

Comisión Nacional de Vivienda

Programa de Acceso al Financiamiento para Soluciones Habitacionales: Adquisición de Vivienda Nueva o Usada

Auditoría de Desempeño: 2017-1-15QCW-07-0417-2018

417-DE

Criterios de Selección

La auditoría, junto con las realizadas a los subsidios otorgados por la CONAVI para la ampliación y/o mejoramiento de vivienda, la adquisición de lote con servicios y la autoproducción de vivienda, así como al Pp P004 "Conducción e Instrumentación de la Política Nacional de Vivienda", permitirá 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 los subsidios otorgados, a la población de bajos ingresos, para la adquisición de vivienda nueva o usada contribuyeron 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; del diseño normativo del programa S177 "Programa de Acceso al Financiamiento para Soluciones Habitacionales", en lo correspondiente a la adquisición de vivienda nueva o usada; del otorgamiento de subsidios a personas de bajos ingresos; de la contribución del programa en el fomento del acceso a la vivienda y en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS); del ejercicio de los recursos para otorgar los apoyos; del Sistema de Control Interno, y de la rendición de cuentas. El alcance temporal de la revisión fue ejercicio fiscal 2017, y tuvo como referente el periodo 2014-2016.

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 S177.

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 esa reforma, en 1984, fue expedida la Ley Federal de Vivienda, con el objetivo de establecer y regular los instrumentos y apoyos orientados a garantizar ese derecho. 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.^{1/}

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. 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.^{2/}

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 sectores involucrados en el proceso habitacional;

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

^{2/} **Ibid**, pp. 22 y 23.

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

En 2006, se expidió la Ley de Vivienda, que abrogó la Ley Federal de Vivienda, con lo que se instauró la Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI), como instancia única del Gobierno Federal, responsable de definir y conducir la política nacional en la materia, 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 consistía en la existencia de la población de bajos ingresos sin acceso a una vivienda adecuada; el grave rezago de vivienda; la carencia de financiamiento accesible para la adquisición; la baja oferta o inexistencia de reservas territoriales habitacionales, y 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.

En el documento citado se hizo referencia a la necesidad de dignificar las condiciones de vida de los sectores más desprotegidos de la sociedad y que el enfoque había sido fundamentalmente financiero, por lo que ha estado ausente una visión social. Además, se realizó la distinción entre dos sectores: formal, el cual corresponde con la vivienda apoyada por los institutos gubernamentales e incluye la construida por empresarios dedicados a esta actividad, cumple con el reglamento de construcción, y ofrece los servicios básicos; e informal, que aglutina a los sectores de la población con menores recursos y mayores necesidades, construye vivienda al margen de la legalidad, propiciando un mercado ineficiente que no permite la seguridad jurídica, ni un crecimiento urbano ordenado.

Para atender esta problemática, en 2008 se implementó el programa presupuestario S177 “Programa de Acceso al Financiamiento para Soluciones Habitacionales”, el cual hasta 2013 estuvo sectorizado al Ramo 6 de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y, a partir de 2014, se incluyó en el Ramo 15, bajo la coordinación de la Secretaría de Desarrollo Agrario Territorial y Urbano (SEDATU).

El programa ha tenido tres cambios de denominación, de 2008 a 2012 se nombró “Programa de Esquemas de Financiamiento y Subsidio Federal para Vivienda Esta es tu Casa”, de 2013 a 2015, “Programa de Esquemas de Financiamiento y Subsidio Federal para Vivienda”, y a partir de 2016 se modificó a “Programa de Acceso al Financiamiento para Soluciones Habitacionales”.

La evolución de los objetivos del programa en el nivel de propósito se muestra a continuación:

EVOLUCIÓN DE LOS OBJETIVOS DE NIVEL PROPÓSITO DEL PROGRAMA PRESUPUESTARIO S177, 2008-2017

Año	Denominación	Objetivo
2008	Programa de Esquemas de Financiamiento y Subsidio Federal para Vivienda Esta es tu Casa.	Otorgar apoyos económicos a personas de bajos ingresos mediante un subsidio federal, para adquirir una vivienda nueva o usada o un lote con servicios, mejorar la vivienda, impulsar su producción social, autoconstruir o autoproducir vivienda, en el marco del Desarrollo Humano Sustentable establecido en el Plan Nacional de Desarrollo y en el Programa Nacional de Vivienda, priorizando la atención a la población en situación de pobreza, conforme a lo establecido en el artículo 19, fracción VII, de la Ley de Vivienda. Se identifica con la clave presupuestal S177, que indica que es un programa presupuestario que entrega subsidios.
2009		Contribuir a que la población con necesidades de vivienda tenga acceso a una solución habitacional.
2010		
2011		
2012		
2013		
2014	Programa de Esquemas de Financiamiento y Subsidio Federal para Vivienda.	Contribuir a que la población de bajos ingresos tenga acceso a una solución habitacional adecuada.
2015		
2016	Programa de acceso al financiamiento para soluciones habitacionales.	Contribuir a fomentar el acceso a la vivienda mediante soluciones habitacionales bien ubicadas, dignas y de acuerdo a estándares de calidad internacional mediante el acceso a una solución habitacional adecuada.
2017		Contribuir a fomentar el acceso a la vivienda mediante soluciones habitacionales bien ubicadas, dignas y de acuerdo a estándares de calidad internacional mediante la obtención de una solución habitacional.

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

Desde la implementación del Presupuesto Basado en Resultado (PBR) en 2008, el programa evaluado, se ha clasificado en la modalidad S “Sujeto a reglas de operación”, dado que otorga subsidios para soluciones habitacionales, a fin de contribuir en el acceso a la vivienda; asimismo, ha mantenido su área de enfoque al dirigirse a la población de bajos ingresos.

En las “Reglas de Operación del Programa de Acceso al Financiamiento para Soluciones Habitacionales, para el ejercicio fiscal 2017” (RO del Pp S177), se definió como “solución habitacional”: 1) la adquisición de vivienda, nueva o usada; 2) la ampliación y/o mejoramiento; 3) la adquisición de lote con servicios, y 4) la autoproducción de vivienda. Modalidades que apoya el programa para responder a las necesidades de vivienda.

En 2017, el programa fue operado con el apoyo de Entidades Ejecutoras, mediante la suscripción de convenios de adhesión firmados con la CONAVI, mismas que pueden ser dependencias o entidades de la Administración Pública Federal, estatal o municipal, o cualquier persona moral o fideicomiso, que de acuerdo con su objeto apoye la obtención de una solución habitacional por medio de un financiamiento.

El Consejo Nacional de Evaluación Política de Desarrollo Social (CONEVAL) realizó dos evaluaciones al Pp S177, en las cuales se identificó como debilidades del programa, la falta de actualización de su diagnóstico, así como del documento metodológico para cuantificar a la población potencial y objetivo, la concentración geográfica que no se corresponde necesariamente con la población objetivo y lo referente a la determinación del rezago habitacional. Además, se precisó que para 2017 las reglas de operación fueron modificadas

en relación con los límites de ingresos, quedando como máximo en 4 Unidades de Medida y Actualización (UMAS).

Resultados

1. Sistema de Evaluación del Desempeño del Pp S177

En 2017, el diseño programático-presupuestal del Pp S177 presentó deficiencias para evaluar el cumplimiento de sus objetivos y metas, ya que los objetivos e indicadores establecidos en la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) del programa no fueron suficientes para medir la contribución en la atención del problema público que justificó su implementación, así como sus causas.

Para ese año, la comisión cumplió con elaborar la secuencia de la MIR del Pp S177, ya que en el árbol del problema se reconoció la existencia de población de bajos ingresos sin acceso a una solución habitacional adecuada, provocada por soluciones habitacionales inapropiadas a las necesidades de la población, oferta de productos y esquemas financieros insuficientes, ausencia de planeación urbana y el poco poder adquisitivo y garantías de pago, lo que provocó un incremento en el rezago habitacional y carencias sociales en la población de bajos ingresos. En congruencia con lo anterior, en el árbol del objetivo se estableció que el otorgamiento de subsidios complementarios lograría un suficiente poder adquisitivo, el incremento de la oferta de soluciones habitacionales, la diversificación de productos y esquemas financieros, así como el diseño y la planeación urbana eficiente, lo cual incide en que la población de bajos ingresos tenga acceso a una solución habitacional adecuada.

El programa 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 se orientaron al fomento de acceso a viviendas bien ubicadas, dignas y con estándares de calidad, mediante las soluciones habitacionales, por lo que cumplió con alinearse adecuadamente con los objetivos, prioridades y estrategias de la planeación nacional de mediano plazo.

En el análisis de la lógica vertical de la MIR 2017, se observó que el objetivo de nivel de Propósito no fue consistente con la definición del problema público que pretende contribuir a resolver el programa, ya que aun cuando se señaló la obtención de una solución habitacional por parte de la población de bajos ingresos, no se precisó que éstas debían tener el atributo de “adecuadas”.

Para 2017, la CONAVI determinó a la población objetivo del programa en 2,879,125 personas de bajos ingresos, con capacidad de obtener un financiamiento y que pueden aportar un ahorro previo, pero careció de una metodología para identificarla y cuantificarla por cada una de las modalidades apoyadas con el programa (adquisición de vivienda nueva o usada, ampliación y/o mejoramiento, adquisición de lote con servicios y autoproducción), y se identificó que no dispuso de un mecanismo para definir las necesidades de esa población, en términos de soluciones habitacionales. (A efecto de no duplicar la recomendación al desempeño, respecto de la deficiencia en la identificación y cuantificación de la población objetivo del programa, ésta se reportará en el resultado núm. 2 “Diseño normativo del

Programa de Acceso al Financiamiento para Soluciones Habitacionales (PAFSH)”, del presente documento).

Además, se observó una incongruencia respecto de la población beneficiaria del programa, en tanto que en las RO del Pp S177, se definió como la población cuyo ingreso es menor o igual a la línea de bienestar, urbana y rural, establecida por el CONEVAL, cuyo promedio para 2017 en el ámbito urbano fue de 2,866.7 pesos y en el rural de 1,854.8 pesos, y no como aquella con ingreso de 5 veces el Salario Mínimo General Vigente Mensual (SMGVM) o menos, como se señaló en el objetivo de nivel de Propósito de la MIR; además, la unidad de medida establecida en las RO refiere a la Unidad de Medida de Actualización (UMA) y no al SMGVM.

En el análisis de la lógica horizontal de la matriz, se identificó que la población objetivo definida en el indicador de nivel de Propósito no se correspondió con la señalada en las RO del programa; el indicador de Componente 2 no determinó a la población de bajos ingresos con acceso al financiamiento y con ahorro previo, por lo que fue insuficiente para medir su objetivo; los indicadores de nivel de Actividad no fueron adecuados para medir sus objetivos, en uno no se consideró que las Entidades Ejecutoras supervisadas en el ejercicio anterior pueden no corresponderse con las que están en operación en el año en curso, y en el segundo, su método de cálculo y la definición no fueron congruentes entre sí.

Para el ejercicio 2017, la CONAVI no estableció indicadores en los niveles de Componente y de Actividad asociados con las modalidades que son apoyadas con el programa y que se establecieron en las RO del Pp S177 (adquisición de vivienda nueva o usada, ampliación y/o mejoramiento, autoproducción y adquisición de lote con servicios).

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 S177. La frecuencia de medición de los indicadores F1, P1, C1, C2 y A2, es adecuada debido a que se ajustó a la periodicidad máxima establecida, pero la del indicador A1 es incorrecta, ya que la recomendada para un indicador de ese nivel es trimestral y no cuatrimestral.

- Hechos posteriores: 2 de las 10 deficiencias fueron solventadas.

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 de la MIR del Pp S177 “Programa de Acceso al Financiamiento para Soluciones Habitacionales” para el ejercicio fiscal 2018, en la cual se establecieron indicadores de nivel de Componente asociados con las modalidades que son apoyadas con el programa y que se establecen en las RO del programa (adquisición de vivienda nueva o usada, ampliación y/o mejoramiento, adquisición de lote con servicios y autoproducción); además, dichos indicadores miden la población de bajos ingresos con acceso al financiamiento y con un ahorro previo, por lo que son suficientes para medir su objetivo. Con lo que, se solventa lo observado, respecto de la falta de indicadores en este nivel para las modalidades apoyadas con el programa.

Asimismo, la CONAVI acreditó que a efecto de integrar la MIR 2019 del Pp S177, aplicó a los indicadores incluidos en la matriz de 2017, el método CREMAA, e identificó que dos de ellos no cumplieron con la totalidad de dichos criterios, los cuales son: “Porcentaje de Entidades Ejecutoras operando el Programa hasta el trimestre en curso, con respecto del total de

Entidades Ejecutoras adheridas al Programa con convenio de adhesión vigente durante el ejercicio fiscal en curso” y “Porcentaje de Entidades Ejecutoras supervisadas en el ejercicio fiscal en curso a través de auditoría muestral respecto del total de Entidades Ejecutoras que operaron el Programa durante el ejercicio fiscal inmediato anterior”; el primero no cumplió con el criterio de relevancia y el segundo con el de economía. Con lo que, se solventa lo observado, respecto de la falta de la aplicación del método CREMAA a los indicadores del Pp S177.

2017-1-15QCW-07-0417-07-001 Recomendación

Para que la Comisión Nacional de Vivienda perfeccione el diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados del programa presupuestario S177 "Programa de Acceso al Financiamiento para Soluciones Habitacionales", en términos de que sus objetivos sean consistentes con la definición del problema público que pretende resolver el problema; establecer una metodología para identificar y cuantificar a la población objetivo por cada una de las modalidades apoyadas con el programa; disponer de un mecanismo para definir las necesidades de la población objetivo; homologar la población beneficiaria establecida en la MIR conforme a lo señalado en las reglas de operación del programa; determinar a la población de bajos ingresos con acceso al financiamiento y con ahorro previo para medir su objetivo, y definir indicadores de nivel de Componente y de Actividad que permitan medir los objetivos del Pp S177 y asociarlos con las modalidades que son apoyadas con el mismo, a fin de evaluar el desempeño del programa y el avance en la atención del problema que se pretende atender, con objeto de dar cumplimiento a los numerales II.5, IV.6 y V, de la Guía para el Diseño de Indicadores Estratégicos, así como del numeral 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.

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 2 - Acción 2017-1-15QCW-07-0417-07-002

2. *Diseño normativo del Programa de Acceso al Financiamiento para Soluciones Habitacionales (PAFSH)*

En 2017, el diseño del Programa presupuestario S177 “Programa de Acceso al Financiamiento para Soluciones Habitacionales” cumplió, en términos generales, con la normativa relacionada con el otorgamiento de subsidios, ya que incluyó en sus reglas de operación los criterios de objetividad, equidad, transparencia, publicidad y selectividad; se definió a la población potencial y objetivo; se establecieron los montos máximos de subsidio por modalidad; se describieron los mecanismos de distribución, operación y administración del subsidio de forma equitativa para todos los grupos sociales y géneros; se incorporaron los instrumentos de auditoría, control y seguimiento para evaluar el programa y concluir sobre su modificación o cancelación; se previó la periodicidad del otorgamiento de los subsidios, y se señaló que el subsidio federal está sujeto a la disponibilidad presupuestaria para el ejercicio fiscal correspondiente, por lo cual no estaba obligado a contar con mecanismos para determinar fuentes alternativas de ingresos.

El diseño normativo del programa mostró deficiencias en materia de identificación de la población objetivo y la temporalidad de los subsidios.

La comisión careció de mecanismos para identificar con precisión a la población objetivo por región del país y entidad federativa, así como de una metodología para cuantificarla por tipo de solución habitacional requerida, y no definió las necesidades de esa población, en términos de soluciones habitacionales.

En cuanto a la temporalidad en la entrega de los subsidios, la CONAVI elaboró el documento "Diagnóstico Prospectivo de atención mediante el subsidio del Programa de Acceso al Financiamiento para Soluciones Habitacionales (S177)", en el cual estableció los escenarios para mitigar el rezago habitacional, y el incremento de 226 mil acciones de vivienda cada año para alcanzar el 0.0% del mismo, lo que implicaría incrementar el presupuesto del programa en 6,370.0 millones de pesos por año (a precio de 2017). La unidad de medida establecida, en ese diagnóstico, para evaluar el rezago habitacional fluctuó en términos de vivienda y hogares. Sin embargo, no se estableció la temporalidad del programa con la que pretendía atender a la población objetivo del programa definida en las reglas de operación como la población de bajos ingresos con necesidades de vivienda, que tienen capacidad de obtener un financiamiento y que pueden aportar un ahorro previo.

2017-1-15QCW-07-0417-07-002 Recomendación

Para que la Comisión Nacional de Vivienda establezca una metodología para identificar y cuantificar a la población objetivo del Pp S177 "Programa de Acceso al Financiamiento para Soluciones Habitacionales", de acuerdo con la definición establecida en sus reglas de operación, por grupo específico, para las modalidades de adquisición de vivienda nueva o usada, así como por región del país y entidad federativa e implemente mecanismos de control para contar con información de calidad que garantice la adecuada focalización de los subsidios otorgados por el programa, con objeto de dar cumplimiento a lo establecido en los artículos 75, fracción I y 77 fracción II, inciso b, numeral ii), 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.

2017-1-15QCW-07-0417-07-003 Recomendación

Para que la Comisión Nacional de Vivienda determine la temporalidad en la que planea operar el Pp S177 "Programa de Acceso al Financiamiento para Soluciones Habitacionales", a fin de lograr la cobertura de su población objetivo, con el propósito de dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 75, fracción VIII, 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.

3. *Cumplimiento de los criterios de elegibilidad por parte de las Entidades Ejecutoras para adherirse al Pp S177*

En 2017, operaron 46 de las 60 entidades ejecutoras con convenio de adhesión vigente al Pp S177. De las 60 entidades adheridas al programa, el 6.7% (4) se integró en ese año.

Respecto de las 46 entidades ejecutoras que operaron el programa, el 6.5% (3) se incorporó en 2017; el 8.7% (4) en 2016; el 15.2% (7) en 2015; el 67.4% (31) en 2014, y el 2.2% (1) en 2012.

Las tres entidades ejecutoras que se adhirieron y operaron en 2017 otorgaron 2,433 subsidios en la modalidad de autoproducción.

Respecto de los criterios mínimos de elegibilidad establecidos en las RO del Pp S177, la CONAVI acreditó que las cuatro entidades ejecutoras adheridas en ese año cumplieron con acreditar la constitución legal y personalidad jurídica; la solvencia moral y financiera; los mecanismos formales de operación, tales como conciliación contable y administración; la población objetivo, y las condiciones de financiamiento, referentes a las tasas de interés, costo anual total, comisiones y plazos, que a juicio de la CONAVI fueron apropiados para la ejecución del programa y acordes con su naturaleza jurídica. Asimismo, mediante tres minutas del Grupo de Adhesión (GA)^{3/} correspondientes a las sesiones realizadas durante el ejercicio fiscal 2017, los miembros de dicho grupo emitieron su dictamen, respecto de la aceptación de las solicitudes de adhesión de las cuatro Entidades Ejecutoras.

4. Monto máximo de los subsidios para adquisición de vivienda nueva

En 2017, la CONAVI entregó, mediante el Pp S177, 64,053 subsidios para la modalidad de adquisición de vivienda nueva, al mismo número de beneficiarios, por un monto de 3,367,122.2 miles pesos. El 100.0% de estos subsidios se ajustó al monto máximo establecido en las reglas de operación del programa.

De los 64,053 subsidios otorgados, el 19.0% (12,176) se destinó a beneficiarios que solicitaron el subsidio en el periodo de transición (enero y febrero) establecido en la RO del Pp S177; el 73.3% (46,945) se orientó a personas con ingreso de hasta 2.7 veces el valor de la UMA; el 6.9% (4,423) con ingresos mayores a 2.7 y hasta 4 veces el valor de la UMA, y el 0.8% (509) para miembros de las Fuerzas Armadas y personas incorporadas al Registro de Incorporación Fiscal (RIF).

De los 12,176 (equivalentes a 744,498.5 miles de pesos) subsidios otorgados durante enero y febrero de 2017, el 98.4% (11,982) se ajustó a los montos máximos de 29 y hasta 37 veces el valor de la UMA, según el valor de la vivienda y el puntaje obtenido. Para el 1.6% (194) clasificado como Desarrollos Certificados^{4/}, su puntaje fue de 1,000 y no rebasó el monto máximo del subsidio de acuerdo con el valor de su vivienda, ya que, de éste, el 86.6% (168) correspondió a personas con ingreso mayor a 1.6 veces el valor de la UMA que recibieron

^{3/} El Grupo de Adhesión: responsable de evaluar y aprobar las solicitudes de adhesión, se integra por: presidente, el titular de la coordinación de subsidios; vocales, Coordinación General de Asuntos Jurídicos, Coordinación General de Análisis de Vivienda y Prospectiva, Dirección de Programación y Presupuesto, Dirección de Planeación de Proyectos Especiales, Dirección de Seguimiento y Validación de Subsidios, Dirección de Desarrollo de Programas de cooperación Multilateral de Vivienda, y Dirección de Promoción y Operación de Subsidios; asesor jurídico, Dirección de Normativa y de Transparencia, que sólo tiene voz; invitado permanente, el Órgano Interno de Control que sólo tendrá voz; secretario ejecutivo, el titular de la Dirección de Promoción y Operación de Subsidios, e invitados como académicos y expertos.

^{4/} De acuerdo con la SEDATU son urbanizaciones que consideran usos de suelo mixtos, vivienda, equipamientos, servicios, empleo y transporte, de forma equilibrada para el buen funcionamiento e incorporación adecuada a la ciudad. Este tipo de desarrollos son certificados por la Comisión Intersecretarial de Vivienda.

subsidios de hasta 33 veces ese valor y 13.4% (26) a personas con ingresos menores a 1.6 veces la UMA y hasta 36 veces ese valor.

Respecto de los 46,945 (equivalentes a 2,511,003.6 miles de pesos) subsidios otorgados de marzo a diciembre, a personas con ingreso de hasta 2.7 veces el valor de la UMA, el 90.7% (42,589) no excedió los montos máximos de 18 hasta 35 veces el valor de la UMA establecidos según el valor de la vivienda y el puntaje del beneficiario. El 9.3% (4,356) de los subsidios correspondió a Desarrollos Certificados, por lo que su puntaje fue de 1,000, y el monto del subsidio no rebasó el monto establecido de hasta 27, 29 y 35 veces la UMA, conforme al valor de su vivienda.

En relación con los 4,423 (equivalentes a 71,248.7 miles de pesos) subsidios otorgados de marzo a diciembre para personas con ingresos mayores a 2.7 y hasta 4 veces el valor de la UMA, el 94.5% (4,180) se ajustó a los montos máximos de 4 y hasta 10 veces el valor de la UMA. El 5.5% (243) correspondió a subsidios clasificados como Desarrollos Certificados, por lo que su puntaje fue de 1,000 y no rebasó el monto del subsidio establecido al recibir hasta 9 y 10 veces el valor de la UMA, conforme al valor de la vivienda.

En cuanto a los 509 (equivalentes a 40,371.4 miles de pesos) subsidios otorgados para miembros de las Fuerzas Armadas (494) y el RIF (15), todos cumplieron con el monto máximo, de hasta 35 y 30 veces el valor de la UMA, respectivamente.

5. *Monto máximo de los subsidios para adquisición de vivienda usada*

En 2017, la CONAVI entregó, mediante el Pp S177, 2,886 subsidios para la modalidad de adquisición de vivienda usada al mismo número de beneficiarios, por un monto de 195,434.1 miles pesos. El 100.0% de estos subsidios se ajustó al monto máximo establecido en las reglas de operación del programa.

Del total de subsidios otorgados, el 13.7% (395) se destinó a viviendas ubicadas en los contornos intraurbano (U1^{5/}), el 59.1% (1,704) en el primero (U2^{6/}), el 3.6% (105) en el segundo (U3^{7/}), el 22.8% (658) fue para miembros de las Fuerzas Armadas y el 0.8% (24) para personas incorporadas al RIF, que de acuerdo con las reglas de operación para estos dos últimos casos podían estar dentro o fuera de un perímetro de contención urbano.

Los 2,886 subsidios otorgados para esta modalidad, se ajustaron al monto máximo, de hasta 33, 31 y 30 veces el valor de la UMA, según su ubicación en los perímetros de contención U1, U2 y U3. Para el caso de los miembros de las Fuerzas Armadas se ajustaron al monto máximo de hasta 35 veces el valor de la UMA y los correspondientes a las personas inscritas en el RIF de hasta 30 veces ese valor.

El 72.8% (2,099 subsidios de los perímetros U1 y U2), equivalentes a 135,278.8 miles de pesos, el valor de la vivienda fue entre 74.1 y 158 veces el valor de la UMA; el 3.6% (105 subsidios

^{5/} Perímetro de contención urbana U1: intraurbanos, zonas urbanas consolidadas con acceso a empleo, equipamiento y servicios urbanos.

^{6/} Perímetro de contención urbana U2: primer contorno, zonas en proceso de consolidación con infraestructura y servicios urbanos de agua y drenaje mayor al 75.0%.

^{7/} Perímetro de contención urbana U3: segundo contorno, zonas contiguas al área urbana, en un cinturón periférico al área urbana definido de acuerdo con el tamaño de la ciudad.

del perímetro U3), equivalentes a 6,188.7 miles de pesos, entre 92.4 y 136 veces ese valor, y el 22.8% (658 subsidios de las Fuerzas Armadas), equivalentes a 52,826.6 miles de pesos, entre 108.9 a 230.9 veces la UMA. Respecto del 0.8% (24 subsidios), equivalente a 1,140.0 miles de pesos, que correspondió a personas inscritas en el RIF; sin embargo, de acuerdo con las reglas de operación del programa no era necesario precisar el valor de la solución, ya que el monto máximo del subsidio podía ser de hasta 30 veces el valor de la UMA.

6. Seguimiento de los subsidios

En 2017, la CONAVI programó la contratación de los servicios de un tercero para realizar el seguimiento periódico, supervisión y control de los subsidios del Pp S177, que le obligaba las reglas de operación; sin embargo, en ese año, no dispuso de recursos financieros para la contratación en la realización de auditorías muestrales a los expedientes en resguardo de las Entidades Ejecutoras del programa, para la validación de los subsidios otorgados por la comisión, en los ejercicios fiscales 2015 y 2016, por lo que no llevó a cabo actividades periódicas de seguimiento, supervisión y control del programa, a fin de garantizar el adecuado funcionamiento en todas sus modalidades, en este caso la de adquisición de vivienda nueva o usada.

- **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 contratación de los servicios de un tercero, para el ejercicio fiscal 2018, con la finalidad de llevar a cabo auditorías muestrales a los expedientes de los beneficiarios en resguardo de las Entidades Ejecutoras y la supervisión domiciliaria a las soluciones habitacionales que recibieron el subsidio del programa en los ejercicios fiscales 2015, 2016 y 2017, a fin de verificar el cumplimiento de las reglas de operación. Asimismo, acreditó la selección de la muestra a revisar, integrada por 20,563 subsidios. La revisión fue programada para realizarse de mayo a noviembre de 2018, por lo que la comisión comprobó que inició las gestiones para llevar a cabo las actividades de seguimiento, supervisión y control del programa, con lo que, se solventa lo observado.

7. Población potencial y objetivo

Para 2017, la CONAVI, con base en la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares (ENIGH) 2014 del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) y considerando los criterios establecidos en su metodología, cuantificó la población potencial del Pp S177 en 21,467,333 personas que presentaron necesidades de vivienda y la objetivo en 2,879,125 personas con esa misma característica, con capacidad de obtener un financiamiento y que podían aportar un ahorro previo.

Respecto de la identificación de la población objetivo, la comisión señaló que la ENIGH 2014 se diseñó para dar resultados en el ámbito nacional, por lo que, en 2017, la CONAVI careció de una metodología para identificar y cuantificar su población objetivo por grupo específico (modalidades que apoya el programa), en este caso de adquirir una vivienda nueva o usada, así como por región del país, entidad federativa.

Además, se constató que en el Sistema Nacional de Información e Indicadores de Vivienda (SNIIV) de la CONAVI se integró la información referente al rezago habitacional por municipio; sin embargo, éste se cuantificó en número de viviendas con esa característica, lo cual no

correspondió con la definición de la población objetivo del programa, que es en número de personas. Al respecto, la CONAVI señaló que “la implementación de un instrumento para el levantamiento de la información ‘ad hoc’ para la cuantificación de la población objetivo, representaría una alternativa poco económica. Más aún, en adición a la ventaja económica que representa utilizar los datos de la ENIGH”. Sin embargo, conforme a la atribución que le otorga la Ley de Vivienda, la comisión no acreditó que propuso al INEGI los indicadores que en materia de vivienda podrían considerarse en el levantamiento de censos nacionales, encuestas de vivienda, económicas y sociodemográficas, y otros conteos, a fin de disponer de la información necesaria y pertinente para identificar y cuantificar la población objetivo del Pp S177 por grupo específico.

- Hechos posteriores.

La CONAVI indicó que para el ejercicio fiscal 2018 la población objetivo del Pp S177 ya puede desagregarse por entidad federativa, utilizando los resultados de la ENIGH 2016, publicados en agosto de 2017. No obstante, la comisión no acreditó la población por grupo específico (modalidades que apoya el programa), ni por región del país.

2017-1-15QCW-07-0417-07-004 **Recomendación**

Para que la Comisión Nacional de Vivienda proponga al Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática los indicadores que en materia de vivienda deberá considerar en el levantamiento de censos nacionales, encuestas de vivienda, económicas y sociodemográficas, y otros conteos, con el propósito de disponer de la información pertinente para definir, identificar y cuantificar la población objetivo del Pp S177 por grupo específico (modalidades que apoya el programa), así como por región del país y entidad federativa, a fin de contar con información de calidad para garantizar la adecuada focalización de los subsidios otorgados con el programa, con objeto de dar cumplimiento a lo establecido en los artículos 75, fracción I, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y 43, párrafo tercero, de la Ley de Vivienda, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

8. Cobertura de la adquisición de vivienda nueva o usada

En el periodo 2014 a 2017, la CONAVI benefició, mediante el Pp S177, a 695,426^{8/} personas con una solución habitacional, lo que representó el 1.8% más que la meta establecida de 682,910 beneficiarios, con ello se alcanzó en ese periodo una cobertura del 24.2% respecto de su población objetivo (2,879,125 personas).

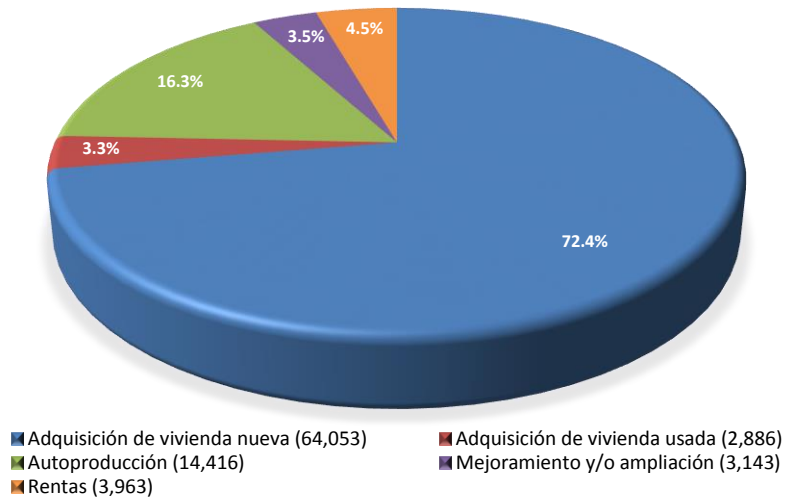
En 2017, la CONAVI por medio del Pp S177 otorgó 116,602 subsidios en beneficio de 88,461 personas^{9/} de bajos ingresos y con necesidades de vivienda, con lo que alcanzó una cobertura

^{8/} Integra 13,229 subsidios otorgados al mismo número de personas con recursos provenientes del fideicomiso 8013-9, aportados por la CONAVI durante el ejercicio fiscal 2012, pero entregados en 2017 bajo la normatividad vigente y al amparo del Proyecto Institucional de la comisión denominado “Subsidio a la capacidad de compra, en función a la tasa de interés aplicada en el crédito INFONAVIT”.

^{9/} La cifra se integra por: 64,053 personas apoyadas con subsidios para la adquisición de vivienda nueva, 2,886 para vivienda usada, 3,143 para ampliación y/o mejoramiento de vivienda, 14,416 de autoproducción de vivienda y 3,963 del proyecto institucional de rentas (este último rubro no formó parte del alcance de las auditorías núms. 417-DE, 418-DE y 419-DE).

del 3.1%, respecto de su población objetivo. La cobertura por las modalidades que atiende el programa se desagregó como sigue:

POBLACIÓN BENEFICIARIA POR MODALIDAD DEL PP S177, EN 2017
(porcentajes)



FUENTE: elaborado por la ASF con la información del padrón de beneficiarios 2017 del programa S177, proporcionada por la CONAVI, mediante el oficio núm. QCW.3/120/2018 del 12 de abril de 2018.

Del total de beneficiarios, el 72.4% (64,053 personas) correspondió a la modalidad de adquisición de vivienda nueva y el 3.3% (2,886 personas) a la usada, por lo que la contribución de estas modalidades en la cobertura anual del programa representó el 75.7%.

En ese año, la comisión no estableció indicadores asociados con las modalidades que fueron apoyadas con el programa y que se establecieron en sus reglas de operación (adquisición de vivienda nueva o usada, ampliación y/o mejoramiento, adquisición de lote con servicios y autoproducción). Para 2018, la CONAVI acreditó el establecimiento en la MIR del Pp S177 de indicadores de nivel de Componente asociados con cada una de las modalidades que se apoyan con el programa. Lo anterior se documentó en el resultado núm. 1 “Sistema de Evaluación del Desempeño del Pp S177”, del presente documento.

Asimismo, la CONAVI no contó con una metodología para identificar y cuantificar a la población objetivo del programa por grupo específico (modalidades que apoya el programa), en este caso de adquisición de una vivienda nueva o usada, así como por región del país y entidad federativa, lo que limitó evaluar la cobertura del programa en esta modalidad. (A efecto de no duplicar las recomendaciones al desempeño, respecto de la falta de una metodología para identificar y cuantificar la población objetivo del programa, éstas se reportarán en los resultados núms. 2 “Diseño normativo del Programa de Acceso al Financiamiento para Soluciones Habitacionales (PAFSH)” y 7 “Población potencial y objetivo”, del presente documento).

Aun cuando la CONAVI benefició, en 2017, al 3.1% de la población objetivo del programa, se identificó que en el periodo de 2014 a 2017, la población beneficiada por la comisión con el Pp S177, disminuyó en 64.4% al pasar de 248,349 beneficiarios en 2014 a 88,461 personas en 2017. Esta disminución se debió a reducciones en el presupuesto ejercido con el programa, ya que presentó un decremento del 59.1%, al ejercer 4,737,812.3 miles de pesos en 2017 en comparación con los 11,595,869.3 miles de pesos ejercidos en 2014. En relación con la asignación de subsidios, el decremento fue del 58.7%, al ejercer 11,177,349.8 miles de pesos en el capítulo 4000 en 2014 y 4,617,708.0 miles de pesos en 2017.

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 2 - Acción 2017-1-15QCW-07-0417-07-002

Resultado 7 - Acción 2017-1-15QCW-07-0417-07-004

9. *Economía del gasto del Pp S177*

En 2017, la CONAVI reportó en la Cuenta Pública, que ejerció 4,737,812.3 miles de pesos, lo que significó el 27.4% menos que el presupuesto aprobado de 6,525,377.4 miles de pesos, debido a la reducción de 1,787,565.1 miles de pesos autorizados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), lo que se comprobó con las adecuaciones presupuestarias del Pp S177, y se debió a medidas de ajuste a las finanzas públicas federales, ahorros y economías, así como a transferencias entre dependencias y entidades aplicadas por la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU) para el apoyo del déficit de esa secretaría.

La comisión acreditó, con las Cuentas por Liquidar Certificadas y los reintegros, que pagó 5,640,079.9 miles de pesos y que de éstos devolvió 902,267.6 miles de pesos, el 99.9% (901,637.1 miles de pesos) por concepto de devolución de subsidios y el 0.1% (630.5 miles de pesos) por reintegro de viáticos y ajustes de presupuesto, ejerciendo lo reportado en la Cuenta Pública 2017.

De los 4,737,812.3 miles de pesos ejercidos por la CONAVI con el Pp S177, el 97.5% (4,617,708.0 miles de pesos) se erogó en el capítulo 4000 "Transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas" y el 2.5% (120,104.3 miles de pesos) se desagregó en los capítulos 1000 "Servicios personales" (11,385.1 miles de pesos), 2000 "Materiales y suministros" (476.9 miles de pesos) y 3000 "Servicios generales" (108,242.3 miles de pesos).

Los 4,617,708.0 miles de pesos ejercidos para el otorgamiento de subsidios (capítulo 4000), representaron el 29.1% (1,899,272.6 miles de pesos) menos de los 6,516,980.6 miles de pesos aprobados para ese capítulo de gasto. El ejercicio de los recursos se desagregó como sigue:

SUBSIDIOS OTORGADOS CON EL PROGRAMA PRESUPUESATARIO S177 “PROGRAMA DE ACCESO
AL FINANCIAMIENTO PARA SOLUCIONES HABITACIONALES”, 2017
(miles de pesos, porcentaje, número de subsidios)

Modalidad	Monto de los subsidios (a)	Participación (%)	Número de subsidios (b)	Número de beneficiarios	Costo promedio por subsidio (c)=(a/b)
Vivienda Nueva	3,367,122.2	72.9	64,053	64,053	52.6
Vivienda Usada	195,434.1	4.2	2,886	2,886	67.7
Autoproducción	957,538.4	20.7	14,416	14,416	66.4
Ampliación y/o me-joramiento	62,428.8	1.4	3,150	3,143	19.8
Rentas ^{*/}	35,184.5	0.8	32,097	3,963	1.1
Total	4,617,708.0	100.0	116,602	88,461	39.6

FUENTE: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2017 e información proporcionada por la CONAVI mediante QCW.3/120/2018 del 12 de abril de 2018.

^{*/} Subsidios otorgados por medio del programa institucional “Proyecto institucional de vivienda en renta para el personal de las fuerzas armadas en el activo y situación de retiro” conforme a lo establecido en las reglas de operación del programa.

En 2017, mediante el Pp S177 se otorgaron 116,602 subsidios en beneficio de 88,461 personas. De acuerdo con el presupuesto ejercido en el Pp S177 en 2017, en el capítulo 4000, el costo promedio del subsidio del programa fue de 39.6 miles de pesos, lo que significó 16.3 miles de pesos menos que lo previsto (55.9 miles de pesos) ^{10/}. En la modalidad de adquisición de vivienda nueva ese promedio fue de 52.6 miles de pesos y de una vivienda usada 67.7 miles de pesos.

10. Sistema de Control Interno

En 2017, la CONAVI diseñó y operó el Sistema de Control Interno (SCI), a fin de garantizar la eficiencia en la ejecución del Pp S177. De los 17 principios incluidos en las cinco normas de control interno, en 15 (88.2%) la CONAVI demostró contar con mecanismos adecuados, y en 2 (11.8%), no acreditó su cumplimiento, por lo que, en ese año, el SCI en la operación del Pp S177 proporcionó, en lo general, una seguridad razonable para contribuir al logro de los objetivos y metas.

El resultado de la evaluación del cumplimiento de los principios de cada una de las normas generales de control interno 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.

Asimismo, dispuso del Manual de Organización, en el cual se definió la estructura orgánica de la comisión, así como los objetivos y las funciones de las unidades

^{10/} El costo promedio previsto se calculó dividiendo el presupuesto aprobado para el programa en el capítulo 4000 (6,516,980.6 miles de pesos) entre el número total de subsidios otorgados (116,602): (6,516,980.6 /116,602)=55.9.

administrativas. Además, se evaluó el estado que guardó el control interno; se capacitó al personal e instrumentó un programa de trabajo para fortalecer el clima organizacional; sin embargo, no acreditó los mecanismos establecidos para contar con los medios necesarios para la contratación de profesionales competentes.

- 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 S177 considerando el riesgo de corrupción.
- Actividades de control. La comisión contó con los programas de Trabajo de Control Interno 2017 y Anual de Revisión de la normatividad interna vigente, así como con el “Sistema para el Otorgamiento de los Subsidios” (SOS) para dar seguimiento a los subsidios. Sin embargo, no acreditó que supervisó de forma directa o mediante un tercero a la Entidades Ejecutoras, a fin de detectar las medidas correctivas y preventivas, de recibir oportunamente la información correspondiente a la aplicación de los recursos, de validar esa información y, en su caso, imponer las sanciones implementadas.
- Información y comunicación. La CONAVI contó con el “Sistema para el Otorgamiento de los Subsidios”, el cual se revisó y actualizó anualmente, de acuerdo con las reglas y manual del Pp S177. Dicho sistema permitió obtener información utilizada por las diversas unidades administrativas en el cumplimiento de sus funciones y la toma de decisiones, mediante una plataforma de datos abiertos.
- Supervisión y mejora continua. En 2017, 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 seis 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.
- 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 implementación del formato denominado “Documentos que deberá presentar el personal de nuevo ingreso para ocupar una vacante”, el cual indica los requisitos mínimos que deberá presentar el personal de nuevo ingreso para su contratación; asimismo, la comisión ejecutará, de junio a septiembre de 2018, el “Programa de Trabajo para la implementación de una adecuada contratación de profesionales competentes”, que establece el mecanismo de reclutamiento y selección de su personal, con lo que la comisión inició las gestiones para la realizar la adecuada contratación

de profesionales competentes, en el marco del Pp S177, con lo que se solventa lo observado, respecto de las deficiencias identificadas en la contratación del personal de la comisión.

En lo que refiere a la falta de supervisión de las Entidades Ejecutoras del programa de forma directa o mediante un tercero, 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 contratación de los servicios de un tercero, para el ejercicio fiscal 2018, con la finalidad de llevar a cabo auditorías muestrales a los expedientes de los beneficiarios en resguardo de las Entidades Ejecutoras y la supervisión domiciliaria a las soluciones habitacionales que recibieron el subsidio del programa en los ejercicios fiscales 2015, 2016 y 2017, a fin de verificar el cumplimiento de las reglas de operación del programa, con lo que se solventa lo observado.

11. Rendición de cuentas

En el análisis de la información contenida en la Exposición de Motivos del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (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 soluciones habitacionales con el objetivo de apoyar a la población de bajos ingresos y reducir de manera responsable el rezago de vivienda. Asimismo, la CONAVI cumplió con el registro de la Matriz de Indicadores para Resultados del programa.

En la Cuenta Pública 2017, la CONAVI reportó que ejerció 4,737,812.3 miles de pesos, lo que significó el 27.4% (1,787,565.1 miles de pesos) menos que los 6,525,377.4 miles de pesos aprobados al Pp S177 y que otorgó 116,602 subsidios por un monto total de 4,617,708.0 miles de pesos, de los cuales el 72.9% (3,367,122.3 miles de pesos) y el 4.2% (195,434.1 miles de pesos) correspondieron a la adquisición de vivienda nueva y usada; el 20.7% (957,538.4 miles de pesos) a la autoproducción de viviendas; el 1.4% (62,428.8 miles de pesos) a la ampliación o mejoramiento de vivienda, y el 0.8% (35,184.4 miles de pesos) para renta.

La CONAVI registró los resultados de cuatro de los seis indicadores conforme a la frecuencia de medición establecida. Respecto del indicador de nivel Actividad 1 no reportó sus resultados, debido a que no contó con recursos para contratar los servicios de un tercero, a fin de auditar los expedientes en resguardo de las Entidades Ejecutoras. En cuanto al indicador de nivel de Fin, de periodicidad anual, la comisión comprobó la obligación de la SEDATU para reportar su cumplimiento.

En la MIR 2017 del Pp S177, la CONAVI reportó información referente a la cobertura de atención de la población objetivo del programa, mediante el indicador de nivel de Propósito (P1), para el cual se constató que durante el periodo 2014 a 2017 se ha beneficiado a 695,426 personas, el 24.2% de su población objetivo (2,879,125 personas).

12. Contribución de la CONAVI en el cumplimiento de los ODS mediante el Pp S177

En 2017, como parte de la integración del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2018, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público requirió a las dependencias y entidades vincular los Objetivos de Desarrollo Sostenible con sus estructuras programáticas autorizadas. Al respecto, la CONAVI cumplió con alinear el Pp S177 con los objetivos 1 "Poner fin a la pobreza en todas sus formas y en todo el mundo" y 11 "Conseguir que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles".

Con lo anterior, la comisión inició las gestiones para medir su contribución a las metas 1.2 “De aquí a 2030, reducir al menos a la mitad la proporción de hombres, mujeres y niños de todas las edades que viven en la pobreza en todas sus dimensiones con arreglo a las definiciones nacionales”, 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” y 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”, en el marco de los compromisos adquiridos en la Agenda para el Desarrollo Sostenible.

Consecuencias Sociales

En 2017, la CONAVI, por medio del Programa de Acceso al Financiamiento para Soluciones Habitacionales, otorgó 116,602 subsidios en beneficio de 88,461 personas, lo que representó el 3.1% de cobertura de su población objetivo (2,879,125 personas); asimismo, le permitió atender al 24.2% (695,426 personas) de esa población en el periodo 2014-2017. La contribución de las modalidades de adquisición de vivienda nueva o usada en la cobertura anual del programa fue del 75.7% (66,939 personas); sin embargo, la comisión careció de una metodología que identificara y cuantificara a la población objetivo del programa por modalidad, lo que limitó evaluar la pertinencia de la cobertura para estas modalidades, y persiste el reto de satisfacer la necesidad de las personas de bajos ingresos de contar con un lugar digno para vivir.

Resumen de Observaciones y Acciones

Se determinaron 6 observaciones, las cuales 2 fueron solventadas por la entidad fiscalizada antes de la integración de este informe. Las 4 restantes generaron: 4 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 los subsidios otorgados a la población de bajos ingresos para la adquisición de vivienda nueva o usada contribuyeron a fomentar el acceso a la vivienda, para verificar el cumplimiento de objetivos y metas del programa presupuestario S177 “Programa de Acceso al Financiamiento para Soluciones Habitacionales” (Pp S177), en su modalidad de adquisición de vivienda nueva o usada. Se aplicaron las pruebas y procedimientos que se estimaron necesarios, en consecuencia, existe una base razonable para sustentar este dictamen.

En el árbol del problema del Pp S177 se reconoció la existencia de la población de bajos ingresos sin acceso a una solución habitacional adecuada, provocado por causas como son: soluciones habitacionales inadecuadas a las necesidades de la población de bajos ingresos; oferta de productos y esquemas financieros insuficientes para esa población; ausencia de planeación urbana y el poco poder adquisitivo y garantías de pago, lo que provoca un incremento en el rezago habitacional, y carencias sociales en la población de bajos ingresos.

Para contribuir a la atención de esa problemática, en 2017, la Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI) operó el Pp S177, con el propósito de otorgar subsidios a la población de bajos ingresos para la adquisición de vivienda nueva o usada, para la ampliación y/o mejoramiento de vivienda y para la adquisición de lote con servicios o para la autoproducción de vivienda, a fin de contribuir al fomento del acceso a la vivienda. En el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) de ese año se aprobaron 6,525,377.4 miles de pesos para la operación del programa.

La fiscalización mostró que, para 2017, la CONAVI determinó la población potencial del Pp S177 en 21,467,333 personas de bajos ingresos y con necesidades de vivienda, y la objetivo en 2,879,125 personas con esa misma característica, con capacidad de obtener un financiamiento y que podían aportar un ahorro previo, pero careció de una metodología que identificara y cuantificara la población objetivo del programa por tipo de solución habitacional requerida (modalidades que apoya el programa), en este caso de adquirir una vivienda nueva o usada, así como por entidad federativa y región del país, lo que pone en riesgo la adecuada focalización del programa.

En el periodo de 2014 a 2017, la CONAVI mediante el Pp S177, benefició a 695,426^{11/} personas con una solución habitacional, lo que representó el 1.8% más que la meta establecida de 682,910 beneficiarios, con ello se alcanzó una cobertura del 24.2%, respecto de su población objetivo (2,879,125 personas).

En 2017, la CONAVI, mediante el Pp S177, otorgó 116,602 subsidios en beneficio de 88,461 personas^{12/} de bajos ingresos y con necesidades de vivienda, con lo que alcanzó una cobertura del 3.1%, respecto de su población objetivo. Del total de beneficiarios de ese año, el 72.4% (64,053 personas con el mismo número de subsidios) correspondió a la modalidad de adquisición de vivienda nueva y el 3.3% (2,886 personas con igual número de subsidios) a la usada, por lo que la contribución de estas modalidades en la cobertura del programa representó el 75.7%; sin embargo, la falta de cuantificación para la población objetivo con necesidad de vivienda nueva o usada por parte de la entidad impidió determinar la cobertura en la atención de este tipo de modalidad.

En 2017, el 100.0% de los subsidios otorgados por el Pp S177 para la adquisición de una vivienda nueva (64,053, equivalentes a 3,367,122.2 miles de pesos) y usada (2,886 subsidios, equivalentes 195,434.1 miles de pesos), se ajustaron al monto máximo establecido en sus reglas de operación. Sin embargo, en ese año, la comisión no acreditó realizar las actividades periódicas de seguimiento del programa, que le ordenaban las reglas de operación, a fin de garantizar el adecuado funcionamiento en todas sus modalidades.

^{11/} Integra 13,229 subsidios otorgados al mismo número de personas con recursos provenientes del fideicomiso 8013-9, aportados por la CONAVI durante el ejercicio fiscal 2012, pero entregados en 2017 bajo la normatividad vigente y al amparo del Proyecto Institucional denominado "Subsidio a la capacidad de compra, en función a la tasa de interés aplicada en el crédito INFONAVIT".

^{12/} La cifra se integra por: 64,053 personas apoyadas con subsidios para la adquisición de vivienda nueva, 2,886 para vivienda usada, 3,143 para ampliación y/o mejoramiento de vivienda, 14,416 de autoproducción de vivienda y 3,963 del proyecto institucional de rentas (este último rubro no formó parte del alcance de las auditorías núms. 417-DE, 418-DE y 419-DE).

Mediante el Pp S177, la CONAVI ejerció 4,737,812.3 miles de pesos, lo que significó 27.4% (1,787,565.1 miles de pesos) menos que el presupuesto aprobado de 6,525,377.4 miles de pesos, debido a medidas de ajuste a las finanzas públicas federales, así como a transferencias aplicadas por la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU) para el apoyo del déficit de esa secretaría.

Del presupuesto ejercido, la comisión erogó el 97.5% (4,617,708.0 miles de pesos) en el capítulo 4000 "Transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas", del cual el 72.9% (3,367,122.2 miles de pesos) y el 4.2% (195,434.1 miles de pesos) correspondieron a la adquisición de vivienda nueva y usada, respectivamente. De acuerdo con el presupuesto ejercido en ese capítulo de gasto, el costo promedio del subsidio del programa fue de 39.6 miles de pesos, lo que significó 16.3 miles de pesos menos que lo previsto (55.9 miles de pesos). En la modalidad de adquisición de vivienda nueva ese promedio fue de 52.6 miles de pesos y de una vivienda usada 67.7 miles de pesos.

En opinión de la Auditoría Superior de la Federación, en 2017, la CONAVI atendió el problema público relativo a que la población de bajos ingresos no tiene acceso a una solución habitacional adecuada, ya que por medio del Programa de Acceso al Financiamiento para Soluciones Habitacionales, otorgó 116,602 subsidios en beneficio de 88,461 personas, lo que representó una cobertura del 3.1% de su población objetivo (2,879,125 personas), y el 24.2% (695,426 personas) de esa población en el periodo 2014-2017. Del total de beneficiarios en 2017, el 72.4% (64,053 personas) correspondió a la modalidad de adquisición de vivienda nueva y el 3.3% (2,886 personas) a la usada, la contribución de estas modalidades en la atención anual del programa representó el 75.7%. La comisión careció de la metodología para identificar y cuantificar la población objetivo con necesidad de este tipo de solución habitacional, por lo que no garantizó la adecuada focalización del subsidio y limitó determinar la cobertura para la adquisición de vivienda nueva y usada. Además, la comisión no realizó actividades de seguimiento del programa conforme a las reglas de operación.

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 contratación de un tercero con el propósito de realizar el seguimiento de los subsidios otorgados mediante el Pp S177 en los ejercicios fiscales 2015, 2016 y 2017. Con la atención de las recomendaciones emitidas por la ASF, se espera que la CONAVI implemente cambios dirigidos a fortalecer la gestión del programa, y que establezca mecanismos de coordinación con el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, con el propósito de disponer de información para identificar y cuantificar la población objetivo del Pp S177 por grupo específico (modalidades que apoya el programa), así como por entidad federativa y región del país, con la finalidad de realizar la adecuada focalización del programa.

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.3/317/2018 del 31 de agosto de 2018, presentó las argumentaciones siguientes:

Resultado núm. 1

La comisión informó que el 14 de agosto de 2018 recibió la versión final del Informe de la Mesa Técnica de Revisión de Indicadores (MeTRI) 2018 y que, en seguimiento de dicho informe, el 21 de agosto de ese año se llevó a cabo una reunión entre la Coordinación General de Análisis de Vivienda y Prospectiva y la Coordinación General de Subsidios, en la cual se acordó solicitar la apertura extemporánea del Módulo PbR de la SHCP para realizar los cambios comprometidos en el informe MeTRI. Asimismo, acreditó que mediante el oficio núm. QCW.40.1/339/2018 del 21 de agosto de 2018 que formalizó esta solicitud a la Dirección General de Programación y Presupuesto (DGPP) de la SEDATU, en su carácter de coordinador del sector.

Resultado núm. 2

La CONAVI señaló que a la fecha de la entrega del oficio antes citado se concluyeron los trabajos comprometidos en el documento denominado Aspectos Susceptibles de Mejora (ASM) referente a “Cuantificar las poblaciones potencial y objetivo del Programa” y que, de acuerdo con el calendario establecido ASM, el documento será formalizado en el transcurso del mes de septiembre. Al respecto, proporcionó la nota “Cuantificación de la población potencial y objetivo del Programa de Acceso al Financiamiento para Soluciones Habitacionales” que contiene la actualización de las poblaciones y el resultado del cálculo de las poblaciones, contabilizadas en número de vivienda/jefes de hogar y desagregada por entidad federativa para las modalidades: vivienda nueva; mejoramiento; ampliación; mejoramiento y ampliación, y autoproducción.

Respecto de la deficiencia referente a las unidades en el cálculo de la población potencial y objetivo, la comisión señaló que esta misma falta fue identificada por la Evaluación de Consistencia y Resultados (ECR), realizada al Pp S177 de conformidad con el Programa Anual de Evaluación 2017-2018, la cual concluyó en el mes de julio de 2018. Asimismo, indicó que emitió una posición institucional sobre los resultados de la ECR, en la cual aceptó la pertinencia para ajustar la unidad de medida de la población potencial y objetivo a hogares en la documentación del programa, por lo que en el próximo periodo para la clasificación de ASM programada para el mes de abril de 2019, buscará anticipar la implementación de este cambio en las reglas de operación del programa para el ejercicio 2019.

En lo que se refiere a la temporalidad en la que planea operar el Pp S177, la CONAVI indicó que propone aprovechar el compromiso que ya tiene establecido en el marco del “Mecanismo para el seguimiento a los aspectos susceptibles de mejora derivados de informes y evaluaciones a los programas presupuestarios de la Administración Pública Federal”, referente a “Diseñar la estrategia de cobertura del Programa S177 en el mediano plazo (5 años)”. Asimismo, informó que el documento se encuentra en etapa inicial de elaboración, teniendo como insumo la cuantificación de la población potencial y objetivo. Conforme al calendario establecido, la fecha compromiso para la conclusión de este trabajo será el 28 de febrero de 2019, y éste deberá reportarse al CONEVAL en el mes de marzo mediante el Sistema de Seguimiento a Aspectos Susceptibles de Mejora.

Resultado núm. 7

Respecto de la propuesta de modificar la fuente de información para realizar el cálculo de la población objetivo, la CONAVI precisó lo siguiente:

1. Una eventual modificación del próximo Censo de Población y Vivienda, para obtener la información detallada sobre el ingreso de los integrantes del hogar y la variable proxy utilizada para determinar su capacidad de acceso al financiamiento, implicaría incrementar en más de 50 preguntas el apartado sobre las condiciones de ocupación de los integrantes del hogar, lo cual significaría ampliar en una tercera parte el tamaño del cuestionario de 2010; o bien, hacer una adaptación de dicha sección que como mínimo involucrará 20 reactivos adicionales. Se anticipa que estas modificaciones representarían un impacto significativo en términos económicos, por lo que no sería factible. Adicionalmente esta fuente de información tiene actualización quinquenal, en contraste con la ENIGH que es bienal.
2. En el supuesto de que la CONAVI aceptara realizar el planteamiento al INEGI, éste tendría que ser propuesto en primera instancia al Comité Técnico Especializado en Vivienda, y solo en caso de obtener el respaldo del comité, luego tendría que ser turnado para su análisis por parte de las instancias responsables del diseño del instrumento correspondiente. Aun cuando se anticipa que la propuesta no es factible por su impacto económico, se aprecia que la realización del proceso para obtener una respuesta representa una carga de trabajo adicional para diversas instancias y difícilmente se completaría en el tiempo necesario para implementarse en el próximo levantamiento.
3. Finalmente, en el remoto supuesto de que se obtuviera una respuesta oportuna y favorable para modificar alguno de los dos instrumentos, el siguiente levantamiento en ambos casos se realizará en el año 2020 y sus resultados no estarán disponibles sino

hasta 2021, por lo que su eventual cuantificación de la población potencial a nivel de municipio se podría utilizar hasta el ejercicio 2022.

Apéndices

Procedimientos de Auditoría Aplicados

1. Verificar que el diseño de la MIR 2017 del Pp S177 "Programa de Acceso al Financiamiento para Soluciones Habitacionales" se ajustó a las disposiciones emitidas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
2. Verificar que el diseño normativo del Programa de Acceso al Financiamiento para Soluciones Habitacionales, en el ejercicio fiscal 2017, se ajustó a lo señalado en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.
3. Verificar que las entidades ejecutoras suscritas, en 2017, al Pp S177 cumplieron con los criterios mínimos de elegibilidad establecidos en las reglas de operación del programa.
4. Comprobar que los subsidios otorgados en 2017, mediante el Pp S177, para la adquisición de vivienda nueva o usada, se ajustaron a los montos establecidos en las reglas de operación del programa.
5. Verificar que, en 2017, la CONAVI dio seguimiento a los subsidios otorgados mediante el Pp S177 para la adquisición vivienda nueva o usada.
6. Comprobar que, en 2017, la CONAVI definió y cuantificó la población potencial y objetivo del Pp S177.
7. Verificar el avance y la evolución, a 2017, de la cobertura de los subsidios otorgados mediante el Pp S177, para la adquisición de vivienda nueva o usada, a fin de conocer la contribución en el acceso a la vivienda.
8. Evaluar la economía en el ejercicio de los recursos del Pp S177, en 2017, por parte de la CONAVI, así como los otorgados a la modalidad de adquisición de vivienda nueva o usada.
9. Comprobar que, en 2017, la CONAVI diseñó y operó el sistema de control interno, a fin de garantizar la eficiencia en la ejecución del Pp S177.
10. Verificar que los documentos de rendición de cuentas informaron del cumplimiento de los objetivos, metas y resultados del Pp S177, en 2017, en lo relativo a contribuir a que la población de bajos ingresos con necesidades de vivienda, tuviera acceso a una solución habitacional.
11. Identificar la contribución de la CONAVI para dar cumplimiento a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), mediante la operación del Pp S177 "Programa de Acceso al Financiamiento para Soluciones Habitacionales".

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 75, fracciones I y VIII, y 77 fracción II, inciso b, numeral ii).
2. Otras disposiciones de carácter general, específico, estatal o municipal: Ley de Vivienda, artículo 43, párrafo tercero.

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

Guía para el Diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados, numeral IV.2.2, apartado "Supuestos", puntos 2 y 3.

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.