditoría de Desempeño: 2017-1-15QCW-07-0416-2018

416-DE

***Crterios de Selección***

La auditoría permitirá evaluar la contribución de la CONAVI, mediante la planeación, coordinación, seguimiento y evaluación de la política nacional de vivienda, en el fomento del acceso a la vivienda y, junto con las revisiones realizadas a los subsidios otorgados por la comisión para la adquisición de vivienda nueva o usada, y la ampliación y/o mejoramiento de vivienda, así como para la adquisición de lote con servicios y autoproducción de vivienda permitirán emitir un pronunciamiento integral sobre la contribución de la entidad para que la población de bajos ingresos con necesidades de vivienda tenga acceso a una solución habitacional.

***Objetivo***

Fiscalizar que la conducción de la Política Nacional de Vivienda por medio de la planeación, coordinación, seguimiento y evaluación contribuyó a fomentar el acceso a la vivienda.

**Consideraciones para el seguimiento**

Los resultados, observaciones y acciones contenidos en el presente informe individual de auditoría se comunicarán a la entidad fiscalizada, en términos de los artículos 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 39 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, para que en un plazo de 30 días hábiles presente la información y realice las consideraciones que estime pertinentes.

En tal virtud, las recomendaciones y acciones que se presentan en este informe individual de auditoría se encuentran sujetas al proceso de seguimiento, por lo que en razón de la información y consideraciones que en su caso proporcione la entidad fiscalizada, podrán confirmarse, solventarse, aclararse o modificarse.

***Alcance***

La auditoría comprendió la evaluación del cumplimiento de las directrices generales para avanzar en el Sistema de Evaluación del Desempeño; de los resultados de la conducción de la Política Nacional de Vivienda por medio de su planeación, coordinación, seguimiento y evaluación; de la contribución del programa en el fomento del acceso a la vivienda y en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible; de la economía de los recursos presupuestarios ejercidos con el Programa presupuestario P004 “Conducción e Instrumentación de la Política Nacional de Vivienda” (Pp P004); del Sistema de Control Interno, y de la rendición de cuentas. El alcance temporal de la revisión comprendió el ejercicio fiscal 2017, y tuvo como referente el periodo 2012-2016.

La auditoría se realizó de conformidad con la normativa aplicable a la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública para asegurar el logro del objetivo y el alcance establecidos. En el desarrollo de la auditoría, no en todos los casos, los datos proporcionados por el ente fiscalizado fueron suficientes, de calidad, confiables y consistentes, lo cual se expresa en la opinión de la Auditoría Superior de la Federación, respecto del cumplimiento de objetivos y metas del programa presupuestario P004.

### **Antecedentes**

En 1983, se elevó a rango constitucional el derecho de toda familia a disfrutar de una vivienda digna, quedando inscrito en el artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Para reglamentar la reforma, en 1984, fue expedida la Ley Federal de Vivienda, con el objetivo de establecer y regular los instrumentos y apoyos para que toda familia pudiera disfrutar de una vivienda digna. Con estas modificaciones normativas, se dotó al Gobierno Federal de herramientas jurídicas para incidir en el espacio vital destinado a la habitación humana y se le erigió como el principal constructor, poseedor y adjudicador de vivienda, particularmente, para los sectores laborales. <sup>1/</sup>

Con la expedición de dicha ley, se estableció el Sistema Nacional de Vivienda como el conjunto integrado y armónico de relaciones jurídicas, económicas, sociales, políticas, tecnológicas y metodológicas que dio coherencia a las medidas, instrumentos y procesos de los sectores público, social y privado, orientados a satisfacer las necesidades de vivienda.

En 1992, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE) se transformó en la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), lo cual representó el principal cambio en la política de vivienda implementada durante la década de los noventa. En el ámbito de la vivienda, esta modificación tuvo dos repercusiones: la primera, con una intervención directa, el Gobierno Federal buscó incrementar la efectividad y cobertura de los programas públicos de vivienda a la población más desprotegida del país; y la segunda, como agente facilitador y regulador promovió la implementación de nuevas y mejores condiciones para que, con la participación de los sectores privado y social, los trabajadores asalariados contaran con una oferta diversificada de vivienda en el mercado inmobiliario. <sup>2/</sup>

Por Decreto Presidencial, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de julio del 2001, se constituyó la Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda (CONAFOVI) como órgano desconcentrado de la SEDESOL, responsable de definir y conducir la política de vivienda. La comisión concentró las atribuciones en el diseño, coordinación y evaluación de la política de vivienda de las extintas Secretarías de Obras Públicas y la de Desarrollo Urbano y Ecología, así como de las Subsecretarías de Desarrollo Urbano y Vivienda y, de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio, de la Secretaría de Desarrollo Social.

En 2001, se instaló el Consejo Nacional de Vivienda, con el propósito de promover la participación permanente de todos los actores involucrados en el proceso habitacional;

---

<sup>1/</sup> Del Rivero José Alberto y Romero Pérez Miguel Alberto, **La vivienda como derecho constitucional**, Universidad Juárez Autónoma de Tabasco, México, 2010, p. 19.

<sup>2/</sup> **Ibid**, pp. 22 y 23.

puesto que el sector de vivienda cobró una importancia relevante, y se reformó la normativa en la materia.

En 2006, se expidió la Ley de Vivienda, que abrogó la Ley Federal de Vivienda, instaurándose la Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI), como instancia única del Gobierno Federal, responsable de definir y conducir la política nacional de vivienda, así como de impulsar los mecanismos para instrumentar y coordinar su ejecución.

En la Exposición de Motivos de dicha ley, se indicó que la principal problemática en materia de vivienda consistía en la existencia de la población de bajos ingresos sin acceso a una solución habitacional adecuada; el grave rezago de vivienda; la carencia de financiamiento accesible para la adquisición; la baja oferta o inexistencia de reservas territoriales habitacionales; el incremento en el precio de los insumos para la construcción; las carencias estructurales en el diseño de una política de Estado vinculadas a la vivienda con un enfoque fundamentalmente financiero; la necesidad de contar con políticas públicas articuladas en torno a un eje, al eliminar la inequidad social, la segregación, y la desigualdad en la materia entre los grupos con mayores carencias.

Para atender esta problemática, en 2008, el Pp P004 “Conducción e instrumentación de la política nacional de vivienda” se incorporó por primera vez en el Presupuesto de Egresos de la Federación, entonces denominado Pp P005 “Conducción e instrumentación de la política nacional de vivienda y suelo para uso y redensificación habitacional”, y hasta 2012 se sectorizó en el ramo 6 “Hacienda y Crédito Público”. A partir del 2013, se modificó la clave y nombre del programa a P004 “Conducción e instrumentación de la política nacional de vivienda” y cambió al ramo 15 “Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano”.

En el periodo 2000-2010, se observó que el incremento del déficit habitacional producto del crecimiento de las necesidades cualitativas de vivienda, las cuales pasaron de 9,228,953 a 11,840,655 viviendas, particularmente las que requirieron de ampliaciones al pasar de 2,037,564 a 4,132,421 viviendas, ya que las necesidades cuantitativas presentaron una reducción, al pasar de 3,711,116 a 2,759,738 viviendas.

Las estadísticas disponibles sobre el inventario habitacional muestran que tuvo un incremento del 62.2% (13,662,991 viviendas), al pasar de 21,954,733 viviendas en el año 2000 a 35,617,724 en el 2010, como se muestra a continuación:

## INVENTARIO DE VIVIENDAS, CONAVI 1990-2010

Año	Vivienda en uso temporal	Vivienda deshabitada	Vivienda habitada	Total
1990	n.d.	n.d.	n.d.	16,197,802
1995	n.d.	n.d.	n.d.	19,323,201
2000	n.d.	n.d.	21,954,733	21,954,733
2005	1,421,689	4,271,287	24,706,956	30,399,932
2010	2,012,350	4,997,806	28,607,568	35,617,724

FUENTE: Información proporcionada por la CONAVI con el núm. QCW.3/119/2018 del 12 de abril de 2018 .

La CONAVI señaló mediante el oficio núm. núm. QCW.3/119/2018 del 12 de abril de 2018 que para los años 1990, 1995, 2000 no se cuenta con información estadística de vivienda de uso temporal y vivienda deshabitada, ya que en el INEGI no lo captó, por lo que el total de viviendas para dichos años no es comparable con el total de 2005 y 2010. Asimismo, precisó que para el año 2017 no hay encuesta que proporcione información sobre el número de viviendas.

n.d.: no disponible.

En 2010, se identificaron 4,997,806 viviendas deshabitadas, debido a que los desarrollos habitacionales se ubicaron en zonas periféricas a los núcleos de población, alejados de los centros de trabajo y escolares, lo que ocasionó elevados costos de transporte para las familias, carecieron de la infraestructura y los servicios básicos y al incremento de la violencia e inseguridad en distintas zonas del país.<sup>3/</sup> Esta situación derivó en una paradoja, por un lado, una reducción de 25.6% en las necesidades cuantitativas de viviendas (de 3,711,116 viviendas en el año 2000 a 2,759,738 en el 2010) y un incremento del parque habitacional de 62.2% (al pasar de 21,954,733 viviendas en 2000 a 35,617,724 en 2010) y, por otro, la prevalencia de un déficit cuantitativo de 2,759,738 viviendas, así como la existencia de 4,997,806 viviendas deshabitadas en 2010.

Con el propósito de contar con una política integral que permita el ordenamiento permanente y debidamente planificado del territorio nacional, el 2 de enero de 2013, se dispuso la transformación de la Secretaría de la Reforma Agraria en la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), otorgándole a ésta las atribuciones tanto de la actual Secretaría de la Reforma Agraria, como de la SEDESOL en materia de desarrollo urbano, regional y de vivienda. En consecuencia, a partir de febrero de 2013, la CONAVI fue agrupada al sector coordinado por la SEDATU.

En los diagnósticos de los documentos de planeación nacional y sectorial de mediano plazo, del periodo 2013-2018, en materia de vivienda, se definió como problemática general del sector: el limitado acceso a la vivienda, que tiene como consecuencia un elevado déficit habitacional, ya que en 2012, éste ascendió a 15.3 millones de viviendas. Además, de acuerdo con las proyecciones del Consejo Nacional de Población (CONAPO), el crecimiento de la población en los próximos 20 años demandará 10.8 millones de soluciones de vivienda, lo que significa que, de continuar esa problemática, esta cantidad ya no obedecería a la demanda de una población en crecimiento, sino que el déficit habitacional aumentaría a 26.1 millones de soluciones de vivienda.

Respecto del déficit y el rezago habitacional, la CONAVI señaló que “conceptualmente ambos términos son idénticos y tienen la intención de cuantificar las viviendas que no son adecuadas

<sup>3/</sup> Auditoría Superior de la Federación, **Evaluación de Política Pública de Vivienda**, fiscalización superior de la CP 2012.

en cuanto a sus materiales constructivos o espacios; sin embargo, existen diferencias metodológicas en dichos términos, por lo que tienen un nombre distinto para distinguir esas diferencias cuando se utiliza una u otra metodología”. Asimismo, precisó que las fuentes para el cálculo de ambos referentes son distintas, el déficit se calcula con base en la Encuesta Intercensal, que realiza el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) cada cinco años, mientras que el rezago con información de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares, de periodicidad bianual, por lo que el último dato del déficit es de 2015 y del rezago de 2016.

En cuanto a las diferencias metodológicas, la CONAVI precisó que éstas radican en el número y tipo variables que se cuantifican, para el déficit se usan 18, de las cuales 12 refieren a los materiales con los que se construyen las paredes, techos y pisos de las viviendas, 4 al espacio de la mismas y 2 a los servicios con los que cuenta. Mientras que, para el rezago, se utilizan 15 variables, 14 de materiales de construcción y 1 del espacio de la vivienda.

En 2015, de acuerdo con los datos de la Encuesta Intercensal de ese año, en México existían 31,949,709 viviendas, de las cuales el 53.8% (17,174,767) no presentó las características del déficit habitacional y el 46.2% (14,774,942) sí. Para 2016, de las 32,873,588 viviendas del país, 9,222,147 (28.1%) se encontraron en rezago habitacional.

La evolución que han presentado los objetivos del programa en el nivel propósito se muestra a continuación:

EVOLUCIÓN DE LOS OBJETIVOS DE NIVEL PROPÓSITO DEL PROGRAMA PRESUPUESTARIO P004, 2008-2017

Año	Denominación	Objetivo
2008	Conducción e instrumentación de la política nacional de vivienda y suelo para uso y redensificación habitacional.	Contribuir a la homologación y actualización de los marcos regulatorios estatales y municipales.
2009		
2010		
2011		Contribuir a que las familias mexicanas cuenten con viviendas de mejor calidad y con características de sustentabilidad por medio de la homologación en los criterios de construcción.
2012	Conducción e instrumentación de la política nacional de vivienda.	Contribuir a que los mexicanos eleven su calidad de vida por medio de vivienda digna en un entorno sustentable.
2013	Conducción e instrumentación de la política nacional de vivienda.	Contribuir a fomentar el acceso a la vivienda mediante soluciones habitacionales bien ubicadas, dignas y de acuerdo con estándares de calidad internacional, por medio de la instrumentación de estrategias entre los distintos actores del sector.
2014		
2015		Contribuir a fomentar el acceso a la vivienda mediante soluciones habitacionales bien ubicadas, dignas y de acuerdo con estándares de calidad internacional, por medio de la instrumentación de estrategias entre los distintos actores del sector para los mexicanos.
2016		Contribuir a fomentar el acceso a la vivienda mediante soluciones habitacionales bien ubicadas, dignas y de acuerdo a estándares de calidad internacional mediante la ejecución de la política de vivienda
2017		

FUENTE: Presupuesto de Egresos de la Federación 2008 -2017.

En el análisis de los objetivos de nivel propósito del Pp P004, del periodo 2008-2017, se identifica un cambio constante del objetivo del programa, que en un inicio tenía como propósito la homologación de los marcos regulatorios y los criterios de construcción, modificando su orientación hacia el establecimiento de estrategias de coordinación entre los

diferentes actores que intervienen en la materia, por lo que en su evolución se muestra que el programa se ha ido definiendo en función del fomento al acceso de la vivienda.

En 2016, la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) realizó una evaluación de consistencia y de resultados al Pp P004, en la cual identificó que si bien el programa cuenta con los mecanismos requeridos por la normativa para dar cumplimiento al Presupuesto Basado en Resultados y al Sistema de Evaluación al Desempeño, estos requieren de un proceso de mejora para hacerlos funcionar para los fines que se persiguen y evitar tener que contar con mecanismos en paralelo que les den mejores resultados para la toma de decisiones y seguimiento de sus objetivos estratégicos. Asimismo, se precisaron inconsistencias en la problemática identificada con la aplicación de la Metodología de Marco Lógico, en tanto que consideró a los “actores del sector” como su área de enfoque a atender, siendo que éstos son sólo un medio para alcanzar el fin del programa, de ahí que se hacen recomendaciones de mejora en el replanteamiento del problema como en la identificación, definición y caracterización de su área de enfoque.

### **Resultados**

#### **1. Evaluación de la MIR del Pp P004**

En 2017, el diseño programático-presupuestal del Pp P004 tuvo deficiencias para evaluar el cumplimiento de sus objetivos y metas, ya que éstos no fueron suficientes para medir la contribución en la atención de las causas del problema público.

La CONAVI definió el problema que justifica la implementación del programa como “el sector vivienda carece de una política integral que coordine a los diferentes actores del sector”, lo cual refirió a un factor causal, a un problema institucional y no a uno público, como lo debió definir, ya que, de acuerdo con el artículo 19, fracción I, de la Ley de Vivienda, la comisión es la entidad encargada de coordinar la Política Nacional de Vivienda; asimismo, dos de las seis causas establecidas, en el árbol del problema del programa, fueron definidas en términos de la coordinación del sector, por lo que el planteamiento de la comisión sitúa a la coordinación como causa y como problemática central de la Política Nacional de Vivienda. Además, el análisis del problema no se realizó con base en los hallazgos de un diagnóstico previo, que contenga evidencia cuantitativa y cualitativa sobre el problema y sus consecuencias.

En los diagnósticos del Programa Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018 y el Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (PSEDATU) 2013-2018, se identificó que éstos definieron como problemática: el limitado acceso a la vivienda, que tiene como consecuencia un elevado déficit habitacional, en tanto que en 2012 éste ascendió a 15.3 millones de viviendas, de las cuales 3 millones necesitaban ser reemplazadas y 12.3 millones requerían un mejoramiento o ampliación. De acuerdo con las proyecciones del Consejo Nacional de Población (CONAPO), el crecimiento de la población en los próximos 20 años demandará 10.8 millones de soluciones de vivienda, lo que significa que, de continuar con esa problemática, esta cantidad ya no obedecería a la demanda de una población en crecimiento, sino que el déficit habitacional aumentaría a 26.1 millones de soluciones de vivienda.

Las causas identificadas respecto de esa problemática se refieren a la deficiente planeación pública en los distintos órdenes de gobierno, debido a la falta de políticas claras y de la estandarización de los instrumentos de atención, falta de coordinación entre los actores del

sector, así como de la conjunción de esfuerzos para potenciar la atención; además, a la focalización de los apoyos en el remplazo de vivienda como solución habitacional y al descuido de las demás soluciones de vivienda (mejoramiento, ampliación y lote con servicios).

El Pp P004 se alineó con los objetivos 2.5 “Proveer un entorno adecuado para el desarrollo de una vida digna”, del PND 2013-2018 y con el 4 “Fomentar el acceso a la vivienda mediante soluciones habitacionales bien ubicadas, dignas y de acuerdo a estándares de calidad internacional”, del PSEDATU 2013-2018, los cuales refieren al fomento al acceso a viviendas bien ubicadas, dignas y con estándares de calidad mediante las soluciones habitacionales, por lo que cumplió con alinearse con los objetivos, prioridades y estrategias de la planeación nacional de mediano plazo.

En la lógica vertical de la MIR 2017 del Pp P004 se presentaron deficiencias, ya que el objetivo de nivel de Propósito no permitió evaluar la contribución del programa en la atención del problema público diagnosticado en los documentos de planeación de mediano plazo, en términos del limitado acceso a la vivienda por parte de la población; los objetivos en los niveles de Componente y Actividad refirieron a bienes producidos por el programa y a medidas que contribuyeron a la consecución de los objetivos de orden superior, pero en ninguno de los dos niveles se establecieron objetivos relacionados con la planeación, ni con la evaluación de la Política Nacional de Vivienda, en concordancia con las atribuciones conferidas a la comisión en la Ley de Vivienda, en materia de conducción e instrumentación de la Política Nacional de Vivienda.

En el análisis de la lógica horizontal, se identificó que el indicador de nivel de Fin no fue adecuado para medir el cumplimiento de su objetivo, ya que su método de cálculo refirió a dos tasas de crecimiento, pero no estableció la forma en que éstas podían obtenerse, ni la relación entre ambas. El indicador de nivel de Propósito fue insuficiente para medir la atención del problema público diagnosticado en los documentos de la planeación de mediano plazo, en términos del limitado acceso a la vivienda por parte de la población. Para el ejercicio fiscal 2017, la CONAVI no definió indicadores, en los niveles de Componente y Actividad asociados a los procesos de planeación y de evaluación de la Política Nacional de Vivienda.

La CONAVI no acreditó la aplicación de los criterios de claridad, relevancia, economía, monitoreable, adecuado y aporte marginal (CREMAA) para la elección de los indicadores de la MIR 2017 del Pp P004. La frecuencia de medición de todos los indicadores fue adecuada, debido a que se ajustó la periodicidad máxima establecida, excepto la del indicador C4, ya que la permitida para un indicador de ese nivel es semestral y no anual.

- Hechos posteriores

La CONAVI, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, instruyó las acciones de control necesarias, mediante la modificación del indicador de Componente 4 en la MIR para el ejercicio fiscal 2018 del Pp P004, en la cual se estableció una periodicidad de reporte semestral para el indicador. Con lo que se solventa lo observado, respecto de la deficiencia en la periodicidad del mismo.

Asimismo, la comisión acreditó que aplicó los criterios CREMAA para la elección de los indicadores de la MIR 2019 del Pp P004, los cuales fueron presentados a la Unidad de Políticas, Planeación y Enlace Institucional de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público

(SHCP) para ser considerados en el diseño de la matriz. Con lo que se solventa lo observado, respecto de la deficiencia en la aplicación de los criterios antes mencionados.

**2017-1-15QCW-07-0416-07-001 Recomendación**

Para que la Comisión Nacional de Vivienda elabore el diagnóstico que contenga evidencia cuantitativa y cualitativa sobre el problema y sus consecuencias que justifiquen la implementación del programa presupuestario P004 "Conducción e Instrumentación de la Política Nacional de Vivienda", a fin de que el problema sea consistente con lo señalado en los documentos de planeación nacional de mediano plazo, con objeto de dar cumplimiento a lo establecido en el numeral IV.2.2 "Secuencia de elaboración de la MIR", apartado "Análisis del problema", de la Guía para el Diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

**2017-1-15QCW-07-0416-07-002 Recomendación**

Para que la Comisión Nacional de Vivienda perfeccione el diseño de su Matriz de Indicadores para Resultados del programa presupuestario P004 "Conducción e Instrumentación de la Política Nacional de Vivienda", a fin de que los objetivos e indicadores permitan evaluar su desempeño y el avance en la atención del problema público que justifique su implementación, con objeto de dar cumplimiento a lo establecido en los numerales II.5 y IV.6, de la Guía para el Diseño de Indicadores Estratégicos y IV.2.2. "Secuencia de la elaboración de la MIR", apartado "Supuestos", puntos 2 y 3, de la Guía para el Diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

**2. *Planeación estratégica de la CONAVI***

En 2017, en el proceso de la planeación estratégica, la CONAVI estableció su programa anual, el cual se integró por 47 proyectos que estuvieron alineados con los seis objetivos del Programa Nacional de Vivienda 2014-2018; sin embargo, de las 28 estrategias establecidas para esos objetivos, 8 no se asociaron a ningún proyecto.

La comisión no acreditó el proceso de identificación, priorización y presupuestación de los proyectos incluidos en su Programa Anual 2017, debido a que la información remitida careció de calidad para verificar el procedimiento de planeación estratégica y su alineación con los riesgos institucionales. No obstante, dicho programa fue presentado y aprobado en la 42ª sesión de la Junta de Gobierno de la comisión.

- Hechos posteriores.

La CONAVI, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, instruyó las acciones de control necesarias mediante la actualización de su Manual de Procedimientos, por medio del "Proceso de Planeación Estratégica QCW.20-PR-003", cuya principal modificación consistió en la formalización del "Formato de definición de proyectos", el cual integró la identificación, priorización y presupuestación de los proyectos estratégicos, así como su alineación con los objetivos y estrategias del Programa Nacional de Vivienda, esta modificación fue aprobada por el Comité de Mejora Regulatoria Interna (COMERI), de la comisión con el acuerdo núm. COMERI-007-2OR-26072018, por lo que la CONAVI comprobó



que inició las gestiones para asegurar la documentación de los procesos de selección de los proyectos estratégicos a incluirse en su Programa Anual, con lo que se solventa lo observado, respecto de la deficiencia detectada.

### 3. *Coordinación del sector vivienda*

En 2017, la CONAVI estableció el indicador del nivel de Componente 3 de la MIR del P004, con el objeto de evaluar la coordinación interinstitucional implementada, el cual tuvo un cumplimiento del 116.7%, ya que suscribió 20 convenios de coordinación y 1 de colaboración, lo que significó 3 instrumentos jurídicos más que los 18 programados.

Aun cuando, el indicador evaluó el número de instrumentos jurídicos firmados, no midió el número de instrumentos para la coordinación de programas de vivienda con la participación de los sectores público, social y privado, ni los convenios institucionales formalizados para la asistencia técnica e intercambio de información con gobiernos nacionales y organismos nacionales e internacionales, como lo mandata el artículo 19, fracción IV y XXI, de la Ley de Vivienda, por lo que la CONAVI careció de indicadores y metas que le permitieran contar con un parámetro de medición de lo que se debía lograr en ese año, respecto de la coordinación con esas instancias.

Asimismo, la comisión no acreditó la identificación ni cuantificación de los actores integrantes del Sistema Nacional de Vivienda, desagregado en las entidades del sector público, social y privado, por lo que se desconoce si la entidad fiscalizada contó con mecanismos permanentes de coordinación y concertación entre esos sectores.

En cuanto a la coordinación con los Organismos Nacionales de Vivienda (ONAVIS), la CONAVI contó con 4 convenios vigentes en 2017, de los cuales 3 se orientaron a coordinar junto con esos organismos la operación del programa presupuestario S177 “Programa de Acceso al Financiamiento para Soluciones Habitacionales” (Pp S177), a cargo de la comisión, y el último con el propósito de integrar esfuerzos para contar con información agregada del sector. Asimismo, en ese año, se suscribieron 24 instrumentos de coordinación: 79.1% (19) correspondió a convenios de coordinación con las entidades federativas, a fin de operar la entrega de subsidios en el marco del Pp S177; 16.7% (4) a convenios de colaboración con dependencias, para que los jóvenes tuvieran acceso a una solución habitacional, para la operación de esquemas de aportaciones estatales en la modalidad de adquisición de vivienda y para administrar un subprograma de ahorro previo en el marco del programa de subsidios operado por la comisión, y 4.2% (1) a acuerdos de ejecución con organismos internacionales, con la finalidad de implementar mecanismos de fomento para transitar a la vivienda sustentable.

De estos últimos 24 convenios de coordinación, el 95.8% (23) se alineó con el objetivo 4. “Generar esquemas óptimos de créditos y subsidios para acciones de vivienda” y con la estrategia 4.1.1. “Generar opciones de subsidios y créditos para la población no atendida por los esquemas tradicionales de seguridad social”, del Programa Nacional de Vivienda 2014-2018. El 4.2% (1 con un organismo internacional), se alineó con el objetivo 2. “Mejorar la calidad de la vivienda rural y urbana y su entorno, al tiempo de disminuir el déficit de vivienda” y con la estrategia 2.1. “Establecer los mecanismos para que la población mexicana cuente con una vivienda sustentable y de calidad” de dicho programa.

Respecto de los convenios referentes al Pp S177, la CONAVI señaló que la continuidad y el seguimiento de éstos se definió en las reglas de operación de dicho programa, por lo que esas actividades se realizaron por medio de la operación del mismo.

Por lo anterior, se concluye que, en 2017, la comisión priorizó la coordinación del sector vivienda a la entrega de subsidios mediante el Pp S177 a su cargo, y no demostró que llevó a cabo las estrategias de coordinación de las acciones de vivienda que realizaron las autoridades federales, las entidades federativas y municipales, así como su concertación con los sectores privado y social, con la finalidad de cumplir con el mandato constitucional del derecho a la vivienda digna y decorosa.

Además, la comisión no contó con un parámetro de medición para evaluar el avance en la coordinación con los ONAVIS, las entidades federativas, los municipios, y los sectores social, privado e internacional.

**2017-1-15QCW-07-0416-07-003 Recomendación**

Para que la Comisión Nacional de Vivienda identifique y cuantifique los actores integrantes del Sistema Nacional de Vivienda, desagregado en las entidades del sector público, social y privado, a fin de realizar la coordinación integral de la Política Nacional de Vivienda, con objeto de dar cumplimiento a lo establecido en los artículos 4, fracción XII y 19, fracción III, de la Ley de Vivienda, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

**2017-1-15QCW-07-0416-07-004 Recomendación**

Para que la Comisión Nacional de Vivienda coordine las acciones de vivienda que realizan las autoridades federales, las entidades federativas y las municipales y establezca las estrategias y los mecanismos de control que aseguren que dicha coordinación se efectúa de forma sistemática y permanente, con objeto de dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 19, fracción III, de la Ley de Vivienda, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

**2017-1-15QCW-07-0416-07-005 Recomendación**

Para que la Comisión Nacional de Vivienda establezca un indicador para evaluar el avance de la coordinación con los Organismos Nacionales de Vivienda, entidades federativas, municipios, y los sectores social, privado e internacional, a fin de garantizar que se contribuya a la coordinación y la concertación del sector vivienda, con objeto de dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 27, párrafo segundo, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

**4. *Coordinación interinstitucional***

En 2017, de acuerdo con la Ley de Vivienda, la CONAVI fungió como Coordinador General del Consejo Nacional de Vivienda, y como Secretario Ejecutivo de la Comisión Intersecretarial de Vivienda.

En 2017, el Consejo Nacional de Vivienda y la Comisión Intersecretarial de Vivienda no sesionaron semestral ni trimestralmente de manera ordinaria, como lo mandata la Ley de

Vivienda, lo que impidió establecer medidas para la planeación, formulación, instrumentación, ejecución y seguimiento de la Política Nacional de Vivienda, así como para garantizar que la ejecución de los programas en la materia se realizara de manera coordinada.

Respecto del Consejo Nacional de Vivienda, la comisión acreditó que, en 2017, sometió a consideración de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU) la realización de una sesión plenaria, sin obtener respuesta de esa secretaría.

En cuanto a la Comisión Intersecretarial de Vivienda, la comisión acreditó la emisión de la convocatoria a la “Sesión Ordinaria de la Comisión Intersecretarial de Vivienda” programada para el cuarto trimestre de 2017 (20 de diciembre de ese año), la cual se canceló y reprogramó para la segunda quincena de enero de 2018.

De acuerdo con la CONAVI, dicha situación se debió a los cambios de titular en la SEDATU, la reciente creación del Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (CNOTDU) y los sismos ocurridos el 19 y 20 de septiembre de 2017 y que a partir de la sectorización de la CONAVI a la SEDATU quedó supeditada a las decisiones y actuaciones por parte de esa secretaría dificultando su actuar en el Consejo Nacional de Vivienda, en tanto que esa secretaría es responsable de la coordinación de las acciones comprendidas dentro del sector vivienda; asimismo, destacó que la comisión es integrante del CNOTDU. Al respecto, la comisión precisó que se debe considerar la reestructura del Consejo Nacional de Vivienda.

- Hechos posteriores

La CONAVI acreditó la realización de las gestiones para que la comisión intersecretarial sesionara durante el primer trimestre de 2018; sin embargo, no comprobó la implementación de un mecanismo de control permanente para garantizar que sesionara con una periodicidad no mayor a tres meses.

#### 2017-1-15QCW-07-0416-07-006 **Recomendación**

Para que la Comisión Nacional de Vivienda implemente los mecanismos de coordinación con la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, a fin de que el Consejo Nacional de Vivienda y la Comisión Intersecretarial de Vivienda sesionen con una periodicidad no mayor a 6 y 3 meses, respectivamente, y para que valore en conjunto con esa secretaría la pertinencia de reestructurar el Consejo Nacional de Vivienda, con el propósito de proponer medidas para la planeación, formulación, instrumentación y seguimiento de la Política Nacional de Vivienda, con objeto de dar cumplimiento a lo establecido en los artículos 30, párrafo primero y fracción II, 33, párrafo cuarto y 37, párrafo primero, de la Ley de Vivienda, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

#### **5.** *Indicadores de coordinación interinstitucional*

En 2017, la CONAVI reportó en la MIR del Pp P004, dos indicadores en el nivel de Actividad 5 y 6, relacionados con la coordinación interinstitucional. Para el primer indicador, la comisión programó atender 55 (100.0%) sesiones de los órganos colegiados de los ONAVIS, de su órgano de gobierno, del Consejo Nacional de Vivienda y de la Comisión Intersecretarial de

Vivienda; para el segundo, la comisión proyectó realizar 6 (100.0%) reuniones de trabajo con los involucrados en la colocación de la oferta de vivienda (CONADEVI, CMIC, COPARMEX).<sup>4/</sup>

Al respecto, la comisión reportó, en los “Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública”, un cumplimiento del 123.6% y 100.0%, respectivamente.

Para el indicador de Actividad 5, la CONAVI acreditó la asistencia a 65 reuniones, el 36.9% (24) correspondió a sesiones relacionadas con la Sociedad Hipotecaria Federal (SHF), el 20.0% (13) con el Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (FOVISSSTE), el 13.8% (9) con el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT), el 9.2% (6) con el Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO), el 7.7% (5) con la Junta de Gobierno de la CONAVI, el 6.2% (4) con el Instituto Nacional del Suelo Sustentable (INSS) y el 6.2% (4) con el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), lo que representó el 118.2% de la meta programada para este indicador, por lo que la comisión rebasó la meta establecida en 18.2 puntos porcentuales. Sin embargo, lo reportado no fue consistente con lo registrado en el “Informe sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública” correspondiente al cuarto trimestre de 2017, pues se reportó un cumplimiento del 123.6%, por lo que no contó con información de calidad.

Para el indicador de Actividad 6, la CONAVI no comprobó la realización de reuniones de trabajo con los involucrados en la colocación de oferta de vivienda, por lo que no garantizó la administración con eficiencia en el cumplimiento de sus metas y objetivos, ni que contó con información confiable.

- Hechos posteriores.

La CONAVI, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, instruyó las acciones de control necesarias mediante la actualización de su Manual de Procedimientos, específicamente la “Etapa 3 Seguimiento y monitoreo de la Matriz de Indicadores para Resultados”, en la cual se estableció la obligación de entregar a la Coordinación General de Administración de la CONAVI la evidencia documental de la información reportada en la MIR, modificación que fue aprobada por el COMERI con el acuerdo núm. COMERI-006-ZOR-26072018, por lo que la comisión comprobó que inició las gestiones para asegurar que las unidades responsables de los indicadores de la MIR del Pp P004 generen la información relevante y de calidad, a fin de evaluar el logro de las metas y los objetivos institucionales, con lo que se solventa lo observado.

## **6. Asesorías al sector vivienda**

En 2017, la CONAVI careció de políticas, manuales o lineamientos, así como de información confiable, respecto de las asesorías solicitadas por entidades federativas y municipios, y las atendidas en ese año.

Al respecto, la comisión indicó que recibió y atendió tres solicitudes de asesoría de los gobiernos municipales de Puebla, Jalpa y Comalcalco; sin embargo, no contó con información

---

<sup>4/</sup> CONADEVI: Cámara Nacional de la Industria de Desarrollo y Promoción de Vivienda. CMIC: Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción. COPARMEX: Confederación Patronal de la República Mexicana.

que le permitiera verificar su realización, lo que sumado a la falta de políticas procedimentales que orientaran el otorgamiento de asesorías, limitó que la CONAVI tuviera elementos para asegurar que las autoridades de los tres niveles de gobierno recibieran asesorías, para la elaboración, ejecución y evaluación de programas de vivienda y para la actualización del marco legal en materia de vivienda.

#### 2017-1-15QCW-07-0416-07-007 **Recomendación**

Para que la Comisión Nacional de Vivienda establezca políticas, manuales o lineamientos para el otorgamiento de asesorías y cuente con un registro de información confiable respecto de las solicitadas y atendidas, a fin de demostrar y garantizar el otorgamiento de asesorías a las autoridades de las entidades federativas y municipios en la elaboración, ejecución y evaluación de programas de vivienda y en la modernización del marco legal en la materia, en términos del artículo 19, fracción XVIII, de la Ley de Vivienda, con objeto de dar cumplimiento a lo establecido en el artículo segundo, título segundo, capítulo I, numeral 9 "Normas Generales, Principios y Elementos de Control Interno", norma Tercera "Actividades de Control", párrafo primero y subapartado "Documentación y Formalización de Responsabilidades a través de Políticas", subnumeral 12.01, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

#### 7. *Seguimiento del Programa Nacional de Vivienda 2014 – 2018*

La CONAVI reportó, en el documento denominado "Logros 2017 del Programa Nacional de Vivienda 2014-2018", los avances de los seis objetivos y 28 estrategias del Programa Nacional de Vivienda (PNV) 2014-2018, con los resultados de cada una de las dependencias y entidades integrantes del sector vivienda<sup>5/</sup> que, por sus atribuciones y programas a cargo, contribuyeron al logro de los mismos. Asimismo, informó el cumplimiento de los seis indicadores comprometidos en ese programa, a fin de darle seguimiento.

Aun cuando, la CONAVI acreditó la documentación del 100.0% de los logros alcanzados en los 6 objetivos y 28 estrategias del PNV 2014-2018, la comisión reconoció que no contó con un mecanismo para asegurar la calidad de la información, por lo que precisó la necesidad de implementar un instrumento para garantizar el adecuado seguimiento del programa. Al respecto, la CONAVI instruyó las acciones necesarias para fortalecer la obtención de información, mediante la solicitud a las unidades administrativas a cargo del seguimiento los logros del programa nacional de acompañar los reportes que se emitan con la documentación probatoria o justificación de atraso, incluyendo la mención de las actividades correctivas implementadas, con el propósito de fortalecer sus mecanismos de control.

Respecto del cumplimiento de los indicadores del PNV 2014-2018, los indicadores 2 "Porcentaje de viviendas con calidad mínima necesaria" y 4 "Porcentaje de financiamiento

---

<sup>5/</sup> De acuerdo con lo reportado por la CONAVI en el Sistema Nacional de Información e Indicadores de Vivienda el sector vivienda se integró por: SHF, FONHAPO, CONAVI, INFONAVIT, FOVISSSTE, Banca comercial, OREVIS (Incluye COESVI, COVEG, IMEVIS, INDIVI, INFOVIR, INVI, INVIVIENDA, ISSSTE LEON, ITAVU, IVEM, IVEY, IVNL, PDZP SEDESOL y SOFOLES) y Otros (Incluye BANJERCITO, ISSFAM, PEMEX, CFE, HÁBITAT y PEFVM).

anuales para soluciones habitacionales con respecto al déficit habitacional y las necesidades de vivienda” tuvieron una medición bianual, por lo que en 2017 no era obligatorio realizar el cálculo de su cumplimiento; sin embargo, para los indicadores 1 “Porcentaje de viviendas en perímetros de contención urbana”; 3 “Porcentaje de financiamientos para vivienda usada, autoproducción, renta, mejoramientos y ampliaciones”, y 6 “Porcentaje de la información de acciones de vivienda a nivel de registros, provenientes de las ONAVIS integrada en un sistema de información”, se comprobó, mediante los datos contenidos en el Sistema Nacional de Información e Indicadores de Vivienda (SNIIV) y la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) 2016 del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), un cumplimiento del 123.4%, 101.8% y 100.0%, respectivamente, por lo que en 2017 la CONAVI dio seguimiento al Programa Nacional de Vivienda 2014- 2018 mediante los indicadores comprometidos en ese programa.

Para el indicador 5 “Porcentaje promedio de los costos indirectos de la vivienda”, la CONAVI señaló que modificó, en 2014, la metodología con la que se calculó su cumplimiento; sin embargo, no acreditó documentación probatoria que sustentara dicho cambio, por lo que no se aseguró de dar un seguimiento a este indicador, al carecer de información actualizada y de calidad.

#### 2017-1-15QCW-07-0416-07-008 **Recomendación**

Para que la Comisión Nacional de Vivienda cuente con la documentación probatoria del cambio de metodología para el indicador "Porcentaje promedio de los costos indirectos de la vivienda", comprometido en el Programa Nacional de Vivienda 2014-2018 e implemente las estrategias para asegurar el seguimiento de los indicadores que establezca, con objeto de dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 19, fracción I, de la Ley de Vivienda y en el artículo segundo, título segundo, capítulo I, numeral 9 "Normas Generales, Principios y Elementos de Control Interno", norma Cuarta "Información y Comunicación", párrafos primero y cuarto, subnumeral 13 "Usar información relevante y de calidad", del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

#### **8.** *Seguimiento del Programa de Labores 2017*

En 2017, para dar seguimiento a los proyectos estratégicos establecidos en su Programa de Labores, la CONAVI acreditó su registro en el Sistema de Seguimiento de Avances del Programa de Labores, así como el reporte de sus avances.

En el Programa de Labores 2017, la comisión estableció 47 proyectos, de los cuales 8 (17.0%) fueron cancelados, y 39 (83.0%) implementados, de éstos el 7.7% (3) se correspondió con el objetivo 1 del PNV 2014-2018; el 20.5% (8) con el 2; el 25.7% (10) con el 3; el 17.9% (7) con el 4; el 12.8% con el 5, y el 15.4% (6) con el 6. Asimismo, la CONAVI acreditó que el avance de éstos fue reportado en el “Informe de autoevaluación de la dirección general de la comisión nacional de vivienda” de forma semestral a su Junta de Gobierno, así como que los 39 proyectos concluidos y los 8 cancelados contaron con sus respectivos “Formatos de acta de cierre”.

En relación con el seguimiento de los seis indicadores del Programa de Labores 2017, la CONAVI reportó mensual y trimestralmente el avance de sus metas, para los indicadores establecidos en los objetivos 2, 3, 4 y 6 se alcanzó un cumplimiento del 90.0%, 81.0%, 90.0% y 95.0%, respectivamente, con lo que se garantizó que la comisión cumplió con oportunidad y eficiencia las metas y los objetivos previstos.

Respecto de los indicadores de los objetivos 1 y 5 su cumplimiento fue menor que el 80.0%, lo cual se debió a que 3 proyectos que contribuyeron al cumplimiento de esos indicadores fueron cancelados, para el primer indicador se cancelaron 2, y para el segundo únicamente 1, conforme a lo acreditado en los “Formatos de acta de cierre”, en sus reportes trimestrales y semestrales, esta situación se debió a las modificaciones presupuestales aplicadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público al presupuesto del ejercicio fiscal 2017.

#### 9. *Evaluación de la Política Nacional de Vivienda*

En 2017, la CONAVI dispuso del Fondo de Desarrollo Científico y Tecnológico para el Fomento de la Producción y Financiamiento de Vivienda y el Crecimiento del Sector Habitacional, el cual funcionó por medio de un fideicomiso establecido en conjunto con el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACyT). Mediante dicho fondo, la comisión promovió la realización de investigaciones y estudios en materia de vivienda y difundió públicamente sus resultados, ya que emitió una convocatoria, en la cual se establecieron seis demandas del sector vivienda sobre las que debían presentarse propuestas de investigación que se ejecutarían en los años subsecuentes. Dichas demandas fueron:

1. Instrumentos legales aplicables en el ámbito municipal para promover el aprovechamiento de suelo intraurbano subutilizado en el desarrollo de soluciones habitacionales de interés social.
2. Optimización del crecimiento de ciudades mediante el fortalecimiento de los Polígonos de Contención Urbana de acuerdo con las capacidades instaladas de sistemas de infraestructura.
3. Diseño de los parámetros de reducción de emisión y/o mitigación de CO<sub>2</sub> en las Acciones de Mitigación Nacionalmente Apropriadas (NAMA por sus siglas en inglés) y el Sistema de Medición, Revisión y Verificación (MRV).
4. Programa de monitoreo y supervisión del avance de obra a soluciones habitacionales de autoproducción rural de la CONAVI por medio de DRONES, en sus modalidades de vivienda nueva o ampliación.
5. Vivienda de emergencia para la atención de desastres.
6. Mejora en la calidad de la autoconstrucción, mediante la transferencia de técnicas constructivas de seguridad estructural en zonas rurales de alta sismicidad en México.

Respecto de la difusión de las investigaciones y estudios, la CONAVI realizó tres publicaciones, en el marco de los apoyos otorgados, mediante el Fondo de Desarrollo Científico y Tecnológico para el Fomento de la Producción y Financiamiento de Vivienda y el Crecimiento del Sector Habitacional: 1) Guía para la sostenibilidad de conjuntos urbanos en México; 2) Criterios para identificar y caracterizar el suelo apto para vivienda de la población de bajos ingresos, en delegaciones y municipios de la Zona Metropolitana del Valle de México, y 3)

Suelo para vivienda de la población de menores ingresos en la Zona Metropolitana del Valle de México.

En 2017, la CONAVI suscribió acuerdos de coordinación con diversos actores del sector vivienda, con el propósito de integrar información para conformar el Sistema Nacional de Información e Indicadores de Vivienda (SNIIV), el cual contó con datos sobre la evaluación de la Política Nacional de Vivienda, ya que identificó la evolución y el crecimiento del mercado, así como los resultados en la población.

En el SNIIV la comisión dispuso de diagnósticos del sector vivienda, en los que se definió la situación por estado, la general del sector y de los grupos vulnerables, así como con los reportes del seguimiento a los indicadores establecidos en el Programa de Labores 2017 y del PNV 2014-2018, en los cuales identificó las problemáticas y tendencias del sector; sin embargo, no estableció propuestas de solución a las problemáticas identificadas, ni acreditó que utilizó esa información para la adecuada planeación e instrumentación de la Política Nacional de Vivienda.

**2017-1-15QCW-07-0416-07-009 Recomendación**

Para que la Comisión Nacional de Vivienda utilice la información integrada en el Sistema Nacional de Información e Indicadores de Vivienda (SNIIV) para realizar la adecuada planeación e instrumentación de la Política Nacional de Vivienda, a fin de garantizar la incidencia del Programa presupuestario P004 en la conducción y resultados de esa política, con objeto de dar cumplimiento al artículo 43, párrafo primero, de la Ley de Vivienda, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

**2017-1-15QCW-07-0416-07-010 Recomendación**

Para que la Comisión Nacional de Vivienda evalúe los efectos de la Política Nacional de Vivienda y realice las propuestas de solución para los principales problemas y tendencias identificados en el sector vivienda, con el propósito de garantizar que la comisión cuente con los instrumentos adecuados en la toma de decisiones, respecto de la Política Nacional de Vivienda, con objeto de dar cumplimiento a los incisos l, correspondiente a las funciones de la Subdirección de Política de Vivienda y g, correspondientes a las funciones de la Coordinación General de Análisis de Vivienda y Prospectiva, del Manual de Organización de la Comisión Nacional de Vivienda, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

**10. Contribución al fomento del acceso a la vivienda**

La CONAVI señaló que el déficit y el rezago habitacional “conceptualmente son idénticos y tienen la intención de cuantificar aquellas viviendas que no son adecuadas en cuanto a sus materiales constructivos o espacios. Sin embargo, existen diferencias metodológicas en los términos, por lo que tienen un nombre distinto para distinguir dichas diferencias cuando se utilice una u otra metodología”.

En el documento denominado “Vivienda”, elaborado por la comisión en 2015, se señaló que tanto el déficit como el rezago habitacional miden el número de viviendas que se encuentran en esas situaciones debido a sus características constructivas tales como materiales (de las



paredes, techo y piso); además, de los espacios de la vivienda (hacinamiento, y disponibilidad de excusado). Estas cualidades se dividen en tres tipos, viviendas con:

- Materiales deteriorados: construidas con paredes de material de desecho, lámina de cartón, carrizo, bambú, palma, embarro o bajareque.
- Materiales regulares: viviendas construidas con paredes de lámina metálica, de asbesto, o de madera; viviendas construidas con techo de lámina metálica o de asbesto, madera, tejamanil o teja; además de viviendas con piso de tierra.
- Precariedad en espacios: viviendas con hacinamiento, definido como aquellas viviendas en donde la relación (número de residentes) / (número de cuartos) es mayor a 2.5; además, se considera una vivienda precaria en espacios, si no cuenta con excusado.

En cuanto a las diferencias metodológicas para el cálculo de estos dos conceptos, éstas radican en el número y tipo de variables que se cuantifican, para el déficit se usan 18, de las cuales 12 refieren a los materiales con los que se construyen las paredes, techos y pisos de las viviendas, 4 al espacio de la mismas y 2 a los servicios con los que cuenta. Mientras que para el rezago se utilizan 15 variables, 14 de materiales de construcción y 1 del espacio de la vivienda.

A 2017, de acuerdo con la información reportada por la CONAVI en el SNIIV y que se integró con los financiamientos otorgados por el sector vivienda <sup>6/</sup>, el déficit habitacional se redujo en 7.0% (1,031,060 financiamientos), respecto de las 14,774,942 viviendas clasificadas en 2015 con ese problema. En cuanto al déficit cuantitativo, esa contribución fue del 15.6% (656,596 financiamientos de las 4,222,056 viviendas) y en el cuantitativo del 2.9% (309,092 financiamiento de las 10,552,886 viviendas).

En lo que refiere al rezago habitacional, los financiamientos otorgados por sector vivienda permitieron disminuir el 11.2% (1,031,060 financiamientos), respecto de las 9,224,147 viviendas con rezago en 2016, y en cuanto al rezago cuantitativo, esa contribución fue del 31.9% (656,596 financiamientos de las 2,056,985 viviendas con necesidades cuantitativas) y en el cualitativo del 4.3% (309,092 financiamiento de las 7,167,162 viviendas con necesidades cualitativas). El 6.3% (65,372 financiamientos), no se clasificó en algún rubro.

Sin embargo, la CONAVI no acreditó la imputabilidad de la conducción de la Política Nacional de Vivienda que realiza mediante el Pp P004, en la reducción del déficit y el rezago habitacional, ya que presentó deficiencias en la planeación estratégica al no acreditar la identificación, priorización y presupuestación de los proyectos que conformaron su programa de labores; además, priorizó la entrega de subsidios como la actividad principal del sector y no realizó la coordinación integral de la Política Nacional de Vivienda; asimismo, el Consejo Nacional y la Comisión Intersecretarial de Vivienda no sesionaron, lo que no permitió establecer medidas para la planeación, formulación, instrumentación, ejecución y seguimiento de la política. En el seguimiento, no acreditó los logros reportados respecto de

---

<sup>6/</sup> De acuerdo con lo reportado por la CONAVI en el Sistema Nacional de Información e Indicadores de Vivienda el sector vivienda se integró por: SHF, FONHAPO, CONAVI, INFONAVIT, FOVISSSTE, Banca comercial, OREVIS (Incluye COESVI, COVEG, IMEVIS, INDIVI, INFOVIR, INVI, INVIVIENDA, ISSSTE LEON, ITAVU, IVEM, IVEY, IVNL, PDZP SEDESOL y SOFOLES) y Otros (Incluye BANJERCITO, ISSFAM, PEMEX, CFE, HÁBITAT y PEFVM).

los avances del sector en los seis objetivos y 28 estrategias contenidos en el PNV 2014-2018. En lo que refiere a la evaluación, en el SNIIV se incluyeron los datos e indicadores del sector vivienda, pero no acreditó la identificación de las propuestas de solución a esas problemáticas, ni la utilización de la información para la adecuada planeación, instrumentación y seguimiento de la Política Nacional de Vivienda. Asimismo, el decremento del déficit y del rezago habitacional reportado por la comisión en el SNIIV está integrado por los financiamientos otorgados por el sector vivienda <sup>7/</sup>, por lo que éste decremento se debe a la acción individual de los integrantes del sector. (Todos estos hallazgos ya fueron presentados en los resultados previos del presente documento, así como sus acciones promovidas).

En la Matriz de Indicadores para Resultados 2017 del Pp P004 no se establecieron indicadores para medir la contribución de la CONAVI en el fomento del acceso a la vivienda mediante la reducción del rezago habitacional, ni sus metas correspondientes, por lo que la comisión careció de mecanismos para evaluar la vinculación del programa con los propósitos de los documentos de planeación nacional.

En el PND 2014-2018 se estableció un indicador, a cargo de la CONAVI, con el cual se evalúa la contribución del sector vivienda en la disminución del déficit, denominado "Porcentaje de viviendas con calidad mínima necesaria", a 2015 su resultado fue del 53.8%, al registrar 17,174,942 vivienda sin déficit habitacional de las 31,949,709 existentes en el país, lo que significó que se rebasó la meta programada para 2018, del 51.5%, en 2.3 puntos porcentuales.

En 2017, la política de vivienda se concentró en ampliar la oferta de financiamiento, dando prioridad a la adquisición de vivienda nueva o usada, que significó el 63.7% (656,596 financiamientos) respecto de los 1,031,060 financiamientos otorgados en 2017.

#### 2017-1-15QCW-07-0416-07-011 **Recomendación**

Para que la Comisión Nacional de Vivienda establezca indicadores de medición con sus respectivas metas para evaluar el grado de cumplimiento en la contribución del Pp P004 "Conducción e Instrumentación de la Política Nacional de Vivienda" en el fomento del acceso a la vivienda, mediante la reducción del rezago habitacional, a fin de contar con mecanismos adecuados para facilitar la vinculación del programa con los propósitos del Plan Nacional de Desarrollo, con objeto de dar cumplimiento al artículo 27, párrafo segundo, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

#### **11. Economía del gasto del Pp P004**

La CONAVI reportó, en la Cuenta Pública 2017, que ejerció 134,771.9 miles de pesos mediante el Pp P004, lo que significó el 96.4% más que el presupuesto aprobado de 68,630.9 miles de pesos, debido a una ampliación de 66,141.0 miles de pesos autorizados por la SHCP, por concepto de servicios generales, principalmente por la ampliación líquida para contar con

---

<sup>7/</sup> De acuerdo con lo reportado por la CONAVI en el Sistema Nacional de Información e Indicadores de Vivienda el sector vivienda se integró por: SHF, FONHAPO, CONAVI, INFONAVIT, FOVISSSTE, Banca comercial, OREVIS (Incluye COESVI, COVEG, IMEVIS, INDIVI, INFOVIR, INVI, INVIVIENDA, ISSSTE LEÓN, ITAVU, IVEM, IVEY, IVNL, PDZP SEDESOL y SOFOLES) y Otros (Incluye BANJERCITO, ISSFAM, PEMEX, CFE, HÁBITAT y PEFVM).

disponibilidad presupuestaria para la primera etapa de la asistencia técnica en las zonas declaradas como desastre natural como consecuencia del sismo del 7 de septiembre de 2017 en los estados de Chiapas y Oaxaca.

La CONAVI reportó, en la Cuenta Pública 2017, que ejerció 134,771.9 miles de pesos para los procesos de planeación, seguimiento y evaluación de la política pública, actividades que se correspondieron con la operación del Pp P004, sin que acreditara los recursos destinados a cada una de esas actividades. Al respecto, la comisión señaló que los recursos ejercidos en los capítulos 1000, 2000 y 4000, que representaron el 19.7% (26,534.5 miles de pesos) del presupuesto ejercido, no incidieron en actividades para la política de vivienda, y que en el capítulo 3000, el 80.3% (108,237.4 miles de pesos) del presupuesto ejercido, se utilizó para la asistencia técnica de la reconstrucción de viviendas por los sismos ocurridos en septiembre de 2017, por lo que la entidad no acreditó contar con información que permitiera verificar los costos incurridos en cada uno de los procesos sustantivos del programa: planeación, coordinación, seguimiento y evaluación, ni que se haya considerado el criterio de economía en la administración de los recursos federales, dicha situación aunada a las deficiencias observadas en dichos procesos limitó la evaluación de las operaciones presupuestarias del programa.

Adicionalmente, la comisión externó que “desde 2013 el programa P004 es usado como apoyo para reorientar los capítulos de gasto y sus partidas hacia la operación regular de la CONAVI, pues al programa destinado a ello, el M001 de apoyo administrativo, se le han reducido sus recursos, en tanto que ambos programas están sujetos a medidas de austeridad y a los cuales la comisión no integra su propuesta de presupuesto, quedando subordinados a lo que determine la SHCP y la SEDATU.

#### 2017-1-15QCW-07-0416-07-012 **Recomendación**

Para que la Comisión Nacional de Vivienda establezca mecanismos para asegurar que el ejercicio del gasto del Pp P004 "Conducción e Instrumentación de la Política Nacional de Vivienda" se sujete al criterio de economía, considerado sus procesos sustantivos: planeación, coordinación, seguimiento y evaluación de la Política Nacional de Vivienda, con objeto de dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 1º, párrafo segundo, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

#### **12.** *Sistema de Control Interno del Pp P004*

En 2017, la CONAVI diseñó y operó el Sistema de Control Interno (SCI), a fin de garantizar la eficiencia en la ejecución del Pp P004. De los 17 principios incluidos en las cinco normas de control interno, en 15 (88.2%), la comisión demostró contar con mecanismos adecuados, y en 2 (11.8%), no acreditó su cumplimiento. El resultado de la evaluación del cumplimiento de los principios de cada una de las normas generales de control interno en 2017 fue el siguiente:

- Ambiente de control. La CONAVI contó con un Código de Conducta, el cual estuvo vigente hasta octubre de 2017, ya que en noviembre de ese mismo año entró en vigor la Política Institucional de Integridad (PII) de la comisión, la cual incluyó: el Código de Ética; las Reglas de Integridad para el ejercicio de la Función Pública; el Código de Conducta; las Directrices para Prevenir el Conflicto de Intereses; lo correspondiente a

la difusión de la PII, Capacitación, Línea de Denuncia y Función de Gestión de Riesgos de Corrupción.

- Administración de riesgos. La comisión definió metas y objetivos en su Programa de Labores 2017, así como los seis objetivos estratégicos; las estrategias de apoyo, y los indicadores. También contó con la Matriz de Riesgos Institucional e implementó medidas de control que incidieron en el proceso de operación del Pp P004 considerando el riesgo de corrupción.
- Actividades de control. La CONAVI contó con los programas de Trabajo de Control Interno 2017 y Anual de Revisión de la normatividad interna vigente en la misma, así como con el Sistema de Seguimiento de Avances (SISA), con el que se da seguimiento al Programa de Labores, en el cual se establecieron las áreas responsables de su cumplimiento y el cual permitió registrar los proyectos estratégicos de la comisión, con sus metas mensuales, y descargar los reportes mensuales.

Asimismo, dispuso del Manual de Organización, en el cual se precisó la estructura orgánica de la comisión, así como los objetivos y las funciones de las unidades administrativas. Además, se evaluó el estado que guarda el control interno; se capacitó al personal e instrumentó un programa de trabajo para fortalecer el clima organizacional; sin embargo, de la revisión del Manual de Procedimientos de la CONAVI, vigente en 2017, se constató que la comisión no contó con políticas, manuales o lineamientos para el otorgamiento de asesorías, en los que se establecieran y difundieran las directrices de operación para dicha actividad. (A efecto de no duplicar la recomendación al desempeño, respecto de la falta políticas, manuales o lineamientos para el otorgamiento de asesorías, ésta se reportó en el resultado núm. 6 “Asesorías al sector vivienda”, del presente documento).

- Información y comunicación. La CONAVI contó con Convenios de Intercambio de Información con otros organismos del sector, así como con una política para la integración, actualización y difusión de datos sobre la oferta y la demanda de vivienda mediante la plataforma informática del SNIIV y del SISA; sin embargo, reportó que participó en 68 sesiones realizadas por los ONAVIS y su Junta de Gobierno, pero sólo acreditó la asistencia a 65, por lo que careció de información.

La CONAVI, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, instruyó las acciones de control necesarias mediante la actualización de su Manual de Procedimientos, específicamente la “Etapa 3 Seguimiento y monitoreo de la Matriz de Indicadores para Resultados”, en la cual se estableció la obligación de entregar a la Coordinación General de Administración de la CONAVI la evidencia documental de la información reportada en la MIR, modificación que fue aprobada por el COMERI con el acuerdo núm. COMERI-006-2OR-26072018, por lo que la comisión comprobó que inició las gestiones para asegurar que las unidades responsables de los indicadores de la MIR del Pp P004 generen la información relevante y de calidad, a fin de evaluar el logro de las metas y los objetivos institucionales, con lo que se solventa lo observado, respecto de la deficiencia detectada.

- Supervisión y mejora continua. La CONAVI estableció como instancias, en la PII para ejercer la responsabilidad y vigilancia en materia de control interno, a los comités de

Ética y de Prevención de Conflicto de Intereses (CEPCI); de Control y Desempeño Institucional (COCODI), y al Coordinador de control interno, los cuales en cumplimiento de sus funciones realizaron reuniones de trabajo, documentando los acuerdos y dieron seguimiento a los mismos. Respecto de la evaluación de problemas para corregir deficiencias, la CONAVI elaboró evaluaciones de control interno a los cinco procesos siguientes: de planeación estratégica; de adhesión de entidades ejecutoras al programa de acceso al financiamiento para soluciones habitacionales; de ejecución del programa de acceso al financiamiento para soluciones habitacionales; de macroproceso de adquisiciones, y de gobernanza en TIC's.

La(s) acción(es) vinculada(s) a este resultado se presenta(n) en el(los) resultado(s) con su(s) respectiva(s) acción(es) que se enlista(n) a continuación:

Resultado 6 - Acción 2017-1-15QCW-07-0416-07-007

**13. Rendición de cuentas del Pp P004**

En el análisis de la información contenida en la Exposición de Motivos del PPEF, el PPEF y el PEF 2017, referente al tema de vivienda, se identificó que el Gobierno Federal puntualizó el fomento de acceso a la vivienda mediante la conducción de la Política Nacional de Vivienda, con el objetivo de homologar los criterios normativos en beneficio de la población, para lo cual se requirió una mayor coordinación interinstitucional e intergubernamental. Asimismo, la CONAVI cumplió con el registro de la Matriz de Indicadores para Resultado del programa.

En la Cuenta Pública 2017, la CONAVI reportó un presupuesto ejercido de 134,771.9 miles de pesos, lo que significó una diferencia del 96.4% (66,141.0 miles de pesos) más que el presupuesto aprobado de 68,630.9 miles de pesos.

La comisión reportó el seguimiento de la Política Nacional de Vivienda mediante el avance de los indicadores alineados con los objetivos del PNV 2014–2018, de los acuerdos establecidos con los Organismos Nacionales de Vivienda y las entidades federativas, de las actividades de capacitación para que la Cámara Nacional de la Industria de Desarrollo y Promoción a la Vivienda utilizara la información contenida en el Sistema Nacional de Indicadores e Información de Vivienda, que integra toda la información del sector. Además, realizó el análisis del rezago habitacional, en el que se señaló que, por tipo de solución habitacional en 2016, el 60.2% del parque habitacional necesitaba algún mejoramiento, el 8.5% la ampliación de a lo más dos cuartos y el 9.1% algún mejoramiento y ampliación. Finalmente, el 18.8% podía salir del rezago con una autoproducción y el 3.4% requería una vivienda nueva.

La CONAVI registró los resultados de 11 de los 12 indicadores conforme a la frecuencia de medición establecida. Respecto del indicador de nivel de Fin, de periodicidad anual, la comisión comprobó la obligación de la SEDATU para reportar su cumplimiento.

**14. Contribución al objetivo 11 de la Agenda para el Desarrollo Sostenible**

En 2017, como parte de la integración del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2018, la CONAVI inició las gestiones para medir la contribución del Pp P004 con el objetivo 11 "Conseguir que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles", mediante las metas 11.1 "De aquí a 2030, asegurar el acceso de todas las personas a viviendas y servicios básicos adecuados, seguros y asequibles

y mejorar los barrios marginales”; 11.3 “De aquí a 2030, aumentar la urbanización inclusiva y sostenible y la capacidad para la planificación y la gestión participativas, integradas y sostenibles de los asentamientos humanos en todos los países”, y 11.b “De aquí a 2020, aumentar considerablemente el número de ciudades y asentamientos humanos que adoptan e implementan políticas y planes integrados para promover la inclusión, el uso eficiente de los recursos, la mitigación del cambio climático y la adaptación a éste y la resiliencia ante los desastres, y desarrollar y poner en práctica, en consonancia con el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030, la gestión integral de los riesgos de desastre a todos los niveles”, en el marco de los compromisos adquiridos en la Agenda para el Desarrollo Sostenible.

### ***Consecuencias Sociales***

En 2017, la CONAVI no acreditó la adecuada planeación, coordinación, seguimiento y evaluación de la Política Nacional de Vivienda, por lo que desconoció la imputabilidad de la conducción de la Política Nacional de Vivienda que realiza con el Pp P004, en la disminución del déficit habitacional en el 7.0% (1,031,060 financiamientos), respecto de las 14,774,942 viviendas clasificadas en 2015 con ese problema, así como en el rezago habitacional en el 11.2% (1,031,060 financiamientos), en relación con las 9,224,147 viviendas con rezago en 2016. El decremento del déficit y el rezago habitacional reportado por la comisión en el SNIIV está integrado por los financiamientos otorgados por el sector vivienda <sup>8/</sup>, por lo que éste se debe a la acción individual de los integrantes del sector. En este sentido, sólo se resolvió de manera marginal el problema público que justificó la instrumentación del programa, y desconoció su repercusión en la mejora de las condiciones de vivienda de la población atendida por el sector.

### ***Resumen de Observaciones y Acciones***

Se determinaron 11 observaciones, las cuales 2 fueron solventadas por la entidad fiscalizada antes de la integración de este informe. Las 9 restantes generaron: 12 Recomendaciones al Desempeño.

### ***Dictamen***

El presente dictamen se emite el 3 de septiembre del 2018, fecha de conclusión de los trabajos de auditoría. Ésta se practicó sobre la información proporcionada por la entidad fiscalizada de cuya veracidad es responsable; fue planeada y desarrollada de acuerdo con el objetivo de fiscalizar que la conducción de la Política Nacional de Vivienda por medio de la planeación, coordinación, seguimiento y evaluación contribuyó a fomentar el acceso a la vivienda, para verificar el cumplimiento de objetivos y metas del programa presupuestario P004 “Conducción e Instrumentación de la Política Nacional de Vivienda ” (Pp P004), a cargo de la Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI). Se aplicaron las pruebas y procedimientos que

---

<sup>8/</sup> De acuerdo con lo reportado por la CONAVI en el Sistema Nacional de Información e Indicadores de Vivienda el sector vivienda se integró por: SHF, FONHAPO, CONAVI, INFONAVIT, FOVISSSTE, Banca comercial, OREVIS (Incluye COESVI, COVEG, IMEVIS, INDIVI, INFOVIR, INVI, INVIVIENDA, ISSSTE LEON, ITAVU, IVEM, IVEY, IVNL, PDZP SEDESOL y SOFOLES) y Otros (Incluye BANJERCITO, ISSFAM, PEMEX, CFE, HÁBITAT y PEFVM).

se estimaron necesarios, en consecuencia, existe una base razonable para sustentar este dictamen.

En los diagnósticos del Programa Nacional de Desarrollo 2013-2018 y el Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano 2014-2018, se definió como problemática general la referente al limitado acceso a la vivienda, que tiene como consecuencia un elevado déficit habitacional, ya que en 2012 éste ascendió a 15.3 millones de viviendas. Además, de acuerdo con las proyecciones del Consejo Nacional de Población, el crecimiento de la población en los próximos 20 años demandará 10.8 millones de soluciones de vivienda, lo que significa que, de continuar con esa problemática, esta cantidad ya no obedecería a la demanda de una población en crecimiento, sino que el déficit habitacional aumentaría a 26.1 millones de soluciones de vivienda.

El problema que pretendía contribuir a resolver la CONAVI con la implementación del Pp P004, refiere a que la población tiene un limitado acceso a la vivienda que provoca un incremento en el rezago habitacional y es causado por la deficiente planeación pública en los distintos órdenes de gobierno; la falta de políticas claras y de la estandarización de los instrumentos de atención, de coordinación entre los actores del sector, así como la conjunción de esfuerzos para potenciar la atención; además, por la focalización de los apoyos en el reemplazo de la vivienda como solución habitacional y al descuido de las demás soluciones de vivienda (mejoramiento, ampliación y lote con servicios).

Para garantizar la atención de esa problemática, en 2017, la CONAVI operó el Pp P004, con el propósito de conducir la Política Nacional de Vivienda por medio de la planeación, coordinación, seguimiento y evaluación para el fomento del acceso de la vivienda. En el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) se aprobaron 68,630.9 miles de pesos a la comisión para la operación del programa.

En 2017, la CONAVI realizó la planeación estratégica con la integración de su programa de labores, que fue aprobado por su junta de gobierno, y se conformó por 47 proyectos alineados al Programa Nacional de Vivienda (PNV) 2014-2018; sin embargo, de las 28 estrategias establecidas para esos objetivos, ocho no se asociaron a ningún proyecto; tampoco acreditó que siguió el proceso de identificación, priorización, presupuestación y su alineación con los riesgos institucionales de los mismos, de conformidad con el procedimiento de planeación estratégica establecido en su normativa interna.

En ese año, la comisión priorizó la coordinación del sector vivienda a la entrega de subsidios mediante el Pp S177 “Programa de Acceso al Financiamiento para Soluciones Habitacionales” a su cargo, y no demostró que llevó a cabo las estrategias de coordinación de las acciones de vivienda que realizaron las autoridades federales, las entidades federativas y municipales, así como su concertación con los sectores privado y social, con la finalidad de cumplir con el mandato constitucional del derecho a la vivienda digna y decorosa. Asimismo, fungió como Coordinador General del Consejo Nacional de Vivienda, y como Secretario Ejecutivo de la Comisión Intersecretarial de Vivienda; sin embargo, en 2017, ambas instancias no sesionaron, lo que impidió establecer medidas para la planeación, formulación, instrumentación, ejecución y seguimiento de la Política Nacional de Vivienda.

Aun cuando, la CONAVI acreditó la documentación del 100.0% de los logros alcanzados en los 6 objetivos y 28 estrategias del PNV 2014-2018, la comisión reconoció que no contó con

mecanismos que aseguraran la calidad de la información, por lo que precisó la necesidad de implementar un instrumento para garantizar el adecuado seguimiento del programa.

En materia de evaluación de la política, la comisión promovió la realización de investigaciones y estudios, por medio del Fondo de Desarrollo Científico y Tecnológico para el Fomento de la Producción y Financiamiento de Vivienda y el Crecimiento del Sector Habitacional, establecido en conjunto con el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), con el cual emitió una convocatoria en la que se establecieron seis demandas del sector vivienda sobre las que debían presentarse propuestas de investigación que se ejecutarían en los años subsecuentes y realizó tres publicaciones, en el marco de los apoyos otorgados, mediante ese fondo. Asimismo, la CONAVI contó con mecanismos para la integración de información de los actores del sector vivienda, mediante los cuales conformó el Sistema Nacional de Información e Indicadores de Vivienda (SNIIV), que integró los datos e indicadores del sector vivienda, la evolución, crecimiento del mercado, problemáticas y tendencias del sector; sin embargo, no estableció propuestas de solución a las problemáticas identificadas, ni acreditó que utilizó esa información para la adecuada planeación e instrumentación de la Política Nacional de Vivienda.

Respecto del fomento en el acceso a la vivienda, en 2017, la CONAVI utilizó los conceptos de déficit <sup>9/</sup>y el rezago habitacional <sup>10/</sup>, que de acuerdo con la comisión ambos términos son idénticos y tienen la intención de cuantificar las viviendas que no son adecuadas en cuanto a sus materiales constructivos o espacios; y existen diferencias metodológicas que radican en el número y tipo variables que se cuantifican, para el déficit se usan 18, de las cuales 12 refieren a los materiales con los que se construyen paredes, techos y pisos de las viviendas, 4 al espacio de la mismas y 2 a los servicios con los que cuenta. Mientras que, para el rezago, se utilizan 15 variables, 14 de materiales de construcción y 1 del espacio de la vivienda.

A 2017, con la información reportada por la CONAVI en el SNIIV, respecto de los financiamientos otorgados por el sector vivienda, <sup>11/</sup> el déficit habitacional se redujo en 7.0% (1,031,060 financiamientos), respecto de las 14,774,942 viviendas clasificadas en 2015, con ese problema. Comparando ese resultado con los datos correspondientes al rezago habitacional, la reducción fue del 11.2% (1,031,060 financiamientos), respecto de las 9,224,147 viviendas con rezago en 2016; sin embargo, derivado de las debilidades de la CONAVI en la planeación, coordinación, seguimiento y evaluación de la Política Nacional de Vivienda, no le fue posible acreditar la imputabilidad del Pp P004 en esa reducción, ésta se debe a la acción individual de los integrantes del sector.

En opinión de la Auditoría Superior de la Federación, en 2017, la CONAVI condujo deficientemente la Política Nacional de Vivienda, ya que los procesos de planeación, coordinación, seguimiento y evaluación presentaron insuficiencias en su operación, por lo

---

<sup>9/</sup> El déficit habitacional se calcula con base en la Encuesta Intercensal, que realiza el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) cada cinco años. Último dato es de 2015.

<sup>10/</sup> El rezago habitacional se calcula con información de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares, de periodicidad bianual, por lo que del rezago es de 2016.

<sup>11/</sup> De acuerdo con lo reportado por la CONAVI en el Sistema Nacional de Información e Indicadores de Vivienda el sector vivienda se integró por: SHF, FONHAPO, CONAVI, INFONAVIT, FOVISSSTE, Banca comercial, OREVIS (Incluye COESVI, COVEG, IMEVIS, INDIVI, INFOVIR, INVI, INVIVIENDA, ISSSTE LEON, ITAVU, IVEM, IVEY, IVNL, PDZP SEDESOL y SOFOLES) y Otros (Incluye BANJERCITO, ISSFAM, PEMEX, CFE, HÁBITAT y PEFVM).



que las reducciones en 7.0% del déficit habitacional y en 11.2% del rezago habitacional no son atribuibles a la comisión mediante la operación del Pp P004, ya que en su planeación estratégica no acreditó la identificación, la priorización y la presupuestación de los proyectos que conformaron su programa de labores. En materia de coordinación priorizó la entrega de subsidios como la actividad principal del sector, pero no realizó la coordinación integral de la Política Nacional de Vivienda; además, el Consejo Nacional y la Comisión Intersecretarial de Vivienda no sesionaron, lo que impidió establecer medidas para la planeación, formulación, instrumentación, ejecución y seguimiento de la política. En el seguimiento, no acreditó los logros reportados respecto de los avances del sector en los seis objetivos y 28 estrategias contenidos en el PNV 2014-2018. En lo que refiere a la evaluación, en el SNIIV se incluyeron los datos e indicadores del sector vivienda, la evolución, crecimiento del mercado, problemáticas y tendencias del sector, pero no acreditó que estableció las propuestas de solución a esas problemáticas, ni la utilización de la información para la adecuada planeación e instrumentación de la Política Nacional de Vivienda. El decremento del déficit y el rezago habitacional reportado por la comisión en el SNIIV está integrado por los financiamientos otorgados por el sector vivienda [12/](#), por lo que éste se debe a la acción individual de los integrantes del sector y no a la conducción de la política.

La CONAVI, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, instruyó las acciones de control necesarias mediante la actualización de su Manual de Procedimientos con el propósito de identificar, priorizar, presupuestar y alinear con la planeación de mediano plazo los proyectos estratégicos que formaran parte de su programación anual, así como de asegurar que las unidades responsables de los indicadores de la MIR del Pp P004 generen la información relevante y de calidad. Asimismo, solicitó a las unidades administrativas a cargo del seguimiento los logros del programa nacional adjuntar la documentación probatoria a los reportes que se emitan. Con la atención de las recomendaciones emitidas por la ASF, se espera que la CONAVI analice las áreas de oportunidad detectadas, proponga cambios dirigidos a fortalecer la planeación, coordinación, seguimiento y evaluación de la nueva Política Nacional de Vivienda, que se defina para el periodo 2019-2025, en términos de priorizar los proyectos que integren su planeación estratégica con base en las necesidades del sector, de implementar los mecanismos de control necesarios para asegurar que se lleven a cabo las reuniones plenarias del consejo nacional y la comisión intersecretarial, a fin de establecer las medidas para la formulación, instrumentación y ejecución de la política, de mejorar el seguimiento de la misma, mediante el perfeccionamiento de los indicadores de desempeño, así como de proponer soluciones de las problemáticas detectadas en su evaluación.

---

[12/](#) De acuerdo con lo reportado por la CONAVI en el Sistema Nacional de Información e Indicadores de Vivienda el sector vivienda se integró por: SHF, FONHAPO, CONAVI, INFONAVIT, FOVISSSTE, Banca comercial, OREVIS (Incluye COESVI, COVEG, IMEVIS, INDIVI, INFOVIR, INVI, INVIVIENDA, ISSSTE LEON, ITAVU, IVEM, IVEY, IVNL, PDZP SEDESOL y SOFOLES) y Otros (Incluye BANJERCITO, ISSFAM, PEMEX, CFE, HÁBITAT y PEFVM).

***Servidores públicos que intervinieron en la auditoría:***

Director de Área

Director General

Lic. Ernesto Sánchez Rendón

Tizoc Villalobos Ruiz

***Comentarios de la Entidad Fiscalizada***

Es importante señalar que la documentación proporcionada por la entidad fiscalizada para aclarar o justificar los resultados y las observaciones presentadas en las reuniones fue analizada con el fin de determinar la procedencia de eliminar, rectificar o ratificar los resultados y las observaciones preliminares determinados por la Auditoría Superior de la Federación y que se presentó a este órgano técnico de fiscalización para efectos de la elaboración definitiva del Informe General Ejecutivo del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública.

Derivado de la reunión de presentación de resultados finales y observaciones preliminares, la Comisión Nacional de Vivienda, mediante el oficio número QCW.3/316/ 2018 del 31 de agosto de 2018, presentó las argumentaciones siguientes:

**Resultado 1**

Respecto de la elaboración de un diagnóstico que contenga evidencia cuantitativa y cualitativa sobre el problema y sus consecuencias que justifiquen la implementación del Pp P004, la CONAVI informó que el documento se encuentra en proceso de revisión y conforme a lo establecido en el “Mecanismo para el seguimiento a los aspectos susceptibles de mejora derivados de informes y evaluaciones a los programas presupuestarios de la Administración Pública Federal” será hasta septiembre de 2018 que se formalizará este Aspecto Susceptible de Mejora; asimismo, indicó que las entidades que participan en la ejecución del programa son: la SEDATU, la CONAVI, el INSS, el FONHAPO, el INFONAVIT, EL FOVISSSTE y la SHF, las cuales son el universo de actores que participan en la implementación de la Política Nacional de Vivienda. Además, señaló que reconoce que la actual versión del diagnóstico puede enriquecerse con la incorporación de evidencia cuantitativa y cualitativa sobre el problema de la coordinación de los distintos actores que integran el Sistema Nacional de Vivienda.

En cuanto al perfeccionamiento del diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados del Pp P004, reconoció que puede mejorarse para el ejercicio 2018, en lo correspondiente al monitoreo de la coordinación de los actores del Sistema Nacional de Vivienda.

**Resultado 3**

Respecto de la identificación y cuantificación de los actores integrantes del Sistema Nacional de Vivienda, desagregado en las entidades del sector público, social y privado, la CONAVI señaló que dicho sistema está integrado por los Organismos Nacionales de Vivienda, los gobiernos de 21 entidades federativas y de los municipios, los sectores social y privado, en los términos de los acuerdos y convenios suscritos en 2017, los Organismos privados, Agencia

de Cooperación Alemana y Agencia Mexicana de Cooperación para el Desarrollo Internacional, así como el Consejo Nacional de Vivienda y la Comisión Intersecretarial de Vivienda.

En cuanto la coordinación de las acciones de vivienda que realizan las autoridades federales, las entidades federativas y municipales, así como al establecimiento de las estrategias y mecanismos de control que aseguren que la coordinación se efectúa de forma sistemática y permanente, la comisión indicó que se solicitó al Presidente del COMERI de la CONAVI la presentación a los miembros de ese comité en su próxima sesión, para su aprobación e incorporación, el procedimiento denominado “Gestión y Seguimiento de Acciones que propicien el Fortalecimiento del Sector Vivienda en el Ámbito Local”, del Manual de Procedimientos de la CONAVI.

Sobre el establecimiento de un indicador para evaluar el avance de la coordinación con los Organismos Nacionales de Vivienda, las entidades federativas, los municipios y los sectores social, privado e internacional, la comisión precisó que elaboró una “Matriz de Instrumentos”, la cual se integró con los instrumentos de coordinación suscritos con esas instancias, en 2017, y que ésta será propuesta en la próxima sesión de la COMERI como mecanismo de seguimiento, para incluirse en el Manual de Procedimientos.

#### Resultado 4

Respecto de la implementación de mecanismos de coordinación con la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, para que el Consejo Nacional de Vivienda y la Comisión Intersecretarial de Vivienda sesionen con una periodicidad no mayor a seis y tres meses, respectivamente, la CONAVI proporcionó los oficios núm. QCW/069/2018 del 9 de agosto de 2018 y QCW/073/2018 del 29 de agosto de 2018, mediante los cuales en su calidad de Coordinador General del Consejo Nacional de Vivienda y Secretario Ejecutivo de la Comisión Intersecretarial de Vivienda, solicitó a la titular de dicha secretaría que se convoque en fechas próximas a las sesiones correspondientes, a lo cual la SEDATU manifestó que consideraba realizar dichas sesiones el 25 de septiembre de 2018; asimismo, señaló que durante el pleno de la Sesión Ordinaria núm. 48 de la Junta de Gobierno de la CONAVI del 15 de agosto de 2018, se sometió a consideración del Pleno la viabilidad de la fecha establecida, y que solicitó a esa dependencia la instalación de mesas de trabajo para valorar la reestructuración del Consejo Nacional de Vivienda. Además, la CONAVI precisó que es la encargada de coordinar al CNV y la CIV, pero que no tiene el mismo nivel de responsabilidad que el Titular del Ejecutivo Federal o del Titular de la SEDATU, pues la comisión solo tiene la atribución de la logística una vez que se convoque para sesionar.

#### Resultados 6 y 12

En relación con el establecimiento de políticas, manuales o lineamientos para el otorgamiento de asesorías, para que cuente con un registro de información confiable respecto de las asesorías solicitadas y atendidas, la CONAVI solicitó al presidente del COMERI presentar a los miembros de ese comité en su próxima sesión, para su aprobación e incorporación al Manual de Procedimientos de la CONAVI, el procedimiento denominado “Atención de Asesorías del Programa de Acceso al Financiamiento para Soluciones Habitacionales”.

#### Resultado 7

En lo que se refiere a la falta de documentación probatoria del cambio de metodología del indicador “Porcentaje promedio de los costos indirectos de la vivienda”, comprometido en el Programa Nacional de Vivienda 2014-2018, y de la implementación de estrategias para asegurar el seguimiento de dicho programa, la CONAVI informó que la metodología utilizada para la actualización de los valores y parámetros para el cálculo de dicho indicador es la misma que se utilizó en años anteriores, y que la Subdirección General de Subsidios y Desarrollo Institucional instruyó a la Coordinación General de Subsidios realizar anualmente la actualización de los valores y parámetros para el cálculo del indicador nacional sobre el promedio de los costos indirectos de la vivienda”.

#### Resultado 9

En cuanto a la falta de utilidad de la información integrada en el Sistema Nacional de Información e Indicadores de Vivienda (SNIIV) para realizar la adecuada planeación e instrumentación de la Política Nacional de Vivienda, y de la falta de evaluación de los efectos de la Política Nacional de Vivienda, para la elaboración de las propuestas de solución para los principales problemas y tendencias identificados en el sector vivienda, que la CONAVI señaló que sí acreditó el cumplimiento de la normatividad en la materia.

La ASF mantiene su pronunciamiento, referente a que la comisión no acreditó el uso de la información del SNIIV para la planeación e instrumentación de la política, por lo que no fue posible evaluar la incidencia del Pp P004 en la conducción y resultados de la misma; tampoco demostró que realizó las propuestas de solución para los principales problemas y tendencias identificadas en el sector vivienda, careciendo de instrumentos para la toma de decisiones.

#### Resultado 10

Respecto de la falta de indicadores de medición para evaluar la contribución del Pp P004 “Conducción e Instrumentación de la Política Nacional de Vivienda” en el fomento del acceso a la vivienda, mediante la reducción del rezago habitacional, la CONAVI señaló que en el Programa Nacional de Vivienda 2014-2018 se incluyeron dos indicadores asociados al rezago, alineados a sus objetivos 2 y 4, y en la MIR del Pp S177 “Programa de Acceso para Soluciones Habitacionales” de 2018, en el nivel de Fin, se incluyó el de “Porcentaje de viviendas fuera del rezago habitacional”, por lo que aseguró que contó con indicadores para monitorear el comportamiento general del acceso a la vivienda y el rezago habitacional; asimismo, señaló que aislar la contribución del Pp P004 a la reducción del rezago habitacional no es factible de atender, pues no es posible establecer un indicador que muestre una causalidad directa entre las actividades realizadas por el programa y el comportamiento de esa condición, y que al no otorgar apoyos directos a la población en situación de rezago habitacional, tampoco es posible realizar una cuantificación de sus beneficiarios.

Al respecto, la ASF considera que, mediante el Pp P004, la CONAVI es la entidad encargada de la planeación, coordinación, seguimiento y evaluación de la Política Nacional de Vivienda, por lo que debe medir la contribución del programa en la atención de la prioridad nacional a la que se alinea, de lo contrario se desconoce su utilidad, ya que la información que genera no permite mejorar la gestión del sector. Por lo anterior, es importante que la comisión defina los mecanismos que considere pertinentes para evaluar la contribución del programa

fiscalizado en el fomento del acceso a la vivienda, mediante la reducción del rezago habitacional y así transitar hacia una adecuada implementación del Presupuesto Basado en Resultados.

#### Resultado 11

Sobre la falta de mecanismos para asegurar que el criterio de economía, en el ejercicio del gasto del Pp P004 sea considerado en sus procesos sustantivos de planeación, coordinación, seguimiento y evaluación de la Política Nacional de Vivienda, la CONAVI indicó que sí cuenta con elementos que sustenten dicho criterio relativo al presupuesto asignado al Pp P004, el cual es destinado a los gastos administrativos de la institución. Asimismo, precisó que no es factible atender la recomendación para establecer un mecanismo enfocado a los cuatro procesos sustantivos de la Política Nacional de Vivienda para el gasto del programa P004, en tanto que no se cuenta con elementos para establecer el costo de las actividades prioritarias del programa.

Al respecto, la ASF considera que, en 2017, la CONAVI no aplicó el criterio de economía en la operación del Pp P004, ya que señaló que en ese año los recursos ejercidos con el programa no incidieron en actividades para la Política Nacional de Vivienda, se utilizaron para la asistencia técnica de la reconstrucción de viviendas por los sismos ocurridos en septiembre de 2017 y que desde 2013 el Pp P004 es usado como apoyo para reorientar los capítulos de gasto y sus partidas hacia la operación regular de la CONAVI. Por lo que es preciso que la comisión transite a la adecuada implementación del Presupuesto Basado en Resultados.

### **Apéndices**

#### *Procedimientos de Auditoría Aplicados*

1. Corroborar que el diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) del Pp P004, permitió evaluar el cumplimiento de sus objetivos y metas.
2. Verificar que la CONAVI realizó el proceso de planeación estratégica con base en el Programa Nacional de Vivienda 2014-2018 para la elaboración de su Programa de Labores 2017.
3. Comprobar que, en 2017, la CONAVI realizó la coordinación con los actores del sector, mediante la suscripción de acuerdos y convenios, a fin de mejorar la gestión de la Política Nacional de Vivienda.
4. Constatar que, en 2017, la CONAVI otorgó asesorías a autoridades de las entidades federativas y municipios para la elaboración, ejecución y evaluación de programas de vivienda, así como para la modernización del marco legal en la materia.
5. Verificar que, en 2017, la CONAVI dio seguimiento a la Política Nacional de Vivienda con la implementación de mecanismos y estrategias para integrar, procesar y difundir la información en la materia.
6. Verificar que, la CONAVI, en 2017, evaluó mediante diagnósticos o estudios los resultados de la Política Nacional de Vivienda.

7. Verificar en qué medida la conducción de la Política Nacional de Vivienda contribuyó a fomentar el acceso a la vivienda, en términos de la disminución del déficit y el rezago habitacional a 2017.
8. Comprobar el cumplimiento presupuestal y la economía de los recursos ejercidos, en 2017, por la CONAVI, mediante la operación del Pp P004.
9. Verificar que, en 2017, la CONAVI diseñó y operó el sistema de control interno que garantizó la eficiencia en la ejecución del Pp P004, en cumplimiento de las normas de control interno.
10. Comprobar que los documentos de rendición de cuentas informaron del cumplimiento de los objetivos, metas y resultados del Pp P004, en 2017, en lo relativo a la contribución del fomento del acceso a la vivienda, mediante la planeación, coordinación, evaluación y seguimiento de la Política Nacional de Vivienda.
11. Identificar la contribución de la CONAVI para dar cumplimiento a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), mediante la operación del Pp P004.

#### *Áreas Revisadas*

Las subdirecciones generales de Fomento de Esquemas de Financiamiento Soluciones de Vivienda; de Desarrollo Institucional; de Asuntos Jurídicos; Legislativos; de Análisis de Vivienda, Prospectiva y Sustentabilidad, y la Coordinación General de Administración de la Comisión Nacional de Vivienda.

#### *Disposiciones Jurídicas y Normativas Incumplidas*

Durante el desarrollo de la auditoría practicada, se determinaron incumplimientos de las leyes, reglamentos y disposiciones normativas que a continuación se mencionan:

1. Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria: artículos 1º, párrafo segundo y 27, párrafo segundo.
2. Otras disposiciones de carácter general, específico, estatal o municipal: Ley de Vivienda, artículos 4, fracción XII; 19, fracción III; 30, párrafo primero y fracción II; 33, párrafo cuarto; 37, párrafo primero, y 43, párrafo primero.

Guía para el Diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados, numeral IV.2.2 "Secuencia de elaboración de la MIR", apartados "Análisis del problema" y "Supuestos", puntos 2 y 3.

Guía para el Diseño de Indicadores Estratégicos, numerales II.5 y IV.6.

Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, artículo segundo, título segundo, capítulo I, numeral 9 "Normas Generales, Principios y Elementos de Control Interno", norma Tercera "Actividades de Control", párrafo primero y subapartado "Documentación y Formalización de Responsabilidades a través de Políticas", subnumeral 12.01 y norma Cuarta "Información y Comunicación", párrafos primero y cuarto, subnumeral 13 "Usar información relevante y de calidad".

Manual de Organización de la Comisión Nacional de Vivienda, incisos l, correspondiente a las funciones de la Subdirección de Política de Vivienda y g, correspondientes a las funciones de la Coordinación General de Análisis de Vivienda y Prospectiva.

*Fundamento Jurídico de la ASF para Promover Acciones*

Las facultades de la Auditoría Superior de la Federación para promover o emitir las acciones derivadas de la auditoría practicada encuentran su sustento jurídico en las disposiciones siguientes:

Artículo 79, fracciones II, párrafo tercero, y IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículos 10, fracción I, 14, fracción III, 15, 17, fracción XV, 36, fracción V, 39, 40, de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.