

Comisión Nacional de Vivienda

Programa de Vivienda Social: Modalidad Mejoramiento

Auditoría de Desempeño: 2021-1-15QCW-07-0076-2022

Modalidad: Presencial

Núm. de Auditoría: 76

Criterios de Selección

Esta auditoría se seleccionó con base en los criterios establecidos por la Auditoría Superior de la Federación para la integración del Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2021 considerando lo dispuesto en el Plan Estratégico de la ASF.

Objetivo

Fiscalizar el otorgamiento de subsidios para el mejoramiento de vivienda, a efecto de determinar la efectividad en la atención del problema público y en el cumplimiento de los objetivos comprometidos.

Alcance

La presente auditoría al desempeño forma parte de un conjunto de cinco realizadas al Pp S177 "Programa de Vivienda Social", las cuales integran las seis modalidades de operación establecidas en la normativa que reguló al programa en 2021, por lo cual los elementos del informe se presentan en función de las modalidades de Mejoramiento Integral Sustentable y de Unidades Habitacionales.

El alcance temporal de la auditoría comprendió los resultados de la Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI), en 2021, respecto del cumplimiento del objetivo de coadyuvar a disminuir la carencia de una vivienda adecuada de la población en situación de vulnerabilidad por condiciones sociodemográficas, por riesgo o por precariedad de su vivienda, mediante la revisión de la operación del programa en el otorgamiento de subsidios para el mejoramiento integral sustentable y de unidades habitacionales, la contribución de éste a disminuir la carencia de una vivienda adecuada, así como de la aplicación de los recursos asignados al programa y a dichas modalidades; el diseño para la operación del Pp, de los mecanismos de rendición de cuentas y de control interno en su operación.

En este contexto, con el propósito de no duplicar las recomendaciones al desempeño, así como la solicitud de intervención al Órgano Interno de Control en la CONAVI, derivados del análisis de los elementos generales del programa, éstos se emitirán en el informe de la Auditoría de Desempeño núm. 75, titulada Programa de Vivienda Social: Modalidad Autoproducción.

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, por lo que el presente informe, únicamente expone los resultados de la gestión del programa fiscalizado durante el ejercicio fiscal 2021, y no constituye una opinión o valoración de las acciones desarrolladas por la CONAVI relativas a la implementación, repercusión e impacto del programa en materia de vivienda. 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 Dirección General de Auditoría de Desempeño a Programas Presupuestarios, respecto del cumplimiento de objetivos y metas relacionados con la contribución para disminuir la carencia de una vivienda adecuada de la población en situación de vulnerabilidad por condiciones sociodemográficas, por riesgo o por precariedad de su vivienda, a cargo de la comisión.

Antecedentes

Para el periodo 2001-2006, de acuerdo con el Plan Nacional Desarrollo, la vivienda digna fue prioridad del Estado, con el fin de reducir el gran déficit de vivienda existente en el país, en calidad y cantidad, por lo cual el Consejo Nacional de Vivienda ^{1/} sería el instrumento principal para definir y ejecutar dicho cambio estructural. Además, buscaba mejorar el proceso constructivo de la edificación habitacional, enfocándose también al desarrollo de esquemas de financiamiento y apoyar a más familias en la obtención de créditos hipotecarios, así como al desarrollo de un mercado hipotecario que incorporará al sistema financiero y a los mercados de capital, por lo que se requería la homologación y articulación de los programas, de los organismos nacionales y estatales de vivienda, así como la corresponsabilidad de definir y aportar subsidios federales, estatales y municipales a las familias de menores ingresos. ^{2/}

En ese sentido, el 26 de julio de 2001, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se crea la Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda (CONAFOVI), como órgano desconcentrado de la Secretaría de Desarrollo Social, encargado de las labores de diseño, promoción e implementación de las políticas y programas de vivienda del Gobierno Federal.

En 2006, mediante el Decreto por el que se expide la Ley de Vivienda, en sustitución de la CONAFOVI, se creó la Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI), como un organismo descentralizado, de utilidad pública e interés social, no sectorizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, para fungir como la instancia encargada de formular, ejecutar, conducir, evaluar y dar seguimiento a la Política Nacional de Vivienda. ^{3/}

^{1/} De acuerdo con el artículo 5, del Decreto por el que se crea la Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 26 de julio de 2001, el Consejo Nacional de Vivienda sería un foro de consulta y asesoría al Ejecutivo Federal, en el que los participantes analizarían y opinarían del Programa Sectorial de Vivienda y propondrían los cambios necesarios en el tema.

^{2/} Plan Nacional Desarrollo 2001-2006; apartado 6.3. Objetivos rectores y estrategias, subapartado 6.3.2. Competitividad, Diagnóstico, págs. 110 y 111. Consultado en: planeacion.uaemex.mx/InfBasCon/PlanNacionaldeDesarrollo2000-2006.pdf

^{3/} SEDATU-CONAVI. P004 Conducción e instrumentación de la Política Nacional de Vivienda; apartado 1. Antecedentes, pág. 10.

En 2007, la CONAVI, previa autorización de la Junta de Gobierno, estableció un programa sustantivo de modalidad “S” con clave presupuestal S177, denominado Programa de Esquemas de Financiamiento y Subsidio Federal Para Vivienda “Ésta es tu Casa”, mediante su ejecución se apoyaría a la población de más bajos ingresos con un estímulo adicional para que pudiera acceder a una solución habitacional acorde a sus necesidades.^{4/} Respecto de la operación de dicho programa presupuestario, del análisis de su estructura y modificaciones, en el periodo 2007-2018, se identificó la modificación en la denominación del Pp S177; además de ajustes en la determinación de su objetivo general, de la población objetivo y de sus modalidades de operación, ésto dentro de los mismos periodos de la gestión administrativa del Ejecutivo Federal, lo cual tenía el propósito de contribuir a cubrir las necesidades de vivienda en la población de bajos ingresos.

A partir de 2019, el Gobierno Federal, como eje conductor de la política de vivienda, determinó el cumplimiento de las obligaciones del Estado relativas a promover, difundir, respetar, proteger y garantizar el ejercicio del Derecho Humano a la Vivienda Adecuada,^{5/} lo que promovió la reforma a la Ley de Vivienda para dicho año, con la que se confirió a la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU) la atribución de formular, conducir, coordinar, evaluar y dar seguimiento a la Política Nacional de Vivienda; mientras que la CONAVI sólo conservó sus atribuciones institucionales para formular y ejecutar su programa institucional, así como las disposiciones y reglas de operación necesarias para llevar a cabo las acciones de vivienda del Gobierno Federal^{6/} las cuales se realizarían por medio de la entrega de subsidios (para 2021, la comisión otorgó apoyos mediante la operación de los Pp S177 “Programa de Vivienda Social” y S281 “Programa Nacional de Reconstrucción”).^{7/}

Con lo anterior, el Pp S177 cambió su denominación a “Programa de Vivienda Social”, además de su objetivo, población a atender y las modalidades de operación; durante los ejercicios fiscales 2020 y 2021 los elementos de diseño del programa fueron modificados; además, la CONAVI en su Programa Institucional 2020-2024 estableció como problema público por atender el incremento del número de hogares que no cuentan con una vivienda adecuada, particularmente de los hogares en situación de vulnerabilidad por condiciones sociodemográficas, por riesgo o por precariedad de su vivienda.

Por ello, de acuerdo con el diagnóstico de 2021, para el Pp S177 “Programa de Vivienda Social”, el concepto medular utilizado por la comisión para definir el problema público que busca resolver, por medio de la operación del programa es la vivienda adecuada, que retoma las dificultades nacionales en materia de seguridad jurídica de la tendencia; disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura; asequibilidad; habitabilidad; accesibilidad;

^{4/} SEDATU-CONAVI. Programa de Vivienda Social 2021, pág. 9.

^{5/} Ídem, pág. 11.

^{6/} Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Vivienda, artículos 9; 16, fracción I y 19, fracción I, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de mayo de 2019.

^{7/} SEDATU-CONAVI. P004 Conducción e instrumentación de la Política Nacional de Vivienda; apartado 1. Antecedentes, pág. 13.

ubicación, y adecuación cultural, referentes a los siete elementos que integran la vivienda adecuada, de acuerdo con establecido por la Organización de las Naciones Unidas (ONU).^{8/}

En este sentido, para 2021, la operación del Pp S177 se dio bajo dos esquemas y seis modalidades; además, se identificó la determinación, bajo dichas modalidades de, en su caso, la autorización de proyectos institucionales para el acceso a intervenciones relacionadas con la vivienda y su entorno; proyectos extraordinarios que atiendan una problemática específica y requieran un tratamiento especial o cualquier otro relacionado con la vivienda, así como la inclusión del Proyecto Emergente de Vivienda, a fin de “contribuir a reactivar las economías locales y la generación de empleo en la industria de la construcción en materia de vivienda, mediante la entrega directa de apoyos económicos a familias de bajos ingresos, que permitan reducir el rezago habitacional de mejoramiento y ampliación de vivienda en zonas urbanas de mayor marginación ubicadas en los municipios prioritarios definidos por la Sedatu”.

Los dos esquemas y las seis modalidades establecidas en las reglas de operación del programa para 2021, así como el presupuesto aprobado fueron los siguientes:

^{8/} Organización de las Naciones Unidas, Observación general no. 4, El derecho a una vivienda adecuada, sexto periodo de sesiones, 1991.

Esquemas	Modalidades	Presupuesto (miles de pesos)
a) Subsidio Conavi 100%: subsidios otorgados directamente a la persona beneficiaria, no asociados a crédito y a subsidio de otra entidad, y serán utilizados para cubrir necesidades de la población prioritaria. b) Cofinanciamiento: se basa en la combinación de aportaciones de distintas fuentes de recursos para la correcta ejecución de la intervención: Subsidio Conavi, crédito de Entidad Ejecutora, ahorro previo de la persona beneficiaria, subsidio local (Estatual o Municipal), aportación del Organismo Estatal o Municipal de Vivienda, y aportaciones de cualquier ente público, social y privado (que podrán ser aportaciones económicas, sociales o en especie).	1) Adquisición de vivienda: corresponde a la adquisición de vivienda terminada, individual o en conjunto, realizada por terceros, en un proceso único de edificación, que cumpla con las necesidades de densidad, superficie construida, seguridad estructural, instalaciones, servicios, áreas de uso común (en conjunto), entre otros, establecidos por la reglamentación local correspondiente, considerando la pertinencia cultural.	4,148,396.8
	2) Autoproducción: prioriza la participación de las personas solicitantes en un proceso de Producción Social de Vivienda Asistida que puede ser operada tanto en cofinanciamiento con o sin crédito, como con Subsidio 100% Conavi, con apoyo y acompañamiento de una asistencia técnica calificada que comprende aspectos técnicos, financieros, organizativos, y administrativos adecuados a las características de los hogares beneficiarios del programa.	
	3) Reubicación de vivienda: corresponde a los apoyos que se otorgan para reubicar a una familia que habita en una vivienda que, de acuerdo con una opinión técnica, dictamen de riesgos o equivalente emitido por Protección Civil, determina que se localiza en situación de riesgo y no es procedente su mitigación.	
	4) Reconstrucción de vivienda: orientada a alcanzar el entorno de normalidad social y económica que prevalecía entre la población antes de sufrir los efectos producidos por un fenómeno natural perturbador en un determinado espacio o jurisdicción, tanto en el ámbito urbano como rural. Este proceso puede incluir reconstrucción total, reconstrucción parcial, reforzamiento estructural y rehabilitación de vivienda con valor patrimonial, con lo que se busca la reducción de los riesgos existentes, asegurando la no generación de nuevos riesgos.	
	5) Mejoramiento integral sustentable: Esquema operado en cofinanciamiento con crédito, de manera conjunta con la entidad ejecutora FIDE, que tiene por objetivo mejorar de manera integral las viviendas existentes mediante acciones directas a la envolvente térmica de la vivienda y sustitución o incorporación de ecotecnologías que contribuyan a reducir el gasto de familias de bajos ingresos, por concepto de gas y electricidad.	
	6) Mejoramiento de unidades habitacionales: consiste en apoyar la realización de obras para habilitar o rehabilitar las áreas y bienes de uso común que se encuentran en las unidades y desarrollos habitacionales con deterioro o inseguridad, considerando los requerimientos de diseño para personas con discapacidad que brinden accesibilidad; la finalidad de mejorar el funcionamiento, rehabilitar su imagen, evitar su deterioro y prolongar su vida útil. Se apoyará la realización de acciones de mejoramiento de viviendas en su exterior y áreas comunes para mejorar la imagen urbana y su entorno.	
FUENTE: Elaborado por el grupo auditor con base en las Reglas de Operación del Programa de Vivienda Social para el ejercicio fiscal 2021, así como en el "Análisis Funcional Programático Económico", del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) 2021.		

En el PEF 2021 se aprobaron 4,148,396.8 miles de pesos a la CONAVI para operar el Pp S177, con el objetivo de disminuir la carencia de una vivienda adecuada de la población en situación de vulnerabilidad por condiciones sociodemográficas, por riesgo o por precariedad de su vivienda. Por lo anterior, mediante el levantamiento de la minuta de la primera sesión ordinaria de 2021, del Grupo de Asignación Presupuestal (GAP) de la CONAVI, se establecieron los acuerdos y aprobación de la propuesta de distribución del presupuesto entre las modalidades del Pp, por lo que hace a las de adquisición, autoproducción y mejoramiento integral sustentable, los porcentajes propuestos se estimaron con base en la operación del Programa Vivienda Social, en los esquemas: Cofinanciamiento, Producción Social Vivienda Asistida y Subsidio Conavi 100%, en los ejercicios 2019 y 2020", por lo que se realizaron las propuestas siguientes:

Distribución por modalidad		Distribución presupuestal con base en el PEF 2021 (miles de pesos)			
Modalidad	Porcentaje	Programa	Proyecto/ Esquema	Recursos	Porcentaje
Adquisición de vivienda	39.0609%	Programa Vivienda Social	Proyecto Emergente de Vivienda	3,946,247.0	n.a.
Autoproducción	60.9220%		Cofinanciamiento	135,000.0	40%
Mejoramiento Integral Sustentable	0.0171%		Subsidio % CONAVI		60%
		n.a. no aplica			

En cuanto a las modalidades de Reconstrucción de vivienda, Reubicación de Vivienda y Mejoramiento de unidades habitacionales, no se asignó un monto inicial, ya que, de acuerdo con lo señalado en dicha minuta, “[...] la Comisión en cualquier momento podrá revisar las asignaciones de los subsidios para determinar las ampliaciones o reasignaciones de recursos para la operación del Programa en esas modalidades en particular.”

En la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2021, la CONAVI reportó un gasto por 4,593,382.2 miles de pesos en el Pp S177 “Programa de Vivienda Social”, sin que se identificara la ejecución de recursos por modalidad y esquema de operación, o las ampliaciones o reasignaciones determinadas por el GAP de la comisión.

Además, con la emisión de los “Criterios de atención y asignación de la Comisión Nacional de Vivienda durante 2021 del Programa de Vivienda Social S177”, la CONAVI estableció como estrategia de atención la determinación de proyectos enfocados a la población en riesgo o afectada por fenómenos naturales perturbadores (Programa de Atención Prioritaria a Chiapas y Tabasco); estratégicos (atención de viviendas por la ejecución del Tren Maya, del Programa para el Desarrollo del Istmo de Tehuantepec y del Aeropuerto Internacional Felipe Ángeles); por reactivación económica (Proyecto Emergente de Vivienda); resarcimiento de derechos humanos (atención de familias afectadas por la explosión en la mina 8 de la unidad Pasta de Conchos y el Plan de Justicia del Pueblo Yaqui).

Resultados

1. Análisis del diseño de las Reglas de Operación (ROP) del Pp S177 “Programa de Vivienda Social” para 2021

El adecuado diseño de la normativa operacional del Pp S177 permitiría que los subsidios que otorgue la CONAVI se sujeten a los criterios de objetividad, equidad, transparencia, publicidad, selectividad y temporalidad.

Los hallazgos del análisis de las Reglas de Operación del Programa de Vivienda Social para el ejercicio fiscal 2021 mostraron oportunidades de mejora en 6 de los 10 aspectos a los que deben sujetarse el otorgamiento de subsidios, esto en cuanto a la identificación y cuantificación de la población objetivo y prioritaria del Pp S177 por grupo específico; el establecimiento de los montos y porcentajes con base en criterios redistributivos que deberán procurar la equidad entre regiones y entidades federativas, sin demérito de la eficiencia en el logro de los objetivos, tomando en cuenta la operación de los proyectos especiales, estratégicos, institucionales, extraordinarios y de atención a emergencias declaradas como parte de la población objetivo del Pp, así como de sus objetivos general y específicos; además, no se determinaron de forma clara los mecanismos para garantizar que los recursos se canalizaran exclusivamente a la población objetivo, con base en la operación y alcance de los proyectos especiales, estratégicos, institucionales, extraordinarios y emergentes; ni se aseguró del establecimiento de la temporalidad en la que se realizaría el seguimiento y supervisión de los proyectos y de la evaluación de los beneficios económicos y sociales de su asignación y aplicación, lo que no permitió verificar que los apoyos otorgados

por el programa fueran el medio más eficaz y eficiente para alcanzar los objetivos y metas que se pretenden, a fin de dar cumplimiento a la normativa presupuestaria que regula el otorgamiento de subsidios.

Con motivo de la presentación de resultados finales y observaciones preliminares, mediante oficio núm. QCW.40.2/014/2023, de fecha 19 de enero de 2023, respecto de las observaciones determinadas en el análisis del diseño de las reglas de operación, la CONAVI remitió lo siguiente:

Elemento	Respuesta
Identificación y cuantificación de la población objetivo y prioritaria por grupo específico.	Propuso la modificación de la metodología de cuantificación de la población prioritaria para el ejercicio fiscal 2023 y documentó la "Nota Metodológica Población prioritaria PVS 2023", y señaló que, en cuanto al método de cálculo de la población objetivo y prioritaria, se utiliza información proporcionada por la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares (ENIGH) 2020; no obstante, en la nota metodológica no se identificó la cuantificación específica por el grupo de población integrada como población prioritaria en las ROP, pues sólo identifican 4,557,658 hogares prioritarios.
Establecimiento de los montos y porcentajes con base en criterios redistributivos que deberán procurar la equidad entre regiones y entidades federativas.	Informó que se realizó la modificación al numeral 4.3.4 "Criterios de asignación de los recursos del Programa" de las Reglas de Operación del Programa de Vivienda Social en las ROP 2023, la cual se realizó a partir de la asignación de subsidios por entidades federativas; asimismo, respecto del elemento de reubicación de personas para la atención de proyectos prioritarios del Gobierno Federal y/o población asentada en situación de riesgo, la CONAVI se comprometió a modificar los Lineamientos para el Funcionamiento del Grupo de Asignación Presupuestaria (GAP), para que una vez que sean aprobados los proyectos institucionales y extraordinarios, se realicen las modificaciones a la metodología de asignación presupuestal; no obstante, con la información proporcionada no se pudo identificar la forma en que la atención a proyectos prioritarios del Gobierno Federal se integró a los criterios de asignación de los recursos del programa y su incidencia en la metodología presupuestal del GAP, pues no se evidenciaron los ajustes en la planeación y operación del programa, debido a que dichos proyectos ya tiene establecidas las entidades federativas donde operarían y las características de la población objetivo por atender.
Determinación de forma clara los mecanismos para garantizar que los recursos se canalizaran exclusivamente a la población objetivo y para asegurar la evaluación de los beneficios económicos y sociales de su asignación y aplicación.	La CONAVI remitió los documentos "Informe Evaluación del desempeño a prestadores de servicios `ejercicio fiscal 2021`" y "Lineamientos de la evaluación interna de los programa sujetos a reglas de operación de la CONAVI `Resultados 2019, 2020 y 2021`"; en cuanto al primero, presenta información para conocer, fortalecer y detectar áreas de oportunidad en el trabajo de los prestadores de servicio que participan en los programas que opera la CONAVI; en cuanto al segundo, si bien, integra información por tipo de modulo que lo integra ^{1/} ésta sólo refiere a las acciones realizadas o subsidios otorgados y en un caso el creación de empleos directos e indirectos, sin que se identificara el pronunciamiento a la contribución de ello a la reactivación económica; a la evaluación de la priorización de los grupos en condiciones más vulnerables y a la resolución de sus necesidades mediante el otorgamiento de los subsidios, conforme el contenido de los propios Lineamientos de la evaluación interna de los programa sujetos a reglas de operación de la CONAVI.
Determinación de los montos máximos de los apoyos	En cuanto a la determinación de los montos máximos refirió nuevamente la documentación remitida con los oficios núm. QCW.40.2/350/2022 y QCW.40.2/351/2022, ambos de fecha 7 de julio de 2022, en la cual no se identifica el pronunciamiento respecto del total de modalidades que operan el programa.
Periodicidad de la operación de los mecanismos de seguimiento, supervisión y evaluación para ajustar la modalidad del Pp o tomar la decisión sobre su cancelación.	La comisión reiteró que cuenta con los mecanismos y las herramientas tecnológicas que pone a disposición de los Prestadores de Servicios, quienes están a cargo del acompañamiento técnico a las personas beneficiarias, la ejecución de las obras y, en su caso, los supervisores; en estas herramientas se registran los avances de seguimiento a los trabajos de ejecución de obras. No obstante, se detectaron áreas de oportunidad en la operación del proceso de seguimiento en las modalidades de autoproducción, reconstrucción y reubicación, además de que no se evidenció que se haya incluido la periodicidad con la que se realizarían dichas actividades, ni la forma en la que permitirían la toma de decisiones.
Procurar que sea el medio más eficaz y eficiente para alcanzar los objetivos y metas que se pretenden	Se informó que se cuentan con los mecanismos para asegurar que la población beneficiaria del PEV corresponda a la población objetivo y que cumplen con al menos una de las características de la población prioritaria del Programa de Vivienda Social; respecto del elemento de reubicación de personas para atención a proyectos prioritarios del Gobierno Federal y/o población asentada en situación de riesgo no se evidencian los ajustes en la planeación y operación del programa, debido a que dichos proyectos del gobierno federal ya tiene establecidas las entidades federativas donde operarían y las características de la población objetivo a atender.

1/ Los módulos se refieren a: la matriz de Indicadores para resultados medición de beneficios económicos, sociales y territoriales; la evaluación de las dimensiones de la vivienda adecuada; la contribución al logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, así como la estimación de mitigación ambiental.

Con base en lo anterior, la recomendación persiste.

A efecto de no duplicar el análisis y los hallazgos del diseño de las Reglas de Operación (ROP) del Pp S177 “Programa de Vivienda Social”, el detalle se encuentra en el resultado núm. 1 del informe de la auditoría núm. 75 “Programa de Vivienda Social: Modalidad Autoproducción”, lo mismo sucede con la recomendación al desempeño derivada de dicho análisis, la cual se vincula con la 2021-1-15QCW-07-0075-07-001.

2. Evaluación de la Matriz de Indicadores para Resultados del Programa de Vivienda Social

Disponer de una Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) estructurada con base en la Metodología del Marco Lógico y bajo los principios de verificación del grado de cumplimiento de metas y objetivos, facilita conocer el impacto social del programa y su alineación con los objetivos de la planeación nacional y sectorial.

Los hallazgos de la revisión evidenciaron que la Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI) requiere fortalecer el diseño de la MIR del Pp S177 “Programa de Vivienda Social”, ya que, para 2021, el árbol del problema presentó áreas de oportunidad ya que, el problema central excede las facultades de la comisión en tanto que sólo contribuye a mejorar la habitabilidad de la vivienda y a la disminución del rezago habitacional; además, se constató que las causas y los efectos no contemplaron la totalidad de los factores que dieron origen a la problemática y, en consecuencia, a las circunstancias negativas que se derivan de ésta, relativo a los siete elementos del concepto de vivienda adecuada.

Referente al árbol de objetivos, se verificó que éste presentó áreas de oportunidad, ya que se definió a partir del problema central identificado, el cual no integró dentro de las causas y los efectos la totalidad de los factores que dieron origen a la problemática, por lo que los medios de solución no son pertinentes para el logro del objetivo propuesto, debido a que no contemplan las modalidades de operación del programa (adquisición, autoproducción, reubicación, reconstrucción, mejoramiento integral sustentable y mejoramiento de unidades habitacionales) y, en consecuencia, los fines que se pretendieron alcanzar.

Como resultado de lo anterior, la selección de alternativas no se determinó con base en la cadena de medios-objetivo-fines que pudiera tener mayor incidencia sobre las causas-problema-efecto que se pretende superar, en términos de los elementos para revisar el Sistema de Evaluación del Desempeño de los programas presupuestarios.

Respecto de la estructura analítica del programa, se determinó que ésta presentó áreas de oportunidad, ya que los medios se acotaron a apoyos para complementar el ingreso del hogar, la autoproducción, asistencia técnica para la construcción de viviendas y contribuir al crecimiento ordenado de las ciudades, por lo que no son suficientes para la solución de las causas del problema y el logro del objetivo, relacionado con los hogares en situación de vulnerabilidad por condiciones sociodemográficas, por riesgo o por precariedad de su vivienda reducen su carencia de una vivienda adecuada.

En cuanto a la lógica vertical, ésta presentó áreas de mejora, ya que las Actividades no permiten la consecución de cada uno de los objetivos de Componente; además, éstos no integraron la totalidad de las modalidades del programa, en consecuencia, no es posible la consecución del objetivo de Propósito, relativo a que los hogares en situación de vulnerabilidad por riesgo, por condiciones sociodemográficas o por precariedad de su vivienda, reducen su carencia de vivienda adecuada, por lo que no existe una relación de causa-efecto directa entre los diferentes niveles de la MIR.

Referente a la alineación de la MIR del Pp S177 para el ejercicio fiscal 2021 con los documentos de la planeación se constató que hay congruencia entre ellos, pues la primera está enfocada, en términos generales, en contribuir a proteger y garantizar el goce y el ejercicio del derecho a una vivienda adecuada, mientras que la segunda se refiere a garantizar el acceso a una vivienda adecuada para todas las personas, a partir de un enfoque de derechos humanos con pertinencia cultural y regional.

En cuanto al análisis de la lógica horizontal, se identificó que los 12 indicadores (2 de nivel Fin y Propósito, 5 de nivel Componente y 3 de Actividad) presentaron áreas de oportunidad respecto de su diseño y el método de cálculo, al no permitir medir el objetivo establecido y en su estructura, dado que no se incluyeron los elementos necesarios para su contribución, por lo que los indicadores definidos no permiten hacer un buen seguimiento de los objetivos y evaluar adecuadamente el logro del programa.

Con motivo de la Reunión de Presentación de Resultados Finales y Observaciones Preliminares realizada el 3 de enero de 2023, la CONAVI refirió que en el apartado “árbol de problemas”, tanto las causas como los efectos del problema público sí están relacionados con éste en lo relativo a los elementos de la vivienda adecuada, por lo que los medios y fines identificados sí son los correctos para la atención del problema público. Respecto de la selección de alternativas, señaló que se estableció con base en el problema público identificado, las causas y efectos, así como los medios y fines, por lo que se determina que la cadena medios-objetivos-fines sí tiene incidencia sobre las causas-problema-efecto. Sin embargo, en el análisis del resultado se evidenció que no hay vinculación entre los árboles del problema y de objetivos, por lo que los medios de solución no son pertinentes para el logro del objetivo propuesto, ya que no contemplan las modalidades de operación del programa.

En relación con la estructura analítica la CONAVI indicó que sí existe un análisis de ésta para 2021, así como también del perfilamiento de los indicadores de Fin, el Propósito, los Componentes y las Actividades de la MIR, de la línea base del programa y el horizonte de los resultados esperados durante la vida útil del mismo y construir los indicadores a 2021. Respecto de la lógica horizontal y vertical, se hará una revisión de los hallazgos de la auditoría y, en su caso, se determinará la viabilidad de la atención de los mismos, por lo que la entidad remitió las bases de datos denominadas “AR 3.1 cronograma_auditoría” y “AR 3.3_Revisión UPDI estructura analítica” en donde se propone un cronograma de trabajo para la actualización de los documentos de planeación y evaluación del Pp S177, así como la revisión de la estructura analítica; además, proporcionó el documento denominado “AR 3.2 IV410.04165.2022” con el que se da respuesta a la solicitud de revisión técnica del diagnóstico del Pp S177 realizada por la Unidad de Planeación

y Desarrollo Institucional (UPDI). No obstante, del análisis de la información y documentación proporcionada por la CONAVI, se determinó que si bien propone un cronograma de trabajo cuyo objetivo es actualizar los documentos de planeación y evaluación, éstos no se encuentran autorizados por las unidades responsables y tampoco remitió los documentos de inicio de los trabajos, por lo que la observación persiste.

A efecto de no duplicar la recomendación al desempeño derivada de dicho análisis, ésta se vincula con la 2021-1-15QCW-07-0075-07-003 del resultado núm. 3 del informe de la auditoría núm. 75 “Programa de Vivienda Social: Modalidad Autoproducción.

3. Vinculación del diseño de la MIR con las Reglas de Operación del Pp S177 “Programa de Vivienda Social”

La vinculación de la MIR y las ROP de un Pp permite el adecuado diseño, seguimiento y operación del programa y por lo tanto asegurar el logro del mismo resultado encaminado al cumplimiento de objetivos y metas establecidas.

Los hallazgos de la revisión denotaron que, en 2021, la CONAVI tuvo áreas de oportunidad por atender en las seis secciones revisadas, respecto de la vinculación de las ROP y la MIR de 2021 del Pp S177 “Programa de Vivienda Social”, debido a que el problema asociado a la operación del programa excede las facultades de la comisión, toda vez que para su atención, en cuanto a las dificultades planteadas en los siete elementos que integran la vivienda adecuada,^{9/} requiere de las gestiones y de los organismos que participan en la conducción e instrumentación de la Política Nacional de Vivienda (Programa Nacional de Vivienda 2021-2024); además, debido a que no se definió en ambos documentos de manera clara la población a atender, pues el objetivo de propósito refiere “hogares en situación de vulnerabilidad”, en el general de las ROP hace referencia a “población” en dicha situación y la población objetivo integrada en las ROP señala “hogares de bajos ingresos con vivienda en rezago habitacional o la necesidad de una vivienda”, lo que no permitió identificar si dichas incongruencias afectaron la medición y cumplimiento de los objetivos del programa, a la población objetivo y la contribución del Pp a la solución o mitigación del problema que se busca resolver con el objetivo de nivel Propósito de la MIR.

Respecto del problema planteado para el Pp S177, que deriva de las dificultades en cada uno de los siete elementos que conforman la vivienda adecuada, se identificó que además de las inconsistencias señaladas en la sección anterior, la falta de relación con las características establecidas en la población objetivo a la que se dirige el programa y por tanto de sus gestiones para la atención de dicho problema, ya que la comisión mediante nota informativa del 01 de julio de 2022, en atención al requerimiento realizado para que, de acuerdo con los conceptos establecidos en las ROP 2021 referentes a rezago habitacional y necesidad de

^{9/} En el Programa Nacional de Vivienda 2021-2024 se indicó que la caracterización de los retos específicos que tiene la vivienda en México se basa en los siete elementos de una vivienda adecuada definidos por la Organización de las Naciones Unidas (ONU): seguridad de la tenencia; disponibilidad de servicios, materiales, instalaciones e infraestructura; asequibilidad; habitabilidad; accesibilidad; ubicación y adecuación cultural. Apartado 5. Análisis del estado actual, página 19.

vivienda, se estableciera la vinculación y atención de los elementos que integran una vivienda adecuada, a lo que respondió que “[...] los conceptos de rezago habitacional y la necesidad de vivienda no tienen una vinculación con los elementos de una vivienda adecuada, ya que su concepción es diferente [...]”.

Asimismo, respecto de la alineación de los Componentes de la MIR y los objetivos específicos de las ROP de identificar con claridad la vinculación de los bienes y servicios definidos, se identificó un área de oportunidad, toda vez que no se determinó de manera clara la relación de las modalidades de operación del programa, ni la integración de las poblaciones objetivo y prioritarias definidas por la comisión; tampoco se incluyeron indicadores a nivel de Componente para medir el avance en la entrega de los subsidios para las modalidades de “reubicación de vivienda; reconstrucción de vivienda; mejoramiento integral sustentable y mejoramiento de unidades habitacionales”.

Además, se constató un área de mejora para establecer, en ejercicios subsecuentes, indicadores para medir el avance en el ejercicio de los recursos del Pp, lo referente a los proyectos para la atención a situaciones de emergencia y contribuir a los indicadores a nivel de Componente, así como las gestiones de verificación y seguimiento en el cumplimiento del programa, además de procurar que los indicadores a nivel de Propósito y Componente de la MIR se incluyan en su totalidad en las ROP.

Lo anterior limitó garantizar la congruencia entre las Reglas de Operación y la MIR y su vinculación, de acuerdo con las seis secciones definidas, permitiendo que sea un medio de información relevante y de calidad, que contribuya al logro de las metas y los objetivos del programa, como se estableció en la normativa que regula la vinculación de la Matriz de Indicadores para Resultados y las reglas de operación de los programas presupuestarios.

Con motivo de la presentación de resultados finales y observaciones preliminares, mediante el oficio núm. QCW.40.2/014/2023, del 19 de enero de 2023, la Comisión Nacional de Vivienda refirió su postura institucional respecto de las mejoras a la MIR del Pp S177 y no a la vinculación de dicha herramienta con las ROP del programa en su diseño, lo cual, de persistir, limitará la relación de las 6 secciones entre ambos, orientados a determinar la contribución en la implementación del programa, por lo que la observación persiste, a fin de que establezca y formalice los mecanismos, procedimientos y criterios de control que le permitan garantizar la congruencia en el diseño de las Reglas de Operación y la Matriz de Indicadores para Resultados, que permitan que sea un medio de información relevante y de calidad, que contribuya al logro de las metas y los objetivos del Pp S177 "Programa de Vivienda Social".

A efecto de no duplicar el análisis y los hallazgos de la evaluación de la vinculación del diseño de la MIR con las reglas de operación del Pp S177 “Programa de Vivienda Social”, el detalle se encuentra en el resultado núm. 4 del informe de la auditoría núm. 75 “Programa de Vivienda Social: Modalidad Autoproducción”, lo mismo sucede con la recomendación al desempeño derivada de dicho análisis, la cual se vincula con la 2021-1-15QCW-07-0075-07-004.

4. *Presupuestación de recursos para las modalidades de mejoramiento integral sustentable y de unidades habitacionales*

De acuerdo con las Reglas de Operación del Programa de Vivienda Social para el ejercicio fiscal 2021, entre las seis modalidades de operación del Pp S177 se integraron las referentes al mejoramiento integral sustentable y de unidades habitacionales, y se refieren a lo siguiente:

Modalidades
Mejoramiento Integral Sustentable: esquema operado de manera conjunta con la entidad ejecutora Fideicomiso para el Ahorro de Energía Eléctrica (FIDE), dentro de la modalidad de ampliación o mejoramiento , tendiente a consolidar o renovar las viviendas deterioradas física o funcionalmente, mediante actividades de reparación que puede incluir criterios de eficiencia en el uso de recursos naturales, que promuevan la habitabilidad de la vivienda, tales como aislamiento térmico, iluminación y ventilación natural o impermeabilización. La modalidad es un esquema operado en cofinanciamiento con crédito, que tiene por objetivo mejorar de manera integral las viviendas existentes mediante acciones directas a la envolvente térmica de la vivienda y sustitución o incorporación de ecotecnologías que contribuyan a reducir el gasto de familias de bajos ingresos, por concepto de gas y electricidad.
Mejoramiento de Unidades Habitacionales: acciones para habilitar o rehabilitar las áreas y bienes de uso común que se encuentran en las unidades y desarrollos habitacionales con deterioro o inseguridad, considerando criterios de diseño con acceso universal; con la finalidad de mejorar el funcionamiento, rehabilitar su imagen, evitar su deterioro y prolongar su vida útil. Para esta modalidad, el apoyo puede ser en esquema subsidio 100% Conavi o en cofinanciamiento sin crédito, para acceder a esta modalidad las unidades habitacionales deberán contar con 30 o más viviendas y más de cinco años de antigüedad, que presenten un deterioro físico evidente o un requerimiento urgente.

Fuente: Elaborado por el grupo auditor con base en las Reglas de Operación del Programa de Vivienda Social para el ejercicio fiscal 2021.

Con base en lo anterior y con el propósito de identificar la operación o vinculación de dichas modalidades en los programas que antecedieron al de vivienda social, el cual inició su operación en 2019, mediante la revisión del Diagnóstico del Programa Vivienda Social 2021 se determinó que, desde 2007, se implementó el Pp S177, con el nombre de “Programa de Esquemas de Financiamiento y Subsidio Federal para Vivienda Ésta es tu Casa”, el cual desde entonces, ha cambiado de denominación y ajustado sus objetivos, para el periodo 2012-2018, éstos se orientaron al otorgamiento de subsidios por medio de modalidades de operación para realizar acciones de vivienda, las cuales que se presentan a continuación:

OBJETIVOS Y MODALIDADES DE LOS PROGRAMAS QUE ANTECEDIERON AL DE VIVIENDA SOCIAL

Año	Programa	Objetivo	Modalidades ^{1/}	Comentario
2012	Programa de Esquemas de Financiamiento y Subsidio Federal Para Vivienda "Ésta es tu Casa"	Contribuir a que la población con necesidades de vivienda tenga acceso a una solución habitacional.	Adquisición de vivienda nueva o usada; ampliación o mejoramiento de vivienda; ^{2/} adquisición de lote con servicios; autoproducción de vivienda.	Con base en el análisis de los objetivos y las modalidades de los programas que antecedieron al "Programa de Vivienda Social", en el periodo 2012-2015, se identificó que estos no tuvieron una relación o vinculación con los elementos que conformaron las modalidades de mejoramiento integral sustentable y de unidades habitacionales, en 2021, de acuerdo con lo referido en las ROP del Pp S177; en 2016, el mejoramiento integró acciones de ecotecnias, ecotecnologías y criterios de diseño bioclimático tendientes a una vivienda sustentable; para 2017 y 2018, se hizo referencia al uso de energía, agua y otros recursos naturales para promover la habitabilidad de la vivienda, y su armonía con el hábitat propiciando una vivienda sustentable. Además, para 2018, en el glosario de las reglas de operación que normaban al Pp se definió lo referente al mejoramiento integral sustentable, ^{5/} como un esquema que operaría en la modalidad de "ampliación y/o mejoramiento" y que realizaría acciones complementarias a la consolidación, renovación, reparación, reforzamiento estructural o rehabilitación de las viviendas, las cuales se vincularon con las señaladas en 2016 y 2017 respecto del uso de recursos naturales, así como elementos de aislamiento térmico e impermeabilización para la habitabilidad de la vivienda.
2013	Programa de Esquemas de Financiamiento y Subsidio Federal para Vivienda "Esta Es Tu Casa"	Contribuir a que la población con necesidades de vivienda tenga acceso a una solución habitacional	Adquisición de vivienda nueva o usada; ampliación o mejoramiento de vivienda; ^{2/} adquisición de lote con servicios; autoproducción de vivienda.	
2014-2016	Programa de Acceso al Financiamiento para Soluciones Habitacionales	Contribuir a que la población de bajos ingresos, tenga acceso a una solución habitacional adecuada	Adquisición de vivienda, nueva o usada; ampliación y/o mejoramiento, ^{3/} vivienda progresiva; adquisición de lote con servicios; autoproducción de vivienda.	
2017	Programa de Acceso al Financiamiento para Soluciones Habitacionales	Contribuir a que la población de bajos ingresos, tenga acceso a una Solución habitacional.	Adquisición de vivienda, nueva o usada; vivienda progresiva o mejoramiento; ^{2/} adquisición de lote con servicios; autoproducción de vivienda.	
2018	Programa de Acceso al Financiamiento para Soluciones Habitacionales	Contribuir a que la población de bajos ingresos, tenga acceso a una Solución habitacional.	Adquisición de vivienda, nueva o usada; ampliación y/o mejoramiento, ^{4/} adquisición de lote con servicios y autoproducción de vivienda.	

Fuente: elaborado por el grupo auditor con base en el Diagnóstico del Programa de Vivienda Social, 2021.

- 1/ Las modalidades fueron retomadas del Acuerdo de la Junta de Gobierno por el que se modifican las Reglas de Operación del Programa de Esquemas de Financiamiento y Subsidio Federal para Vivienda Esta es tu Casa, publicadas el 26 de diciembre de 2011, visto en https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5260194&fecha=18/07/2012#gsc.tab=0; Acuerdo por el que se modifican las Reglas de Operación del Programa de Esquemas de Financiamiento y Subsidio Federal para Vivienda "Esta Es Tu Casa", para el ejercicio fiscal 2013, visto en https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/6149/RO_financiamiento.pdf; así como en el Cuarto Informe Trimestral 2015 del Pp S177 "Programa de Esquemas de Financiamiento y Subsidio", visto en https://www.conavi.gob.mx/images/documentos/administracion_finanzas/reportes_camaraDiputados/2015/Cuarto_Informe_Trimestral_2015_S177.pdf, además de las REGLAS de Operación del Programa de Acceso al Financiamiento para Soluciones Habitacionales, para el ejercicio fiscal 2016, visto en https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/134779/Reglas_de_operacion_para_el_ejercicio_fiscal_2016.pdf, las REGLAS de Operación del Programa de Acceso al Financiamiento para Soluciones Habitacionales, para el ejercicio fiscal 2017, visto en https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5468235&fecha=30/12/2016#gsc.tab=0, ACUERDO por el que se modifican las Reglas de Operación del Programa de Acceso al Financiamiento para Soluciones Habitacionales, para el ejercicio fiscal 2017, visto en https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5470882&fecha=03/02/2017#gsc.tab=0, así como las REGLAS de Operación del Programa de Acceso al Financiamiento para Soluciones Habitacionales, para el ejercicio fiscal 2018, visto en https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5515378&fecha=07/03/2018#gsc.tab=0.
- 2/ De 2012 a 2015, las acciones de mejoramiento de vivienda fueron tendiente a consolidar o renovar las viviendas deterioradas física o funcionalmente, mediante actividades de reparación, reforzamiento estructural o rehabilitación que propiciara una vivienda digna y decorosa, o bien a regularizar la situación jurídica de la propiedad del bien inmueble ante las instancias notariales y registrales correspondientes.
- 3/ Para 2016 el mejoramiento fue modificado, al integrar a las acciones tendientes a consolidar o renovar las viviendas deterioradas física o funcionalmente, mediante actividades de reparación, reforzamiento estructural o rehabilitación, las acciones o criterios de eficiencia en el uso de recursos naturales, que promuevan la mejora del confort térmico y la habitabilidad de la vivienda, tales como Ecotecnias, Ecotecnologías y criterios de diseño bioclimático tanto en la envolvente como al interior, que propicien una Vivienda digna, decorosa y sustentable.
- 4/ Para 2017 y 2018, el mejoramiento fue definido de la manera siguiente :en la acción tendiente a consolidar o renovar las viviendas, mediante actividades de reparación, reforzamiento estructural o rehabilitación, optimizando el uso de energía, agua y otros recursos naturales que promuevan la habitabilidad de la vivienda, y su armonía con el hábitat propiciando una vivienda digna, decorosa y sustentable, visto en https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5470882&fecha=03/02/2017#gsc.tab=0.
- 5/ Mejoramiento Integral Sustentable: esquema operado de manera conjunta con la entidad ejecutora Fideicomiso para el Ahorro de Energía Eléctrica (FIDE), dentro de la modalidad de ampliación y/o mejoramiento, tendiente a consolidar o renovar las viviendas deterioradas física o funcionalmente, mediante actividades de reparación, reforzamiento estructural o rehabilitación, pudiendo incluir criterios de eficiencia en el uso de recursos naturales, que promuevan la habitabilidad de la vivienda, tales como aislamiento térmico, impermeabilización, visto en https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5515378&fecha=07/03/2018#gsc.tab=0.

Por lo anterior, se determinó que, desde 2016 los programas que antecedieron al programa de vivienda social contaron con una vinculación con elementos definidos como parte de la modalidad de mejoramiento integral sustentable en las ROP de 2021, pero no pasó lo mismo con la de mejoramiento de unidades habitacionales, la cual fue integrada al Pp S177 en el

ejercicio fiscal de 2019; no obstante, en ninguno de los casos se constató la importancia de su integración como mecanismos que permitieran dar atención de los elementos que causan el problema por el que surgió el programa presupuestario.

Para 2021, en el diagnóstico del programa de vivienda social, apartado 5. “Análisis de Alternativas”, se indicó que con base en la normativa que regula las acciones de vivienda “[...] los apoyos [...] deberán considerar los distintos tipos y modalidades de producción habitacional [tomando en cuenta la ejecución de] programas que permitan mejorar [en la población] sus espacios de convivencia y garantizar la seguridad estructural y la adecuación al clima con criterios de sustentabilidad y eficiencia energética [...]”; por lo que “el programa requiere de estas seis modalidades [adquisición de vivienda, autoproducción, reubicación de vivienda, reconstrucción de vivienda, mejoramiento integral sustentable, y mejoramiento de unidades habitacionales] para operar y contribuir con el objeto de contribuir a la garantía de una vivienda adecuada [...].”

Por lo anterior, si bien de acuerdo con la CONAVI, la normativa da pauta al establecimiento de las modalidades del Pp S177, en el diagnóstico no se identificó la importancia o la forma en la que las seis modalidades, en las que se integran las de mejoramiento integral sustentable y de unidades habitacionales, contribuirían a atender el problema o necesidad identificada, así como con las causas del árbol del problema y los medios del objetivos a los que respondió el Pp S177 para dicho ejercicio fiscal.^{10/} (El desarrollo de ello se identifica en los resultados num. 2 “Evaluación de la Matriz de Indicadores para Resultados del Pp S177” y 3 “Vinculación del diseño de la MIR con las Reglas de Operación del Pp S177 “Programa de Vivienda Social”).

^{10/} La definición del problema público que busca resolver el programa es la vivienda adecuada, la cual debe contener siete elementos: seguridad jurídica de la tenencia; disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura; asequibilidad; habitabilidad; accesibilidad; ubicación y adecuación cultural. El problema central del árbol se refiere a “hogares en situación de vulnerabilidad por condiciones sociodemográficas, por riesgo o por precariedad de su vivienda que carecen de una vivienda adecuada; las causas principales se refieren a: bajo acceso al financiamiento de vivienda, vivienda en zonas marginadas o periféricas, construcción de viviendas con materiales precarios, carencia de servicios al interior de la vivienda y el espacio insuficiente en la vivienda. El objetivo central de árbol se definió como Hogares en situación de vulnerabilidad por condiciones sociodemográficas, por riesgo o por precariedad de su vivienda, reducen su carencia de una vivienda adecuada; los medios generales de atención señalados fueron: apoyos para complementar el ingreso del hogar destinado a vivienda, habitar en zonas accesibles, construcción de viviendas con materiales adecuados, ecotecnias y ecotecnologías para la disponibilidad de servicios en el entorno al interior de la vivienda y espacio suficiente en la vivienda.

Asimismo, la CONAVI documentó el histórico del ejercicio de los recursos del Pp S177, del periodo 2016-2020, como se presenta a continuación:

PRESUPUESTO EJERCIDO EN EL Pp S177 "PROGRAMA DE VIVIENDA SOCIAL", 2016-2020 ^{1/}
(miles de pesos y subsidios otorgados)

Modalidad	2016*		2017*		2018*		2019		2020		Total	
	Subsidios otorgados	Presupuesto	Subsidios otorgados	Presupuesto	Subsidios otorgados	Presupuesto	Subsidios otorgados	Presupuesto	Subsidios otorgados	Presupuesto	Subsidios otorgados	Presupuesto
Ampliación	0	-	0	-	0	-	21,835	573,055.9	5,328	293,773.5	27,163	866,829.5
Autoconstrucción	0	-	0	-	0	-	0	-	1	340.0	1	340.0
Autoproducción	11,026	709,540.5	14,416	957,538.3	19,908	1,412,556.2	6,174	430,677.2	2,495	247,263.1	54,019	3,757,575.4
Contragarantías	0	98,754.6	0	-	0	-	0	-	0	-	0	98,754.6
Mejoramiento	3,698	166,973.9	3,150	62,428.8	19,036	424,363.7	1,700	36,518.0	2,614	130,368.8	30,198	820,653.3
Reconstrucción	0	-	0	-	0	-	1,685	183,021.5	0	-	-	1,685
Renta	3,706	32,854.4	3,963	35,184.5	5,132	56,892.3	3,943	48,706.3	0	-	-	16,744
Vivienda nueva	119,301	7,478,219.5	77,282	3,367,122.3	62,534	3,624,115.3	7,473	434,319.6	3,089	628,905.3	269,679	15,532,682.0
Vivienda usada	6,426	422,011.6	2,886	195,434.1	2,958	176,958.2	1	350.0	0	-	-	12,271
Total	144,157	8,908,354.6	101,697	4,617,708.0	109,568	5,694,885.7	42,811	1,706,648.5	13,527	1,300,650.8	411,760	22,228,247.7

Fuente: elaborado por el grupo auditor, con base en la información remitida por la CONAVI mediante los oficios núm. QCW.40.2/350/2022 y QCW.40.2/351/2022, ambos de fecha 07 de julio de 2022.

1/ Contiene información del esquema de Cofinanciamientos, Producción Social de Vivienda Asistida y Subsidio 100% Conavi.
* 2016, 2017 y 2018 contienen sólo lo referente a subsidios del esquema de Cofinanciamiento.

Mediante el análisis de la información, se constató que, a partir de 2016, si bien se indicó el presupuesto ejercido en la modalidad de mejoramiento, no se lograron determinar los recursos erogados en acciones vinculadas al mejoramiento integral sustentable (aun cuando éste fue definido en las reglas de operación de 2018); además para 2019 y 2020, en ambas modalidades de mejoramiento (unidades habitacionales e integral sustentable), no se identificaron acciones realizadas ni el presupuesto ejercido, por lo que limita identificar su relevancia en la integración del Pp S177 como modalidades de operación para el otorgamiento de recursos.

Con el propósito de identificar la presupuestación en 2021, para la operación de las modalidades de "Mejoramiento Integral Sustentable y de Unidades Habitacionales", analizaron las minutas de las sesiones ordinarias de 2021, del Grupo de Asignación Presupuestal (GAP), remitidas por la CONAVI, donde se identificó lo siguiente:

SESIONES ORDINARIAS REALIZADAS POR EL GRUPO DE ASIGNACIÓN PRESUPUESTAL, 2021

Primera	Segunda																																																	
<p>- <i>Propuesta de distribución del presupuesto por esquema de operación</i> “En este sentido, la propuesta de distribución [señala] que, para las modalidades de Reconstrucción de vivienda, Reubicación de Vivienda y Mejoramiento de unidades habitacionales, no se asignó un monto inicial, ya que, [...] la Comisión [...] podrá revisar las asignaciones de los subsidios para determinar las ampliaciones o reasignaciones de recursos para la operación del Programa en esas modalidades en particular.</p> <p>Asimismo, por lo que hace a las modalidades de Adquisición de Vivienda, Autoproducción y Mejoramiento Integral Sustentable, los porcentajes distribución propuestos se estiman con base en la operación del Programa Vivienda Social, en los esquemas: cofinanciamiento, Producción Social Vivienda Asistida y Subsidio CONAVI al 100%, en los ejercicios 2019 y 2020.</p> <p>Propuesta de distribución por modalidad (2021):</p> <table border="1" style="margin-left: 40px;"> <thead> <tr> <th style="text-align: center;">Modalidad</th> <th style="text-align: center;">Porcentaje</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Adquisición de vivienda</td> <td style="text-align: right;">39.0609%</td> </tr> <tr> <td>Autoproducción</td> <td style="text-align: right;">60.9220%</td> </tr> <tr> <td>Mejoramiento Integral Sustentable</td> <td style="text-align: right;">0.0171%</td> </tr> </tbody> </table> <p>Propuesta de distribución presupuestal con base en el PEF 2021 (miles de pesos):</p> <table border="1" style="margin-left: 40px;"> <thead> <tr> <th style="text-align: center;">Programa</th> <th style="text-align: center;">Proyecto/ Esquema</th> <th style="text-align: center;">Recursos (miles de pesos)</th> <th style="text-align: center;">Porcentaje</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td rowspan="3" style="text-align: center;">Programa Vivienda Social</td> <td>Proyecto Emergente de Vivienda</td> <td style="text-align: right;">3,946,247.0</td> <td style="text-align: center;">n.a.</td> </tr> <tr> <td>Cofinanciamiento</td> <td style="text-align: right;">135,000.0</td> <td style="text-align: right;">40%</td> </tr> <tr> <td>Subsidio % CONAVI</td> <td></td> <td style="text-align: right;">60%</td> </tr> </tbody> </table> <p>n.a. no aplica</p> <p>Una vez concluida la exposición de la metodología de la asignación presupuestal del Programa de Vivienda Social, para el ejercicio fiscal 2021, [se], preguntó a los miembros del "GAP" si tenían algún comentario, por lo que, al no haberlo, se llegó al siguiente acuerdo:</p> <p>ACUERDO GAP-008-16032021: Con fundamento en lo dispuesto por los diversos CUARTO Y SÉPTIMO de los Lineamientos para el funcionamiento del Grupo de Asignación Presupuestal de la Comisión Nacional de Vivienda, en términos de la información presentada, los miembros del "GAP" aprueban la Metodología de la Asignación Presupuestal del Programa de Vivienda Social, para el ejercicio fiscal 2021".</p>	Modalidad	Porcentaje	Adquisición de vivienda	39.0609%	Autoproducción	60.9220%	Mejoramiento Integral Sustentable	0.0171%	Programa	Proyecto/ Esquema	Recursos (miles de pesos)	Porcentaje	Programa Vivienda Social	Proyecto Emergente de Vivienda	3,946,247.0	n.a.	Cofinanciamiento	135,000.0	40%	Subsidio % CONAVI		60%	<p>- <i>Presentación y formalización de la minuta de la primera Sesión ordinaria del 2021 del grupo de asignación presupuestal, Celebrada el 16 de marzo de 2021.</i> ACUERDO GAP-002-08072021: Con fundamento en lo dispuesto por los diversos SÉPTIMO y DÉCIMO PRIMERO de los Lineamientos para el funcionamiento del Grupo de Asignación Presupuestal de la Comisión Nacional de Vivienda, en los términos expuestos, los miembros del "GAP" toman conocimiento de la formalización de la minuta de la Primera Sesión Ordinaria 2021, celebrada el 16 de marzo de 2021.</p> <p>- <i>Presentación y toma de conocimiento de la programación de Metas para el Programa de Vivienda Social, para el ejercicio Fiscal 2021.</i> Las acciones y montos programadas al primer trimestre del presente ejercicio en las líneas de apoyo: Edificación de Conjunto Habitacional para Reubicación, Reconstrucción Parcial de Vivienda, Reconstrucción Total de Vivienda y Rehabilitación de Vivienda Edificada con Sistemas Constructivos Tradicionales, representan 250 acciones [...].</p> <table border="1" style="margin-left: 40px;"> <thead> <tr> <th style="text-align: center;">Operación</th> <th style="text-align: center;">Línea de apoyo</th> <th style="text-align: center;">Acciones</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td rowspan="2" style="text-align: center;">Cofinanciamiento</td> <td>Vivienda Nueva</td> <td style="text-align: right;">525</td> </tr> <tr> <td>Mejoramiento de Vivienda</td> <td style="text-align: right;">1</td> </tr> <tr> <td colspan="2" style="text-align: center;">Subtotal Cofinanciamiento</td> <td style="text-align: right;">526</td> </tr> <tr> <td rowspan="6" style="text-align: center;">Subsidio 100%</td> <td>Ampliación/Mejoramiento de Vivienda</td> <td style="text-align: right;">1,820</td> </tr> <tr> <td>Edificación de Conjunto Habitacional de Reubicación</td> <td style="text-align: right;">41</td> </tr> <tr> <td>Reconstrucción Parcial de Vivienda</td> <td style="text-align: right;">76</td> </tr> <tr> <td>Reconstrucción Total de Vivienda</td> <td style="text-align: right;">132</td> </tr> <tr> <td>Rehabilitación de Vivienda Edificada con Sistemas Constructivos Tradicionales</td> <td style="text-align: right;">1</td> </tr> <tr> <td>Vivienda Nueva</td> <td style="text-align: right;">966</td> </tr> <tr> <td colspan="2" style="text-align: center;">Subtotal Subsidio 100%</td> <td style="text-align: right;">3,036</td> </tr> </tbody> </table> <p>ACUERDO GAP-005-08072021: Con fundamento en lo dispuesto por el diverso SÉPTIMO de los Lineamientos para el funcionamiento del Grupo de Asignación Presupuestal de la Comisión Nacional de Vivienda, en términos de la información presentada, los miembros del "GAP" toman conocimiento la Programación de Metas para el Programa de Vivienda Social, para el ejercicio fiscal 2021.</p>	Operación	Línea de apoyo	Acciones	Cofinanciamiento	Vivienda Nueva	525	Mejoramiento de Vivienda	1	Subtotal Cofinanciamiento		526	Subsidio 100%	Ampliación/Mejoramiento de Vivienda	1,820	Edificación de Conjunto Habitacional de Reubicación	41	Reconstrucción Parcial de Vivienda	76	Reconstrucción Total de Vivienda	132	Rehabilitación de Vivienda Edificada con Sistemas Constructivos Tradicionales	1	Vivienda Nueva	966	Subtotal Subsidio 100%		3,036
Modalidad	Porcentaje																																																	
Adquisición de vivienda	39.0609%																																																	
Autoproducción	60.9220%																																																	
Mejoramiento Integral Sustentable	0.0171%																																																	
Programa	Proyecto/ Esquema	Recursos (miles de pesos)	Porcentaje																																															
Programa Vivienda Social	Proyecto Emergente de Vivienda	3,946,247.0	n.a.																																															
	Cofinanciamiento	135,000.0	40%																																															
	Subsidio % CONAVI		60%																																															
Operación	Línea de apoyo	Acciones																																																
Cofinanciamiento	Vivienda Nueva	525																																																
	Mejoramiento de Vivienda	1																																																
Subtotal Cofinanciamiento		526																																																
Subsidio 100%	Ampliación/Mejoramiento de Vivienda	1,820																																																
	Edificación de Conjunto Habitacional de Reubicación	41																																																
	Reconstrucción Parcial de Vivienda	76																																																
	Reconstrucción Total de Vivienda	132																																																
	Rehabilitación de Vivienda Edificada con Sistemas Constructivos Tradicionales	1																																																
	Vivienda Nueva	966																																																
Subtotal Subsidio 100%		3,036																																																

Tercera						Cuarta																																																																																																										
<p>- <i>Presentación y formalización de la minuta de la segunda sesión ordinaria del 2021 del grupo de asignación presupuestal, celebrada el 08 de julio de 2021.</i></p> <p>ACUERDO GAP-002-21102021: Con fundamento en lo dispuesto por los diversos SÉPTIMO y DÉCIMO PRIMERO de los Lineamientos para el funcionamiento del Grupo de Asignación Presupuesta! de la Comisión Nacional de Vivienda, en los términos expuestos, los miembros del "GAP" toman conocimiento de la formalización de la minuta de la Segunda Sesión Ordinaria 2021, celebrada el 8 de julio de 2021.</p> <p>- <i>Presentación y toma de conocimiento del ajuste de metas del programa de vivienda social y su avance, para el ejercicio fiscal 2021.</i></p> <p>Cofinanciamiento</p> <p>En el tercer trimestre [...], se realizaron las cancelaciones y modificaciones necesarias ante el Comité de Financiamiento [...], para dar atención a las nuevas metas del esquema de Cofinanciamiento, las cuales no representaron una ampliación o reducción al presupuesto original, pero sí un mayor número de acciones de subsidio e intervención de Conavi en otras Entidades Federativas a las inicialmente consideradas.</p> <p>Metas programadas tercer trimestre, esquema Cofinanciamiento</p>						<p>- <i>Presentación y toma de conocimiento del ajuste de metas del programa de vivienda social y su avance, con corte al 17 de diciembre de 2021.</i></p> <p>Cofinanciamiento</p> <p>Metas programadas ajustadas, con corte al 17 de diciembre de 2021, en el esquema de Cofinanciamiento (miles de pesos)</p>																																																																																																										
<p>(acciones de vivienda y miles de pesos)</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th rowspan="2">Entidad Federativa</th> <th rowspan="2">Línea de apoyo</th> <th colspan="2">Autorizado original</th> <th colspan="2">Autorizado CF al tercer trimestre</th> </tr> <tr> <th>Acciones</th> <th>Monto Subsidio</th> <th>Acciones</th> <th>Monto Subsidio</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Baja California</td> <td rowspan="2">Vivienda nueva</td> <td>268</td> <td>63,338.6</td> <td>268</td> <td>63,338.6</td> </tr> <tr> <td>Chiapas</td> <td>59</td> <td>15,380.0</td> <td>128</td> <td>30,560.0</td> </tr> <tr> <td>Nayarit</td> <td>Mejoramiento de vivienda y vivienda nueva</td> <td></td> <td></td> <td>47</td> <td>7,168.3</td> </tr> <tr> <td>Oaxaca</td> <td>Mejoramiento y ampliación de vivienda y vivienda nueva</td> <td>151</td> <td>42,093.4</td> <td>1</td> <td>16,093.4</td> </tr> <tr> <td>Sonora</td> <td rowspan="2">Vivienda nueva</td> <td>48</td> <td>10,653.7</td> <td>48</td> <td>10,653.7</td> </tr> <tr> <td>Veracruz</td> <td></td> <td></td> <td>183</td> <td>4,000.0</td> </tr> <tr> <td colspan="2">Total</td> <td>526</td> <td>131,465.7</td> <td>675</td> <td>131,814.0</td> </tr> </tbody> </table>						Entidad Federativa	Línea de apoyo	Autorizado original		Autorizado CF al tercer trimestre		Acciones	Monto Subsidio	Acciones	Monto Subsidio	Baja California	Vivienda nueva	268	63,338.6	268	63,338.6	Chiapas	59	15,380.0	128	30,560.0	Nayarit	Mejoramiento de vivienda y vivienda nueva			47	7,168.3	Oaxaca	Mejoramiento y ampliación de vivienda y vivienda nueva	151	42,093.4	1	16,093.4	Sonora	Vivienda nueva	48	10,653.7	48	10,653.7	Veracruz			183	4,000.0	Total		526	131,465.7	675	131,814.0	<table border="1"> <thead> <tr> <th rowspan="2">Entidad Federativa</th> <th rowspan="2">Línea de apoyo</th> <th colspan="2">Meta programada ajustada</th> <th colspan="2">Acciones y monto ejercidos</th> </tr> <tr> <th>Acciones</th> <th>Monto</th> <th>Acciones</th> <th>Monto</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Baja California</td> <td rowspan="2">Vivienda nueva</td> <td>266</td> <td>62,858.6</td> <td>266</td> <td>62,858.6</td> </tr> <tr> <td>Chiapas</td> <td>128</td> <td>30,560.0</td> <td>128</td> <td>30,560.0</td> </tr> <tr> <td>Nayarit</td> <td>Mejoramiento de vivienda y vivienda nueva</td> <td>47</td> <td>7,168.3</td> <td>47</td> <td>7,168.3</td> </tr> <tr> <td>Oaxaca</td> <td>Mejoramiento y ampliación de vivienda y vivienda nueva</td> <td>65</td> <td>10,049.0</td> <td>65</td> <td>10,049.0</td> </tr> <tr> <td>Sonora</td> <td rowspan="2">Vivienda nueva</td> <td>48</td> <td>10,653.7</td> <td>48</td> <td>10,653.7</td> </tr> <tr> <td>Veracruz</td> <td></td> <td>173</td> <td>3,781.4</td> <td>183</td> <td>4,000.0</td> </tr> <tr> <td colspan="2">Total</td> <td>727</td> <td>125,071.0</td> <td>737</td> <td>125,289.6</td> </tr> </tbody> </table>						Entidad Federativa	Línea de apoyo	Meta programada ajustada		Acciones y monto ejercidos		Acciones	Monto	Acciones	Monto	Baja California	Vivienda nueva	266	62,858.6	266	62,858.6	Chiapas	128	30,560.0	128	30,560.0	Nayarit	Mejoramiento de vivienda y vivienda nueva	47	7,168.3	47	7,168.3	Oaxaca	Mejoramiento y ampliación de vivienda y vivienda nueva	65	10,049.0	65	10,049.0	Sonora	Vivienda nueva	48	10,653.7	48	10,653.7	Veracruz		173	3,781.4	183	4,000.0	Total		727	125,071.0	737	125,289.6
Entidad Federativa	Línea de apoyo	Autorizado original		Autorizado CF al tercer trimestre																																																																																																												
		Acciones	Monto Subsidio	Acciones	Monto Subsidio																																																																																																											
Baja California	Vivienda nueva	268	63,338.6	268	63,338.6																																																																																																											
Chiapas		59	15,380.0	128	30,560.0																																																																																																											
Nayarit	Mejoramiento de vivienda y vivienda nueva			47	7,168.3																																																																																																											
Oaxaca	Mejoramiento y ampliación de vivienda y vivienda nueva	151	42,093.4	1	16,093.4																																																																																																											
Sonora	Vivienda nueva	48	10,653.7	48	10,653.7																																																																																																											
Veracruz				183	4,000.0																																																																																																											
Total		526	131,465.7	675	131,814.0																																																																																																											
Entidad Federativa	Línea de apoyo	Meta programada ajustada		Acciones y monto ejercidos																																																																																																												
		Acciones	Monto	Acciones	Monto																																																																																																											
Baja California	Vivienda nueva	266	62,858.6	266	62,858.6																																																																																																											
Chiapas		128	30,560.0	128	30,560.0																																																																																																											
Nayarit	Mejoramiento de vivienda y vivienda nueva	47	7,168.3	47	7,168.3																																																																																																											
Oaxaca	Mejoramiento y ampliación de vivienda y vivienda nueva	65	10,049.0	65	10,049.0																																																																																																											
Sonora	Vivienda nueva	48	10,653.7	48	10,653.7																																																																																																											
Veracruz			173	3,781.4	183	4,000.0																																																																																																										
Total		727	125,071.0	737	125,289.6																																																																																																											
<p>Subsidio 100%</p> <p>[...] este esquema de subsidio al 100% se encuentra diferenciado de acuerdo con la especificidad de la población a beneficiar y que se tenía un avance financiero del 38.4% y un avance de obra del 44.8% [...].</p>						<p>Subsidio 100%</p> <p>Metas programadas ajustadas, con corte al 17 de diciembre de 2021, PVS (Esquema Subsidio 100%) (miles de pesos)</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th rowspan="2">Entidad Federativa</th> <th colspan="2">Meta original</th> <th colspan="2">Meta ajustada</th> </tr> <tr> <th>Acciones</th> <th>Monto</th> <th>Acciones</th> <th>Monto</th> </tr> </thead> <tbody> <tr><td>Baja California</td><td>596</td><td>81,054.1</td><td>122</td><td>15,811.2</td></tr> <tr><td>Campeche</td><td>50</td><td>11,000.0</td><td>301</td><td>252,516.7</td></tr> <tr><td>Chiapas</td><td>854</td><td>59,745.0</td><td>771</td><td>75,074.0</td></tr> <tr><td>Coahuila</td><td>153</td><td>23,538.5</td><td>36</td><td>14,318.8</td></tr> <tr><td>Guerrero</td><td>21</td><td>3,557.3</td><td>6</td><td>1,087.0</td></tr> <tr><td>Hidalgo</td><td>9</td><td>1,980.0</td><td>2</td><td>440.0</td></tr> <tr><td>México</td><td>53</td><td>1,050.1</td><td>30</td><td>2,975.5</td></tr> <tr><td>Michoacán</td><td>11</td><td>868.5</td><td>68</td><td>4,137.2</td></tr> <tr><td>Morelos</td><td>52</td><td>7,892.6</td><td>18</td><td>2,909.9</td></tr> <tr><td>Oaxaca</td><td>682</td><td>136,320.8</td><td>1,012</td><td>180,471.0</td></tr> <tr><td>Puebla</td><td>43</td><td>6,399.4</td><td>16</td><td>2,400.0</td></tr> <tr><td>Sonora</td><td>283</td><td>24,167.5</td><td>609</td><td>29,401.7</td></tr> <tr><td>Tabasco</td><td>65</td><td>14,300.0</td><td>315</td><td>147,974.0</td></tr> <tr><td>Tamaulipas</td><td>109</td><td>7,595.6</td><td>52</td><td>4,410.0</td></tr> <tr><td>Veracruz</td><td>55</td><td>13,750.0</td><td>85</td><td>12,559.1</td></tr> <tr><td>Yucatán</td><td>0</td><td>0.0</td><td>6</td><td>3,654.3</td></tr> <tr> <td>Total</td> <td>3,036</td> <td>393,219.4</td> <td>3,449</td> <td>750,140.4</td> </tr> </tbody> </table>						Entidad Federativa	Meta original		Meta ajustada		Acciones	Monto	Acciones	Monto	Baja California	596	81,054.1	122	15,811.2	Campeche	50	11,000.0	301	252,516.7	Chiapas	854	59,745.0	771	75,074.0	Coahuila	153	23,538.5	36	14,318.8	Guerrero	21	3,557.3	6	1,087.0	Hidalgo	9	1,980.0	2	440.0	México	53	1,050.1	30	2,975.5	Michoacán	11	868.5	68	4,137.2	Morelos	52	7,892.6	18	2,909.9	Oaxaca	682	136,320.8	1,012	180,471.0	Puebla	43	6,399.4	16	2,400.0	Sonora	283	24,167.5	609	29,401.7	Tabasco	65	14,300.0	315	147,974.0	Tamaulipas	109	7,595.6	52	4,410.0	Veracruz	55	13,750.0	85	12,559.1	Yucatán	0	0.0	6	3,654.3	Total	3,036	393,219.4	3,449	750,140.4							
Entidad Federativa	Meta original		Meta ajustada																																																																																																													
	Acciones	Monto	Acciones	Monto																																																																																																												
Baja California	596	81,054.1	122	15,811.2																																																																																																												
Campeche	50	11,000.0	301	252,516.7																																																																																																												
Chiapas	854	59,745.0	771	75,074.0																																																																																																												
Coahuila	153	23,538.5	36	14,318.8																																																																																																												
Guerrero	21	3,557.3	6	1,087.0																																																																																																												
Hidalgo	9	1,980.0	2	440.0																																																																																																												
México	53	1,050.1	30	2,975.5																																																																																																												
Michoacán	11	868.5	68	4,137.2																																																																																																												
Morelos	52	7,892.6	18	2,909.9																																																																																																												
Oaxaca	682	136,320.8	1,012	180,471.0																																																																																																												
Puebla	43	6,399.4	16	2,400.0																																																																																																												
Sonora	283	24,167.5	609	29,401.7																																																																																																												
Tabasco	65	14,300.0	315	147,974.0																																																																																																												
Tamaulipas	109	7,595.6	52	4,410.0																																																																																																												
Veracruz	55	13,750.0	85	12,559.1																																																																																																												
Yucatán	0	0.0	6	3,654.3																																																																																																												
Total	3,036	393,219.4	3,449	750,140.4																																																																																																												

Fuente: Elaborad por el grupo auditor con base en la información remitida por la CONAVI mediante los oficios núm. QCW.40.2/350/2022 y QCW.40.2/351/2022, ambos de fecha 07 de julio de 2022.

Con base en la información reportada en las minutas de las sesiones ordinarias del GAP, en 2021, para la operación del Programa Vivienda Social, se identificó que el grupo de asignación indicó los porcentajes de distribución propuestos estimados con base en la operación del Programa de Vivienda Social, en los esquemas de cofinanciamiento, Producción Social Vivienda Asistida y Subsidio Conavi 100% en los ejercicios 2019 y 2020; respecto de las modalidades de operación de mejoramiento de unidades habitacionales e integral sustentable se determinó que a la primera no se le asignó presupuesto de operación, aun cuando fue integrada desde 2019 como modalidad, en tanto que para la de mejoramiento integral sustentable, si bien se estableció como modalidad en el ejercicio presupuestal 2020 y se presentó como esquema de operación dentro de modalidades del programa desde 2016, para 2021 se le programó un presupuesto equivalente al 0.0171% del presupuesto otorgado correspondiente al esquema de cofinanciamiento, lo que representó 9.2 miles de pesos (mdp) respecto de los 54,000.0 mdp de dicho esquema (40.0% de 135,000.0 mdp), lo cual fue aprobado por el GAP mediante acuerdo y formalizado con la firma de la minuta de la primera sesión ordinaria.

Con el análisis de las minutas de la segunda, tercera y cuarta sesiones ordinarias del GAP, se identificó la programación de metas y su avance para los esquemas de cofinanciamiento y subsidio 100%, pero las acciones establecidas se refirieron a líneas de apoyo que no operan en las modalidades de mejoramiento integral sustentable y de unidades habitacionales y no se identificó la reasignación de los 9.2 miles de pesos programados para la operación de dicha modalidad, con base en un análisis y justificación ^{11/} ante la Junta de Gobierno de la comisión, comités y grupos de trabajo correspondientes, en incumplimiento de lo señalado en la normativa operativa del programa y la que regula al Grupo de Asignación Presupuestal de la Comisión Nacional de Vivienda; en consecuencia no se identificó la relevancia de dichas modalidades en la operación del programa, al no recibir recursos para su operación en 2021, aun cuando su presupuestación derivó de lo realizado en 2019 y 2020 que, en su caso, tampoco se operó ni ejercieron recursos durante esos ejercicios fiscales.

Con motivo de la presentación de resultados finales y observaciones preliminares, mediante el oficio núm. QCW.40.2/014/2023, del 19 de enero de 2023, la CONAVI señaló que “[...] para el ejercicio fiscal 2023, realizó la modificación del apartado 4.3.4. Criterios de asignación de los recursos del Programa, de la reglas de operación, con la finalidad que la distribución de los recursos destinados a los subsidios federales del Programa de Vivienda Social, sean asignados de manera desagregada por Entidad Federativa de acuerdo con la metodología de asignación presupuestal y ya no por modalidad de operación del programa como se establecía en la normativa operativa de 2021 [...]”; sin evidenciar el establecimiento de mecanismos de control para garantizar que la comisión, mediante el Grupo de Asignación Presupuestaria, realizará las reasignaciones presupuestales con base en un análisis y justificación ^{12/} ante la

^{11/} Dicho proceso se estableció en el numeral 4.3.4. Criterios de asignación de los recursos del Programa, de las REGLAS de Operación del Programa de Vivienda Social para el ejercicio fiscal 2021.

^{12/} Dicho proceso se estableció en el numeral 4.3.4. Criterios de asignación de los recursos del Programa, de las REGLAS de Operación del Programa de Vivienda Social para el ejercicio fiscal 2021.

Junta de Gobierno, comités y grupos de trabajo correspondientes, por lo que las recomendaciones referentes a que se establezcan los mecanismos de control para determinar la asignación presupuestal a cada modalidad de apoyo, conforme a las reglas de operación y las adecuaciones en la programación del gasto que establezca el Grupo de Asignación Presupuestaria persisten y se homologan para su atención.

En tanto a los hallazgos determinados en la revisión de la Cuenta Pública 2021, debido a que la entidad fiscalizada no documentó la reasignación del presupuesto aprobado mediante el “ACUERDO GAP-008-16032021” de la minuta de la primera sesión ordinaria del Grupo de Asignación Presupuestaria de 2021, en las modalidades de adquisición de vivienda, autoproducción y mejoramiento integral sustentable, se determinó emitir el oficio dirigido al Órgano Interno de Control en la Comisión Nacional de Vivienda, respecto de la falta de evidencia de la justificación y análisis ^{13/} de las reasignaciones presupuestales realizadas en 2021, y lo referente a la operación de las modalidades del programa S177 “Programa de Vivienda Social”, en términos de lo establecido en el artículo 7, fracción I, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas. Dicha notificación se integra en el resultado núm. 10 “Disminución de la carencia de una vivienda adecuada”, del informe referente a la auditoría núm. 75 “Programa de Vivienda Social Modalidad Autoproducción”.

A efecto de no duplicar la recomendación al desempeño derivada del análisis de la programación de recursos por parte del Grupo de Asignación Presupuestal y su análisis para la reasignación de montos el ejercicio de los recursos del Pp S177; ésta se vincula con las 2021-1-15QCW-07-0075-07-016 del informe de la auditoría núm. 75 “Programa de Vivienda Social: Modalidad Autoproducción”.

5. Evaluaciones realizadas al Programa de Vivienda Social

Con la finalidad de verificar que la CONAVI, en 2021, dispuso de mecanismos y procedimientos para realizar la evaluación de la operación del Pp S177 “Programa de Vivienda Social” y atendió las recomendaciones resultado de las evaluaciones externas realizadas a éste, el análisis del resultado se presenta en dos apartados: a) evaluaciones internas, y b) evaluaciones externas.

a) Evaluaciones internas

La CONAVI publicó los Lineamientos por los que se establece el Sistema de Evaluación Interna para los Programas Sujetos a Reglas de Operación de la Conavi, éstos fueron efectivos a partir de noviembre de 2021, y no se remitieron resultados de su implementación; además, indicó que “[...], dentro del marco federal de la Gestión para Resultados (GpR), [...] el programa cuenta con una Matriz de Indicadores para Resultados [...] es la principal herramienta de seguimiento y evaluación con la que cuenta el Programa, la cual permite visualizar el comportamiento estratégico del mismo. [...]. Dichos mecanismos permiten en su caso evaluar

^{13/} *Ibid.*

y ajustar las reglas de operación en su conjunto, así como el análisis de las modalidades, líneas de apoyo, líneas complementarias y montos de apoyo.

Respecto de la MIR como una herramienta de seguimiento y evaluación que permite visualizar el comportamiento estratégico del programa para evaluar y ajustar las reglas de operación en su conjunto y analizar las modalidades, líneas de apoyo, líneas complementarias y montos de apoyo, con el análisis realizado en los resultados núm. 2 “Evaluación de la Matriz de Indicadores para Resultados del programa” y 3 “Vinculación del diseño de la MIR con las Reglas de Operación del Pp S177 “Programa de Vivienda Social” se determinó que la MIR no cuenta con los elementos señalados por la CONAVI como herramienta para el seguimiento y evaluación del programa.

Por lo anterior, debido a la fecha de publicación de los lineamientos, así como de las deficiencias en la definición de la problemática a atender, la identificación de sus causas, así como de la integración de la matriz de resultados, a tres años de la implementación del Pp S177, no se contó con elementos que le permitieran a la comisión determinar los resultados obtenidos en el ejercicio fiscal auditado, relacionados con la instrumentación y ejecución del programa S177, así como para la mejora en las condiciones de vida de la población beneficiaria o, en su caso, la toma de decisiones para proponer acciones preventivas y mejoras, conforme lo establecido en la normativa presupuestaria que regula el otorgamiento de subsidios, la específica en materia de vivienda, así como la operacional de la CONAVI y del Pp S177 “Programa de Vivienda Social”.

Con motivo de la presentación de resultados finales y observaciones preliminares, mediante el oficio núm. QCW.40.2/014/2023, del 19 de enero de 2023, referente a los mecanismos para la evaluación interna, la CONAVI remitió los documentos “Informe Evaluación del desempeño a prestadores de servicios `ejercicio fiscal 2021`” y “Lineamientos de la evaluación interna de los programa sujetos a reglas de operación de la CONAVI `Resultados 2019, 2020 y 2021`”, en cuanto al primero, presenta información para conocer, fortalecer y detectar áreas de oportunidad en el trabajo de los prestadores de servicio que participan en los programas que opera la CONAVI; en cuanto al segundo, si bien, integra información por tipo de modulo que lo integra^{14/} ésta sólo refiere a las acciones realizadas o subsidios otorgados, sin especificar la contribución de ello a la reactivación económica; a la evaluación de la priorización de los grupos en condiciones más vulnerables y a la resolución de sus necesidades mediante el otorgamiento de los subsidios, conforme el contenido de los propios Lineamientos de la evaluación interna de los programa sujetos a reglas de operación de la CONAVI; asimismo, para el caso específico de 2021, falto por evidenciar, cómo la información contenida en dichos documentos, contribuyeron a la toma de decisiones, en la operación ordinaria, extraordinaria, emergente y estratégica del Pp S177, en cuanto a realizar ajustes en las modalidades de operación del programa presupuestario o decidir sobre su cancelación; para proponer acciones preventivas y de mejora; para determinar mejorar las condiciones de vida

^{14/} Los módulos se refieren a: la matriz de Indicadores para resultados medición de beneficios económicos, sociales y territoriales; la evaluación de las dimensiones de la vivienda adecuada; la contribución al logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, así como la estimación de mitigación ambiental.

de la población beneficiada, y para el seguimiento periódico de los recursos ejercidos, acciones ejecutadas y metas alcanzadas. Por lo anterior, la recomendación fue ajustada.

b) Evaluaciones externas

La CONAVI indicó que se realizaron tres evaluaciones externas, de ellas dos Fichas de Monitoreo y Evaluación de 2019-2020 y 2020-2021 y una revisión al diseño del programa (2021), de las que se determinaron oportunidades, debilidades y amenazas que derivaron en 26 recomendaciones, pero no se identificó el pronunciamiento institucional en 10 (38.5%) que pertenecieron a las evaluaciones del periodo 2020-2021,^{15/} por lo que no se determinó que el área encargada coordinó su atención como resultado de los aspectos de mejora a los que se vincularon, a fin de que éstos se enfocaran a la gestión del programa, al logro de resultados para mejorar las condiciones de vida de la población beneficiada, así como a fortalecer la rendición de cuentas y la transparencia en el ejercicio de los recursos, de acuerdo con lo establecido en la normativa operacional de la CONAVI y del Pp S177 “Programa de Vivienda Social”.

Con motivo de la presentación de resultados finales y observaciones preliminares, mediante el oficio núm. QCW.40.2/014/2023, del 19 de enero de 2023, la CONAVI remitió diversas comunicaciones con la SEDATU, que evidencian la coordinación realizada para establecer la agenda de trabajo en cuanto a la “Clasificación y Seguimiento de los Aspectos Susceptibles de Mejora (ASM)”, el registro de análisis y clasificación de los ASM con las actividades a realizar y fechas; un documento de trabajo que integra la planeación y fechas compromiso de atención de los ASM, además de la evidencia del seguimiento del avance institucional, pero en dichos documentos sólo se identificaron cuatro de los 10 que faltó por evidenciar en su atención, además de que no documentó los mecanismos mediante los que se aseguraría de realizar la coordinación para establecer un pronunciamiento institucional sobre las evaluaciones externas que se realicen al programa. Por lo anterior, y en un ámbito de

^{15/} De las 10 recomendaciones 4 pertenecieron a la evaluación 2020-2021 (revisar la conceptualización de la población prioritaria del programa e identificar los elementos que permitan su cuantificación; elaborar un documento de resultados del Proyecto Emergente de Vivienda y su contribución a la reactivación económica; actualización de la cuantificación de las poblaciones potencial y objetivo del programa, con base ENIGH 2020 e identificar las condiciones de los grupos en condiciones más vulnerables; con el análisis de la Estructura Analítica del Programa realizado por la SEDATU, revisar la vinculación de los árboles del problema y objetivos, con los documentos estratégicos del programa y la consistencia entre los objetivos específicos del Programa y los componentes que genera) y las restantes 6 a la evaluación de diseño de 2021 (elaborar e incorporar en las ROP y manuales de procedimientos, los relacionados con la recepción de las solicitudes de apoyo; revisión de la literatura relacionada con las causas que originan las problemáticas de vivienda, así como los efectos negativos que se generan, esto con la finalidad de que se definan causas y efectos que sean pertinentes; documentar e incorporar en las ROP el procedimiento y criterios que se consideran para la selección de las personas físicas que serán las beneficiarias del Pp, se deberán desagregar los procedimientos por cada esquema de operación y modalidad; elaborar un análisis de factibilidad de evaluación de impacto del Pp en el mediano plazo para estimar los efectos netos atribuibles a la intervención del Pp, en su caso, optar por la realización de una evaluación de resultados cualitativa o cuantitativa con la finalidad de detectar los efectos que las acciones del Pp están teniendo en las personas; elaborar un documento que defina las diferencias y similitudes que existen entre los Pp que se relacionan con las acciones del S177, así como, en su caso, defina los mecanismos de coordinación que implementa o se compromete a implementar en el futuro con relación a los citados Pp; valorar la posibilidad y pertinencia de que la CONAVI establezca algún mecanismo de coordinación con los Pp que se relaciona el Pp S177).

proactividad, las recomendaciones (2) fueron ajustadas y modificadas, en esos términos, las cuales fueron fusionadas en una.

A efecto de no duplicar el análisis y los hallazgos de la revisión de las evaluaciones internas y externas realizadas al Pp S177 “Programa de Vivienda Social”, el detalle se encuentra en el resultado núm. 8 del informe de la auditoría núm. 75 “Programa de Vivienda Social: Modalidad Autoproducción”, lo mismo sucede con las recomendaciones al desempeño derivadas de dicho análisis, las cuales se vincula con las 2021-1-15QCW-07-0075-07-010 y 2021-1-15QCW-07-0075-07-011.

6. Cobertura de atención del Pp S177 “Programa de Vivienda Social”

Contar con registros que identifiquen el universo hogares señalados en la población objetivo permite determinar las metas de atención anual, la temporalidad del programa, así como los recursos necesarios para la atención.

Para 2021, en la información remitida por la CONAVI no se identificó una relación de atención de cobertura respecto de la población prioritaria, debido a que la información contiene unidades de medida diferentes, ya que la cuantificación de la población prioritaria refiere a personas y la derivada del levantamiento de las CIS (Subsidio CONAVI 100% y Cofinanciamiento), así como el registro de beneficiarios del PEV se refiere a viviendas u hogares, por lo que se identificó un área de oportunidad, a fin de que la entidad establezca los mecanismos de control que le permitan asegurar contar con información confiable y oportuna para identificar la cobertura de atención a la población prioritaria, en atención a lo establecido en la normativa presupuestaria que regula el otorgamiento de subsidios, la específica en materia de vivienda, así como la operacional de la CONAVI y del Pp S177 “Programa de Vivienda Social” y la referente al control interno.

En cuanto a la cobertura por entidad federativa se identificó que, de acuerdo con el padrón de beneficiarios, se otorgaron 4,176 subsidios (subsidio CONAVI 100% y Cofinanciamiento) en 17 entidades federativas, mediante el PEV, y se constató la aplicación de 73,888 subsidios distribuidos en 17 entidades federativas, las cuales fueron aprobadas para beneficiarse desde los Lineamientos para el Proyecto Emergente de Vivienda para contribuir a superar la emergencia económica en el país de 2021.

Asimismo, se identificó que la cobertura de los apoyos otorgados, en 2021, fue de 0.06%, respecto de la población objetivo cuantificada por la comisión mediante la “Nota Metodológica Cuantificación de la Población potencial y objetivo” para el programa S177 “Programa de Vivienda Social,” dicha cobertura coincide con la reportada por la CONAVI en la MIR reportada en la Cuenta Pública 2021 en el apartado de “Indicadores Para Resultados” del Ramo 15 “Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano”.

Cabe destacar que dicho cálculo no integra los apoyos otorgados mediante el Proyecto Emergente de Vivienda en 2021, el cual tuvo por objetivo “Contribuir a reactivar las economías locales y la generación de empleo en la industria de la construcción en materia de

vivienda, mediante la entrega directa de apoyos económicos a familias de bajos ingresos, que permitan reducir el rezago habitacional de mejoramiento y ampliación de vivienda en zonas urbanas de mayor marginación ubicadas en los municipios prioritarios definidos por la Sedatu”, aun cuando en la MIR del Pp S177 se incluyeron dos indicadores para medir los subsidios del PEV en las líneas de apoyo de mejoramiento y ampliación.

Con motivo de la presentación de resultados finales y observaciones preliminares, mediante el oficio núm. QCW.40.2/014/2023, del 19 de enero de 2023, la CONAVI señaló que “Actualmente la Comisión Nacional de Vivienda se encuentra en proceso de elaborar, para el ejercicio fiscal 2023, una nueva metodología para la estimación de la población prioritaria que garantice la concordancia de la unidad de medida establecida en la definición de la población objetivo y prioritaria definida en las Reglas de Operación del Programa de Vivienda Social” y remitió el proyecto de ésta, de su revisión se determinaron 4,557,658 de hogares como población prioritaria; no obstante, se estableció de manera general por entidad federativa, sin identificarla y cuantificarla por los tipos que se integrarían en las reglas de operación; asimismo, remitió evidencia del seguimiento a los Aspectos Susceptibles de Mejora, respecto de las evaluaciones externas en donde se identificó el específico de “Actualizar la estrategia de cobertura del Programa Vivienda Social”. Por lo anterior, la recomendación fue ajustada en dichos términos.

A efecto de no duplicar el análisis y los hallazgos de la revisión de la cobertura del Pp S177 “Programa de Vivienda Social”, el detalle se encuentra en el resultado núm. 9 del informe de la auditoría núm. 75 “Programa de Vivienda Social: Modalidad Autoproducción”, lo mismo sucede con la recomendación al desempeño derivada de dicho análisis, la cual se vincula con la 2021-1-15QCW-07-0075-07-012.

7. Disminución de la carencia de una vivienda adecuada

Con el análisis del objetivo e indicadores de nivel Propósito de la MIR del Pp S177, se determinó que su diseño se orientó a mejorar la habitabilidad de la vivienda y reducir el rezago habitacional, pero no a disminuir la carencia de una vivienda adecuada y al derecho a la vivienda adecuada, ya que la Comisión reconoció que los conceptos de rezago habitacional y la necesidad de vivienda no tienen una vinculación con los elementos de una vivienda adecuada. Asimismo, si bien es posible identificar la cobertura, no se cuantificaron los apoyos otorgados mediante el Programa Emergente de Vivienda.

En cuanto al cumplimiento de las cuatro estrategias establecidas en las ROP del Pp S177, se denotó que la comisión presentó áreas de oportunidad, pues faltó por evidenciar la vinculación directa de su operación a cada elemento de la vivienda adecuada, además de que se identificó que para la atención de éstos dentro de la política se requiere la participación de todos los actores encargados de la instrumentación de la Política Nacional de Vivienda, por lo que no se contó con información relevante para determinar la contribución del programa a garantizar el arribo progresivo al derecho a la vivienda adecuada mediante la atención de las cuatro estrategias establecidas en las ROP 2021 del Pp, así como de las seis definidas en el PI 2020-2024 de la CONAVI y, con ello, a los siete elementos que integran la vivienda adecuada.

Asimismo, no fue posible identificar la población prioritaria (hogares) por entidad federativa, ya que no concentran elementos referentes a hogares con población afectada por fenómenos naturales perturbadores, ni hogares con población asentada en situación de riesgo; hogares de grupos sociales en situación de vulnerabilidad por riesgo o por condiciones sociodemográficas y hogares con migrantes mexicanos en el extranjero y de retorno; por lo que no fue posible verificar que los subsidios otorgados cubrieran los siete aspectos de la vivienda adecuada.

Aunado a ello, con el análisis de los elementos de operación del programa (Subsidio Conavi 100%, Cofinanciamiento y Proyecto Emergente de Vivienda), se identificó que se orientaron a la atención de dificultades diferentes, que si bien al realizar acciones de vivienda pueden ser contabilizadas dentro del Pp S177, su fin no se dirigió de manera directa a la disminución de la carencia de una vivienda adecuada y a garantizar el derecho a la vivienda adecuada, ya que difiere su población objetivo y se enfocaron a la atención de proyectos especiales y extraordinarios, los cuales, de acuerdo con las ROP 2021, debían identificar con precisión a su población objetivo, así como regirse por lineamientos y características básicas de operación por atender.

Por lo tanto, se identificó que su fin principal fue la reactivación de las economías locales y la generación de empleos en los municipios prioritarios determinados por la SEDATU; asimismo, con base en el registro de beneficiarios 2021 del Pp S177, ^{16/} 96.4% de los 78,064 beneficiarios del programa se refirieron a proyectos especiales, extraordinarios y al PEV, en términos de la normativa operativa del Pp y de la institucional de la CONAVI.

En cuanto a la contribución del PEV a la reactivación económica de las localidades y la generación de empleo en la industria de la construcción en materia de vivienda, se identificó un área de mejora por implementar, para que la comisión establezca los mecanismos de control que le permitan asegurar desde el diseño del programa y en su normativa operativa, el establecimiento de la vinculación de las categorías que lo integran (operación ordinaria, proyectos especiales extraordinarios, institucionales y proyectos por emergencia declarada), a fin de contar con información útil, relevante y de calidad que le permita determinar la contribución de las acciones de vivienda realizadas a la atención de las metas y objetivos institucionales referentes a la disminución de la carencia de una vivienda adecuada, en atención del Estatuto Orgánico de la comisión.

Con motivo de la Reunión de Presentación de Resultados Finales y Observaciones Preliminares realizada el 3 de enero de 2023, la CONAVI precisó que los elementos que considera la necesidad de vivienda inciden en la dimensión de la habitabilidad de la vivienda adecuada, mientras que el rezago habitacional se engloba en la dimensión de la habitabilidad y disponibilidad de servicios, materiales, instalaciones o infraestructura, por tanto, las intervenciones del Programa de Vivienda Social contribuyen a la materialización del derecho a la

^{16/} Si bien se identificaron deficiencias en la integración del padrón de beneficiarios, de lo cual se presenta el análisis en los resultados referentes a la ejecución de proyectos de las modalidades que, en 2021, operaron, éste se toma solo como referencia para el presente análisis.

vivienda adecuada. No obstante, la entidad remitió nota informativa en la que señaló que “los conceptos de rezago habitacional y necesidad de vivienda no tienen una vinculación puntual con los elementos de la vivienda adecuada, ya que su concepción es diferente”. Además, del análisis realizado en el resultado 3 “Evaluación de la Matriz de Indicadores para Resultados del Programa de Vivienda Social”, se constató que los indicadores de Propósito no permiten medir la contribución a proteger y garantizar el goce y el ejercicio del derecho a una vivienda adecuada.

También, la entidad indicó que el Diagnóstico del Programa de Vivienda Social es el documento mediante el cual se especifican los elementos desde su diseño (objetivo general del programa, de la población objetivo y las modalidades de operación), para medir las contribuciones de las intervenciones de vivienda, la atención a las metas y objetivos institucionales referentes a la disminución de la carencia de una vivienda adecuada. Sin embargo, derivado del análisis realizado en el resultado 3 “Evaluación de la Matriz de Indicadores para Resultados del Programa de Vivienda Social”, se revisó que no hay vinculación entre los árboles del problema y de objetivos, por lo que los medios de solución no son pertinentes para el logro del objetivo propuesto, ya que no contemplan las modalidades de operación del programa; no permiten medir la cobertura de su población objetivo ni de qué manera intervienen las modalidades, ya que con los trabajos de auditoría se constató que la CONAVI no aseguró la disminución de la carencia de una vivienda adecuada.

Además, respecto del PEV, si bien las ROP para el ejercicio fiscal 2021 del programa señalan que la Comisión puede autorizar proyectos institucionales, proyectos extraordinarios y cualquier otro proyecto que sea de acuerdo a su objeto y para el desarrollo del sector vivienda y para su presentación se debe elaborar un análisis normativo y técnico, por lo que la CONAVI remitió dichos análisis; no obstante, no fue posible constatar que éstos permitan determinar la contribución en la consecución del objetivo “Contribuir a reactivar las economías locales y la generación de empleo en la industria de la construcción en materia de vivienda, mediante la entrega directa de apoyos económicos a familias de bajos ingresos, que permitan reducir el rezago habitacional de mejoramiento y ampliación de vivienda en zonas urbanas de mayor marginación ubicadas en los municipios prioritarios definidos por la Sedatu”, ya que refieren las características generales del proyecto. Por lo que las observaciones persisten.

En tanto a los hallazgos identificados en la revisión de la Cuenta Pública 2021, que no permitieron a la comisión determinar la contribución de las acciones realizadas para disminuir la carencia de la vivienda adecuada, se emitió el oficio dirigido al Órgano Interno de Control en la Comisión Nacional de Vivienda, en términos de lo establecido en el artículo 7, fracción I, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas. Dicha notificación se integra en el resultado núm. 10 “Disminución de la carencia de una vivienda adecuada”, del informe de la auditoría núm. 75 “Programa de Vivienda Social: Modalidad Autoproducción.

A efecto de no duplicar las recomendaciones al desempeño derivadas de dicho análisis, éstas se vinculan con las 2021-1-15QCW-07-0075-07-013 y 2021-1-15QCW-07-0075-07-014 del resultado núm. 10 del informe de la auditoría núm. 75 “Programa de Vivienda Social: Modalidad Autoproducción”.

8. Economía del Gasto del Programa De Vivienda Social

Administrar los recursos del programa con eficiencia, eficacia y transparencia, conforme a los mandatos establecidos en la normativa presupuestaria y operativa, permitiría asegurar la confiabilidad entre los registros internos de la entidad y lo reportado en los documentos de rendición de cuentas.

Los hallazgos de la auditoría demostraron áreas de oportunidad por instrumentar por la CONAVI en la operación del Pp S177 “Programa de Vivienda Social” en 2021, debido a lo siguiente:

En 2021, respecto de las adecuaciones presupuestarias, al Pp S177 “Programa de Vivienda Social” se constató que la CONAVI realizó 79 adecuaciones presupuestarias (35 ampliaciones y 40 reducciones), por un monto de 144,985.5 miles de pesos que, sumado con el presupuesto original de 4,148,396.8 miles de pesos reportados en la Cuenta Pública (CP) 2021, da un total de 4,293,382.3 miles de pesos, 300,000.0 miles de pesos menor que el presupuesto ejercido, sin identificar lo referente a 4 movimientos. En cuanto a las Cuentas por Liquidar Certificadas, la CONAVI realizó 315 (4,856,073.9 miles de pesos) y reintegró 218,579.2 miles de pesos por la cancelación de subsidios en el esquema de cofinanciamiento (4,637,494.7 miles de pesos), difiriendo de lo reportado en la CP 2021 (44,112.5 miles de pesos). Referente al presupuesto asignado y ejercido por modalidad, línea de apoyo y línea de apoyo complementaria no fue posible identificarlo con certeza en las modalidades de reconstrucción y reubicación de vivienda.

Con motivo de la Reunión de Presentación de Resultados Finales y Observaciones Preliminares, mediante el oficio núm. QCW.40.2/014/2023, del 19 de enero de 2023, la CONAVI indicó que registra los movimientos presupuestarios en los sistemas globalizadores de la SHCP, en cumplimiento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. No obstante, la comisión careció de la evidencia documental de las adecuaciones presupuestarias, correspondientes a 300,000.0 miles de pesos.^{17/}

A efecto de no duplicar la recomendación al desempeño derivada de dicho análisis, ésta se vincula con la 2021-1-15QCW-07-0075-07-015 del resultado núm. 11 del informe de la auditoría núm. 75 “Programa de Vivienda Social: Modalidad Autoproducción”.

9. Rendición de cuentas del Pp S177 “Programa de Vivienda Social”

La rendición de cuentas permite conocer el avance en el cumplimiento de los objetivos y metas del programa, vinculadas con el ejercicio de los recursos y la atención al problema

^{17/} Si bien la CONAVI careció de la evidencia documental de las adecuaciones presupuestarias, correspondientes a 300,000.0 miles de pesos, en un ejercicio interno realizado en este órgano fiscalizador en las distintas áreas auditoras encargadas de la revisión al Pp S177 “Programa de Vivienda Social”, se pudo constatar la existencia de la evidencia documental de los movimientos presupuestarios, correspondientes a 300,000.0 miles de pesos, por lo que la recomendación al desempeño se modificó.

social o público que se pretende solucionar, así como con los establecidos en la planeación nacional.

En 2021, aun cuando la CONAVI incluyó información relativa a la operación del Programa de Vivienda Social en los documentos de rendición de cuentas, la evidencia documental recabada muestra que la entidad cuenta con áreas de oportunidad, debido a lo siguiente:

- En la Cuenta Pública 2021, se estableció que por medio del Pp S177 se otorgaron 78,075 subsidios, lo cual difería con la información remitida por parte de CONAVI, a lo cual indicó que “Se aclara que la información es generada por diferentes áreas y momentos, obteniendo la información del SAP, y debido a que éste se alimenta constantemente, se generan variaciones en la información tomada para las bases de datos requeridas.” Por lo que no fue posible corroborar que lo reportado en la Cuenta Pública 2021 correspondiera con los subsidios otorgados.
- En el Cuarto Informe Trimestral del Programa de Vivienda Social del S177 2021, se reportó que, de los 78,104 subsidios programados, se entregaron 78,064 apoyos sin que se reportaran las causas correspondientes del por qué no se logró la meta programada.
- En el Tercer Informe de Labores de la SEDATU 2020-2021 se señaló que se atendió la carencia de una vivienda adecuada de la población beneficiaria del Programa, a través del otorgamiento de 4,484 (38.9%) subsidios para ampliación de vivienda; 3,980 (34.5%) subsidios para vivienda nueva; 2,771 (24%) subsidios para mejoramiento de vivienda; 201 (1.7%) subsidios para reconstrucción parcial y total de vivienda, y otros 90 (0.9%) subsidios para reubicación y rehabilitación de vivienda con sistemas constructivos tradicionales; sin embargo, no fue posible identificar los apoyos otorgados por las modalidades de operación que se integran en el programa (adquisición, autoproducción, reubicación, reconstrucción, mejoramiento integral sustentable y mejoramiento de unidades habitacionales) ni su contribución en la atención de la disminución de la carencia de una vivienda adecuada.

Con motivo de la Reunión de Presentación de Resultados Finales y Observaciones Preliminares, mediante el oficio núm. QCW.40.2/014/2023, del 19 de enero de 2023, la CONAVI indicó que, derivado de las observaciones realizadas, con el fin de fortalecer el ejercicio de transparencia y rendición de cuentas, en el Tercer Informe Trimestral del Programa de Vivienda Social 2022 y el Segundo Informe de Gestión de la Dirección General 2022, se publicó el otorgamiento de los subsidios por modalidad. No obstante, del análisis de los documentos, se observa que en el Tercer Informe Trimestral del PVS 2022, únicamente en el esquema de Subsidio 100% Conavi, Producción Social de Vivienda Asistida (PSVA), se reportó en un cuadro los subsidios por modalidad, y, en otro adicional los subsidios otorgados por línea de apoyo, pero no realizó el mismo ejercicio para los esquemas de cofinanciamiento y Proyecto Emergente de Vivienda. Por lo que, aun cuando en las ROP del PVS se expone la trazabilidad “esquema de operación-modalidad-línea de apoyo-línea de apoyo complementaria”, en la que puede operar el programa, en los documentos de rendición de cuentas persiste la exposición de los resultados de la operación del mismo de manera aislada,

sin exponer dicha trazabilidad, como en el caso del Segundo Informe de Gestión de la Dirección General 2022, en donde en el cuadro 6, 7 y 8 se exponen los subsidios otorgados por modalidad, línea de apoyo y línea de apoyo complementaria, respectivamente, de manera separada y sin indicar a que esquema de operación pertenecen. Derivado de lo anterior, la observación persiste.

A efecto de no duplicar la recomendación al desempeño derivada de dicho análisis, ésta se vincula con la 2021-1-15QCW-07-0075-07-018 que se encuentra en el resultado núm. 12 del informe de la auditoría núm. 75 “Programa de Vivienda Social: Modalidad Autoproducción”.

10. Evaluación del Control Interno

En la primera norma “Ambiente de Control”, la CONAVI dispuso y difundió los códigos de ética y conducta institucional, contó con mecanismos asociados a la difusión de los códigos de ética y de conducta; respecto del Pp S177, si bien contó con la normativa interna, el manual de organización y los procedimientos actualizados, la MIR del programa, no permitió realizar una valoración del desempeño del programa, debido a que no permite la consecución de los objetivos.

En la Norma Segunda, “Administración de Riesgos”, la CONAVI contó con el Programa Institucional 2020-2024 (PI 2020-2024), en donde se encuentran establecidos los objetivos institucionales, así como las estrategias y acciones puntuales para llegar a su consecución. Sin embargo, la Comisión no dispuso de la evidencia sobre los mecanismos para considerar los tipos y factores de corrupción, fraudes, abusos o desperdicios que pueden ocurrir en la operación del Pp S177.

En la Norma Tercera “Actividades de Control”, la comisión contó con actividades preventivas y correctivas para poder cumplir con sus objetivos; sin embargo, no se indicó si en la operación del Pp S177 se establecieron actividades de control alternativas; implementó actividades de control de seguridad relacionadas con permisos de acceso a las TIC’S, un sistema para que el procesamiento de la información fuera válida y de calidad; además si bien, contó con el manual de operación de los sistemas de información, éste no fue claro en cómo las actividades de control vinculadas con las TIC’S coadyuvarían al cumplimiento de metas y objetivos del Pp S177; asimismo no documentó la sistematización para el registro de las intervenciones de subsidio que se autorizan a través del Comité de Financiamiento, mediante una serie de validaciones que permiten contar con información de calidad de los beneficiarios y de las intervenciones de vivienda.

En relación con la Cuarta Norma “Información y Comunicación”, durante la auditoría se identificaron áreas de oportunidad respecto de la generación y difusión de información relevante y de calidad, respecto de la identificación y cuantificación de la población prioritaria del programa por entidad federativa; en la identificación del presupuesto asignado y ejercido por modalidad, esquema de financiamiento, línea de apoyo y línea de apoyo complementaria; en el adecuado registro de los beneficiarios por modalidad apoyada, así como de las acciones de seguimiento.

Referente a la Quinta Norma “Supervisión y Mejora Continua”, no se indicó el grado de contribución a mejorar la calidad en el desempeño de las operaciones, la salvaguarda de los recursos públicos, la prevención de la corrupción, la oportuna resolución de los hallazgos de auditoría y de otras revisiones, así como a la idoneidad y suficiencia de los controles implementados para la operación del Pp S177. Asimismo, la CONAVI mencionó que realizó evaluaciones al Sistema de Control Interno para poder atender con diligencia las causas raíz de las debilidades detectadas, asignando responsables para la solución de éstos; sin embargo, la información y documentación proporcionada no fue suficiente.

Con motivo de la Reunión de Presentación de Resultados Finales y Observaciones Preliminares, del análisis de la información proporcionada por la CONAVI, mediante el oficio núm. QCW.40.2/014/2023, del 19 de enero de 2023, en relación con los resultados que integran el presente informe, se determinó que las deficiencias persisten, ya que no garantizó que cuenta con mecanismos para registrar información útil, relevante y de calidad, que comprueben el cumplimiento de los aspectos considerados en las cinco Normas de Control Interno, de lo anterior la observación persiste.

A efecto de no duplicar la recomendación al desempeño derivada de dicho análisis, ésta se vincula con la 2021-1-15QCW-07-0075-07-019 del resultado núm. 13 del informe de la auditoría núm. 75 “Programa de Vivienda Social: Modalidad Autoproducción”.

Consecuencias Sociales

En 2021, en el marco del Programa presupuestario S177 “Programa de Vivienda Social”, las gestiones de la CONAVI limitaron su contribución a garantizar la disminución de la carencia de la vivienda adecuada y el derecho a la misma, debido a que contó con una cobertura marginal, ya que los 4,176 subsidios otorgados correspondieron al 0.06% respecto de los 7,405,155 hogares de bajos ingresos cuantificados como población objetivo, lo anterior aunado a las deficiencias en la operación de las seis modalidades que integraron el programa en el año de revisión.

Resumen de Resultados, Observaciones y Acciones

Se determinaron 10 resultados, de los cuales, en 10 no se detectaron irregularidades.

Dictamen

El presente se emite el 19 de enero de 2023, fecha de conclusión de los trabajos de la 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 el otorgamiento de subsidios para el mejoramiento de vivienda, a efecto de determinar la efectividad en la atención del problema público y en el cumplimiento de los objetivos comprometidos. Se aplicaron los procedimientos y las pruebas que se estimaron necesarios, en consecuencia, existe una base razonable para sustentar este dictamen.

De acuerdo con el Programa institucional de la CONAVI 2020-2024, tiene como punto de referencia el ejercicio del derecho de la población mexicana a una vivienda adecuada, por lo que el objetivo prioritario es disminuir la carencia de una vivienda adecuada de la población en situación de vulnerabilidad por condiciones sociodemográficas, por riesgo o por precariedad de su vivienda. Tienen prioridad de atención los hogares que se encuentren en alguna de las siguientes situaciones: personas que habiten en zonas de población mayoritariamente indígena; mujeres jefas de hogar; población que haya sido afectada por fenómenos naturales perturbadores; población asentada en situación de riesgo; población que habita en zonas urbanas o rurales con alto o muy alto índice de marginación y/o en zonas con altos índices de violencia e inseguridad; grupos sociales en situación de vulnerabilidad por riesgo, por ingreso o por condiciones sociodemográficas y, migrantes mexicanos en el extranjero y de retorno.

Para atender el problema anteriormente consignado la Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI) instrumentó en 2021 el Programa presupuestario (Pp) S177 “Programa de Vivienda Social”, mediante el cual otorgó subsidios bajo dos esquemas de operación, Subsidio CONAVI 100% y Cofinanciamiento con y sin crédito que consideraron seis modalidades: adquisición, autoproducción, reubicación, reconstrucción de vivienda, mejoramiento integral sustentable y mejoramiento de unidades habitacionales.

Los resultados de la fiscalización mostraron que, en 2021, la CONAVI contó con áreas de mejora en la operación del Pp S177 “Programa de Vivienda Social”, debido a lo siguiente:

Respecto del diseño de las Reglas de Operación (ROP) del Pp S177 “Programa de Vivienda Social”, se identificó que no se sujetaron a lo establecido en la normativa que regula los criterios para el otorgamiento de subsidios, en cuanto a la identificación y cuantificación de la población objetivo y prioritaria del Pp S177 por grupo específico; el establecimiento de los montos y porcentajes con base en criterios redistributivos, sin demérito de la eficiencia en el logro de los objetivos y tomando en cuenta las características de operación de los proyectos institucionales, extraordinarios y de atención a emergencias declaradas como parte de la operación del Pp; no se determinaron de forma clara los mecanismos para garantizar que los recursos se canalizaran exclusivamente a la población objetivo ni se aseguró del establecimiento de la temporalidad para el seguimiento y supervisión de los proyectos y de la evaluación de los beneficios económicos y sociales de su aplicación, lo que limitó la toma de decisiones para establecer mejoras en la operación del programa para el cumplimiento de su objetivo.

Además, si bien la CONAVI dispuso de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) del Pp S177 “Programa de Vivienda Social”, ésta no fue adecuada para evaluar la contribución del programa al cumplimiento del objetivo de disminuir la carencia de una vivienda adecuada de la población en situación de vulnerabilidad por condiciones sociodemográficas, por riesgo o por precariedad de su vivienda, debido a que se identificaron deficiencias relacionadas con la definición del problema, además del diseño de la MIR en su lógica vertical y horizontal.

En cuanto a la vinculación de la MIR con las ROP del programa, se determinó la falta de asociación entre los elementos del árbol del problema y el contenido de la introducción de las ROP; de la integración de las características de los bienes y servicios entregados por el programa en los Componentes de la MIR y en los objetivos específicos de las ROP; la correspondencia entre la mecánica operativa del programa y los objetivos e indicadores de nivel de Actividad de la MIR, así como la integración de los indicadores definitivos de Propósito y Componentes en las ROP.

Referente a la cobertura del programa, se identificó que, de acuerdo con el padrón de beneficiarios, se otorgaron 4,176 subsidios (subsidio CONAVI 100% y Cofinanciamiento) en 17 entidades federativas, dichos apoyos representaron la atención del 0.06% de la población objetivo determinada para 2021, además no se identificó una relación de atención de cobertura respecto de la población prioritaria debido a que la población prioritaria fue cuantificada por persona y no por hogares como se señaló en las ROP, por lo cual no se identificó el avance en la atención de ésta. Mediante el PEV se aplicaron 73,888 subsidios distribuidos en el mismo número de entidades, las cuales correspondieron a las aprobadas en los lineamientos que regularon su operación.

Asimismo, respecto de las evaluaciones realizadas al programa, en cuanto a las internas, con los informes emitidos no se pudo determinar cómo su información contribuyó a la toma de decisiones, respecto de la operación del Pp S177 para realizar ajustes en las modalidades o decidir sobre su cancelación; proponer acciones preventivas y de mejora, así como dar seguimiento periódico de los recursos ejercidos, acciones ejecutadas y metas alcanzadas, a fin de mejorar las condiciones de vida de la población beneficiada; en tanto que en las externas no documentó los mecanismos mediante los que se aseguraría de realizar la coordinación para establecer un pronunciamiento institucional sobre dichas evaluaciones.

En relación con el ejercicio del gasto del Pp S177, la CONAVI, en cuanto a las Cuentas por Liquidar Certificadas, realizó 315 (4,856,073.9 miles de pesos) y reintegró 218,579.2 miles de pesos por la cancelación de subsidios en el esquema de cofinanciamiento (4,637,494.7 miles de pesos), difiriendo de lo reportado en la Cuenta Pública 2021 (44,112.5 miles de pesos).

En cuanto a la operación específica de las modalidades de mejoramiento integral sustentable y de unidades habitacionales, con el análisis de la información remitida por la CONAVI se identificó que, en la primera minuta de la sesión ordinaria de 2021, del Grupo de Asignación Presupuestal (GAP), se le programó a la modalidad de mejoramiento integral sustentable, un presupuesto equivalente al 0.0171% (9.2 miles de pesos) del presupuesto otorgado al esquema de cofinanciamiento (54,000.0 miles de pesos), lo cual fue aprobado por dicho grupo mediante acuerdo formalizado con la firma de la minuta señalada, pero no se otorgó un porcentaje de operación para la referente al mejoramiento de unidades habitacionales; asimismo, en las subsecuentes tres minutas del GAP de 2021, no se identificó el establecimiento de metas o avance en líneas de apoyo vinculadas con las modalidades

señaladas, ni se evidenció el análisis y justificación ^{18/} realizado ante su Junta de Gobierno, comités y grupos de trabajo correspondiente a las ampliaciones o reasignaciones de los recursos designados al mejoramiento integral sustentable.

Por lo anterior, en 2021, no se ejercieron recursos en apoyos correspondientes a las modalidades de mejoramiento integral sustentable y de unidades habitacionales ni se identificó la importancia o necesidad de éstas para la atención del problema determinado por la comisión, puesto que los porcentajes de distribución del presupuesto, de acuerdo con el GAP, se estimaron con base en la operación del Programa Vivienda Social, en los esquemas: cofinanciamiento, Producción Social Vivienda Asistida y Subsidio Conavi 100%, en los ejercicios 2019 y 2020, lo que consigna que el mejoramiento integral sustentable y de unidades habitacionales pudieron no realizar acciones de vivienda en los tres ejercicios fiscales en los que ha operado el Pp S177 como “Programa de Vivienda Social” y, por lo tanto, limita su contribución a la disminución de la carencia de una vivienda adecuada y al derecho a la vivienda.

En opinión de la Dirección General de Auditoría de Desempeño a Programas Presupuestarios (DGADPP) con la evidencia recabada con los 5 informes de auditoría realizados al Pp S177 “Programa de Vivienda Social”, se identificó que es necesario revisar y perfeccionar su diseño en cuanto a la identificación y cuantificación de la población objetivo y prioritaria por grupo específico; el establecimiento de los montos para procurar la equidad entre regiones y entidades federativas, tomando en cuenta los proyectos especiales, estratégicos, institucionales, extraordinarios y emergentes, así como garantizar que los recursos se canalicen a la población objetivo; además de áreas de oportunidad, en cuanto a mecanismos de control para asegurar la adecuada operación del programa de acuerdo con los criterios de priorización que se definan y la correcta integración de los expedientes de beneficiarios, lo cual limitó las gestiones operativas enfocadas a mejorar las condiciones de vida de la población en situación de vulnerabilidad por condiciones sociodemográficas, por riesgo o por precariedad de su vivienda y disminuir la carencia de una vivienda adecuada.

Para 2021, se determinó que las modalidades de mejoramiento integral sustentable, así como el de unidades habitacionales no contribuyeron a la disminución de la carencia de una vivienda adecuada de la población en situación de vulnerabilidad por condiciones sociodemográficas, debido a que no se identificó la importancia o necesidad de éstas para la atención del problema determinado, al no entregarse subsidios en el año fiscalizado.

Con la atención de las recomendaciones al desempeño emitidas por la DGADPP, se busca que la CONAVI fortalezca sus mecanismos de control y procedimientos institucionales que faciliten el registro de información generada por sus distintas áreas, a fin de evitar

^{18/} Dicho proceso se estableció en el numeral 4.3.4. Criterios de asignación de los recursos del Programa, de las REGLAS de Operación del Programa de Vivienda Social para el ejercicio fiscal 2021.

discrepancias y homologar los universales por esquemas, modalidades y líneas de apoyo que definan para la instrumentación de sus gestiones ordinarias, especiales, extraordinaria, institucionales y emergentes, de ejercicios subsecuentes; además de facilitar la toma de decisiones para perfeccionar el diseño de la operación del Pp y determinar su contribución a la disminución de la carencia de una vivienda adecuada de la población en situación de vulnerabilidad por condiciones sociodemográficas, por riesgo o por precariedad de su vivienda.

Servidores públicos que intervinieron en la auditoría:

Director de Área

Director General

Lic. Olivia Valdovinos Sarabia

Lic. 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.

Apéndices

Procedimientos de Auditoría Aplicados

1. Verificar que, en 2021, el diseño de las Reglas de Operación del Pp S177 "Programa de Vivienda Social" se ajustó a lo establecido en el ordenamiento legal aplicable, a fin de que los subsidios otorgados por la CONAVI estuviesen sujetos a los criterios de objetividad, equidad, transparencia, publicidad, selectividad y temporalidad.
2. Verificar que, en 2021, el Diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados del Pp S177 se ajustó a lo señalado en las directrices del Sistema de Evaluación del Desempeño, así como en la normativa que regula la presupuestación en materia de subsidios.
3. Verificar que, en 2021, la CONAVI contó con mecanismos de control que garantizaran la vinculación entre los elementos de las ROP y de la MIR del Pp S177 para el diseño, seguimiento y operación del programa.

4. Constatar que, para 2021, la CONAVI asignó y ejerció recursos para la implementación de acciones de vivienda en las modalidades de mejoramiento integral sustentable y de unidades habitacionales, así como la pertinencia de estas dos modalidades en la contribución al cumplimiento de los objetivos del Pp S177.
5. Comprobar que, en 2021, la CONAVI dispuso de mecanismos y procedimientos para realizar evaluaciones internas a la operación del Pp S177, así como para la atención de los aspectos susceptibles de mejora como resultado de las externas.
6. Constatar que, en 2021, la CONAVI contó con mecanismos para determinar el avance en la cobertura de atención de los apoyos otorgados para realizar acciones de vivienda mediante el Pp S177, conforme a la población objetivo y prioritaria afectada por el rezago habitacional o la necesidad de vivienda.
7. Revisar que, en 2021, la comisión dispuso de mecanismos para determinar el grado de disminución de la carencia de una vivienda adecuada, mediante la operación del Pp S177.
8. Evaluar, en 2021, la ejecución de los recursos autorizados a la CONAVI, para la operación del Pp S177.
9. Comprobar que, en 2021, la CONAVI implementó mecanismos para informar los resultados relacionados con la operación del Pp S177, mediante sus seis modalidades, de acuerdo con los objetivos y metas determinados.
10. Verificar que, en 2021, la CONAVI contó con un Sistema de Control Interno, eficaz y eficiente, ajustado a la normativa aplicable.

Áreas Revisadas

La Comisión Nacional de Vivienda.