



Tabla de Contenido

Tabla de Contenido	1
Objetivo General	2
Temas de Evaluación	2
1 Evaluación del Diseño	2
1.1 Características del Programa	2
1.2 Análisis de la contribución del programa a los objetivos estratégicos de la dependencia y/o entidad, así como a los objetivos nacionales.	5
1.3 Evaluación y análisis de la matriz de indicadores	15
1.4 Población potencial y objetivo	23
1.5 Análisis de la vinculación de las Reglas de Operación (ROP) o normatividad aplicable con los objetivos del programa	25
1.6 Posibles coincidencias, complementariedades o duplicidades de acciones con otros programas federales.....	26
1.7 Conclusiones de la Evaluación de Diseño	28
1.8 Cambios realizados a las Reglas de Operación	30
1.8.1 Conclusiones generales de las modificaciones a las ROP de agosto:	50
1.8.2 Conclusiones específicas de las modificaciones a las ROP de agosto:	51
2 Evaluación de Operación.....	60
2.1 Análisis de las ROP	61
2.1.1 Selección de beneficiarios.....	61
2.1.2 Solicitud de apoyos.....	61
2.1.3 Tipos de apoyos	62
2.1.4 Ejecución	63
2.2 Mejora y simplificación regulatoria	64
2.3 Organización y gestión	64
2.4 Administración financiera	65
2.5 Eficacia, eficiencia, economía operativa del programa	65
2.5.1 Eficacia	66
2.5.2 Eficiencia	68
2.5.3 Economía.....	69
2.6 Sistematización de la información	70
2.7 Cumplimiento y avance en los indicadores de gestión y productos.....	71
2.8 Rendición de cuentas y transparencia	71
2.9 Conclusiones de la Operación	72
2.9.1 De la Operación.....	72
2.9.2 De la selección de beneficiarios	72
2.9.3 De la solicitud de apoyos.....	73
2.9.4 De los tipos de apoyos	73
2.9.5 De la Ejecución	73
2.9.6 De la mejora y simplificación regulatoria	74
2.9.7 De la organización y gestión	74
2.9.8 De la administración financiera	74
2.9.9 De la Eficacia, eficiencia, economía operativa del Programa	74
2.9.10 De la sistematización de la información.....	75
2.9.11 Del Cumplimiento y avance en los indicadores de gestión y productos.....	76
2.9.12 De la rendición de cuentas y transparencia	76
3 Experiencias Internacionales.....	77
4 Fortalezas y Debilidades	79



Objetivo General

Evaluar mediante trabajo de gabinete y apoyado en información proporcionada por el programa, el diseño del Programa de Esquemas de Financiamiento y Subsidio Federal para Vivienda, así como realizar el análisis de su operación. Lo anterior, con el fin de que las recomendaciones que se emitan puedan retroalimentar el diseño y la gestión del Programa.

Temas de Evaluación

Para el caso del diseño, la evaluación se divide en seis temas: (1) características del programa, (2) contribución a los objetivos estratégicos, (3) matriz de indicadores, (4) población potencial y objetivo, (5) vinculación con las ROP, y (6) coincidencias, complementariedades y duplicidades.

En el caso de la operación, el análisis se divide en ocho temas (1) análisis de las ROP o normatividad aplicable, (2) mejora y simplificación regulatoria, (3) organización y gestión, (4) administración financiera, (5) eficacia, eficiencia, economía operativa del programa, (6) sistematización de la información, (7) cumplimiento y avance en los indicadores de gestión y productos, (8) rendición de cuentas y transparencia.

1 Evaluación del Diseño

1.1 Características del Programa¹

Programa de Esquemas de Financiamiento y Subsidio Federal para Vivienda es un programa de la Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI) (en adelante Programa) que se origina en el año 2007². Su objetivo, a nivel de propósito, es que: “La Población de Bajos Ingresos tenga acceso a un Financiamiento para Vivienda”³. Las personas de bajos ingresos están definidas como: solicitantes de crédito ante cualquiera de las Entidades Ejecutoras que cumplan con los requisitos de participación establecidos en estas Reglas para las diversas modalidades de vivienda.⁴ Se entiende acceso a un financiamiento para vivienda, como un proyecto de financiamiento tripartito (subsidio, crédito comercial y ahorro previo) que contempla una vivienda nueva o usada, mejoramiento de vivienda, adquisición de lote con servicios, autoconstrucción de vivienda, primas o comisiones del seguro o garantía de crédito y fenómenos naturales que originen desastres. Este Programa opera a nivel nacional y no cuenta con un plazo de término definido, en principio su vigencia sólo está sujeta a la disponibilidad presupuestaria que autorice la Cámara de Diputados.

¹ Ver anexo 1.3 Marco Teórico y Diseño del Programa

² Lunes 19 de febrero de 2007 Diario Oficial de la Federación.

³ Según Matriz de Marco Lógico del Programa (MML)

⁴ Lunes 19 de febrero de 2007 Diario Oficial de la Federación.

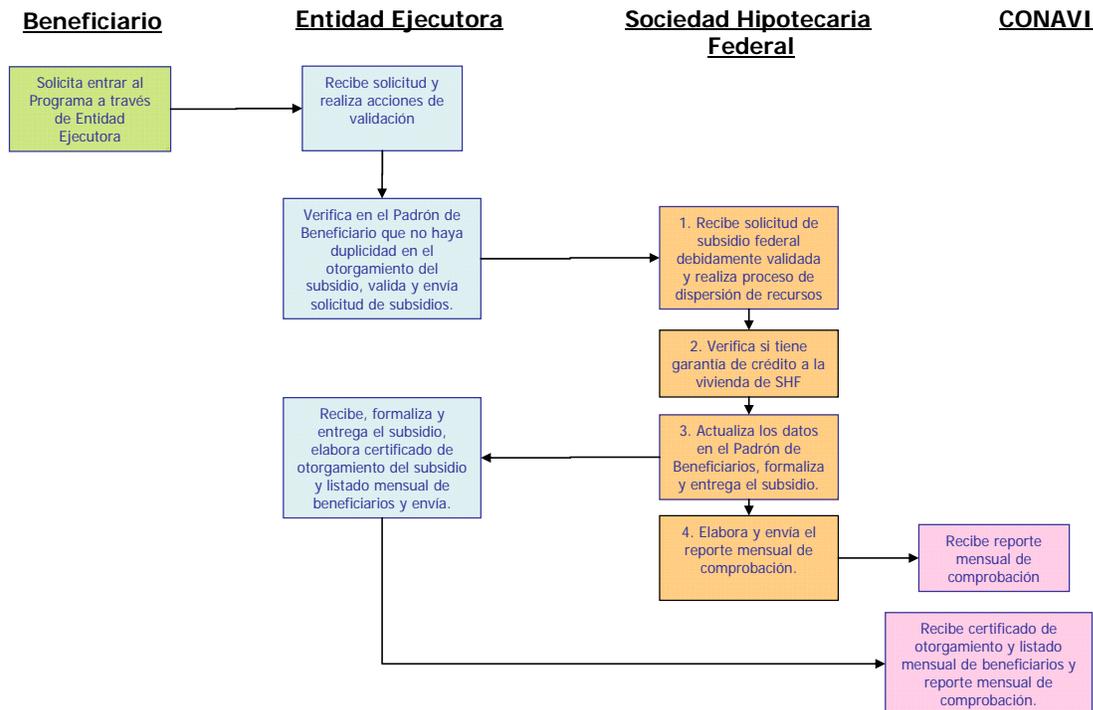


Contempla como componente para el cumplimiento de su propósito al: Apoyo Económico entregado a la Población de Bajos Ingresos para la Adquisición de Vivienda nueva o usada, Lotes con Servicios, Autoconstrucción y Mejoramientos.

Las instituciones involucradas en la ejecución del programa son las siguientes:

- La Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI), allí opera el equipo encargado de la administración del Programa a nivel central.
- La Sociedad Hipotecaria Federal (SHF), la cual está encargada de la disposición y dispersión de los recursos fiscales provenientes de Conavi a las Entidades Ejecutoras a partir de la administración del padrón de beneficiarios.
- Las Entidades Ejecutoras (EE)-las establecidas en las ROP del Programa.
- A continuación se presenta diagrama de operación del programa:

Diagrama de Operación



El Programa se propone facilitar la generación de las soluciones habitacionales, siguientes:

1. Adquisición de vivienda nueva o usada sin cofinanciamiento.



2. Adquisición de vivienda nueva y usada en cofinanciamiento.
3. Autoconstrucción.
4. Mejoramiento de vivienda.
5. Adquisición de lote con servicios mínimos.

Los requisitos del Programa para que los solicitantes tengan acceso al subsidio son los siguientes:

- Cualquier persona sin distinción alguna de género, que califique para obtener un crédito para acceder a las modalidades del programa que satisfaga su necesidad de vivienda.
- Declaratoria del solicitante de que dispone y está dispuesto al aporte de los recursos exigidos como ahorro previo para acceder al Programa de subsidio federal, de acuerdo a lo indicado en el numeral 3.4.2. de ROP.
- Para los derechohabientes del Infonavit, Fovissste u otra Entidad Ejecutora, sólo podrá otorgarse un subsidio federal por hogar, no obstante que sean derechohabientes en uno o varios de los organismos citados o hayan sido beneficiados con un crédito mancomunado.
- Contar con Cédula Única de Registro de Población (CURP) o Matrícula Consular.
- Declaratoria de no haber sido beneficiario de algún subsidio federal para adquisición o autoconstrucción de vivienda.

El programa se fundamenta implícitamente en los siguientes principios rectores:

- **Focalización** en las personas u hogares de bajos ingresos acorde con su capacidad de crédito, que les permita hacer uso de las alternativas habitacionales de este programa, que tengan capacidad de ahorro y que no hayan accedido a subsidio habitacional.
- **Coinversión**: esquema de financiamiento tripartita integrado por tres conceptos básicos: crédito, ahorro previo y subsidio.
- **Inversión**: inyección directa de recursos monetarios al sector vivienda, vía el subsidio, ya que los recursos del programa hacen efectiva la oferta habitacional a través de los desarrolladores de vivienda.



1.2 Análisis de la contribución del programa a los objetivos estratégicos de la dependencia y/o entidad, así como a los objetivos nacionales.

1.2.1 Justificación del Programa

El Programa de Esquemas de Financiamiento y Subsidio Federal para Vivienda se originó a partir de la necesidad de identificar alternativas de financiamiento para vivienda (bajo el concepto del artículo 47 de la Ley de Vivienda), a efecto de que la población de bajos ingresos tenga acceso a un crédito que le permita adquirir una vivienda o bien realizar mejoras a la que ya tiene, autoconstruir y/o adquirir un lote con servicios mínimos.

Los resultados de la política habitacional en la administración pasada, mostraron éxitos significativos en la reducción del rezago habitacional. Se destacan a continuación algunos de estos efectos:

- En los últimos años, el sector de la vivienda registró cambios profundos que le permitieron su transformación en una actividad moderna y en expansión. El proceso de reestructuración del sector consistió en crear una estructura básica de despegue la cual se integró con los siguientes aspectos clave: 1) estabilidad macroeconómica, 2) implementación de nuevos programas de financiamiento, 3) Ley de Vivienda, y 4) Miscelánea de Garantías, lo cual permitió elevar los índices de financiamiento habitacional a niveles cercanos a los 750 mil créditos anuales. Registrándose un incremento de 250 mil sobre el promedio anual de los últimos 6 años. Ello significa que se logró colocar un 50 por ciento más créditos.
- El Gobierno Federal impulsó la creación de todo un andamiaje institucional que se han constituido como los pilares de la nueva política de vivienda, la cual se vino a consolidar con la promulgación de la Ley de Vivienda en julio de 2006: 1) la Comisión Nacional de Vivienda, misma que se transformó en organismo descentralizado no sectorizado, como instancia responsable de definir, coordinar, conducir y evaluar la política de nacional de vivienda; y, 2) se establece el Sistema Nacional de Vivienda, el cual está integrado por el Consejo Nacional de Vivienda, la Comisión Intersecretarial de Vivienda, los Organismos Nacionales de Vivienda, la Conavi y los gobiernos de los Estados y los Municipio, así como los sectores social y privado.
- De esta manera, en los primeros seis años del presente siglo, se alcanzaron cifras máximas históricas en el rubro de adquisición de vivienda, durante los cuales se financió la compra de más de 3.06 millones de viviendas, y 1.37 millones de mejoramientos habitacionales.



Lo anterior fue posible gracias a la maduración acelerada del sistema de financiamiento para la vivienda en esos seis años, el cual hoy podría establecer los mecanismos necesarios para atender un segmento del mercado que por su nivel de ingreso aún no ha sido bancarizado, por lo que este programa pretende constituirse como un factor de enlace financiero para conjugar el crédito, ahorro de los beneficiarios y el subsidio, a efecto de generar un mecanismo integrador que posibilite el acceso de personas de bajos ingresos al sector hipotecario.

1.2.2 Contribución con el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012⁵

La Ley de Planeación establece en su artículo 21, que el Plan Nacional de Desarrollo (PND) de cada nueva administración federal se debe emitir dentro de los 6 meses posteriores al inicio de la misma, por lo que el PND vigente fue emitido el 30 de mayo del presente, mientras que el Programa quedó instituido el 19 de febrero de 2007 con la publicación de sus Reglas de Operación en esa fecha en el Diario Oficial de la Federación.

Ya publicado el Plan Nacional de Desarrollo y analizado por el equipo evaluador, se observó que en su eje rector dos: Economía competitiva y generadora de empleos, establece como finalidad de la política económica lograr un crecimiento sostenido más acelerado y generar los empleos formales que permitan mejorar la calidad de vida de todos los mexicanos. Mejorar las condiciones de vida y las oportunidades de todos, especialmente de aquellos que viven en la pobreza, es un imperativo social. La insuficiencia de recursos económicos y la marginación impiden satisfacer las necesidades básicas y limitan la participación plena de los ciudadanos en los ámbitos político, social, económico y cultural.

De este eje se desprende el área estratégica de infraestructura para el desarrollo, la cual concibe a la infraestructura como fundamental para determinar los costos de acceso a los mercados, tanto de productos como de insumos, así como para proporcionar servicios básicos en beneficio de la población y de las actividades productivas, siendo así un componente esencial de la estrategia para la integración regional y el desarrollo social equilibrado

En este contexto se refiere a la vivienda como la base del patrimonio familiar y como el centro de la convivencia y desarrollo social. Una vivienda de calidad, con certidumbre jurídica sobre su propiedad, permite a las familias generar mayor riqueza, tanto para las generaciones actuales, como para las futuras.

⁵ PND 2007-2012



Dentro de este Eje se ubica el Objetivo 17: Ampliar el acceso al financiamiento para vivienda de los segmentos de la población más desfavorecidos así como para emprender proyectos de construcción en un contexto de desarrollo ordenado, racional y sustentable de los asentamientos humanos.

Para lograr este objetivo se establece la estrategia 17.2: Ampliar la cobertura de atención y las opciones de financiamiento a la vivienda y construcción. La disponibilidad de financiamiento para vivienda debe responder tanto a las diferentes necesidades, preferencias y prioridades de la población, como a la evolución que presenten las familias a lo largo de sus distintos ciclos. Para ello, es indispensable promover una mayor movilidad del patrimonio que permita a los hogares aspirar a mejorar el tamaño y características de su vivienda de acuerdo a su ingreso, capacidad de pago y necesidades específicas en cada etapa de su vida. Asimismo, es necesario fomentar el desarrollo de nuevos instrumentos y opciones de financiamiento que permitan a las empresas del sector conseguir los recursos suficientes para sus proyectos, así como diversificar el riesgo asociado a los mismos. El Gobierno Federal apoyará esta estrategia mediante el otorgamiento de seis millones de créditos para la construcción, adquisición o remodelación de vivienda.

Es en esta estrategia, principalmente, en donde el Programa se alinea al PND y contribuye, en el sentido de ofrecer opciones de crédito para la población de situación de pobreza. Sin embargo el Programa deja pendiente:

- La forma de contribuir directamente a desarrollar, de acuerdo al objetivo 17 del Eje Dos del PND y sus ROP⁶, un contexto de desarrollo ordenado, racional y sustentable de los asentamientos humanos

El Programa contribuye al PND en opciones financieras de forma clara, no así en temas como el de responder a las diferentes necesidades, preferencias y prioridades de la población de bajos ingresos, como a la evolución que presenten esas familias a lo largo de sus distintos ciclos, lo que permitiría ofrecer soluciones habitacionales que atiendan estas características mencionadas.

⁶ 1.Introducción de las ROP



1.2.3 Política sectorial a que pertenece el Programa⁷

De acuerdo a las definiciones institucionales de CONAVI, el Programa pretende responder a los siguientes objetivos en materia de vivienda:

- Contribuir al acceso de una vivienda digna a toda población, entendiendo por vivienda digna y decorosa la que cumpla con las disposiciones jurídicas aplicables en materia de asentamientos humanos y construcción, habitabilidad, salubridad y cuente con los servicios básicos y brinde a sus ocupantes seguridad jurídica en cuanto a su propiedad o legítima posesión, y contemple criterios para la prevención de desastres y la protección física de sus ocupantes ante los elementos naturales potencialmente agresivos.

Comentario: El Programa cuantitativamente aporta al cumplimiento de dicho objetivo al generar un sistema que permite a familias de escasos recursos que no han obtenido subsidio para vivienda, acceder a una solución habitacional, sin establecer criterios de sustentabilidad en términos de la vivienda a subsidiar, tales como: calidad, suelo eficiente, normalización, uso eficiente de recursos como agua y luz, entre otros.

- Conavi impulsa los principios de equidad e inclusión social de manera que toda persona, sin importar su origen étnico o nacional, el género, la edad, las capacidades diferentes, la condición social o económica, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias o el estado civil pueda ejercer su derecho constitucional a la vivienda.

Comentario: El Programa aporta a los principios anteriores, debido a que la cobertura es nacional y no se excluye por condición social, género o pensamiento a la población, sin embargo se observa lo siguiente:

- El programa carece de conocimiento sistematizado y focalizado de las necesidades de vivienda de la población de bajos ingresos, en virtud de que no existe un diagnóstico que tipifique a la población de bajos ingresos en los aspectos de: conformación del hogar, preferencias, ciclo de vida de las familias, ingreso, ahorro y capacidad de pago, entre otros. Contar con estos elementos permitiría al programa contribuir de forma integral a los objetivos institucionales de la CONAVI.

⁷ Ver Ley de Vivienda



1.2.4 Objetivos del Programa a nivel de fin y propósito⁸

Los objetivos del programa de acuerdo a la Matriz de Marco Lógico son los siguientes:

Fin: “Contribuir a que la población de Bajos Ingresos mejore su calidad de vida”.

Propósito: “La Población de Bajos Ingresos tiene acceso a un Financiamiento para Vivienda”.

1.2.5 Descripción de bienes y servicios (componentes) que entrega el Programa⁹

El Programa entrega un componente que se describe a continuación: Apoyo Económico entregado a la Población de Bajos Ingresos para la Adquisición de Vivienda, Lotes con Servicios, Autoconstrucción y Mejoramientos.

Se define “Apoyo Económico” o “Subsidio” como la ayuda estatal directa, que se otorga por una sola vez al beneficiario, sin cargo de restitución por parte de éste, y que constituye un complemento del ahorro que necesariamente deberá tener el beneficiario, destinado a proporcionar una solución habitacional a individuos o familias de bajos ingresos.

El monto de los subsidios que entrega el programa según el beneficiario y tipo de solución habitacional se señalan la tabla1:

Tabla 1. Apoyos del Programa¹⁰

Solución Habitacional	Concepto	El subsidio federal para...	
Adquisición de vivienda nueva o usada sin o con cofinanciamiento.	Crédito máximo alcanzado que sea menor o igual de \$120,500 pesos o su equivalente en unidades de inversión (UDIS) a plazo no menor a 20 años.	adquisición de vivienda nueva será hasta de: \$40,000	adquisición de vivienda usada será hasta de: \$43,000
	Crédito máximo alcanzado que sea mayor de \$120,500 pesos y menor o igual a	adquisición de vivienda nueva será hasta de: \$30,000	adquisición de vivienda usada será hasta de: \$33,000

⁸ Anexo 1.1 MML

⁹ ídem

¹⁰ Anexo 1.1 ROP



	\$180,500 pesos o su equivalente en UDIS a plazo no menor a 20 años.		
Autoconstrucción.	Crédito máximo alcanzado que sea menor o igual a \$51,000 pesos o su equivalente en UDIS, a un plazo no menor a 7 y no mayor a 10 años.	autoconstrucción será hasta de: \$36,000	
Mejoramiento de vivienda.	Crédito máximo alcanzado que sea menor o igual a \$17,000 pesos o su equivalente en UDIS, a un plazo no menor a 2 y no mayor de 3 años.	mejoramiento de vivienda será hasta de: \$12,000	
Adquisición de lote con servicios mínimos.	Crédito máximo alcanzado que sea menor o igual a \$41,000 pesos o su equivalente en UDIS a plazo no menor a 4 años y no mayor a 7 años.	lote con servicios mínimos será hasta de: \$30,000	
Caso INFONAVIT	Compra de vivienda económica.	\$37,000	
	Vivienda con un precio de venta superior a la vivienda económica pero menor a \$225,000	\$21,000	
	Construcción de vivienda en terreno propio	\$30,000	
	Mejoramiento	\$10,000	
El valor comercial derivado del avalúo que deberá ser pagado por el beneficiario de acuerdo con las prácticas crediticias vigentes, para la vivienda elegida por el mismo, no podrá ser superior a \$225,000 pesos y el del lote con servicios mínimos no podrá exceder de \$85,000 pesos. Tratándose de autoconstrucción el valor del proyecto determinado por la Entidad Ejecutora no podrá exceder de \$110,000 pesos sin considerar el valor			



del terreno y para mejoramiento de vivienda, el valor del proyecto no podrá exceder de \$35,000 pesos.

La operación se regulará a través del convenio de colaboración celebrado entre la CONAVI y SHF y de la firma de convenios de adhesión y acuerdos entre éstos y las Entidades Ejecutoras, así como lo establecido en los manuales de procedimientos anexos a las ROP.

La SHF en coordinación con la CONAVI dispersará los recursos destinados como subsidio federal en apego al convenio mencionado y al procedimiento de dispersión de recursos anexo a dicho instrumento jurídico.

La asignación de recursos federales para el Programa, se realizará de la siguiente forma:

- El solicitante del subsidio federal deberá realizar personalmente la solicitud ante la Entidad Ejecutora. No se permitirá que la solicitud se realice a través de gestor, representante, organización social o partido político, salvo tratándose de los nacionales residentes en el extranjero quienes podrán ser representados a través de su coacreditado.
- Las Entidades Ejecutoras enviarán las solicitudes validadas por ellas mismas a la SHF para su trámite con 72 horas de anticipación a la firma de la escritura pública mediante la cual se formalice la adquisición del bien, el otorgamiento del crédito y del subsidio federal, considerando para ello los días hábiles bancarios.
- SHF entregará los recursos del subsidio federal a las Entidades Ejecutoras salvo en los casos de Infonavit y Fovissste, a través del procedimiento operativo que acuerde con las mismas y dentro de las 72 horas posteriores a la recepción de la solicitud, considerando para ello los días hábiles bancarios.
- Las Entidades Ejecutoras elaborarán un listado de las personas que recibieron el subsidio federal y lo entregarán mensualmente a la Conavi, o en su caso a SHF, junto con la evidencia de la recepción del subsidio federal, dentro de lo que se puede considerar: un certificado; o derivado de la escrituración una constancia que expida el notario público de la declaración en la que el comprador de la vivienda, reconoce ser beneficiario de un subsidio federal; o la constancia que expida el notario público que corresponda, de inicio del trámite de inscripción en el Registro Público de la Propiedad respectivo. En dicha evidencia constarán, entre otros: los datos completos del beneficiario, el monto del crédito, el monto del subsidio federal otorgado, el tipo de solución habitacional, su costo, su ubicación, el monto del ahorro aportado y, en su caso, la Clave Única de Vivienda (CUV).
- La Entidad Ejecutora, o en su caso SHF, remitirá a CONAVI la relación de beneficiarios del subsidio federal, así como la evidencia de su recepción.
- La CONAVI incorporará la información recibida en esta última etapa y la integrará en el Padrón de Beneficiarios del Programa.



Requisitos a presentar por parte del solicitante:

- El apoyo lo podrá obtener cualquier persona sin distinción alguna de género, que califique para obtener un crédito para adquirir una vivienda nueva o usada, para autoconstrucción, para mejoramiento de vivienda, o adquirir un lote con servicios mínimos, que satisfaga su necesidad de vivienda.
- Declaratoria del solicitante de que dispone y está dispuesto al aporte de los recursos exigidos como ahorro previo para acceder al Programa de subsidio federal, de acuerdo a lo indicado en ROP.
- En el caso de que los solicitantes sean derechohabientes del Infonavit, Fovissste u otra Entidad Ejecutora, sólo podrá otorgarse un subsidio federal por hogar, no obstante sean derechohabientes en uno o varios de los organismos citados o hayan sido beneficiados con un crédito mancomunado.
- Contar con Cédula Unica de Registro de Población (CURP) o Matrícula Consular.
- Declaratoria de no haber sido beneficiario de algún subsidio federal para adquisición o autoconstrucción de vivienda.

1.2.6 Diagnostico del Programa ¹¹

El problema que da origen al Programa está bien identificado, debido principalmente a:

- Que existen viviendas inasequibles para el 46% de la población total del país que se encuentra en alguna situación de pobreza ¹².
- Esta población en situación de pobreza no ha logrado satisfacer sus necesidades habitacionales adecuadas a través de los otros programas ¹³.
- La oferta existente en el mercado de vivienda desplaza a los sectores más pobres, debido a que no mantienen una propensión marginal al ahorro suficiente.
- Se observa que coexisten postulantes con cierta capacidad económica insertos en el sector formal de la economía, junto a otros con alguna capacidad real de endeudamiento.

Comentario: si bien lo anterior se sustenta en un criterio económico y financiero, el Programa no cuenta con herramientas de medición que permitan conocer para fines de focalización, el perfil de la demanda.

¹¹ Anexo 1.2 Evaluación de Diagnostico

¹² Anexo 1.2 Indicadores, índice y grado de rezago social, estimaciones del CONEVAL con base en el II Censo de Población y Vivienda 2005.

¹³ Anexo 1.2 Vivienda Rural y Tu Casa.



En este contexto, la Población Potencial del programa se establece como: Las personas de bajos ingresos, que están definidas como: solicitantes de crédito ante cualquiera de las Entidades Ejecutoras que cumplan con los requisitos de participación establecidos en ROP para las diversas modalidades de vivienda, sin embargo esta definición debe ser vista a luz de la legislación que establece que la orientación de los apoyos económicos vía subsidio que otorga el Estado deben estar orientados a la atención de la población en pobreza,

Es muy importante destacar que el Programa, no considera como referencia técnica y social para establecer su población potencial y objetivo, la medición de pobreza de acuerdo a los artículos 18, 19 y 36 de la Ley General de Desarrollo Social, a efecto de dar cumplimiento a lo que establece la Ley de Vivienda en su artículo 61 primer párrafo, así como al 75 de la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaría.

La entrega de un subsidio en este contexto jurídico, corresponde a las familias que se ubican en situación de pobreza¹⁴, que demandan una atención integral partiendo de la base de que se trata de un sector de la población en situación de vulnerabilidad, en términos de: educación, acceso a la información, situación laboral, carencia de infraestructura, entre otros y que no han obtenido una solución habitacional a través de otros programas habitacionales existentes.

El Programa debería identificar de forma específica las características de la demanda de vivienda de la población en situación de pobreza o de “bajos ingresos”. Esta información es relevante a efecto de planificar y asignar recursos para definir con mayor precisión su población objetivo y establecer los alcances de su acción y desarrollo. La ausencia de estos datos hace que el Programa opere de manera significativa en función de la oferta institucional y esté regulado por el juego del mercado .

Un aspecto a considerar para futuro, de acuerdo al desempeño del Programa, es la caracterización cualitativa del “hogar” como unidad de atención, bajo las siguientes consideraciones:

- El hogar no es neutral en términos de género ya que es diferente en su composición y estructura: puede ser mono o biparental, tener jefatura masculina o femenina;
- Considera las distintas etapas de su ciclo de desarrollo (con hijos pequeños dependientes, con hijos grandes y otros integrantes adultos o mayores que aportan o no a la reproducción);

¹⁴ Anexo 1.2 Indicadores, índice y grado de rezago social, estimaciones del CONEVAL con base en el II Censo de Población y Vivienda 2005.



- Las características territoriales y étnicas de los hogares son factores que influyen y determinan sus condiciones de pobreza y precariedad habitacional de manera diferenciada, de acuerdo al artículo 62 de la Ley de Vivienda¹⁵.

Todo lo anterior, no responde solo a un marco legal, sino también a las siguientes razones en términos de diagnóstico:

- Para revelar la diversidad de sujetos a los que se dirige el programa, esto permite generar respuestas más *efectivas* (que respondan mejor a los intereses y necesidades específicos de los hogares) y más *igualitarias* (haciendo visible y desafiando las desigualdades existentes).
- Para asegurar que se cumpla adecuadamente el propósito del programa, específicamente en lo que se refiere al carácter integral de las soluciones habitacionales.(sector vulnerable)
- En la definición de la población potencial y objetivo, para definir metas precisas a evaluar.
- Para trabajar con información estadística desagregada de manera intencionada, sistemática y rigurosa.
- La selección de los hogares en relación con un puntaje de corte equivalente a la línea de pobreza, para ordenar según prioridad a los postulantes y para asegurar que éstos se encuentran dentro de los sectores de menores ingresos que requieren atención (ya sea sobre o bajo la línea de pobreza).
- La identificación de la oferta adecuada: ubicación y calidad para hogares en pobreza.
- La selección de proyectos habitacionales, bajo un conjunto de criterios en base a los cuales se otorgue un puntaje a los proyectos.

Todos los elementos anteriores conforman un adecuado diagnóstico para caracterizar la demanda que el Programa pretende atender, cuya consecuencia será la adecuada asignación del recurso en términos de ofrecer al beneficiario un activo que lo ayude a romper el círculo de la pobreza y una deuda adecuada a su nivel de ingreso.

¹⁵ Anexo 1.3 Oferta Institucional



1.3 Evaluación y análisis de la matriz de indicadores¹⁶

1.3.1 Lógica Vertical de la Matriz de Marco Lógico¹⁷

El propósito del Programa contribuye efectivamente al logro del fin por cuanto, si las familias de bajos recursos que no han podido obtener otras soluciones habitacionales existentes acceden mediante el Programa a soluciones, ello contribuirá a la superación de sus condiciones de pobreza y precariedad habitacional. Aumentando su calidad de vida.

Se define un componente para el cumplimiento del propósito: “Apoyo Económico entregado a la Población de Bajos Ingresos para la Adquisición de Vivienda, Lotes con Servicios, Autoconstrucción y Mejoramientos”.

El componente contribuye al logro del propósito, en la medida que apunta a la obtención material de una solución habitacional.

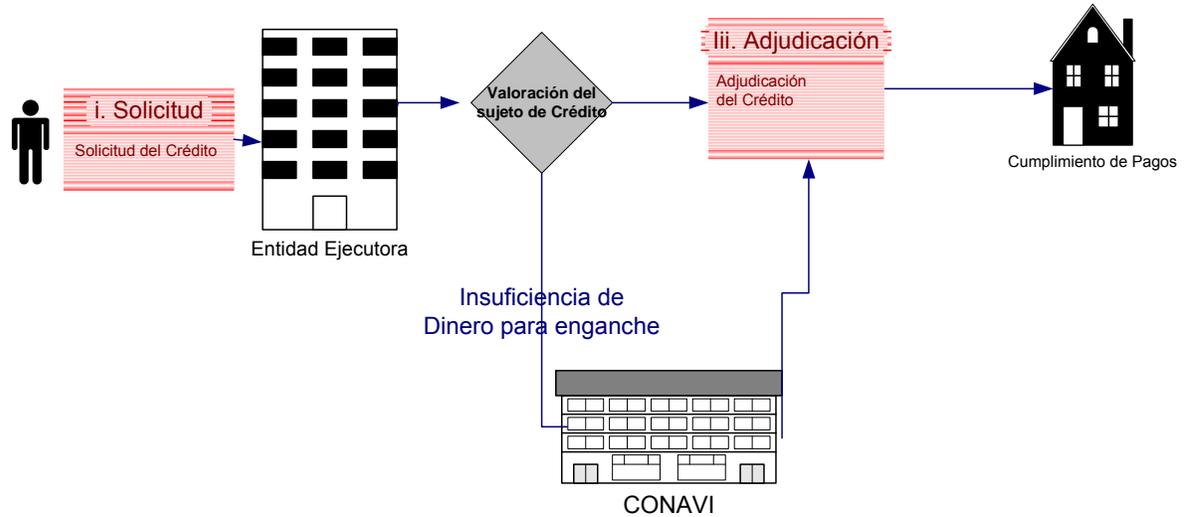
El componente es claro en su formulación; las actividades diseñadas definen un itinerario para la producción de las soluciones habitacionales financiadas a través de subsidios, crédito y ahorro previo, desde la identificación de Entidades que pueden ofrecer financiamiento para vivienda a población de bajos ingresos, operación de las Entidades Ejecutoras del Programa, difusión del Programa a la población de bajos ingresos para generar la demanda, transferencia de recursos a las Entidades Ejecutoras y seguimiento y valoración de las acciones del Programa.

El Programa presenta su Matriz de Marco Lógico (MML) de forma técnicamente adecuada dentro de su lógica vertical, sin embargo la MML obedece a una lógica institucional, es decir, ofrecer como producto principal, dentro del proceso de adquisición de un crédito hipotecario, la colocación de subsidios, sin considerar este proceso desde la óptica del beneficiario (ver diagrama 1.1).

Diagrama 1.1 Proceso de Solicitud de un Crédito de Acuerdo a la Actual Lógica Horizontal de Programa.

¹⁶ Anexo 1.3 ROP y MML Tabla, Anexo 1.3 Análisis de la oferta institucional, Anexo 1.3 Marco Teórico y Diseño del Programa.

¹⁷ Anexo 1.3 Análisis de la Matriz de Marco Lógico.



El proceso que tiene que desarrollar una persona para adquirir un crédito hipotecario, pasa por varias etapas básicas para que este proceso resulte exitoso, las cuales se mencionan a continuación:

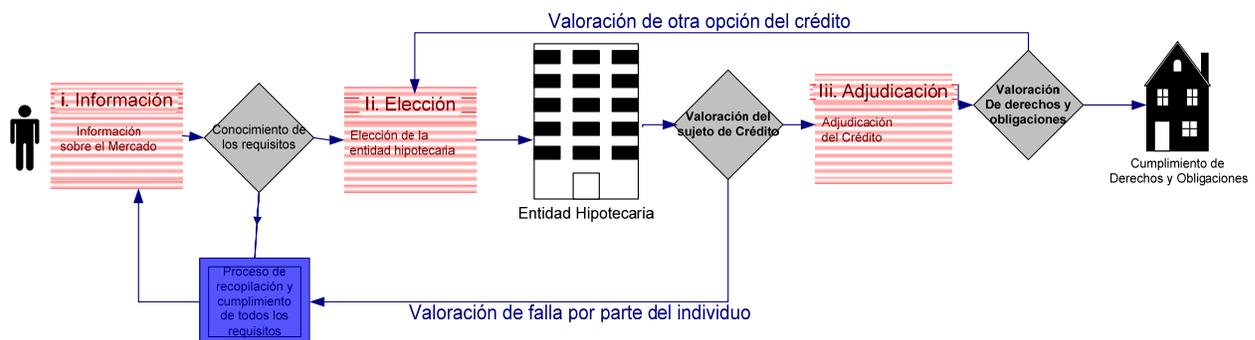
- i. **Información del mercado:** el individuo debe conocer todas las opciones que existen en el mercado, para poder elegir la mejor opción posible de acuerdo a sus necesidades, entendidas como: ubicación, calidad, perspectiva del futuro, sus recursos monetarios, etc.
- ii. **Elección de la entidad hipotecaria:** seleccionada una o más entidades hipotecarias que se adecuen a las necesidades del individuo, éste tendrá que conocer sus derechos y obligaciones que contraería, en caso de firmar un contrato.
- iii. **Valoración del sujeto de crédito:** una vez que el individuo tiene toda la información sobre derechos y obligaciones, presentará sus intenciones de solicitud de un crédito a la entidad hipotecaria, esta a su vez valorará si el

individuo puede cumplir con las obligaciones, siendo la más importante, la obligación pago inicial y mensual.

- iv. **Adjudicación del crédito:** si la entidad hipotecaria valora al individuo, como sujeto de crédito, este tendrá que valorar nuevamente los derechos y obligaciones a contraer, teniendo en cuenta que el fin último es la mejora en su calidad de vida.
- v. **Cumplimiento de obligaciones y derechos:** el individuo tendrá que estar al cuidado del cumplimiento de los sus derechos y así mismo el de sus obligaciones, entre ellas del pago puntual, esta obligación es de mediano a largo plazo.

El diagrama 1.2 ejemplifica las etapas anteriores.

Diagrama 1.2 Proceso básico de solicitud de un crédito hipotecario.



La comparación entre el diagrama 1.2 y 1.1, muestra que el programa solo interviene en la etapa de valoración del crédito. No considerando los procesos de información del individuo, así como el derecho a elección.

Comentario: se propone la modificación de la MML considerando el proceso del diagrama 1.1, el siguiente cuadro comparativo presenta las modificaciones propuestas.

Cuadro 1. Comparativo entre componentes actuales y propuestos.

Proceso que Atiende	Componentes Actuales	Componentes Propuestos
---------------------	----------------------	------------------------



Información sobre el Mercado	No lo considera	Información al ciudadano acerca de las características del programa, y de los requisitos mínimos que requiere para participar I.
Conocimiento de requisitos	No lo considera	El Usuario Recibe Orientación para una Adecuada Gestión de Solicitud del Crédito y Apoyo Económico.
Elección de hipotecaria	No lo considera	Diseño de página de internet con base de datos del programa y entidades habilitadas, capacitación interna y a las entidades cofinanciados, número 01-800, sistema información masivo
Valoración del sujeto de crédito	Apoyo Económico entregado a la Población de Bajos Ingresos para la Adquisición de Vivienda, Lotes con Servicios, Autoconstrucción y Mejoramientos	Población de Bajos Ingresos Recibe Apoyo Económico Gradual Aplicado al Crédito para la adquisición de Vivienda Población de Bajos Ingresos
Adjudicación del crédito	No lo considera	Recibe Apoyo Económico entregado a la Población de Bajos Ingresos para la Adquisición de Vivienda, Lotes con Servicios, Autoconstrucción y Mejoramientos
Valoración de derechos y obligaciones	No lo considera	Acceso a información del mercado
Cumplimiento de Derechos y Obligaciones	No lo considera	Evaluación de las soluciones habitacionales adquiridas.



La Matriz de Marco Lógico vigente, presenta dos supuestos, uno a nivel de propósito y otro a nivel del componente, los que se analizan a continuación.

A nivel de propósito: “Existe oferta de vivienda suficiente para la población de bajos ingresos”. Este supuesto se considera válido desde una perspectiva de mercado, sin embargo considerando que la problemática que da origen al Programa es exactamente una falla de mercado (demanda habitacional insatisfecha), se establece como componente sugerido que el Programa sistematice y evalúe la oferta con criterio de ubicación, características de la población objetivo y calidad de la vivienda en términos de sustentabilidad.

A nivel del componente se plantean tres supuestos:

- La Entidades Ejecutoras tienen la capacidad instalada de gestión para atender a la demanda para vivienda.

Este supuesto es válido. El programa ha operado con base en las entidades ejecutoras, en ellas recae la identificación y realización de beneficiarios.

- Las personas que quieren participar en el Programa cuentan con el ahorro previo suficiente.

Este supuesto es válido, pues el Programa establece como requisito el ahorro previo por parte de los posibles beneficiarios, esto deja a cargo de las personas el poder detonar el proceso y alcanzar el objetivo del programa.

- Existe interés en la Población de Bajos Ingresos por participar.

Este supuesto es válido, de acuerdo a la lógica establecida por el Programa, pues no se establece ningún sistema para generar información suficiente y que la población objetivo se interese por participar.

1.3.2 Lógica Horizontal de la Matriz de Marco Lógico

Los indicadores que presenta la Matriz de Marco Lógico para medir las cuatro dimensiones de desempeño del Programa en los diferentes ámbitos de control, se presentan a continuación con un análisis desagregado de los indicadores para cada nivel de objetivos, donde se especifican observaciones para mantener, mejorar o completar indicadores pertinentes.



Ningún indicador de la MML especifica la dimensión (Eficacia, Calidad, Eficiencia y Economía) y ámbito de control del mismo (Proceso, Producto, Resultados Intermedios, Resultados Finales o Impacto).

Nivel: propósito			
Nombre	Método de cálculo	Fuentes de Verificación.	Comentario
Porcentaje de Cobertura Atendida de Vivienda para Población de Bajos Ingresos	Número de Subsidios para Vivienda otorgados a Población de Bajos Ingresos a través del Programa/ Numero de viviendas que se necesitan anualmente para población ocupada de bajos ingresos	Padrón de Beneficiarios Necesidades Anuales de Vivienda, CONAVI	Este indicador tiene como dimensión la eficacia y como ámbito el resultado final.
Porcentaje de familias que cuentan con vivienda respecto al total de familias que solicitan subsidio	Número de Familias beneficiadas con vivienda en el año (t)/ Número total de familias que solicitan subsidio al Programa en el año (t)	Registro de solicitudes y padrón beneficiarios.	Este indicador tiene como dimensión la eficacia y como ámbito el impacto Es pertinente Sin embargo hay que establecer metas, de lo contrario solo se caracteriza a los beneficiarios.
Porcentaje de Atención por nivel de ingreso	Número de Subsidios otorgados por nivel de Ingreso/ Total de subsidios otorgados	Padrón de Beneficiarios	Este indicador tiene como dimensión la eficacia y como ámbito el resultado final. El indicador debería estar en función de la población objetivo identificada en el diagnóstico.

Nivel: Componente			
Nombre	Método de calculo	Fuentes de Verificación.	Comentario
Porcentaje de Cumplimiento de Metas de Subsidios Programados	Total de subsidios otorgados / Total de subsidios programados	BD de subsidios otorgados Programa Mensual de Otorgamiento de Subsidios	Este indicador tiene como dimensión la eficacia y como ámbito el resultado final. Pertinente.
Porcentaje de Beneficiarios satisfechos con el Programa	Número de beneficiarios encuestados que califican positivamente el Programa en términos de accesibilidad, oportunidad y suficiencia/ Número Total de Beneficiarios Encuestados	Encuesta de Satisfacción	Este indicador tiene como dimensión la calidad y como ámbito el impacto y el producto. Es pertinente
Costo Promedio por Subsidio otorgado	Número Total de Subsidios Otorgados/ Gastos Totales para la Operación del Programa	"BD de subsidios otorgados Presupuesto Ejercido para Gastos de Operación, CGAF"	Este indicador tiene como dimensión la eficiencia y como ámbito el resultado final. Es pertinente Se debería tener un rango comparativo para ver que tan caro o barato es.

Nivel: Actividades			
Nombre	Método de calculo	Fuentes de Verificación.	Comentario
Porcentaje de Cumplimiento de la Normas para el Otorgamiento de Subsidios	Número de Subsidios que cumplen con las Reglas de Operación Número Total de Subsidios Otorgados	BD de subsidios otorgados Planes de Trabajo de las EE Reglas de Operación	Este indicador tiene como dimensión la eficacia y como ámbito el proceso. Pertinente.
Reducción de Inconsistencias entre lo programado y lo ejecutado	Número de Subsidios Ejercidos de acuerdo a Planes de Trabajo/ Número de Subsidios Programados en Planes de Trabajo	BD de subsidios otorgados Planes de Trabajo de las EE Reglas de Operación	Este indicador tiene como dimensión la eficacia y como ámbito el proceso.. Es pertinente
Porcentaje de Transferencias Realizadas Oportunamente	Número Transferencias Realizadas Antes de 72 horas/ Número Total de Transferencias realizadas	Reporte Mensual de Control de Movimientos Diarios	Este indicador tiene como dimensión la eficacia y como ámbito el proceso.. Es pertinente
Porcentaje de Población de Bajos Recursos que Dice Conocer el Programa	Número de Población Encuestada que Dice Conocer el Programa/ Número Total de la Población Encuestada	Encuesta	Este indicador tiene como dimensión la calidad y como ámbito el producto.. Es pertinente
Porcentaje de Efectividad de las Entidades Ejecutoras	Número de entidades Ejecutoras que Operaron el Programa Número de entidades Ejecutoras que Firmaron Convenio	Registro de Convenios , CONAVI	Este indicador tiene como dimensión la eficacia y como ámbito el proceso. Es pertinente
Porcentaje de Adherencia al Programa por Parte de las Entidades	Número de entidades Ejecutoras que Firmaron Convenio/	Registro de Convenios , CONAVI	Este indicador tiene como dimensión la eficacia y como ámbito el proceso.



Ejecutoras	Número Total de Entidades en el que se promovió el Programa		Se recomienda eliminarlo, debido a que no es una actividad tenga un registro, así mismo es solo temporal.
------------	---	--	---

1.4 Población potencial y objetivo¹⁸

El Programa tuvo que definir la unidad de atención dentro de la estructura social (individuo, hogar, sociedad, sector privado, Estado), es decir a partir de la identificación del problema y la información estadística disponible, establecer quién es afectado directamente por el problema central, una vez localizada la unidad de atención, se deberá caracterizar a partir de sus perfiles socioeconómicos, demográficos y geográficos.

Dentro del marco anterior el Programa establece como población objetivo:

3.2 todas aquellas personas de bajos ingresos acorde con su capacidad de crédito, ligada ésta a las modalidades contenidas en los numerales 3.4.1.1. a la 3.4.1.6. y que no hayan recibido un subsidio federal para adquirir o autoconstruir una vivienda. Tratándose de los derechohabientes del **Infonavit**, o del **Fovissste**, que califiquen para el ejercicio de un crédito otorgado por dichos organismos, su ingreso individual no debe exceder del equivalente a **2 veces el salario mínimo** general mensual del Distrito Federal (vsmgmdf) y **4 vsmgmdf de ingreso conyugal**. P

¹⁸ Anexo 1.1 Diagnóstico de Subsidios



Para el caso de créditos cofinanciados estos límites podrán variar.

Esta definición identifica a la población potencial y se equipara a la objetivo, sólo delimitando por el ingreso a la que califique por un crédito del Infonavit o del Fovissste.

Desde el punto de vista jurídico la definición de la población potencial y objetivo debe estar basada en:

- **Nivel de Pobreza:** considerar el Artículo 75 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaría el cual establece.- Los subsidios deberán sujetarse a los criterios de objetividad, equidad, transparencia, publicidad, selectividad y temporalidad, para lo cual las dependencias y entidades que los otorguen deberán: I. Identificar con precisión a la población objetivo, tanto por grupo específico como por región del país, entidad federativa y municipio; II. En su caso, prever montos máximos por beneficiario y por porcentaje del costo total del programa. En los programas de beneficio directo a individuos o grupos sociales, los montos y porcentajes se establecerán con base en criterios redistributivos que deberán privilegiar a la población de menos ingresos y procurar la equidad entre regiones y entidades federativas, sin demérito de la eficiencia en el logro de los objetivos; III. Procurar que el mecanismo de distribución, operación y administración otorgue acceso equitativo a todos los grupos sociales y géneros;....
- De igual forma el artículo 61 de la Ley de Vivienda especifica que la entrega de subsidios para vivienda debe ser para la población en pobreza, en apego a lo establecido en el Ley General de Desarrollo Social.
- Por lo tanto se deberá considerar también: la medición de pobreza del CONEVAL de acuerdo a los artículos 36 y 81 de la Ley General de Desarrollo Social
- Criterios para el otorgamiento de subsidios de acuerdo al art. 62 de la Ley de Vivienda
- **Padrón de beneficiarios:** artículo 64 de la Ley de Vivienda.- Las instancias que otorguen subsidios federales en materia de vivienda, deberán proporcionar la información de los beneficiarios a la Comisión, quien la remitirá a la Secretaría de Desarrollo Social para su integración en el padrón único de beneficiarios previsto en la Ley General de Desarrollo Social.

Comentario: de acuerdo al marco normativo anterior, el Programa confunde su población potencial con la objetivo ya que la establece de forma general y no caracterizándola de acuerdo con criterios de distribución geográfica, necesidades habitacionales, niveles de pobreza, índice de rezago social, etc.



1.5 Análisis de la vinculación de las Reglas de Operación (ROP) o normatividad aplicable con los objetivos del programa.¹⁹

Los objetivos del Programa de acuerdo a la Matriz de Marco Lógico son los siguientes.

Fin: "Contribuir a que la población de Bajos Ingresos mejore su calidad de vida".

Propósito: "La Población de Bajos Ingresos tiene acceso a un Financiamiento para Vivienda".

En la tabla 2, se presenta un análisis de vinculación entre los objetivos del programa en MML y las ROP.

Tabla 2. Vinculación entre objetivos MML y ROP

	Resumen	ROP	Comentario
Fin	Contribuir a que la población de Bajos Ingresos mejore su calidad de vida	2.2 Objetivos Específicos II. Apoyar el desarrollo económico de las personas mediante la formación o la consolidación de un Patrimonio habitacional	Las ROP deben alinearse a efecto de que consideren la calidad de la vivienda y áreas prioritarias en función de la mejora del nivel de vida de las personas.
Propósito	La Población de Bajos Ingresos tiene acceso a un Financiamiento para Vivienda	2.2. Objetivos Específicos. I. Apoyar a aquellas personas que derivado de sus percepciones tienen dificultades para obtener un crédito hipotecario de mercado, que no han sido beneficiadas por otro programa que otorgue subsidio federal para vivienda;	El propósito se cumple sujeto a la definición de población de bajos ingresos y la normatividad en subsidios correspondientes.

La vivienda constituye una dimensión indispensable para conceptuar al hogar, dimensión que se refiere al espacio infraestructural en el que tienen lugar un conjunto de acciones y relaciones.

Desde una perspectiva económica, la vivienda es considerada como un importante "activo productivo" que puede proteger a las familias de la pobreza o paliar sus efectos, salvaguardarlas de las regulaciones y fluctuaciones del mercado habitacional, así como propiciar oportunidades para diversificar su uso u obtener una hipoteca (Moser, 1996). También se considera el acceso a la vivienda propia como una forma de inversión, que en algunas veces es concebida como la única oportunidad disponible para muchos hogares de mantener el valor real de sus ahorros (Smith, 1990).

Comentarios:

- Dentro del anterior contexto se inserta el fin del Programa, es decir se establece que la vivienda sea un factor para romper el círculo de la pobreza, sin embargo, dentro de las ROP no se establece ninguna acción para que el Programa ofrezca información de requisitos y formas de participar.

¹⁹ Anexo 1.3 MML y ROP



- Para el propósito del Programa, como ya se expuso en el apartado anterior, existe un problema en la definición de su población objetivo, de acuerdo a la normativa en materia de asignación de subsidios.

1.6 Posibles coincidencias, complementariedades o duplicidades de acciones con otros programas federales.²⁰

Dentro del sector de la vivienda existen otros dos programas federales que otorgan un subsidio para una solución habitacional: Tu Casa y Vivienda Rural. A continuación se presenta un cuadro comparativo resumen de los programas en relación con el Programa, en áreas que se consideran base para identificar complementariedad o duplicidad.

Área	Programa de Esquemas de Financiamiento y Subsidio Federal para Vivienda	Tu Casa	Vivienda Rural
Objetivo	Otorgar apoyos económicos a personas de bajos ingresos a través de un subsidio federal para adquirir una vivienda nueva o usada, la autoconstrucción, el mejoramiento de vivienda, o adquirir un lote con servicios mínimos, que respondan a las necesidades habitacionales de la población, así como establecer en términos generales los requisitos para la asignación de dicho subsidio federal de una manera eficiente y oportuna.	Mejorar las condiciones de vida de la población que vive en pobreza patrimonial mediante el otorgamiento de un subsidio federal, para adquirir, edificar, terminar, ampliar o mejorar su vivienda.	Apoyar económicamente a las familias rurales e indígenas de menores ingresos, para la edificación de una Unidad Básica de Vivienda Rural, o la ampliación o mejoramiento de su vivienda actual, que les permita el fortalecimiento de su patrimonio familiar y con ello elevar su calidad de vida.

²⁰ Anexo 1.6 Comparativo ROP Tu Casa y Vivienda Rural



<p>Población Objetivo</p>	<p>La población objetivo serán todas aquellas personas de bajos ingresos acorde con su capacidad de crédito, ligada ésta a las modalidades contenidas en los numerales 3.4.1.1. a la 3.4.1.6. y que no hayan recibido un subsidio federal para adquirir o autoconstruir una vivienda. Tratándose de los derechohabientes del Infonavit, o del Fovissste, que califiquen para el ejercicio de un crédito otorgado por dichos organismos, su ingreso individual no debe exceder del equivalente a 2 veces el salario mínimo general mensual del Distrito Federal (vsmgmdf) y 4 vsmgmdf de ingreso conyugal. Para el caso de créditos cofinanciados estos límites podrán variar.</p>	<p>Familias mexicanas en situación de pobreza patrimonial, que necesiten recibir apoyo para adquirir, edificar, ampliar o mejorar su vivienda actual.</p>	<p>Familias en situación de pobreza patrimonial que vivan en localidades rurales o indígenas de hasta 5,000 habitantes clasificadas como de Muy Alta Marginación o Alta Marginación, incluyendo de manera enunciativa, pero no limitativa, a familias de ejidatarios, comuneros, colonos agrícolas, ganaderos, avecindados, jornaleros agrícolas y minifundistas.</p>
<p>Apoyos</p>	<p>Compra de vivienda Autoconstrucción Adquisición de Lote con servicios Ampliación de Vivienda</p>	<p>Adquisición Edificación Ampliación o Mejoramiento</p>	<p>Edificación Ampliación Mejoramiento</p>

De acuerdo a los objetivos, la población objetivo y los apoyos, los programas podrían complementarse y/o duplicarse, sin embargo el Programa dentro de sus requisitos establece que se deberá presentar: Declaratoria de no haber sido beneficiario de algún subsidio federal para adquisición o autoconstrucción de vivienda.



En esta perspectiva y en términos de equidad puede darse la complementariedad en subsidio para el mejoramiento de vivienda.,

1.7 Conclusiones de la Evaluación de Diseño

1.7.1 De las características del programa

- El programa responde de forma general a la problemática de las soluciones habitacionales que se ofrecen para la población de bajos ingresos.

1.7.2 Del análisis de la contribución del programa a los objetivos estratégicos de la dependencia y/o entidad, así como a los objetivos nacionales

- El Programa esta alineado a los objetivos estratégicos de la CONAVI y al PND 2007- 2012, en el área de ofrecer a la población opciones para acceder a una vivienda.
- El Programa no establece de forma clara su contribución con el PND y la CONAVI para ofrecer soluciones habitacionales integrales, entendidas estas como viviendas sustentables.

1.7.3 De los objetivos del Programa a nivel de fin y propósito

- El problema que da origen al Programa está bien identificado, éste se refiere fundamentalmente a que:
 - Las familias en situación de pobreza no pueden acceder a soluciones habitacionales adecuadas.
 - La oferta existente en el mercado de vivienda desplaza a los sectores más pobres.
 - Se observa que coexisten postulantes con cierta capacidad económica junto a otros sin ninguna capacidad real de endeudamiento.
- El Programa no cuenta con herramientas de medición que permitan conocer para fines de focalización, el perfil de la demanda.
- La ausencia de estos datos hace que el programa opere de manera reactiva en función de la oferta de inmobiliarias.



- Otro aspecto a considerar para el desarrollo futuro del Programa, sería la caracterización de la demanda
- Las características territoriales y étnicas de los hogares son factores que influyen y determinan sus condiciones de pobreza y precariedad habitacional de manera diferenciada, de acuerdo al artículo 62 de la Ley de Vivienda²¹.

1.7.4 De la evaluación y análisis de la matriz de indicadores

- El Programa presenta su Matriz de Marco Lógico (MML) de forma técnicamente adecuada dentro de su lógica vertical, sin embargo la MML obedece a una lógica institucional, es decir, ofrecer como producto principal, dentro del proceso de adquisición de un crédito hipotecario, la colocación de subsidios, sin considerar este proceso desde la óptica del beneficiario.
- Se considera que la problemática que da origen al Programa es exactamente una falla de mercado (demanda habitacional insatisfecha), se establece como componente sugerido que el Programa sistematice y evalúe la oferta con criterio de ubicación, características de la población objetivo y calidad de la vivienda en términos de sustentabilidad.

1.7.5 De la población potencial y objetivo

El Programa equipara la población potencial a la objetivo.

1.7.6 Del análisis de la vinculación de las Reglas de Operación (ROP) o normativa aplicable con los objetivos del programa.

- El fin del Programa es el de mejorar el nivel de vida de sus beneficiarios, es decir se establece que la vivienda es un factor para romper el círculo de la pobreza, sin embargo, dentro de las ROP no se establece ninguna acción para poder asegurar que el programa ofrezca soluciones habitacionales integrales para este sector de la población vulnerable.

1.7.7 De las posibles coincidencias, complementariedades o duplicidades de acciones con otros programas federales.

²¹ Anexo 1.3 Oferta Institucional



- Es factible la complementariedad en la modalidad de mejoramiento, para el resto de las posibilidades de solución habitacional existe una Declaratoria por parte del beneficiario de que no ha recibido un subsidio. La cual es verificada a lo largo del proceso de otorgamiento.

1.8 Cambios realizados a las Reglas de Operación

El 24 de agosto del 2007 se publicaron en el Diario Oficial de la Federación, las modificaciones a la ROP originales del programa. La justificación principal de dichas transformaciones, de acuerdo con funcionarios del Programa, fue el de alinearlos con el PND 2007-2012. A continuación se mencionan el número de modificaciones realizadas y se destacan las más importantes por apartado de acuerdo a las ROP, el ejercicio comparativo de las ROP se presenta en el anexo 1.8 comparativo ROP.

Del nombre.

- Al nombre del programa: **Programa de Esquemas de Financiamiento y Subsidio Federal para Vivienda**, se le anexo la frase: **Esta es tu Casa**.
- La frase de Esta es tu Casa, se considera confusa, debido a la existencia del programa **Tu casa** que opera FONHAPO.

Del Contexto.

- Se eliminó la introducción y se desarrolló un apartado de considerandos.
- En este cambio se establece como justificación principal para las modificaciones: Que con el fin de alinear la cobertura y la buena operación del Programa de Esquemas de Financiamiento y Subsidio Federal para Vivienda a los objetivos y estrategias del Plan Nacional de Desarrollo, es necesario adecuar las Reglas de Operación vigentes

Del Glosario de Términos.

Cambios: 20

Adiciones: 9

Dentro de las adiciones más significativas se ubica:

- **Apoyo financiero:** recursos recuperables otorgados por las Entidades Ejecutoras bajo cualquier modalidad prevista en la normatividad.
 - Este nuevo término permite que el beneficiario pueda tener más fuentes de financiamiento, ya que el universo de entidades ejecutoras se amplió, como entidades federativas, fundaciones, art. 47 de la Ley de Vivienda.



- **Comité Técnico de Evaluación:** grupo conformado por representantes de entidades o dependencias federales cuya función es determinar un valor máximo de vivienda distinto a la regla general, en ciertas ciudades o regiones derivado del costo del suelo, así como establecer criterios y aprobar los proyectos que cuenten con parámetros de sustentabilidad y/o propuestas de densificación a través de diseños verticales de edificación.
 - La creación del comité supone además de atender casos atípicos de subsidio, la orientación, desde el punto de políticas públicas hacia el desarrollo de viviendas sustentables y estímulo de la densidad en zonas urbanas. En este sentido, no se establece de forma clara si esta evaluación será por regla general o solo por casos específicos.
 - La operación de dicho comité en sentido técnico, deberá quedar detallada en su manual operación, el cual está en elaboración, según funcionarios del programa.
 - Así mismo, su operación debe alinearse estrictamente a su manual, una vez publicado, y criterios técnicos, pues dicha figura puede contribuir a ejercitar criterios de discrecionalidad en la asignación de los subsidios dado que no evaluará en forma sistemática todos los desarrollos que participan en el programa.
- **SMGV:** lo que resulta de multiplicar por treinta punto cuatro el salario mínimo general diario definido por la Comisión Nacional de Salarios Mínimos para el área geográfica "A".
 - Se considera adecuada, pues se especifica el cálculo del salario mínimo en forma mensual.
- **Financiamiento:** instrumentos y apoyos para la realización de las acciones de vivienda a través del crédito, subsidio, ahorro previo y otras aportaciones de los sectores público, social y privado, de conformidad con el artículo 47 de la Ley de Vivienda.
 - Establece que las fuentes de integración del pago para la solución habitacional sean, además del ahorro previo, el subsidio y el crédito, otras fuentes, lo cual hace operacional lo establecido en ese artículo de la Ley de Vivienda.

Los cambios

- **Adquisición de vivienda:** la compra de una vivienda nueva o usada o cesión de derechos fideicomisarios, en las modalidades previstas en el Programa.
 - El cambio se registró sustancialmente en la cesión de derechos fideicomisarios, sin embargo esta modalidad de adquisición de vivienda no se considera dentro de los apoyos del Programa.
- **Crédito para vivienda:** cantidad en dinero que le otorga como préstamo a un beneficiario, cualquiera de las Entidades Ejecutoras, bajo las condiciones de tasa de interés y plazo establecidas por el acreedor del crédito



- Lo anterior implica que el beneficiario tiene un rango más amplio de fuentes de crédito, sin embargo esto supone que el beneficiario tendrá capacidad de pago para todas estas nuevas fuentes de crédito, será necesario que el Programa, de un seguimiento a estas nuevas opciones para determinar si son adecuadas para sus posibles beneficiarios.
- **Entidad ejecutora:** dependencia o entidad de la Administración Pública Federal, estatal o municipal, o persona moral, que se adhiera al Programa de Esquemas de Financiamiento y Subsidio Federal para Vivienda, para financiar la adquisición de vivienda nueva o usada, la producción social de vivienda, la autoconstrucción o la autoproducción de vivienda, el mejoramiento de vivienda o la adquisición de lotes con servicios, a través del crédito, subsidios y/u otras aportaciones de los sectores público, social y privado de conformidad con el artículo 47 de la Ley de Vivienda.
 - Se considera adecuado ya que permite que otras instituciones u organizaciones puedan otorgar crédito a la población objetivo.
- **Personas de bajos ingresos:** aquéllas cuyo nivel de percepciones económicas es insuficiente para acceder a una solución habitacional, a través de ahorro propio o de apoyo financiero.
 - **Se cambio definición de bajos ingresos, manteniéndose el mismo problema con la definición de pobreza de acuerdo a la normativa vigente.**

De los objetivos

Cambios: 5

Adiciones: 2

Cambios

- **2. Objetivos**
- 2.1. General: Otorgar apoyos económicos a personas de bajos ingresos a través de un subsidio federal, para adquirir una vivienda nueva o usada o un lote con servicios, mejorar la vivienda, impulsar su producción social, autoconstruir o autoproducir vivienda, en el marco de desarrollo humano sustentable establecido en el Plan Nacional de Desarrollo.
- 2.2. Específicos: a. Fomentar el acceso de las personas de bajos ingresos a programas de financiamiento y cofinanciamiento. b. Apoyar la capacidad adquisitiva de las personas de bajos ingresos para la formación o la consolidación de un patrimonio habitacional. c. Fomentar la corresponsabilidad con los beneficiarios, impulsando acciones para que aporten recursos propios que provengan del ahorro previo. d. Impulsar la movilidad habitacional apoyando la adquisición de vivienda nueva o usada.
 - Los cambios establecidos en los objetivos, no solucionan el problema de ofrecer soluciones habitacionales integrales a la población objetivo, es decir, soluciones



que atiendan su necesidad de información, calidad de la vivienda y capacidad de pago.

Adiciones

- Específicos: e. Elevar la calidad de vida de la población, mediante el apoyo para el mejoramiento de la vivienda y su entorno urbano. f. Promover mecanismos para la producción social de vivienda, la autoconstrucción y la autoproducción en condiciones urbanas o rurales sustentables.
 - El Programa establece que toda tipo de solución habitacional mejora el entorno urbano, sin embargo, en las ROP, no establece ninguna definición de desarrollo urbano, el único criterio se establece en el punto 3.5 inciso d) I. y no tiene correspondencia con alguna acción del programa a nivel de la ejecución del mismo en las ROP.

De los lineamientos

Cambios: 15

Adiciones: 7

De los cambios

Cobertura:

Reglas 19 febrero 2007	Reglas 24 de agosto 2007
<p>3.1. Cobertura. El Programa tendrá cobertura nacional, por lo que se podrá desarrollar en cualquier localidad del país, en la que opere alguna de las Entidades Ejecutoras que se indican en el numeral 3.6.2. de estas Reglas, que haya celebrado el convenio respectivo con Conavi y SHF y pueda generar opciones que respondan a las necesidades de vivienda, y cumpla con los requisitos establecidos en las presentes Reglas de Operación.</p>	<p>3.1. Cobertura El Programa tendrá cobertura nacional y podrá desarrollarse en cualquier localidad del país. Cambio</p>

Aspecto legal de la cobertura:

Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; Artículo 75 "... las dependencias y entidades que otorguen subsidios deberán:

- I. Identificar con precisión a la población objetivo, tanto por grupo específico como por región del país, entidad federativa y municipio;



II. ...procurar la equidad entre regiones y entidades federativas...”

Ley de Vivienda; Artículo 62 “Los programas federales que otorguen subsidios para la vivienda...deberán observar los siguientes criterios:

- IV. Los subsidios deberán ser establecidos con equidad... como para las regiones, entidades federativas y municipios;
- VI. Para distribuir los subsidios entre las entidades federativas, los municipios y los hogares a beneficiar, se deberán tomar en consideración las condiciones de rezago, necesidades habitacionales, modalidades de atención y el grado de marginación o pobreza, entre otros.

Comentario

Las ROP de febrero, consideran más que un criterio de distribución a partir de elementos demográficos, marginalidad, necesidades de vivienda, zonas de atención prioritaria, índice de rezago social, entre otros, establecen una cobertura muy genérica denominándola “nacional”. En este sentido, el Programa ha establecido un criterio de capacidad y alcance de las EE, debido a que por su diseño, la colocación de subsidios está sujeta a la cobertura de las Entidades Ejecutoras.

Conceptualmente las ROP de agosto corrigen la liga causal con las EE para determinar su cobertura, sin embargo, la “cobertura nacional” permanece como eje de la definición sin que se incorporen algunos de los criterios que establecen las leyes citadas o bien otro que los sustituya.

En este contexto es muy importante destacar que el Programa tiene presencia nacional, sin embargo la colocación de subsidios se ha concentrado en 5 estados (Chihuahua, Tamaulipas, Sonora, Coahuila y Sinaloa) del país con el 53%, mientras que el 48% restante está distribuido en las otras 27 entidades, dentro de lo que se podría considerar el programa normal.

Población Objetivo

Reglas 19 febrero 2007	Reglas 24 de agosto 2007
<p>3.2 Población Objetivo La población objetivo serán todas aquellas personas de bajos ingresos acorde con su capacidad de crédito, ligada ésta a las modalidades contenidas en los numerales 3.4.1.1. a la 3.4.1.6. y que no hayan recibido un subsidio federal para adquirir o autoconstruir</p>	<p>3.2. Población objetivo Todas aquellas personas de bajos ingresos que no hayan recibido subsidio federal de vivienda, <u>de conformidad a lo establecido en los numerales 3.3 y 3.5 de estas Reglas.</u> Cambio</p>



una vivienda. Tratándose de los derechohabientes del Infonavit , o del Fovissste , que califiquen para el ejercicio de un crédito otorgado por dichos organismos, su ingreso individual no debe exceder del equivalente a 2 veces el salario mínimo general mensual del Distrito Federal (vsmgmdf) y 4 vsmgmdf de ingreso conyugal . Para el caso de créditos cofinanciados estos límites podrán variar.	
--	--

Aspecto legal de la población objetivo:

Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; Artículo 75 "... las dependencias y entidades que otorguen subsidios deberán:

I. Identificar con precisión a la **población objetivo**, tanto por grupo específico como por región del país, entidad federativa y municipio;

II. ...

En los programas de beneficio directo a individuos o grupos sociales, los montos y porcentajes se establecerán con base en **criterios redistributivos** que deberán **privilegiar a la población de menos ingresos...**"

Ley de Vivienda; Artículo 61 "Los subsidios que en materia de vivienda y de suelo otorgue el Gobierno Federal se destinarán exclusivamente a los hogares en situación de pobreza, la cual se definirá, identificará y medirá de acuerdo a lo previsto en la Ley General de Desarrollo Social y su Reglamento..."

Artículo 62 "Los programas federales que otorguen subsidios para la vivienda... deberán observar los siguientes criterios:

I. Atender a la población en situación de pobreza;

Para efectos de la definición pobreza, la **Ley General de Desarrollo Social** en su Artículo 81 establece: "El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social es un organismo público descentralizado, con personalidad jurídica, patrimonio propio, autonomía técnica y de gestión de conformidad con la Ley Federal de las Entidades Paraestatales. **Tiene por objeto... establecer los lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza**, garantizando la transparencia, objetividad y rigor técnico en dicha actividad".



En el artículo 36 de dicha **Ley** se puntualiza que “Los lineamientos y criterios que establezca el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social para la definición, identificación y medición de la pobreza son de aplicación obligatoria para las entidades y dependencias públicas que participen en la ejecución de los programas de desarrollo social, y deberá utilizar la información que genere el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática...”

Comentario

- Este comentario debe iniciar con una definición de población potencial en virtud de que es a partir ella que se puede identificar con mayor precisión la población objetivo de un programa e incluso de una política pública:
 - Población Potencial es aquella que sin existir una restricción presupuestaria, un programa podría atender en su totalidad como parte de la ejecución de una determinada política pública.

En las ROP de febrero de 2007, el Programa define a su población potencial dentro del Glosario de Términos en el concepto de “Personas de Bajos Ingresos”, como a todas aquellas personas que tramiten un crédito ante las EE y cumplan con lo establecido en las ROP. En este sentido, la población objetivo ubicada en el punto 3.2 de ROP va en el mismo sentido, sólo que define 2 población objetivo: 1) la de bajos ingresos acorde con su capacidad de crédito que se pueda *ligar* a las opciones que ofrece el Programa (público en general), y 2) la que por sus ingresos (hasta 2 salarios o 4 conyugal), siendo derechohabiente del Infonavit o Fovissste califique para un crédito. Es decir, un grupo se define por capacidad de crédito y la otra por nivel de ingreso.

Esta situación se replantea en las nuevas ROP de agosto de 2007, ya que el programa ya no atiende a dos población objetivo, hoy esta población se define solamente por el nivel de ingreso, lo cual representa una avance importante debido a que se establece el perfil de los posibles beneficiarios al delimitar con más claridad la variable que da acceso básico al Programa: cierto nivel de ingreso individual o familiar integrado respectivamente.

No obstante este avance, las “personas de bajos ingresos” como concepto, no ha encontrado un reflejo tanto de los preceptos legales descritos como de la incorporación de ciertas variables o criterios que permitan definir con *precisión* la población objetivo, ya que la **lógica** que propone el **Programa es la siguiente:**



Población Potencial: “Personas de Bajos ingresos” las que con su ahorro y apoyo financiero no pueden acceder a una solución habitacional;

(la pregunta clave ante esta definición es: ¿cuál es la razón que caracteriza a esta población por la que “no puede acceder” a una solución habitacional? Aquí pueden encontrarse los bancarizados y los no bancarizados, los que tengan preferencias diversas. Para responder a esta pregunta clave, sería necesario identificar una caracterización que incorpore algún criterio socioeconómico que identifique un universo de “bajos ingresos” tal y como se describió en los aspectos legales de la población objetivo, podría ser índice de rezago social)

Población Objetivo: es la población potencial (Personas de Bajos Ingresos) acotada a que no haya recibido un subsidio y que perciba ingresos hasta 5 salarios mínimos;

(lo anterior significa que el programa atenderá un rango de ingresos determinado, lo cual se considera adecuado, sin embargo no hay una caracterización de esa demanda desde el punto de vista socioeconómico. Ello no significa que sea población de bajos ingresos, ya que esa definición corresponde a consideraciones establecidas en la ley y están asociadas a una definición de pobreza.)

Las modificaciones de las ROP de agosto, aunque registraron avances en la delimitación de la población objetivo, requiere de un nuevo análisis que incorpore los mecanismos para la selección de variables que identifiquen un universo a partir del cual se pueda caracterizar un núcleo poblacional que requiera la atención de este Programa, para lo cual se sugiere establecer los mecanismos de coordinación necesarios con CONEVAL para tales efectos.

Beneficiarios

Reglas 19 febrero 2007	Reglas 24 de agosto 2007
<p>3.3. Beneficiarios. Sin definición en este apartado, sin embargo hay una definición en el glosario de términos.</p>	<p>3.3. Beneficiarios a. Personas de bajos ingresos derechohabientes financiados totalmente por el FOVISSSTE, el ISSFAM, el INFONAVIT o cualquier otra entidad de la Administración Pública Federal, Estatal o Municipal de naturaleza análoga que otorgue apoyo financiero para vivienda, con ingreso individual integrado igual o menor a 2.6 veces el SMGV o 4.0 veces el SMGV tratándose de adulto en madurez, o bien ingreso familiar integrado igual o menor a 4.0 veces el SMGV. b. Personas no previstas en el inciso anterior, que contraten apoyo financiero o cofinanciamiento con alguna (s) entidad (es) ejecutora (s), con ingreso individual integrado igual o menor a 4.0 veces el SMGV, o bien</p>



	<p>ingreso familiar integrado igual o menor a 5.0 veces el SMGV.</p> <p>c. Personas de bajos ingresos beneficiarias de programas sociales de entidades o dependencias de los sectores público, privado o social con las que la Instancia Normativa celebre convenios de participación recíproca.</p> <p>d. Personas cuya vivienda haya sido afectada por desastre natural o que habiten en zonas de alto riesgo, de conformidad con los criterios emitidos por la autoridad federal competente.</p> <p>Adición</p>
--	--

Aspecto legal de los Beneficiarios

Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; Artículo 75 "... las dependencias y entidades que otorguen subsidios deberán:

- II. En su caso, prever montos máximos por beneficiario..."

Ley de Vivienda; Artículo 62 "Los programas federales que otorguen subsidios para la vivienda... deberán observar los siguientes criterios:

- I. Atender a la población en situación de pobreza;

Comentario:

En las ROP de febrero, no hay una definición clara de la caracterización de los beneficiarios del programa. El significado del glosario de términos los define como "el ciudadano que recibe el subsidio federal para una solución habitacional". Los beneficiarios al formar parte de la población objetivo requieren de una definición específica a efecto identificarlos con claridad y de esa forma orientar los mecanismos del programa hacia ellos tanto en la promoción como en la operación.

Inclusive en esas ROP, se carece de una definición de beneficiarios en el 3.3 de las mismas, esta situación se corrige en las ROP de agosto, al caracterizar a los beneficiarios fundamentalmente por su nivel de ingreso, relacionado con su perfil de derechohabencia y/o en casos de desastres naturales.

Los beneficiarios son un nivel de desagregación mayor de la población potencial y objetivo. Las ROP tanto de febrero como de agosto cumplen con lo establecido en la Ley Federal de



Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria ya descrito al establecer los montos de actuación para el otorgamiento del subsidio.

Las ROP modificadas de agosto acotan con claridad a los posibles beneficiarios asociándolos al ingreso, mientras que las de febrero establecían que el subsidio lo podrá obtener “cualquier persona cuyo ingreso sea suficiente para contratar un crédito con alguna Entidad Ejecutora”, lo que complicaba aún más la conexión conceptual de bajos ingresos.

La concepción de beneficiarios es necesaria, las anteriores ROP carecían de este, por lo que se considera adecuada su adición. Sin embargo.

Dentro la definición no se habla nuevamente de niveles de pobreza, solo de niveles salariales. Si estos son trasladados a sus equivalentes a los niveles de pobreza, son adecuados para la población derechohabiente, sin embargo en población abierta, el ingreso individual sobrepasa los niveles de pobreza.

Requisitos

<p>3.3.1. Requisitos.</p> <ul style="list-style-type: none"> ● El apoyo lo podrá obtener cualquier persona sin distinción alguna de género, que califique para obtener un crédito para adquirir una vivienda nueva o usada, para autoconstrucción, para mejoramiento de vivienda, o adquirir un lote con servicios mínimos, que satisfaga su necesidad de vivienda. ● Declaratoria del solicitante de que dispone y está dispuesto al aporte de los recursos exigidos como ahorro previo para acceder al Programa de subsidio federal, de acuerdo a lo indicado en el numeral 3.4.2. ● En el caso de que los solicitantes sean derechohabientes del Infonavit, Fovissste u otra Entidad Ejecutora, sólo podrá otorgarse un subsidio federal por hogar, no obstante sean derechohabientes en uno o varios de los 	<p>3.3.1. Requisitos</p> <p>a. <u>El subsidio</u> lo podrá obtener cualquier persona sin distinción alguna de género, <u>que se encuentre (n) dentro de los parámetros de valor máximo de la solución habitacional y ahorro previo señalados en las modalidades de subsidio establecidas en el numeral 3.5 de estas Reglas; y que no haya (n) recibido un subsidio federal para vivienda, salvo los casos de subsidio para mejoramiento y los previstos en estas Reglas. Cambio</u></p> <p>b. Declaratoria del solicitante <u>bajo protesta de decir verdad</u> de que dispone y está dispuesto a aportar los recursos exigidos como ahorro previo para acceder al Programa, <u>de acuerdo a lo indicado en el numeral 3.5 de estas Reglas; que su ingreso asciende al monto que lo califica como beneficiario de este Programa y que no ha sido beneficiario de algún subsidio federal para vivienda o lote con servicios, salvo los casos previstos en estas Reglas. Cambio</u></p> <p>c. En el caso de que los solicitantes sean derechohabientes del INFONAVIT, del FOVISSSTE, <u>del ISSFAM o de cualquier otra entidad de la Administración Pública Federal, Estatal o Municipal de naturaleza</u></p>
---	--



<p>organismos citados o hayan sido beneficiados con un crédito mancomunado.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Contar con Cédula Unica de Registro de Población (CURP) o Matrícula Consular. • Declaratoria de no haber sido beneficiario de algún subsidio federal para adquisición o autoconstrucción de vivienda. 	<p>análoga, sólo podrá otorgarse un subsidio federal por hogar, no obstante que sean derechohabientes en uno o varios de los organismos citados o hayan sido beneficiados con un crédito mancomunado. Cambio</p> <p>d. Contar con CURP o Matrícula consular. Sin Cambio</p>
--	---

Comentario:

- En las ROP de febrero el acceso al programa estaba dado por la capacidad de cualquier persona de calificar para un crédito, asociado a las modalidades que otorga.
- En las ROP de agosto, el enfoque cambia a las personas que se encuentren dentro de los parámetros de valor de la solución habitacional y ahorro previo que ofrece el Programa, es decir que:
- Se introduce como requisito y base de cálculo del subsidio el valor de la solución habitacional y el ahorro previo, dejando como mecanismo indirecto el nivel de ingreso definido para los beneficiarios ya que esta asociado al apoyo financiero.
- Es muy importante destacar que dentro de estos requisitos se menciona “cualquier persona” sin la definición de bajos ingresos, ubicándolas solamente a partir del valor de la solución habitacional. Los requisitos son de relevancia dentro del proceso de otorgamiento, por lo que deben evitarse expresiones que propicien interpretaciones diversas en virtud de que los operadores de contacto con los beneficiarios son entidades diferentes al área central.

Procedimiento de selección

Reglas 19 febrero 2007	Reglas 24 de agosto 2007
<p>3.3.2. Procedimiento de selección. El subsidio federal y el crédito lo podrá obtener cualquier persona cuyo ingreso sea suficiente para contratar un crédito con alguna Entidad Ejecutora para adquirir una vivienda nueva o usada o adquirir un lote con servicios mínimos u otra modalidad de vivienda y cumpla con los requisitos indicados en el punto anterior.</p>	<p>3.3.2. Procedimiento de selección</p>



<p>Cuando el número de solicitantes calificados sea mayor a los recursos disponibles, se atenderán de acuerdo al orden de solicitud del subsidio federal que reciba la SHF.</p>	<p>Cuando el número de solicitantes calificados sea mayor a los recursos disponibles, se atenderán de acuerdo al orden de solicitud del subsidio federal que reciba la CONAVI, a través de las Entidades Ejecutoras. Cambio</p>
---	--

Comentario:

- En las ROP de febrero, este procedimiento se define como cualquier persona cuyo ingreso sea suficiente para contratar un crédito con alguna entidad ejecutora, lo que deja muy abierto el criterio de selección para que las EE coloquen los subsidios, ya que la capacidad de crédito no se sujeta a ningún parámetro que delimite un rango de ingreso, sólo se ha establecido que el crédito máximo para asociarlo a un subsidio es de 180,500 pesos, lo cual podría interpretarse que ante la ausencia de una definición de bajos ingresos específica, a nivel de diseño, es posible que *cualquier* persona que demuestre capacidad de crédito, tenga acceso a un subsidio, lo cual resultaría inequitativo hacia los deciles de ingreso más bajos de la tabla.

- En las ROP de agosto, se soluciona esta situación y plantean a nivel procedimiento que cuando las solicitudes sean mayores a los recursos se atenderán en orden de presentación. No obstante este avance, el procedimiento de selección pierde presencia dentro de las ROP debido a que por su diseño, la selección de beneficiarios queda a cargo de las EE con base en sus procesos internos así como en los parámetros que establecen estas ROP modificadas, lo que pone de manifiesto que la atención al beneficiario queda distante de las decisiones del Programa.

Tipos de subsidio

Reglas 19 febrero 2007	Reglas 24 de agosto 2007
<p>3.4.1. Tipo de subsidio. El Programa cuenta, durante el ejercicio fiscal 2007 con recursos presupuestales autorizados en el Presupuesto de Egresos de la Federación de \$3,892,000,000.00 (tres mil ochocientos noventa y dos millones de pesos 00/100), los que se ejercerán de acuerdo a la demanda y suficiencia presupuestal. Los recursos del Programa se otorgarán a los beneficiarios mediante un subsidio federal para la adquisición de vivienda nueva o usada, o la autoconstrucción o el mejoramiento de vivienda o la adquisición de un lote con servicios</p>	<p>3.4. Tipos de subsidio El subsidio federal será fijo (valor de la vivienda menos (subsidios más ahorro previo) = capacidad de crédito), excepto para los beneficiarios señalados en el inciso a) del numeral 3.3 de estas Reglas (<i>beneficiarios de onavis, orevis o análogos</i>), caso en el cual, el subsidio será diferenciado (valor de la vivienda menos (ahorro previo más crédito) = subsidio) y se aplicará en forma directa para los siguientes destinos: adquisición de vivienda nueva o usada, la individualización de los costos del terreno, gastos de originación, pago</p>



<p>mínimos, que responda a las necesidades habitacionales de la población.</p> <p>El subsidio federal será al frente y se aplicará en forma directa en alguno de los destinos que se mencionan en los numerales 3.4.1.1. al 3.4.1.6., incrementando la capacidad de compra de las personas para el caso de Infonavit y Fovissste e incrementando, para el resto de los destinos, la capacidad de crédito de las personas siempre y cuando el crédito máximo alcanzado sea de \$180,500 pesos, conforme a las condiciones financieras de la Entidad Ejecutora para otorgar el crédito, así como para cubrir la prima o comisión del seguro de crédito a la vivienda o garantía de crédito a la vivienda según corresponda.</p>	<p>de derechos e impuestos y gastos de formalización que hubiere erogado la Instancia Normativa para efectos de vivienda nueva en el marco del Programa, producción social de vivienda, autoconstrucción o autoproducción de vivienda, mejoramiento de vivienda, adquisición de lote con servicios y pago de la prima o comisión del seguro o garantía de crédito a la vivienda según corresponda, siempre que cumplan con los fines de transparencia del Programa y redunden en condiciones favorables para sus beneficiarios.</p> <p>En todas las modalidades señaladas, la Instancia Normativa registrará, para cada beneficiario, el valor individualizado del subsidio federal otorgado, en el Padrón de Beneficiarios que administra. Cambio</p>
---	--

Comentario:

En las ROP de febrero, las características básicas del subsidio son:

1. Es al frente, de aplicación directa a los destinos establecidos en las reglas de operación.
2. De acuerdo a lo establecido en el punto 3.4.1 de las ROP, el subsidio incrementa la capacidad de compra de los derechohabientes del Infonavit y Fovissste, mientras que para el resto de la población contribuye a incrementar su capacidad de crédito.
3. Se puede destinar a cubrir la prima o comisión del seguro de crédito a la vivienda o garantía de crédito a la vivienda según corresponda.
4. Esta asociado a un tope máximo de crédito que no sea superior a los 180,500 pesos.

En las ROP de agosto son dos las características básicas de los subsidios que otorga el Programa:

- 1- Fijo para la población abierta; Forma de cálculo: ***(valor de la vivienda menos (subsidios (el cual es fijo de acuerdo a las tablas de valor establecidas en el punto 3.5.1 al 3.5.4 de ROP) más ahorro previo mínimo) = capacidad de crédito)*** y,
- 2- Diferenciado para los derechohabientes de FOVISSSTE, ISSFAM, INFONAVIT, cualquier entidad de la administración pública federal, estatal o municipal que otorguen apoyo financiero para vivienda. Forma de cálculo: ***(valor de la vivienda***



menos (ahorro previo más aportaciones adicionales más la capacidad máxima de crédito) = subsidio sujeto a un máximo de acuerdo al punto 3.5 b) ROP)

Lo anterior supone un criterio dual para la entrega del subsidio federal, en el que el sistema diferenciado corresponde más con la definición establecida en el Artículo 62 fracción II de la Ley de Vivienda que dice: “Los montos de los subsidios deberán diferenciarse según los niveles de ingreso de sus destinatarios...”; Es importante destacar que un subsidio fijo asociado al valor de la solución habitacional corre el riesgo de no reconocer los ingresos diferenciados de las personas que aspiren a una misma vivienda de un valor determinado, ya que pueden existir candidatos con ingresos diferentes, mientras que el subsidio será el mismo.

Es importante que el Programa analice el aspecto legal y la funcionalidad que propone el diseño de las ROP modificadas a efecto de considerar que el subsidio sea diferenciado tal y como sucede para los beneficiarios del punto 3.3 a) de ROP.

Por lo que se refiere a las primas o comisiones del seguro o garantía del crédito, las ROP de agosto definen un nuevo apartado, el 3.5.5 en el cual se define que se cubrirá el costo de estas primas con cargo a los recursos del subsidio adicionales a los establecidos a los puntos 3.5.1 al 3.5.4.

Esta situación aunada al incremento del monto de los subsidios establecidos en los puntos 3.5.1 al 3.5.4 podría impactar los alcances del programa en tanto que se están destinando recursos adicionales del mismo presupuesto autorizado para atender este gasto que sin duda es importante para la viabilidad del proceso. Sin embargo, es muy importante realizar los cálculos necesarios que permitan identificar las modificaciones a las metas derivadas del pago de estas primas y del incremento de los subsidios.

Las ROP de agosto indican las acciones de actualización del padrón de beneficiarios, mismo que es de vital importancia para dar un seguimiento adecuado del Programa y evitar duplicidades para el proceso de otorgamiento.

Destinos del subsidio

Reglas 19 febrero 2007	Reglas 24 de agosto 2007
3.4.2. Porcentaje del ahorro previo del beneficiario. El porcentaje mínimo de ahorro previo necesario será del 4 por ciento del valor de la vivienda cuando se trate de créditos cuyo valor sea menor o igual a \$120,500 pesos o su	3.5. Destinos del subsidio Condiciones y requisitos generales: a. El solicitante del subsidio federal deberá aportar como ahorro previo, cuando menos, el equivalente a 5.0 veces el SMGV en el caso de adquisición de vivienda y de autoconstrucción o



<p>equivalente en UDIS y del 5 por ciento del valor de la vivienda cuando se trate de créditos mayores a \$120,500 pesos o su equivalente en UDIS y menores o iguales a \$180,500 pesos o su equivalente en UDIS.</p> <p>En el caso de la modalidad de autoconstrucción el ahorro previo necesario será hasta del 4 por ciento del valor del proyecto.</p> <p>En la modalidad de mejoramiento de vivienda será necesario un ahorro previo hasta del 4 por ciento del valor de la acción solicitada.</p> <p>Para adquisición de lote con servicios mínimos el ahorro previo necesario será del 4 por ciento del valor del mismo.</p> <p>Las Entidades Ejecutoras que estén en posibilidades, podrán considerar dentro del ahorro previo el saldo de la subcuenta de vivienda o podrán fijar un ahorro previo adicional y también podrán dar como una prestación laboral la formación del ahorro.</p> <p>Para el caso de los derechohabientes del Infonavit, el ahorro que deberá aportarse para la adquisición de vivienda económica será de \$7,000 pesos; cuando se trate de una vivienda cuyo valor sea mayor a la vivienda económica pero menor a \$225,000 el ahorro previo será de \$10,000 pesos; para la autoconstrucción será de \$3,700 pesos; y para el mejoramiento de vivienda será de \$1,250 pesos.</p> <p>El ahorro previo del beneficiario del subsidio federal debe ser aplicado en alguno de los destinos señalados en los numerales 3.4.1.1 al 3.4.1.6., de las presentes Reglas.</p>	<p>autoproducción de vivienda; y del 5 por ciento del valor de la solución habitacional para el resto de los destinos del subsidio, exceptuando lo señalado en el inciso c) de este numeral. El saldo de las subcuentas de vivienda y de ahorro voluntario de la cuenta individual, en el caso de derechohabientes del INFONAVIT, del FOVISSSTE, del ISSFAM o de cualquier otra entidad de la Administración Pública Federal, Estatal o Municipal de naturaleza análoga, podrá ser considerado como ahorro previo, si así lo determina la Entidad Ejecutora, independientemente de que forme parte del apoyo financiero. Cambio</p> <p>b. En el caso de los beneficiarios señalados en el inciso a) del numeral 3.3 de estas Reglas, el subsidio federal se aplicará al faltante para alcanzar el valor de la solución habitacional, una vez cubierto el ahorro previo, las aportaciones adicionales y la capacidad máxima de crédito, y no podrá exceder de 17.0 veces el SMGV para viviendas con valor superior a 118.0 veces el SMGV. Cambio</p> <p>c. Los beneficiarios de programas sociales de vivienda no federales en forma de aportaciones o de crédito con las Entidades Ejecutoras señaladas en el inciso e) del numeral 3.8.3, tendrán derecho a subsidio federal. En este caso, el ahorro previo será del 10 por ciento del valor de la compraventa de la vivienda. Cambio</p> <p>d. Excepto en los casos de mejoramiento de vivienda, el subsidio federal se otorgará para destinos que cuenten:</p> <p>I. En zonas urbanas, con los servicios de luz, agua, drenaje, alumbrado público, calles y/o andadores peatonales terminados, inscripción en el Registro Público de la Propiedad o Clave catastral, además de los establecidos en la normatividad local aplicable.</p> <p>II. En zonas rurales, con sistemas de disposición de residuos sólidos asequibles en el sitio; con inscripción en la institución registral y catastral correspondiente que acredite el tipo de propiedad; y de preferencia, con servicios de luz y agua.</p> <p>e. La Instancia Normativa podrá ampliar el monto del subsidio federal hasta en un 20 por ciento, en el caso de soluciones habitacionales que cumplan con los parámetros de sustentabilidad o verticalidad en caso de adquisición de vivienda nueva, de acuerdo con lo que establezca el Comité Técnico de Evaluación. Cambio</p>
--	--



Comentario:

- Las ROP de febrero no establecían requisitos adicionales para el otorgamiento del subsidio, como se observa en el cuadro comparativo anterior, definían el nivel de ahorro previo, que de acuerdo al diseño del Programa, se requiere para lograr el subsidio.
- Las ROP de agosto, proponen una secuencia de orden al establecer en su punto 3.5 cinco incisos que indican condiciones y requisitos para el destino del subsidio, de entre los que destacan:
 - Ahorro previo; (condición de diseño)
 - Mecanismo de cálculo de subsidio a organismos públicos (subsidio diferenciado)
 - En los programas no federales, los beneficiarios deberán aportar 10% del valor de la compra-venta de la vivienda. (Ahorro previo mayor)
 - El Subsidio se otorgará en: **zonas urbanas** (luz, agua, drenaje, alumbrado público, calles y/o andadores peatonales terminados, RPP, clave catastral, etc; y **zonas rurales** (sistemas de disposición de residuos sólidos asequibles en el sitio, RPP y catastro y de preferencia con agua y luz). (Criterio urbano y de servicios)
 - Se podrá incrementar el subsidio hasta en un 20%, en el caso de soluciones habitacionales que cumplan con parámetros de sustentabilidad o verticalidad en vivienda nueva, de acuerdo a lo que establezca el Comité Técnico de Evaluación. (Manejo de excepciones)

Por lo que se refiere al ahorro previo mayor mencionado, el Programa puede poner en desventaja a los beneficiarios que postulen para obtención de un subsidio a través de esas EE, las cuales a su vez tendrían menos incentivos de participar al recibir un trato diferente en el requisito exigible a sus beneficiarios de ahorro previo mayor al de todas las modalidades del Programa con otras EE.

A diferencia de las ROP de febrero, las de agosto incorporan criterios urbanos y de servicios para el otorgamiento del subsidio, sin embargo no queda claro en los mecanismos de selección, de qué manera las EE harán efectivo dichos criterios, por lo que será necesario establecer en forma clara la manera en que las EE aplicarán los criterios de zonas urbana y rural para el programa.



El Comité de Evaluación en Glosario de Términos, lo faculta para el manejo de excepciones, lo cual resulta muy delicado pues grupos colegiados que trabajan por excepciones y no de manera sistemática corren el riesgo de la discrecionalidad en la aplicación de criterios. Es muy recomendable que se establezcan las reglas para el funcionamiento de este Comité y de ser posible asignarle funciones en ROP para que de manera sistemática las realice para profesionalizar su estructura en temas de sustentabilidad, redensificación o uso eficiente del suelo, así como perfeccionar la transparencia de sus acciones.

Este apartado tiene la virtud de innovar ángulos que estaban débiles en las ROP anteriores.

Del destino de los subsidios

De acuerdo a los puntos de ROP 3.5.1 al 3.5.4 se establecen los siguientes destinos del subsidio:

1. Adquisición de vivienda nueva/usada
2. Autoconstrucción o Autoproducción de vivienda
3. Mejoramiento de vivienda
4. Adquisición de Lotes con Servicios

De los Cambios:

- El monto de los subsidios se incrementó;
- Se establece que el valor de la solución habitacional es la base para el cálculo del mismo;
- Se puede recibir en varias exhibiciones un mismo subsidio para mejoramiento;
- El subsidio para adquisición de lotes con servicios se puede complementar con el que se otorga para la autoconstrucción o la autoproducción.
 - Este es un cambio estructural del programa ya que los montos de referencia para la definición del subsidio se modifican. Además la posibilidad de otorgar dos subsidios a la misma persona, requiere de un proceso de mayor seguimiento, lo que no se ve reflejado a nivel de diseño en las ROP modificadas, situación que el programa debe evaluar desde el punto de vista de funcionamiento, ya que la



duplicidades serán permitidas en los casos de mejoramiento y adquisición de lotes con servicios.

De las Entidades Ejecutoras

En este apartado se elimina el concepto de crédito y se establece que serán todas aquellas, se describen cuáles, las que otorguen o administren apoyos financieros, en el marco de las definiciones de este programa.

Se amplían las Entidades Ejecutoras además del Infonavit y Fovissste, en las ROP de febrero, para incluir al ISSFAM o cualquier otra entidad de la Administración Pública Federal, Estatal o Municipal de naturaleza análoga que otorguen apoyos financieros para las soluciones de vivienda afines al Programa.

Se adiciona el concepto de Personas morales, Organizaciones No Gubernamentales y otras instituciones de los sectores social o privado que realicen aportaciones para programas de financiamiento de vivienda en beneficio de la población de menores ingresos.

- Se considera adecuada la modificación debido a que se alinea a lo establecido en el artículo 47 de la Ley de Vivienda, ampliando las opciones de financiamiento del Programa.

De la operación

Cambios: 12

Adiciones: 4

De la Dispersión. Este proceso estaba reservado exclusivamente a la SHF, sin embargo, en las nuevas ROP, la dispersión la realiza la Conavi por medio de la SHF o de otra entidad financiera.

De la Ejecución

Las ROP de agosto establecen que la CONAVI en cualquier momento podrá revisar las asignaciones de subsidio federal, para determinar las ampliaciones o reasignaciones de recursos a la SHF o a otra entidad financiera, para la operación del Programa.



- Este mecanismo debe establecerse en procedimiento para el efecto de revisión que determine sus alcances, con definición de responsables y las áreas que tienen las atribuciones para ello.

De los Casos de Desastres

Las ROP modificadas establecen que la Conavi podrá diseñar y operar programas especiales de manera pronta y expedita en situaciones de emergencia o en zonas y situaciones de alto riesgo, en forma directa y/o en coordinación con el FONDEN y demás instancias competentes.

Lo anterior se podrá ejercitar mediante la capacidad de Conavi en estos casos, de modificar los montos de los subsidios, los criterios de selección, modalidades y requisitos, debiendo quedar estas decisiones establecidas en los convenios que celebre la Conavi y los gobiernos de las zonas afectadas, sin que su formalización obstruya la prontitud de respuesta ante la emergencia.

- La posibilidad de actuar directamente con base en ROP y sin la exigencia de formalizar los convenios con los gobiernos afectados sin la coordinación con FONDEN, pone el alto riesgo la comprobación de los recursos que se destinen a la emergencia, por lo que es imperativo desarrollar los mecanismos que aseguren que, independientemente de la emergencia, se atiendan los ordenamientos normativos que deban satisfacer la justificación de los apoyos en tiempo y forma.
- Se debe priorizar la coordinación institucional como paso previo de la acción directa que establecen las ROP, como una forma de evitar duplicidades en el esfuerzo de atención y aprovechar la capacidad institucional que opera en el lugar.
- El programa no cuenta con lineamientos generales que delimiten su actuación en casos de desastre por un lado, o bien para zonas o situaciones de alto riesgo por el otro, lo que deja espacio a la discrecionalidad en el ejercicio de los recursos.
- En este sentido tampoco está contemplado, si es que fuera el caso, qué porcentaje del presupuesto del programa se puede destinar al tema de desastres, en el entendido de que no es posible preverlos o cuantificarlos a priori.
- Es muy importante dejar en claro los alcances de las modificaciones de los montos de los subsidios, de los criterios de selección, así como de las modalidades que ofrece el programa y los requisitos exigibles. Esto contribuirá a la transparencia del Programa.



Del Padrón de Beneficiarios:

La Conavi elaborará **y administrará** un Padrón de Beneficiarios con base en la información proporcionada por las Entidades Ejecutoras o SHF **u otra entidad financiera**.

- Lo establecido en ROP de agosto, deja en claro que la Conavi **administrará** el padrón, lo que tiene varios impactos a considerar: 1) en el proceso de dispersión implica que se debe reconsiderar la participación de la SHF, dado que con las ROP de febrero, esta institución tenía la exclusividad tanto para la administración del padrón como para la dispersión. Dichos procesos en una sola institución, desde el punto de vista del funcionamiento, presentan ventajas en términos de tiempos y movimientos; y 2) Ahora que Conavi va a dispersar los recursos y administrar el padrón debe desarrollar los mecanismos operativos y de infraestructura para soportar la carga administrativa y de funcionamiento de ambos procesos.

De la Auditoría

Adición: 1

Conavi podrá sancionar a las Entidades Ejecutoras que incumplan con estas Reglas y demás obligaciones aplicables, mediante amonestación, suspensión de la participación en el Programa y terminación de la relación convencional, sin perjuicio de las otras responsabilidades que correspondan.

- Aunque es conveniente esta adición que incorporan las ROP de agosto, no se establece ninguna acción o procedimiento que haga operativa tal disposición, como podría ser el establecimiento de un programa anual de supervisión o cualquier otro instrumento. Hoy las EE operan sin supervisión por parte de la Instancia Normativa.

De la Evaluación

Cambios: 2

En la evaluación externa, las ROP de agosto eliminan los indicadores establecidos en las ROP de febrero.



- El programa contará con su matriz de indicadores en ROP de acuerdo a las disposiciones de SHCP, SFP y CONEVAL, misma que ya se encuentra en el sistema de control presupuestario de SHCP.

Los cambios

▪ Evaluación

- 1. Interna: **La Instancia Normativa se coordinará con las Entidades Ejecutoras para medir y evaluar el desarrollo del Programa. Para el efecto, definirá la metodología que permita una medición adecuada de resultados, con base en indicadores como cobertura de adquisición de vivienda, congruencia programática, focalización y equidad de género.**
 - Se pretende evaluar la equidad de género, cuando en ningún apartado se establece algún proceso para la equidad de género.

De la Transparencia

Adición: 1

De los transitorios

Cambios: 2

Adición: 1

1.8.1 Conclusiones generales de las modificaciones a las ROP de agosto:

- La población objetivo se delimita a partir del nivel de ingreso
- Se da una ampliación del rango de percepción de ingresos para acceder a un subsidio
- El monto del subsidio se incrementa
- Se pagan las comisiones por garantía de crédito con cargo al presupuesto del programa
- El subsidio es fijo para población abierta y diferenciado para derechohabientes de ONAVIS
- Se establece el valor de la solución habitacional como la base para el cálculo del subsidio
- El ahorro es fijo y variable, y disminuye para algunas opciones habitacionales
- Se incorporan como Entidades Ejecutoras a las personas morales y otros organismos nacionales, estatales o municipales de vivienda, lo que abre las posibilidades de obtención de un subsidio para la población objetivo.



- Se establece la posibilidad de recibir en varias exhibiciones el subsidio para mejoramiento de vivienda, asociado a un monto límite
- La adquisición de lotes con servicios considera la posibilidad de combinarse con el de autoconstrucción o autoproducción, en forma simultánea.
- Las modificaciones solucionan problemas coyunturales, pero no los estructurales identificados.

1.8.2 Conclusiones específicas de las modificaciones a las ROP de agosto:

Del nombre.

- Al nombre del programa: **Programa de Esquemas de Financiamiento y Subsidio Federal para Vivienda**, se le anexo la frase: **Esta es tu Casa**.
- La frase de Esta es tu Casa, se considera confusa, debido a la existencia del programa **Tu casa** que opera FONHAPO.

Del Contexto.

- Se eliminó la introducción y se desarrolló un apartado de considerandos.
- En este cambio se establece como justificación principal para las modificaciones: Que con el fin de alinear la cobertura y la buena operación del Programa de Esquemas de Financiamiento y Subsidio Federal para Vivienda a los objetivos y estrategias del Plan Nacional de Desarrollo, es necesario adecuar las Reglas de Operación.

Del Glosario de Términos.

Dentro de las adiciones más significativas se ubica:

- **Apoyo financiero.**
 - Este nuevo término permite que el beneficiario pueda tener más opciones de financiamiento, ya que el universo de entidades ejecutoras se amplió.
- **Comité Técnico de Evaluación:**
 - No se establece de forma clara si la evaluación que realizará será por regla general o sólo por casos específicos.
 - La operación de dicho comité en sentido técnico, deberá quedar detallada en su manual operación.
 - Su operación debe alinearse estrictamente a su manual, una vez publicado, y a criterios técnicos, pues dicha figura puede contribuir a ejercitar criterios de discrecionalidad en la asignación de los subsidios.
- **SMGV: Salario**
 - Se considera adecuada, pues se especifica el cálculo del salario mínimo en forma mensual.



- **Financiamiento:**
 - Establece que las fuentes de integración del pago para la solución habitacional sean, además del ahorro previo, el subsidio y el crédito, otras fuentes, lo cual hace operacional lo establecido en el artículo 47 de la Ley de Vivienda.

Los cambios

- **Adquisición de vivienda:**
 - El cambio se registró sustancialmente en la cesión de derechos fideicomisarios, sin embargo esta modalidad de adquisición de vivienda no se considera dentro de los apoyos del Programa.
- **Entidad ejecutora:**
 - Se considera adecuado ya que permite que otras instituciones o organizaciones puedan otorgar crédito o apoyo financiero a la población objetivo.
- **Personas de bajos ingresos:**
 - Se cambió definición de bajos ingresos, manteniéndose el mismo conflicto con la definición de pobreza de acuerdo a la normativa vigente.

De los objetivos

Adiciones

- Específicos: e. Elevar la calidad de vida de la población, mediante el apoyo para el mejoramiento de la vivienda y su entorno urbano. f. Promover mecanismos para la producción social de vivienda, la autoconstrucción y la autoproducción en condiciones urbanas o rurales sustentables.
 - El Programa establece que todo tipo de solución habitacional mejora el entorno urbano, sin embargo, en las ROP, no establece ninguna definición de desarrollo urbano, el único criterio se establece en el punto 3.5 inciso d) I. y no tiene correspondencia con alguna acción del programa a nivel de la ejecución del mismo en las ROP e incluso ya a nivel de los manuales de operación.

De los lineamientos

Cobertura

- Conceptualmente las ROP de agosto corrigen la liga causal con las EE para determinar su cobertura, sin embargo, la “cobertura nacional” permanece como eje de la definición sin que se incorporen algunos de los criterios que establecen las leyes relacionadas o bien otro que los sustituya.
- En este contexto es muy importante destacar que el Programa tiene presencia nacional, sin embargo la colocación de subsidios se ha concentrado en 5 estados



(Chihuahua, Tamaulipas, Sonora, Coahuila y Sinaloa) del país con el 53%, mientras que el 48% restante está distribuido en las otras 27 entidades, dentro de lo que se podría considerar el programa normal.

Población Objetivo

- En las nuevas ROP de agosto de 2007, el programa ya no atiende a dos población objetivo como en ROP anteriores, hoy esta población se define solamente por el nivel de ingreso.
- No obstante este avance, las “personas de bajos ingresos” como concepto, no ha encontrado un reflejo tanto de los preceptos legales relacionados, como de la incorporación de ciertas variables o criterios que permitan definir con precisión la población objetivo del Programa.
- Las modificaciones de las ROP de agosto, aunque registraron avances en la delimitación de la población objetivo, requiere de un nuevo análisis que incorpore los mecanismos para la selección de variables que identifiquen un universo a partir del cual se pueda caracterizar un núcleo poblacional que requiera la atención de este Programa. Por ello se recomienda establecer los mecanismos de coordinación necesarios con CONEVAL para tales efectos.

Beneficiarios

- Las ROP de agosto, caracterizan a los beneficiarios fundamentalmente por su nivel de ingreso, relacionado con su perfil de derechohabencia y/o en casos de desastres naturales.
- La concepción de beneficiarios es necesaria, las anteriores ROP carecían de este, por lo que se considera adecuada su adición.

Requisitos



- En las ROP de agosto, se introduce como requisito y base de cálculo del subsidio el valor de la solución habitacional y el ahorro previo, dejando como mecanismo indirecto el nivel de ingreso definido para los beneficiarios ya que esta asociado al apoyo financiero.
- Es muy importante destacar que dentro de estos requisitos se menciona “cualquier persona” sin la definición de bajos ingresos, ubicándolas solamente a partir del valor de la solución habitacional. Ello podría entrar en contradicción con el concepto de bajos ingresos que maneja el Programa.

Procedimiento de selección

- El procedimiento de selección pierde presencia dentro de las ROP, debido a que por su diseño, la selección de beneficiarios queda a cargo de las EE con base, principalmente en sus procesos internos, así como en los parámetros que establecen estas nuevas ROP, lo que pone de manifiesto que la atención al beneficiario queda distante de las decisiones del Programa.

Tipos de subsidio

En las ROP de agosto son dos las características básicas de los subsidios que otorga el Programa:

- 1 Fijo para la población abierta; Forma de cálculo: ***(valor de la vivienda menos (subsidios (el cual es fijo de acuerdo a las tablas de valor establecidas en el punto 3.5.1 al 3.5.4 de ROP) más ahorro previo mínimo) = capacidad de crédito)*** y,
 - 2 Diferenciado para los derechohabientes de FOVISSSTE, ISSFAM, INFONAVIT, cualquier entidad de la administración pública federal, estatal o municipal que otorguen apoyo financiero para vivienda. Forma de cálculo: ***(valor de la vivienda menos (ahorro previo más aportaciones adicionales más la capacidad máxima de crédito) = subsidio sujeto a un máximo de acuerdo al punto 3.5 b) ROP)***
- Lo anterior supone un criterio dual para la entrega del subsidio federal, es conveniente que el Programa analice el aspecto legal y la funcionalidad que propone el diseño de las ROP modificadas a efecto de considerar que el



subsidio sólo sea diferenciado tal y como sucede para los beneficiarios del punto 3.3 a) de ROP.

- Con recursos adicionales al establecido en las diferentes modalidades del subsidio, se cubrirán las primas o comisiones del seguro o garantía del crédito. Esta situación aunada al incremento del monto de los subsidios establecidos en los puntos 3.5.1 al 3.5.4 podría impactar los alcances del programa en tanto que se están destinando recursos adicionales del mismo presupuesto autorizado para atender este gasto que sin duda es importante para la viabilidad del proceso. Sin embargo, es muy importante realizar los cálculos necesarios que permitan identificar las modificaciones a las metas derivadas del pago de estas primas y del incremento de los subsidios.

Destinos del subsidio

Condiciones y Requisitos

- Ahorro previo; (condición de diseño)
- Mecanismo de cálculo de subsidio a organismos públicos (subsidio diferenciado)
- En los programas no federales, los beneficiarios deberán aportar 10% del valor de la compra-venta de la vivienda. (Ahorro previo mayor trato desigual)
- El Subsidio se otorgará en: **zonas urbanas y zonas rurales**. (Criterio urbano y rural de acuerdo a servicios)
- Se podrá incrementar el subsidio hasta en un 20%, de acuerdo a lo que establezca el Comité Técnico de Evaluación. (Manejo de excepciones)
- Por lo que se refiere al ahorro previo mayor mencionado, el Programa puede poner en desventaja a los beneficiarios que postulen para obtención de un subsidio a través de esas EE, las cuales a su vez tendrían menos incentivos de participar al recibir un trato diferente en el requisito exigible a sus beneficiarios de ahorro previo mayor al de todas las modalidades del Programa con otras EE.
- El Comité de Evaluación se faculta para el manejo de excepciones, lo cual resulta muy delicado pues grupos colegiados que trabajan por excepciones y no de manera sistemática corren el riesgo de la discrecionalidad en la aplicación de criterios. Es muy recomendable que se establezcan las reglas para el funcionamiento de este Comité y de ser posible asignarle funciones en ROP para que de manera sistemática las realice para profesionalizar su



estructura en temas de sustentabilidad, redensificación o uso eficiente del suelo, así como perfeccionar la transparencia de sus acciones.

Del destino de los subsidios

De los Cambios:

- El monto de los subsidios se incrementó;
- Se establece que el valor de la solución habitacional es la base para el cálculo del mismo;
- Se puede recibir en varias exhibiciones un mismo subsidio para mejoramiento;
- El subsidio para adquisición de lotes con servicios se puede complementar con el que se otorga para la autoconstrucción o la autoproducción.
 - Este es un cambio estructural del programa ya que los montos de referencia para la definición del subsidio se modifican. Además la posibilidad de otorgar dos subsidios a la misma persona, requiere de un proceso de mayor seguimiento, lo que no se ve reflejado a nivel de diseño en las ROP modificadas, situación que el programa debe evaluar desde el punto de vista de funcionamiento, ya que la duplicidades serán permitidas en los casos de mejoramiento, adquisición de lotes con servicios y autoconstrucción.

De las Entidades Ejecutoras

- Se amplían las Entidades Ejecutoras además del Infonavit y Fovissste, para incluir al ISSFAM o cualquier otra entidad de la Administración Pública Federal, Estatal o Municipal de naturaleza análoga que otorguen apoyos financieros para las soluciones de vivienda afines al Programa.
- Se adiciona el concepto de Personas morales, Organizaciones No Gubernamentales y otras instituciones de los sectores social o privado que realicen aportaciones para programas de financiamiento de vivienda en beneficio de la población de menores ingresos.
- Se considera adecuada la modificación debido a que se alinea a lo establecido en el artículo 47 de la Ley de Vivienda, ampliando las opciones de financiamiento del Programa.



De la operación

- De la Dispersión. Este proceso estaba reservado exclusivamente a la SHF, sin embargo, en las nuevas ROP, la dispersión la realiza la Conavi por medio de la SHF o de otra entidad financiera.
- Se deben prever los impactos en la operación que supone esta modificación en términos de la administración del padrón en concordancia con los procesos de dispersión, no existen modificaciones a nivel de procedimientos que hayan revelado tales ajustes.

De la Ejecución

Las ROP de agosto establecen que la CONAVI en cualquier momento podrá revisar las asignaciones de subsidio federal, para determinar las ampliaciones o reasignaciones de recursos a la SHF o a otra entidad financiera, para la operación del Programa.

- Este mecanismo debe establecerse en procedimiento operativo, para el efecto de revisión que determine sus alcances, con definición de responsables y las áreas que tienen las atribuciones para ello.

De los casos de Desastres

Las ROP modificadas establecen que la Conavi podrá diseñar y operar programas especiales de manera pronta y expedita en situaciones de emergencia o en zonas y situaciones de alto riesgo, en forma directa y/o en coordinación con el FONDEN y demás instancias competentes.

Lo anterior se podrá ejercitar mediante la capacidad de Conavi en estos casos, de modificar los montos de los subsidios, los criterios de selección, modalidades y requisitos, debiendo quedar estas decisiones establecidas en los convenios que celebre la Conavi y los gobiernos de las zonas afectadas, sin que su formalización obstruya la prontitud de respuesta ante la emergencia.

- La posibilidad de actuar directamente con base en ROP y sin la exigencia de formalizar los convenios con los gobiernos afectados sin la coordinación con FONDEN, pone el alto riesgo la comprobación de los recursos que se destinen a la



emergencia, por lo que es imperativo desarrollar los mecanismos que aseguren que, independientemente de la emergencia, se atiendan los ordenamientos normativos que deban satisfacer la justificación de los apoyos en tiempo y forma.

- Se debe priorizar la coordinación institucional como paso previo de la acción directa que establecen las ROP, como una forma de evitar duplicidades en el esfuerzo de atención y aprovechar la capacidad institucional que opera en el lugar.
- El programa no cuenta con lineamientos generales que delimiten su actuación en casos de desastre por un lado, o bien para zonas o situaciones de alto riesgo por el otro, lo que deja espacio a la discrecionalidad en el ejercicio de los recursos.
- En este sentido tampoco está contemplado, si es que fuera el caso, qué porcentaje del presupuesto del programa se puede destinar al tema de desastres, en el entendido de que no es posible preverlos o cuantificarlos a priori, sin embargo se sugiere un piso mínimo.
- Es muy importante dejar en claro los alcances de las modificaciones de los montos de los subsidios, de los criterios de selección, así como de las modalidades que ofrece el programa y los requisitos exigibles. Esto contribuirá a la transparencia del Programa.

Del Padrón de Beneficiarios:

La Conavi elaborará **y administrará** un Padrón de Beneficiarios con base en la información proporcionada por las Entidades Ejecutoras o SHF **u otra entidad financiera**.

- Lo establecido en ROP de agosto, deja en claro que la Conavi **administrará** el padrón, lo que tiene dos impactos a considerar: 1) en el proceso de dispersión implica que se debe reconsiderar la participación de la SHF; y 2) Ahora que Conavi va a dispersar los recursos y administrar el padrón debe desarrollar los mecanismos operativos y de infraestructura para soportar la carga administrativa y de funcionamiento de ambos procesos.

De la Auditoría

Conavi podrá sancionar a las Entidades Ejecutoras que incumplan con estas Reglas.

- Aunque es conveniente esta adición que incorporan las ROP de agosto, no se establece ninguna acción o procedimiento que haga operativa tal disposición.

De la Evaluación



En la evaluación externa, las ROP de agosto eliminan los indicadores establecidos en las ROP de febrero.

- El programa contará con su matriz de indicadores en ROP de acuerdo a las disposiciones de SHCP, SFP y CONEVAL, misma que ya se encuentra en el sistema de control presupuestario de SHCP.



ANALISIS DE OPERACION

2 Evaluación de Operación

Esquema de Operación de Programa.

A nivel central, el encargado de proyecto Programa de Subsidios, no tiene una dimensión jerárquica administrativa, mientras que el resto del equipo operativo se constituye con profesionales de apoyo y de dedicación exclusiva. Esto incide en términos administrativos, ya que se dificulta la coordinación institucional para la administración, solución problemas de operación y desarrollo de curvas de aprendizaje.

Las relaciones entre el equipo central y las Entidades Ejecutoras son indirectas, la forma de contacto operativo entre ellos es principalmente a través del expediente que esta última conforma y de la documentación que se genera para el archivo central, tales como el listado mensual de personas que recibieron subsidio federal, la certificación de otorgamiento de subsidio federal para vivienda, así como el reporte mensual de comprobación.

La gestión del programa se ha orientado principalmente a la colocación de los subsidios disponibles a través de las Entidades Ejecutoras, sin embargo, por su diseño, no se definen metas en términos de cobertura nacional y/o regional que se relacionen con el nivel de ingreso o alguna otra variable socioeconómica, ni con una visión de corto y mediano plazo.

Hay carencia de mecanismos regulares de retroalimentación diseñados en los procedimientos institucionales de operación, entre el centro y las Entidades Ejecutoras, más allá de la tramitación para la colocación del subsidio, dejando de lado al beneficiario en términos de servicio, acceso a la información así como lo relacionado con la calidad de la vivienda o la viabilidad de la deuda contraída por éste.

El análisis de los siguientes apartados se basa en entrevistas a los gestores centrales del Programa, de la observación del equipo evaluador, del análisis de la documentación disponible de la operación del Programa, así como de la revisión de una muestra²² de 528 expedientes de un total de 35,796.

²² Basada en muestreo bietápico, muestreo simple para la muestra total y aleatoria dentro de la muestra total.



2.1 Análisis de las ROP

Este apartado busca analizar las principales actividades y procesos establecidos en las ROP.

2.1.1 Selección de beneficiarios

Procedimiento de selección.

El subsidio federal y el crédito lo podrá obtener cualquier persona cuyo ingreso sea suficiente para contratar un crédito con alguna Entidad Ejecutora para adquirir una vivienda nueva o usada o adquirir un lote con servicios mínimos u otra modalidad de vivienda y cumpla con los requisitos indicados en ROP.

Cuando el número de solicitantes calificados sea mayor a los recursos disponibles, se atenderán de acuerdo al orden de solicitud del subsidio federal que reciba la SHF.

El Programa cumple de acuerdo al procedimiento establecido en sus ROP, el cual se puede considerar un proceso estandarizado de acuerdo con el tipo de Entidad Ejecutora de que se trate. Sin embargo se considera insuficiente, pues la selección de los beneficiarios esta en función de una Entidad Ejecutora, lo cual puede presentar distorsiones ocasionadas por un problema de información que tenga la población objetivo acerca del sector de la vivienda, específicamente lo relacionado con el mercado habitacional de su segmento. En este tramo de gestión, que es de mucha relevancia, el Programa, como ha sido mencionado, no se involucra de forma directa con la selección de la población objetivo. Este problema está perfilado desde la fase de evaluación de diseño.

2.1.2 Solicitud de apoyos

Existen mecanismos que permiten conocer las demandas de apoyo así como las características de los solicitantes a través de las solicitudes de subsidio y de los reportes de subsidios otorgados (listado de los beneficiarios y reporte mensual de comprobación de subsidios otorgados). Esta evidencia documental permite conocer la demanda de apoyos, sin embargo estos mecanismos están sujetos a la información que se recaba en las Entidades Ejecutoras y en la SHF, por lo que cabe especificar que no es la demanda de necesidades de la población potencial y objetivo, solo de las personas que solicitaron un apoyo.



El Programa establece procedimientos formalizados y responsabilidades de las instituciones que participan como anexo de las ROP y del convenio de colaboración firmado con SHF, no obstante carecen de los elementos básicos siguientes:

- 1) Definición de responsables específicos de su aplicación.
- 2) Identificación y validación de la fuente originaria de recursos de cada subsidio, ya que en los procedimientos CONAVI sólo aparece como receptora y administradora de información, no obstante aplica la norma presupuestaria para efectos del control del ejercicio del gasto.
- 3) La CONAVI envía el recurso correspondiente al subsidio a la SHF, la que a su vez lo dispersa a las Entidades Ejecutoras, contando con un soporte documental transitorio que no avala la entrega del subsidio, recibiendo la comprobación por parte de las Entidades dentro de los 15 hábiles del mes siguiente al que se haya formalizado tal entrega, lo que pone en una situación de riesgo la comprobación del recurso.
- 4) No se establece la capacidad jurídica de las personas que firman por parte de las Entidades Ejecutoras el listado mensual de personas que recibieron el subsidio federal, así como en la certificación del otorgamiento de subsidios federales establecidos en los procedimientos de operación anexos a las ROP, documentos de gran importancia ya que con ellos la CONAVI soporta documentalmente la salida del recurso en primera instancia.

Lo anterior pone en riesgo la certeza de la entrega del apoyo de acuerdo a lo establecido por las ROP deben de establecerse con claridad los tramos de responsabilidad necesarios para la entrega del subsidio federal a los beneficiarios y los mecanismos para garantizar su comprobación.

2.1.3 Tipos de apoyos

De la revisión de 528 expedientes al azar, se observó que existen carencias de información y debilidades procedimentales que ponen en riesgo la comprobación última de los apoyos otorgados a saber:

- El 14% no presenta documentación comprobatoria de acuerdo a ROP.
- El 22% presenta carencias de certificación (sello oficial) de notario.
- Las ROP solicitan la Clave Única de Vivienda y en el 100% de los casos, no se presenta.



Lo anterior indica que 36% de los expedientes comprobatorios tienen problemas de integración y de certificación oficial que avale la entrega del subsidio.

Además se solicita un elemento de trámite, que aunque no es obligatorio, está presente en el diseño, sería conveniente reconsiderar su vigencia.

Por otra parte, las Entidades Ejecutoras otorgaron los subsidios con base a la normativa aplicable, y en el mismo sentido se cuantificaron los montos.

En la mayoría de las actividades que son responsabilidad de las Entidades Ejecutoras y SHF que se refieren a la selección de beneficiarios y otorgamiento del subsidio, el Programa tiene un área de operaciones para establecer de forma general acciones sistemáticas de seguimiento necesarias. En algunos casos como la comprobación, es en donde están más encaminadas estas acciones.

Es muy importante destacar que hoy ya existe (con fortalezas y debilidades) una plataforma de operación, sería altamente recomendable establecer mecanismos de mejora continua que privilegien el rol del beneficiario para fortalecer el servicio a efecto de facilitar el otorgamiento del subsidio.

2.1.4 Ejecución

Existe evidencia documental del avance físico financiero, reportes de SHF, Entidades Ejecutoras y de la Dirección de Programación y Presupuesto de CONAVI, así como la documentación soporte para la salida del recurso.

Dentro de los procesos de ejecución, los que se refieren a los reportes mensuales de comprobación y los listados mensuales de personas que recibieron los subsidios, cumplen con los procedimientos establecidos, sin embargo, estos, no definen qué unidad administrativa es la responsable de presentar esos listados, quienes los deben de avalar así como la estructura legal de su contenido.



2.2 Mejora y simplificación regulatoria

Se emitieron nuevas reglas de operación el 24 de agosto de 2007, basadas en la alineación con el PND y en consulta con la oferta de soluciones habitacionales, representadas por las entidades ejecutoras, sin embargo del lado de demanda, solo se consideró un criterio financiero.

También se tiene que considerar que en este momento no es posible evaluar los beneficios o los resultados, de las modificaciones realizadas, debido a que a partir del 27 de septiembre de 2007 se comenzó a dar el otorgamiento de subsidios con base en las modificaciones a las ROP, no obstante se realiza en el apartado 1.8 de este informe un análisis de los puntos más importantes.

2.3 Organización y gestión

Debido a su diseño, en la entrega de los componentes intervienen diversas instituciones que interactúan con el Programa, como son la Sociedad Hipotecaria Federal, los organismos nacionales y estatales de vivienda, las SOFOLES, SOFOMES, bancos, cajas de ahorro, entre las más destacadas. Este andamiaje institucional interactúa para la entrega de los subsidios, en donde el Programa inicia con la entrega consolidada de los recursos hacia la SHF, quien los dispersa a las entidades ejecutoras del Programa y éstas lo entregan a los beneficiarios. Este proceso asegura que la entrega de los componentes está respaldada por las estructuras organizacionales de las instituciones que intervienen. Sin embargo no se establecen responsables directos en los procedimientos correspondientes.

Desde el punto de vista del beneficiario, la entrega del subsidio no representa un obstáculo o demora en los trámites que realiza, ya que los recursos fiscales llegan en forma expedita a la entidad ejecutora para concretar la operación de financiamiento que incluye el ahorro previo, subsidios y crédito. No obstante, los recursos son entregados sin supervisión del Programa, situación que debiera sistematizarse para mejorar la calidad de los servicios al beneficiario.

El Programa se complementa fundamentalmente con los programas de Infonavit, ya que a la fecha el 97% de los subsidios otorgados al 30 de septiembre de 2007 corresponden a ese Instituto.

Por otra parte, el programa no presenta mecanismo de colaboración o coordinación con los Programas Tu casa y Vivienda Rural de Fonhapo, los cuales también son programas que otorgan subsidio, sin embargo se descarta la duplicidad con estos y otros programas, ya que las ROP establecen que ante la Entidad Ejecutora el beneficiario debe presentar una declaratoria de no haber recibido un subsidio federal, lo cual se verifica mediante consultas al padrón de beneficiarios.



2.4 Administración financiera

Se cuenta con evidencia documental del avance físico financiero, emitida por SHF, EE y de la Dirección de Programación y Presupuesto de Conavi, a través de información vía electrónica, permitiendo contar con datos oportunos de los subsidios otorgados por beneficiario, entidad federativa, entidad ejecutora, históricos, número de subsidios y de estado del ejercicio, permitiendo el conocimiento oportuno del avance programático presupuestal del programa.

Existe una integración entre los distintos sistemas de información que conforman la administración financiera ya que las instituciones que intervienen en la administración financiera del Programa, se comunican vía electrónica para el registro de los recursos que se ejercen por parte de Conavi, mismos que son puestos a disposición de la SHF para su dispersión a las Entidades Ejecutoras y éstas a los beneficiarios.

2.5 Eficacia, eficiencia, economía operativa del programa

El Programa todavía no ha implementado los indicadores desarrollados en la matriz de marco lógico, ya que aún esta herramienta de seguimiento gerencial del Programa no se incorpora a las ROP, por lo cual no se puede realizar un análisis de eficacia, eficiencia y economía. Lo que si se ha llevado cabo, es el seguimiento a partir de los indicadores establecidos en el ROP²³ que a continuación se analizan.

Anexo 2.1 Indicadores de Operación

2.5.1 Eficacia

NOMBRE DEL INDICADOR	FORMULA DEL INDICADOR	UNIDAD DE MEDIDA
1. INDICADOR DE COBERTURA DE ADQUISICION DE VIVIENDA	Cobertura del subsidio federal, respecto a las necesidades anuales de vivienda de acuerdo a la población ocupada de bajos ingresos $\frac{\text{Subsidios aplicados para adquisición de vivienda}}{\text{Necesidades anuales de vivienda nueva para población ocupada de bajos ingresos}} \times 100$	Porcentaje de viviendas nuevas con subsidio
2. INDICADOR DE CONGRUENCIA PROGRAMATICA	Relación entre la programación de subsidios y los subsidios otorgados $\frac{\text{Subsidios otorgados en el año}}{\text{Subsidios originalmente asignados}} \times 100$	Porcentaje de cumplimiento de subsidios programados
3. INDICADOR DE FOCALIZACION	Subsidios aplicados por cada mil habitantes, en función a la población de las entidades federativas $\frac{\text{Subsidios aplicados}}{\text{Población Total por entidad federativa}} \times 1000$	Índice de subsidios por cada mil habitantes
4. INDICADOR DE GENERO	Proporción de los subsidios otorgados a jefas de hogar frente al total de subsidios otorgados $\frac{\text{Subsidios otorgados a jefas de hogar}}{\text{Total de subsidios otorgados}} \times 100$	Porcentaje de jefas de hogar beneficiadas con subsidio
5. INDICADOR DE EQUIDAD	Proporción de los subsidios otorgados a jefes o jefas de hogar por grupo de edad frente al total de subsidios otorgados $\frac{\text{Subsidios otorgados a jefes o jefas de hogar por grupo de edad}}{\text{Total de subsidios otorgados}} \times 100$	Porcentaje de jefes o jefas de hogar por grupo de edad beneficiados con subsidio



Los resultados presentados son al corte de septiembre del 2007:

- INDICADOR 1: **7.83%** de cobertura, este indicador es un aproximado, ya que las necesidades de vivienda no son estimadas por nivel de ingreso por parte de Conavi.
- INDICADOR 2: 26.8% de avance, el cual resulta no satisfactorio para la fecha de corte, la baja colocación de créditos se puede atribuir a dos factores: a su naturaleza de ser un programa nuevo y a un proceso de maduración en la operación de las Entidades Ejecutoras, ya que la ejecución del 97% de los subsidios se ha efectuado a través del INFONAVIT.
- INDICADOR 3: 0.347 este indicador no establece ninguna referencia clave para la operación del Programa.
- INDICADOR 4: 45.2%, establece que cerca de la mitad de los subsidios han sido otorgados a mujeres, sin embargo no dice nada sobre género, pues se tendría que ver la estructura de la población objetivo por sexo y jefatura de familia, así como condiciones socioeconómicas, dentro de la misma población objetivo.
- INDICADOR 5: no establece ninguna relación relevante para el Programa, ya que no se tiene clasificada a la población objetivo por edad.

Como ya se desarrolló en el apartado de Diseño se proponen los siguientes componentes en términos de eficacia²⁴:

- La CONAVI ordena y sistematiza información de la oferta de vivienda de interés social en términos de ubicación, de sustentabilidad y calidad de vivienda, para atender a la población objetivo.
- Diagnóstico del usuario, requisitos básicos de participación,
- Diseño de página de internet con base de datos del programa y entidades habilitadas, capacitación interna y a las entidades cofinanciados, número 01-800, sistema información masivo.
- Acciones que contribuyan al Aseguramiento de la Calidad de la Vivienda.

²⁴ Ver anexo 1.3 Análisis de la Matriz de Marco Lógico



Con un criterio ciudadano, el programa debería brindar a los posibles beneficiarios una serie de productos que podrían mejorar las posibilidades para que la población de bajos ingresos obtenga un crédito para las soluciones habitacionales que se ofrecen. Partiendo de la base de que se trata de un sector de la población que puede ser considerado como vulnerable, que carece de información general y específica y en la mayoría de los casos sin instrucción, se proponen algunos de los productos que podrían aportar al ciudadano mayores elementos de juicio para su toma de decisiones:

- Información sobre el mercado.
- Conocimiento de requisitos.
- Elección de hipotecaria.
- Adjudicación del Crédito.
- Valoración y cumplimiento de derechos y obligaciones.

La matriz de indicadores con la que cuenta el programa y que no está incorporada a las ROP, incorpora los principales procesos de operación que conllevan a la producción de componentes, cuya lógica vertical y horizontal se analizan en el Anexo 1.1.

En este espacio se puede mencionar que por ser programa nuevo y ante los cambios registrados en sus ROP en tan corto tiempo, el análisis deberá considerar esos importantes elementos.

2.5.2 Eficiencia

Derivado del seguimiento programático presupuestal y de lo establecido en ROP punto 4.2, se establece que para el desarrollo de las diversas acciones asociadas con la operación, seguimiento y evaluación del Programa, se podrá disponer hasta del 4% de los recursos totales asignados al mismo, los cuales ascienden a 3,892 millones de pesos de acuerdo al PEF y al punto 3.4.1 de las ROP, lo que significa que existe un techo presupuestal de 155.6 millones de pesos para la operación del Programa.

La combinación de los niveles de avance en la entrega de los subsidios (30%), en relación con el nivel de avance presupuestario de los gastos de operación, seguimiento y evaluación están por debajo de la meta al trimestre (16%), lo que revela que el programa lleva un avance congruente con su desarrollo operativo. Sin embargo, el grado de avance presupuestario puede parecer modesto ante la necesidad de realizar inversiones considerables para generar la infraestructura adecuada a efecto de ejecutar las acciones necesarias.



En este sentido, es recomendable se desarrollen procedimientos para medir el costo efectividad del programa una vez que ya esté en otro nivel de operación.

Una actividad que podría contribuir a mejorar la eficiencia del Programa es el desarrollo de sus procesos internos para dar coherencia a sus actividades internas y generar como actividad permanente la mejora continua.

En este escenario, los mecanismos de gestión del Programa van a tender a reducir sus costos, en tanto se sistematice su operación, seguimiento y evaluación. Contar con un sistema integral de información oportuna y de registro vía electrónica, será un factor básico de eficiencia y reducción de costos.

Algunos indicadores de eficiencia son los siguientes: Subsidios otorgados/Costo de Operación del Programa. Este indicador permite identificar el costo promedio de cada subsidio otorgado.

Costo Promedio de cada Subsidio/Subsidio Individual Otorgado, permite identificar la carga operativa de cada subsidio otorgado.

Se propone la actividad de evaluación de la calidad de la vivienda adquirida, para mejorar su eficiencia.

2.5.3 Economía

Inversión y Metas por Modalidad

Al 30 de septiembre de 2007

Nombre de la modalidad de inversión	Presupuesto Ejercido (pesos)	Presupuesto comprometido (pesos)	Acciones	
			Realizadas	Comprometidas
Total	1,028,560,576.00	1,486,014,727.00	39,050	34,559
Vivienda Nueva o Usada	1,002,613,616.00	716,475,990.00	35,751	25,548
Autoconstrucción	22,931,943.00	669,538,737.00	262	6,011
Mejoramientos	3,015,017.00	0.00	3,037	0
Adquisición de Lotes con Servicios	0.00	0.00	0	0
Programa Cd. Satélite San Luis Potosí	0.00	100,000,000.00	0	3,000



Para el ejercicio fiscal 2007 el Programa dispone de recursos autorizados en el PEF por 3,892 millones de pesos, de los cuales se han ejercido 1,029 millones, es decir el 26% de avance al periodo, al incluir las acciones comprometidas al cierre del tercer trimestre el avance se ubica en el 81%. Con respecto al original, estos datos indican que se tiene un avance anual de 65%.

Presupuesto a Nivel de Capítulo y Concepto de Gasto
Recursos Fiscales. Enero-Septiembre
(Pesos)

CAPÍTULO Y CONCEPTO DE GASTO	PRESUPUESTO					
	Original Anual	Modificado Anual	Calendarizado al trimestre	Ejercido al trimestre	Comprometido	Avance %
	-1	-2	-3	-4	-5	(4+5/3)
4000 Subsidios y transferencias	3,892,000,000.0	3,892,000,000.0	3,122,110,000.0	1,047,233,192.5	1,486,014,727.0	81%
4100 Subsidios	3,892,000,000.0	3,736,320,000.0	3,005,350,000.0	1,028,560,576.1	1,486,014,727.0	84%
4200 Subsidios a las entidades federativas y municipios						
4300 Transferencias para apoyo de programas		155,680,000.0	116,760,000.0	18,672,616.4		16%
T o t a l	3,892,000,000.0	3,892,000,000.0	3,122,110,000.0	1,047,233,192.5	1,486,014,727.0	81%

Respecto a las metas alcanzadas, se han otorgado 35,751 subsidios para adquisición de vivienda nueva y usada, así como 3,037 mejoramientos y 262 apoyos para la autoconstrucción, distribuidos en las 32 Entidades Federativas. Adicionalmente a lo anterior los apoyos comprometidos alcanzan los 34,559, lo cual indica que al cierre del trimestre son 73,609 las acciones del programa. Al respecto destacan tres hechos relevantes que han contribuido a este resultado: el primero tiene que ver con el impulso a la movilidad habitacional a través de la compraventa de vivienda usada, ya que desde el segundo semestre se inicio el otorgamiento de este tipo de apoyos y se incrementaron significativamente en el tercer trimestre, el segundo se relaciona con el inicio de otorgamiento de subsidios para mejoramientos que se presentó en agosto, y el tercero implica el otorgamiento de apoyos en el Distrito Federal para adquisición de vivienda de las características y montos que señala el Programa, que también se inicio en el segundo trimestre.

2.6 Sistematización de la información

Cada área estableció sus propios mecanismos de administración y seguimiento de la información, los cuales no están integrados entre si, ocasionando que la información sea dispersa y se carezca de una sola fuente de datos. Hoy el Programa está impulsando el uso de una herramienta tecnológica estratégica, es decir un Sistema Integral de Información que dará coherencia a toda la información disponible e interconectará en forma expedita a las diferentes áreas que operan el Programa.



Se cuenta con sistemas de información que operan entre Conavi y SHF los cuales son:

1.- Web service, el cual se utiliza para consultar el padrón de beneficiarios y evitar la duplicidad en el otorgamiento de subsidios y en su caso el apartado del recurso. 2.- El Sistema de Pagos Electrónicos Interbancarios (SPEI) que permite realizar la transferencia de recursos por vía electrónica en forma segura y ágil a las entidades Ejecutoras.

Desde el punto de vista interno, el Programa cuenta con un sistema de administración de beneficiarios y un sistema de seguimiento simples.

Se ha desarrollado con un mecanismo de actualización del padrón de beneficiarios el cual es administrado por la Sociedad Hipotecaria Federal por encargo de la Conavi mediante convenio de colaboración; en este sentido el Programa cuenta con un listado y con el padrón de beneficiarios del subsidio otorgado, mismos que son enviados por las entidades ejecutoras y SHF para su registro.

La SHF realiza una actualización diaria al padrón de beneficiarios de los subsidios otorgados a partir de las solicitudes que le envía para su trámite la Entidad Ejecutora que corresponda.

2.7 Cumplimiento y avance en los indicadores de gestión y productos

No es posible evaluar en este momento el cumplimiento en los indicadores de gestión, debido a que el Programa de Esquemas de Financiamiento y Subsidio Federal se instituyó en febrero de 2007 e inició su operación en mayo del presente ejercicio y a los cuatro meses de operación el programa tuvo modificaciones en sus ROP: En el punto 2.5 se ha presentado el avance de los indicadores de las ROP.

2.8 Rendición de cuentas y transparencia

Existen mecanismos de transparencia y rendición de cuentas como los que señala el IFAI, la Ley de Transparencia, el PEF, así como la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaría. De estos se desprenden las acciones para la rendición de cuentas a la que están sujetos los servidores públicos relacionados con el Programa, atendiendo lo dispuesto en el marco jurídico vigente en la materia.



Por otra parte, el Programa cuenta con mecanismos para difundir interna y externamente las evaluaciones y sus resultados, mediante la página Web, así como de mecanismos de difusión interna a cargo del área de comunicación y en su caso campañas de difusión y rendición de cuentas institucional entre los poderes de la Unión por medio de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

2.9 Conclusiones de la Operación

2.9.1 De la Operación

- El encargado de proyecto Programa de Subsidios, no tiene una dimensión jerárquica administrativa.
- La gestión del programa se limita principalmente a la colocación de los subsidios disponibles vía las entidades ejecutoras, no se definen metas específicas de desempeño (por ejemplo, en términos de cobertura nacional y/o regional por nivel de ingreso por año). Esto como resultado de las debilidades detectadas en su diseño.
- No existen mecanismos regulares de retroalimentación, entre el centro y las Entidades Ejecutoras, más allá de la colocación del subsidio. Dejando de lado el interés del beneficiario en términos de servicio, información y calidad de vivienda.

2.9.2 De la selección de beneficiarios

- Hasta el momento, el Programa podría establecer mecanismos de supervisión que permitan identificar con certeza si los criterios de elegibilidad y requisitos en las ROP son debidamente aplicados.
- El Programa cumple de acuerdo al procedimiento establecido en sus ROP, el cual se puede considerar un proceso estandarizado de acuerdo con el tipo de Entidad Ejecutora de que se trate. Sin embargo se considera insuficiente, pues la selección de los beneficiarios esta en función de la Entidad Ejecutora.



2.9.3 De la solicitud de apoyos

- La evidencia documental que permite conocer la demanda de apoyos tiene solo como fuente, la información que se recaba en las Entidades Ejecutoras y en la SHF.
- En los procedimientos, Conavi solo aparece como receptora y administradora de información, cuando es la fuente originaria de los recursos del Programa, en este sentido aplica la norma presupuestaria para el ejercicio y control del gasto.
- No se establece la capacidad jurídica de las personas que firman por parte de las Entidades Ejecutoras el listado mensual de personas que recibieron el subsidio federal, así como la certificación del otorgamiento de los subsidios federales por parte de SHF.

2.9.4 De los tipos de apoyos

- Los montos de los subsidios se otorgan de acuerdo a las ROP.
- El programa deberá implementar acciones sistemáticas de seguimiento en la integración y certificación que avale la entrega del subsidio.

2.9.5 De la Ejecución

- Hay evidencia documental del avance físico financiero, reportes de SHF, EE y de la Dirección de Programación y Presupuesto de Conavi. No obstante la evidencia documental para la comprobación del recurso enfrenta problemas de organización y operación. Ello se debe tanto al diseño de los procedimientos con las instituciones involucradas, así como al proceso de revisión, guarda y custodia de expedientes comprobatorios.
- Los procesos que se definen en las reglas de operación de los cuales resultan los reportes mensuales de comprobación (SHF) y los listados mensuales de personas que recibieron los subsidios (EE) operan bajo los criterios establecidos en los procedimientos. Sin embargo las áreas presupuestales y las de operación no han establecido los mecanismos de control necesarios que permitan dar soporte a la salida del recurso en una primera instancia, ya que el subsidio se entrega a la EE con la emisión de listados que no presentan la firma de recibido del beneficiario sino de funcionarios intermedios que se desconoce su capacidad legal en la esfera de su organización para certificar la entrega del recurso fiscal. La comprobación definitiva se realiza posteriormente. La capacidad de firmar



y los responsables descritos de las instituciones que participan no está normado por el programa.

2.9.6 De la mejora y simplificación regulatoria

- Las modificaciones a las ROP tuvieron su justificación en la alineación del Programa con el PND y considerando también las necesidades de las Entidades Ejecutoras.
- No es posible evaluar en este momento los beneficios y los resultados de las modificaciones realizadas, debido a que a partir del 27 de septiembre del presente año se inicia el otorgamiento de subsidios en base a las modificaciones a las ROP.

2.9.7 De la organización y gestión

- La entrega de los componentes está respaldada por las estructuras organizacionales de las instituciones que intervienen.
- No se establecen responsables directos en cada institución de los procedimientos interinstitucionales correspondientes.
- Se debe de reforzar los mecanismos de gestión para la guarda custodia y verificación de la información de los expedientes comprobatorios del subsidio.

2.9.8 De la administración financiera

- Se tiene evidencia documental del avance físico financiero, por parte de SHF, EE y de la Dirección de Programación y Presupuesto de Conavi, mediante información vía electrónica, la cual permite contar con datos oportunos.

2.9.9 De la Eficacia, eficiencia, economía operativa del Programa

- El Programa todavía no ha incorporado los indicadores desarrollados en la matriz de marco lógico, por lo cual no se puede realizar un análisis de eficacia, eficiencia y economía.
- El programa debe brindar a los posibles beneficiarios una serie de productos que mejoren sus posibilidades para la obtención de una solución habitacional.



- El programa cuenta con una matriz de indicadores que incorpora los principales procesos de operación que conllevan a la producción de componentes.
- Existe un techo presupuestal de 155.6 millones de pesos para la operación del programa, esto es con base en la disposición del 4% establecidos en ROP de los recursos totales asignados, los cuales ascienden a 3,892 millones de pesos de acuerdo al PEF 2007.
- Será necesario desarrollar procedimientos para medir el costo efectividad del programa.
- Para el ejercicio fiscal 2007 el Programa dispone de recursos autorizados en el PEF por 3,892 millones de pesos, de los cuales se han ejercido 1,029 millones, es decir el 26% de avance al periodo, al incluir las acciones comprometidas al cierre del tercer trimestre el avance se ubica en el 81%. Con respecto al original, estos datos indican que se tiene un avance anual de 65%.

2.9.10 De la sistematización de la información

- Las áreas que intervienen en la operación del Programa establecieron sus propios mecanismos de administración y seguimiento de la información, los cuales no están integrados entre si, ocasionando que la información sea dispersa y se carezca de una sola fuente de datos. El Programa esta desarrollando un sistema integral de información noviembre de 2007.
- El Programa cuenta con sistemas de información que operan entre Conavi y SHF como el Web Service y el Sistema de Pagos Electrónicos Interbancarios (SPEI), además, se está impulsando el uso de una herramienta tecnológica estratégica, es decir un Sistema Integral de Información.
- Se cuenta con un mecanismo de actualización del padrón de beneficiarios el cual es administrado por la Sociedad Hipotecaria Federal por encargo de la Conavi mediante convenio de colaboración.



2.9.11 Del Cumplimiento y avance en los indicadores de gestión y productos

- No es posible evaluar en este momento el cumplimiento y avance de los indicadores de gestión, debido a que el Programa de Esquemas de Financiamiento y Subsidio Federal se instituyó en febrero e inició su operación en mayo del presente ejercicio es decir que a cuatro meses de operación el programa tuvo modificaciones en sus ROP.

2.9.12 De la rendición de cuentas y transparencia

- Existen mecanismos de transparencia y rendición de cuentas como los que señala el IFAI, la Ley de Transparencia, el PEF, así como la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaría. De estos se desprenden las acciones para la rendición de cuentas a la que están sujetos los servidores públicos relacionados con el Programa, atendiendo lo dispuesto en el marco jurídico vigente en la materia, además, se cuenta con mecanismos de transparencia establecidos en las ROP.
- El programa cuenta con mecanismos para difundir interna y externamente las evaluaciones y sus resultados, mediante la página web, así como de mecanismos de difusión interna a cargo del área de comunicación y en su caso campañas de difusión y rendición de cuentas institucional entre los poderes de la Unión por medio de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal.



3 Experiencias Internacionales²⁵

De acuerdo a los términos de referencia, a continuación se enlistan algunas referencias y estudios internacionales relacionados con la experiencia mexicana en materia de subsidios para vivienda y suelo, de acuerdo a las modalidades de solución habitacional que ofrece el Programa.

La Política de Vivienda de Interés Social en Colombia en los 90's, Chile 1999, CEPAL, en donde se aborda el tema de la política de los subsidios a la vivienda de interés social en ese país.

Subvenciones para la Vivienda Según la Demanda, Nota Sobre Redes de Protección Social, No. 3, 2006, Banco Mundial; Se realiza un análisis de la asignación de subsidios a partir de la demanda, dejando gradualmente atrás los programas orientados por la oferta de vivienda.

La Vivienda Popular en América Latina, En Breve, No. 101, 2007, Banco Mundial; Breve análisis de las políticas de vivienda y subsidios en esta región del mundo, enfatizando los casos de México y Brasil. Se mencionan algunas referencias de Colombia, Argentina, Chile, Uruguay, destacando el análisis de la región en su conjunto.

Operación Urbanística Nuevo USME: **Provisión de suelo Urbanizado para la Vivienda Social**, a Partir de la Distribución de Plusvalías, Departamento Administrativo de Planeación Distrital de Bogotá y otras instituciones académicas, 2005. Se desarrolla el tema de suelo y los principales instrumentos como el subsidio directo como mecanismo de transferencia de recursos a los propietarios de la tierra.

Las Áreas de Especial Interés Social (AEIS) en Diadema, Brasil, Documento 6, por Nelson Baltrusis: haciendo viable el acceso a la tierra urbana "...garantizar el acceso a la tierra y a la vivienda a la población de bajos ingresos, que está excluida del mercado inmobiliario formal y de las políticas públicas, no es muy común en las ciudades, por lo menos en las grandes ciudades brasileñas..." De esta manera inicia este interesante texto que permite conocer la experiencia del municipio Diadema del Área Metropolitana de de Sao Paulo.

²⁵ Anexo VI



Debate Sobre la Liberalización del Mercado de Suelo en Chile, Educación a Distancia Programa para América Latina y el Caribe y el Lincoln Institute of Land Policy, Land Lines, 2000, Volumen 12, Número 1.



4 Fortalezas y Debilidades