



**SEDATU**

SECRETARÍA DE  
DESARROLLO AGRARIO,  
TERRITORIAL Y URBANO



# Evaluación de Diseño Programa de Apoyo a la Vivienda

Secretaría de Desarrollo Agrario,  
Territorial y Urbano

**Instancia Evaluadora:**  
Ahumada Lobo y Asociados S.A. de C.V.



## Tabla de Contenido

1. Resumen Ejecutivo .....	2
2. Introducción .....	5
3. Descripción General del Programa (Anexo 1) .....	6
4. Evaluación .....	8
5. Valoración Final del Programa (Anexo 10) .....	38
6. Principales Fortalezas, Oportunidades, Debilidades, Amenazas y Recomendaciones (Anexo 11) .....	39
7. Conclusiones (Anexo 12) .....	42
8. Ficha Técnica de la Instancia Evaluadora (Anexo 13) .....	44
9. Bibliografía .....	45

## Resumen Ejecutivo

El objetivo general del presente trabajo es: evaluar el diseño del Programa de Apoyo a la Vivienda (PAV) a cargo del Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO), tiene el propósito de proveer información que retroalimente su diseño, gestión y resultados. El Programa surge en 2016, derivado de la fusión de los programas de Vivienda Digna y Vivienda Rural, lo que justifica la realización de una Evaluación en Materia de Diseño. El presente trabajo está dividido en los siguientes apartados: I. Justificación de la creación y del diseño del Programa; II. Contribución a las metas y estrategias nacionales; III. Población Potencial, Objetivo y Mecanismos de elegibilidad; IV. Padrón de beneficiarios y mecanismos de atención; V. Matriz de Indicadores para Resultados (MIR); VI. Presupuesto y rendición de cuentas; VII. Complementariedades y coincidencias con otros programas federales.

### *Apartado I. Análisis de la justificación de la creación y del diseño del programa*

El PAV tiene identificado el problema y la población que lo afronta y busca con sus acciones revertirlo, se trata del “limitado acceso a vivienda digna con materiales de calidad, para hogares con ingresos por debajo de la línea de bienestar, en condiciones de vulnerabilidad, rezago y de marginación”. Esta definición está contemplada en el Diagnóstico que elaboró el PAV como justificación de su creación y en él se inscribe el Árbol del Problema, en donde se señalan principales causas y efectos que los generan y las características de la población que presenta el problema.

Las acciones que ejecuta el PAV tienen sustento en experiencias empíricas nacionales e internacionales y el tema de la vivienda ha sido estudiado desde diversos puntos de vista calificándolo como de interés público, lo que justifica la intervención del Estado, a través de subsidios, para revertirlo.

Como resultado de la evaluación se concluyó que la definición del problema, conserva las características de vulnerabilidad, rezago y marginación que son criterios de focalización utilizados para la identificación de poblaciones objetivo de los programas sociales orientados al combate de pobreza y deja fuera aspectos relacionados con criterios de ordenamiento territorial y el acceso al suelo habitacional.

### *Apartado II. Contribución a las metas y estrategias nacionales*

El Propósito del Programa contribuye en la Meta Nacional 2 México Incluyente y con su Objetivo 2. Se articula con el PSDATU en su Objetivo 4. También se vincula con el Programa Nacional de Vivienda (PNV) en su Objetivos 2, 3 y 4 y con el Programa Nacional de Infraestructura, en el capítulo 6 Desarrollo Urbano y Vivienda, en su Objetivo 5. La evaluación concluye que el Programa está articulado con los instrumentos de Planeación Nacionales, Sectoriales y Especiales, lo que da un marco legal de referencia y fortalece sus acciones dirigidos a la población que presenta el problema.

### *Apartado III. Análisis de la población potencial, objetivo y mecanismos de elegibilidad*

La Población Potencial definida en el Diagnóstico y retomada en las ROP se conceptualiza como: “hogares mexicanos con ingresos por debajo de la línea de bienestar y con carencia por calidad y espacios de la vivienda”. Esta es correcta porque incluye a los hogares que presentan la necesidad que justifica la existencia del Programa.

En contraste, la Población Objetivo definida en el Diagnóstico y retomada en las ROP se conceptualiza como: “hogares mexicanos con ingresos por debajo de la línea de bienestar y con carencia por calidad y espacios de la vivienda, con especial atención a la reubicación de aquellos que se encuentran en zonas de alto riesgo o que alguno de sus integrantes pertenezca a grupos vulnerables. La definición resulta imprecisa, debido a que la población que puede recibir un beneficio no se encuentra bien caracterizada.

Para la cuantificación de las Poblaciones Potencial y Objetivo, utilizan estimaciones de Medición Multidimensional de la Pobreza y a partir de cálculos propios estiman su Población Potencial susceptibles de atención; esto lo relacionan con el

presupuesto y la tendencia observada de la población atendida, para con ello llegar al dato de Población Objetivo. La elegibilidad de esta población, se basa en lo señalado en Reglas de Operación, para ello, se utiliza el Cuestionario Único de Información Socioeconómica que obtiene datos del solicitante y se coteja con los documentos requeridos para la integración del expediente, esta información se captura en el Sistema Integral de Información para que sea calificado mediante un algoritmo para su priorización. En el apartado de la evaluación correspondiente, se concluye que debe reformularse con mayor precisión, incluyendo características de ordenamiento territorial y de acceso al suelo habitacional; respecto a los criterios de elegibilidad y priorización de la población beneficiaria, es necesario que se establezcan en las ROP en apartados diferentes.

#### *Apartado IV. Padrón de beneficiarios y mecanismos de atención*

El Programa ha sistematizado la información de sus beneficiarios en una base de datos, lo que sirve de fuente de información, para integrar su Padrón de Beneficiarios. En este se especifica quiénes recibieron los apoyos en sus diferentes modalidades. Además, se ajusta a lo establecido por la Secretaría de la Función Pública (SPF), en el Manual de Operación del Sistema de Información de Padrones de Programas Gubernamentales (SIIPP-G).

Todos los procedimientos y mecanismos de atención están descritos en las ROP y en el Manual de Operación, lo que permite que el proceso de atención se realice de manera ordenada. El Padrón de Beneficiarios se publica en la página de internet del FONHAPO para su consulta.

En este apartado se concluye que, el Programa ha implementado los instrumentos y procedimientos necesarios para la atención de los solicitantes de las acciones de vivienda, conduciéndolo hasta la entrega del subsidio y la posterior difusión de resultados a través de su Padrón de Beneficiarios.

#### *Apartado V. Matriz de indicadores para resultados (MIR)*

En la MIR se presentan dos Actividades, la primera que engloba todas las acciones que realiza el Programa y que son necesarias para producir el Componente. La segunda está redactada como Componente, lo que la hace prescindible. La forma en que están construidas las Actividades limita su medición objetivamente, porque engloba todas las acciones que los operadores del Programa realizan, lo que le resta relevancia, aunque resulta práctico.

El único Componente establecido en la MIR corresponde al subsidio que el Programa entrega a la Población Objetivo y está expresado como un resultado logrado, es indispensable para que el Propósito se cumpla, la forma en que está construido permite medirlo de manera objetiva que lo convierte en un indicador claro, relevante, adecuado y económico porque se puede monitorear por los operadores del programa, no así por el público en general, aunque debe revisarse el supuesto a efecto de que se enuncie de manera correcta.

El Propósito enunciado en la MIR contiene un objetivo único y es consecuencia de la entrega del Componente, que junto con el supuesto en ese nivel de objetivo es necesario para contribuir al logro del Fin. Este indicador tiene identificada la temporalidad de su medición, la unidad de medida es correcta, pero su método de cálculo no está bien definido por lo que no es monitoreable. Aún con esta insuficiencia, este indicador es relevante y adecuado y al contar con un medio de verificación confiable resulta económico.

El Resumen narrativo del Fin formulado en la MIR es una sugerencia de la SHCP con la finalidad de vincularlo al Programa Sectorial de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano. Está planteado como un objetivo superior: la contribución del Programa se adhiere a la de todos los actores que ejecutan este tipo de acciones. En ese sentido, no se construyó un indicador con todos los atributos (método de cálculo, unidad de medida, medios de verificación), por lo que le resta relevancia y no es monitoreable.

Se concluye que el Programa de Apoyo a la Vivienda formuló su Matriz de Indicadores para Resultados con base en la Metodología de Marco Lógico. Estableció los objetivos, de los cuatro elementos de la lógica vertical (Fin, Propósito, Componentes y Actividades) y los Supuestos. Asimismo, incluyó los elementos de la Lógica Horizontal, indicadores,

métodos de cálculo y medios de verificación. Sin embargo, debido a las inconsistencias señaladas en la presente Evaluación, se propone una nueva MIR.

#### *Apartado VI. Presupuesto y rendición de cuentas*

En el ejercicio fiscal 2016 al PAV se le autorizó un presupuesto de \$2,542,661,332. Estos recursos se destinan a cubrir los servicios personales (Capítulo 1000), la adquisición de materiales y suministros (Capítulo 2000) y los servicios generales (3000). Al Capítulo 4000 que corresponde a las transferencias, asignaciones y subsidios se reserva la cantidad de 2,498,742,077 lo que representa el 98.1% del total del presupuesto. Respecto a los recursos transferidos a los beneficiarios, su distribución, por tipo de apoyo, entidad, municipio y localidad se ve reflejada en el Padrón de Beneficiarios; a través de este mecanismo, el Programa transparenta la transferencia de sus recursos destinados a las acciones de vivienda y está disponible para la consulta pública al cierre del ejercicio fiscal. Se concluye en este apartado, que haya una mayor injerencia de la Instancia Normativa en el proceso de selección y priorización de PO y de ejecución de obras, valorando la pertinencia de crear delegaciones de FONAHPO en las entidades federativas.

#### *Apartado VII. Complementariedades y coincidencias con otros programas federales*

El Programa de Apoyo a la Vivienda coincide con programas federales y estatales que ejecutan acciones de vivienda dirigidos a la población de bajos ingresos, pero con diferentes tipos de apoyo, que pueden ser créditos como son los casos del FOVISSSTE y el INFONAVIT, o subsidios complementarios a un crédito como la CONAVI. También se complementa con otros que dan certeza jurídica al suelo donde se asientan pobladores de bajos recursos y/o que proporcionan servicios básicos a esta población.

La coincidencia más evidente es con el Programa de Infraestructura ejecutado por SEDATU en la Vertiente Ampliación y/o Mejoramiento de la Vivienda que otorga subsidios a una Población ubicados en municipios de alta y muy alta marginación.

## Introducción

La evaluación que se realiza al Programa S274 “Programa de Apoyo a la Vivienda” que ejecuta el Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares, corresponde a una evaluación de Diseño y toma como base los Términos de Referencia (TdR) que se derivan de los lineamientos emitidos por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL).

La Evaluación de Diseño es una herramienta para determinar si los programas están atendiendo convenientemente el problema identificado. Que las acciones que ejecutan responden y dan solución a las causas que lo originan y están correctamente dirigidas a la población que presenta el problema. Asimismo, examina que el Programa se alinee a los objetivos sectoriales y nacionales; que atienda a la Población Potencial y Objetivo; qué cuantificación permite estimar la magnitud del problema, para que a partir de ella se establezca la Estrategia de Cobertura. En ese mismo sentido, se explora la normativa que guía las acciones que desarrolla, y los instrumentos de recolección de información, selección y priorización de la PO; también, se revisan los procedimientos observando que estén estandarizados y sistematizados para atender de manera ordenada a los beneficiarios. Adicionalmente se indaga sobre el sistema informático que ha instrumentado para procesar información y del cual deriva el Padrón de Beneficiarios.

Otro aspecto fundamental de la Evaluación de Diseño es la instrumentación de la Matriz de Indicadores para Resultados, en la que se pondera si sus objetivos dan respuesta al problema que se quiere resolver y que los indicadores estén contruidos adecuadamente, sean pertinentes y relevantes para valorar los logros. Finalmente, la evaluación de Diseño debe dar cuenta de que los recursos disponibles se canalicen de manera transparente y que existan medios para que la población verifique cómo se ha ejecutado el gasto público.

Se hace un reconocimiento al Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO) y a sus operadores, que han facilitado que los trabajos se realicen mediante un proceso ordenado y sistemático. Cabe destacar la buena disposición de los funcionarios de las áreas responsables, para compartir la información y apoyar la realización de esta investigación.

La evaluación de diseño se efectuó con base en entrevistas a funcionarios del FONHAPO y a la documentación que entregaron. Esta evaluación consta de las respuestas a 30 preguntas organizadas en siete temas: i) Justificación de la creación y del diseño del programa, ii) Contribución a las metas y estrategias nacionales, iii) Población potencial, objetivo y mecanismos de elegibilidad, iv) Padrón de beneficiarios y mecanismos de atención, v) Matriz de Indicadores para Resultados (MIR), vi) Presupuesto y rendición de cuentas, vii) Complementariedades y coincidencias con otros programas federales.

Además, se incluyen un Resumen ejecutivo, 13 Anexos, entre los que están la Descripción General del Programa, la Propuesta de mejora de la MIR, la Valoración del diseño, Principales fortalezas, retos, y recomendaciones, y las Conclusiones.

## Descripción General del Programa (Anexo 1)

El Programa Apoyo a la Vivienda (PAV), con clave y modalidad “S-274” Sujeto a Reglas de Operación, adscrito al Ramo 15 Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, a cargo del Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO), inicia su operación en 2016 como resultado de la fusión de los Programas Vivienda Digna y Vivienda Rural.

Atiende el problema del limitado acceso a vivienda digna con materiales de calidad, para hogares con ingresos por debajo de la línea de bienestar, en condiciones de vulnerabilidad, rezago y de marginación.

Se enmarca en la Meta Nacional Número 2 del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, “México Incluyente”, dentro del objetivo 2.5 Proveer un entorno adecuado para el desarrollo de una vivienda digna, y se vincula con la estrategia 2.5.2 Reducir de manera responsable el rezago de vivienda a través del mejoramiento y ampliación de la vivienda existente y el fomento de la adquisición de vivienda nueva y con la estrategia transversal Perspectiva de Género. También se vincula con el Objetivo 4 del Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano 2013-2018, con los Objetivos 2, 3 y 4 del Programa Nacional de Vivienda 2014-2018, con el Objetivo del Capítulo 6 Desarrollo Urbano y Vivienda, del Programa Nacional de Infraestructura 2014-2018.

De acuerdo con sus ROP, el Objetivo General del PAV es contribuir a fomentar el acceso a la vivienda mediante soluciones habitacionales bien ubicadas, dignas y de acuerdo a estándares de calidad óptimos, mediante el otorgamiento de subsidios federales para acciones de vivienda. Su Objetivo Específico es mejorar las condiciones habitacionales de los hogares mexicanos con ingresos por debajo de la línea de bienestar y con carencia por calidad y espacios de la vivienda, con la finalidad de reducir el rezago habitacional de los hogares mexicanos. En este caso, los subsidios que otorga el PAV se destinan a: construcción de Unidades Básicas de Vivienda (UBV), ampliación y mejoramiento de viviendas.

El PAV tiene como Población Potencial a los hogares mexicanos con ingresos por debajo de la línea de bienestar y con carencia por calidad y espacios de la vivienda que requieran mejorar sus condiciones habitacionales. Para 2016, se estimaron 2.21 millones de hogares que presentan el problema.

Asimismo, define como su Población Objetivo a los hogares mexicanos en localidades urbanas y rurales con ingresos por debajo de la línea de bienestar y con carencia por calidad y espacios de la vivienda, con especial atención a la reubicación de aquellos que se encuentren en zonas de alto riesgo o que alguno de sus integrantes pertenezca a los grupos sociales en situación de vulnerabilidad. Para 2016, el Programa estima atender 106,049 hogares de acuerdo a la meta establecida en el Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda (PASH).

La Población Atendida son los beneficiarios del Programa, es decir, el grupo de solicitantes que recibió un apoyo y que para obtenerlo tuvo que probar que pertenecía a la PO y que tenía una carencia en su vivienda. Al mes de junio de 2016, el Programa lleva un avance de atención de 42,200 hogares.

El Programa tiene una cobertura a nivel nacional, en localidades urbanas y rurales, en las 32 entidades federativas, los recursos son asignados mediante una fórmula que considera: los rezagos en el medio urbano de la Entidad con un 60%, rezagos en el medio rural con el 30%; Población con ingreso por debajo de la línea de bienestar con el 10%. Para la focalización de la Población Objetivo, el Programa recaba información de las características socioeconómicas de los solicitantes y las valora a través del Módulo de Calificación del Sistema Integral de Información.

En 2016, el FONHAPO dispone de \$2,542,661,332, para operar el Programa de Apoyo a la Vivienda, distribuidos en los Capítulos 1000 “Servicios personales”, 2000 “Materiales y suministros”, 3000 “Servicios generales” y 4000 “Transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas”.

Las principales metas del Programa establecidas en el PASH son: a nivel de Fin, una meta a alcanzar en tres años de 280,226 hogares, lo que significa atender el 13% del total de la Población Potencial que es de 2,210,111 hogares; a nivel de Propósito, la meta anual de 106,049 hogares, lo que representa el 38% del total de la Población Objetivo programada para atender en los próximos tres años de 280,226 hogares; a nivel de Componente, la meta anual para el otorgamiento

de subsidios es de 12% para UBV y de 88% para ampliación y mejoramiento de vivienda.

En el Diagnóstico, el PAV identifica el problema a revertir en su árbol de problema, en donde se señalan las causas y los efectos, pero no define con precisión las características de la población que presenta el problema. Esta definición presenta el inconveniente de conservar criterios de focalización utilizados para la identificación de población de los programas sociales orientados al combate a la pobreza; en su lugar, debería privilegiar el enfoque de ordenamiento territorial y enfatizar el uso del suelo habitacional.

El PAV contribuye al logro de metas y estrategias establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo, en el Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, Programa Nacional de Vivienda y en el Programa Nacional de Infraestructura, así como de manera indirecta a los Objetivos de la Agenda Post 2015.

El PAV define correctamente la PP, sin embargo, el método de cálculo se considera limitado puesto que no incluye la estimación de la demanda de vivienda nueva y los supuestos implícitos en la cuantificación no consideran que la población que presenta la carencia se concentra en los deciles con ingresos más bajos. Por otro lado, la PO es un subgrupo de la PP a la que debe sustraerse los hogares ubicados en zonas sin uso de suelo habitacional

El Programa cuenta con una normatividad que establece los procedimientos y los mecanismos para la selección, registro, calificación de los solicitantes y entrega de subsidios, pero el instrumento de captación de información y la falta de un algoritmo propio, no permiten calificar con criterios de ordenamiento territorial y desarrollo urbano.

El instrumento que mide el desempeño del Programa (MIR), está formulado siguiendo la Metodología de Marco Lógico (MML) pero presenta insuficiencias en su lógica vertical y horizontal, que tienen que ver con el resumen narrativo de sus indicadores, con los métodos de cálculo, los supuestos; y la formulación de indicadores en sus diferentes niveles es técnicamente incorrecta. En lo que se refiere a las Fichas Técnicas, la información contenida es imprecisa e insuficiente para medir el desempeño del Programa.

Dado que la información presupuestal es información que se maneja bajo los lineamientos de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, el Programa señala los recursos en función de los conceptos y partidas de gasto acordes a estos lineamientos. En este caso, presenta sus gastos para los Capítulos 1000, 2000, 3000 y 4000.

Los resultados, normatividad y Padrón de Beneficiarios del Programa, son accesibles a través de la página de internet del FONHAPO, lo que favorece la transparencia y la rendición de cuentas.

El Programa es una opción para que la población de bajos ingresos acceda a una vivienda. Pero en la investigación realizada se observó que existen otros programas que son complementarios o tienen coincidencias respecto a la Población Objetivo y el tipo de apoyos que se otorgan. Por tanto, resulta importante valorar dichas complementariedades para potencializar los efectos de los subsidios derramados en un área de enfoque donde concurren distintas instituciones.

## Justificación de la creación y del diseño del programa

1. El problema o necesidad prioritaria que busca resolver el programa está identificado en un documento que cuenta con la siguiente información:
  - a) El problema o necesidad se formula como un hecho negativo o como una situación que puede ser revertida.
  - b) Se define la población que tiene el problema o necesidad.
  - c) Se define el plazo para su revisión y su actualización.

Respuesta: Sí.

Nivel	Criterios
2	<ul style="list-style-type: none"> <li>° El programa tiene identificado el problema o necesidad que busca resolver, y</li> <li>° El problema cumple con al menos una de las características establecidas en la pregunta.</li> </ul>

### Justificación:

El problema o necesidad que busca revertir el Programa de Apoyo a la Vivienda (PAV) está identificado en el árbol de problemas del Diagnóstico del Programa Apoyo a la Vivienda 2016 como: “limitado acceso a vivienda digna con materiales de calidad, para hogares con ingresos por debajo de la línea de bienestar, en condiciones de vulnerabilidad, rezago y de marginación”.

Partiendo de la Metodología de Marco Lógico o MML (Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, 2005), la definición del problema es consistente pues considera en su narrativa a la población que presenta la necesidad, pero tiene el inconveniente de que conserva características de vulnerabilidad, rezago y marginación que son criterios de focalización utilizados para la identificación de la Población Objetivo de los programas sociales orientados al combate a la pobreza; la focalización debe privilegiar el enfoque de ordenamiento territorial y enfatizar el uso del suelo habitacional.

En relación con la problemática central que presenta el árbol de problema, es importante decir que se cumple tanto el mandato constitucional de que todo mexicano debe disfrutar de una vivienda digna y decorosa, así como con el compromiso establecido en el artículo 61 de la Ley de Vivienda vigente, de que “los subsidios que se otorguen se destinarán exclusivamente a los hogares en situación de pobreza”.

En este contexto, se sugiere que el problema se acote al de “limitado acceso a vivienda digna con materiales de calidad, para hogares por debajo de la línea de bienestar”, que facilita la identificación de la Población Potencial (PP) del Programa.

Es de destacar que el PAV está alineado a la estrategia transversal del Plan Nacional de Desarrollo (PND) “Perspectiva de Género”, por lo que sería deseable que en su normativa se especificara la realización de acciones afirmativas para contribuir al fomento de la equidad de género. Actualmente, ha hecho el esfuerzo de incluir esta perspectiva en la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) al introducir un indicador a nivel de Actividad que contabiliza los apoyos dirigidos a mujeres.\*

En el Diagnóstico no se establece un plazo para la revisión y actualización de la información que permita conocer la evolución del problema. En este sentido, se sugiere su actualización, incorporando en el diseño del PAV los elementos de priorización que obedezcan a la perspectiva del ordenamiento y planeación territorial.

---

\*Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) del PAV 2016

**2. Existe un diagnóstico del problema que atiende el programa que describa de manera específica:**

- a) Causas, efectos y características del problema.
- b) Cuantificación y características de la población que presenta el problema.
- c) Ubicación territorial de la población que presenta el problema.
- d) El plazo para su revisión y su actualización.

**Respuesta: Sí.**

Nivel	Criterios
3	<ul style="list-style-type: none"> <li>° El programa cuenta con documentos, información y/o evidencias que le permiten conocer la situación del problema a que pretende atender, y</li> <li>° El diagnóstico cumple con dos de las características establecidas en la pregunta.</li> </ul>

**Justificación:**

El PAV cuenta con un Diagnóstico y en su árbol de problema identifica las causas y los efectos, así como las características del problema a revertir (Diagnóstico del Programa de Apoyo a la Vivienda, 2015, pág. 51). El documento se elaboró en diciembre de 2015 y no establece un plazo para su revisión y actualización.

Al realizar el análisis del árbol de problema del PAV se detectaron diversas causas y consecuencias que la población afronta para acceder a una vivienda digna, que se resumen en: baja capacidad de ahorro de las familias para destinar parte de sus ingresos en adquirir un bien patrimonial, que ha conducido a autoconstruir viviendas con materiales precarios y muchas de las veces en asentamientos irregulares o en zonas de riesgo, con insuficientes servicios básicos, que llegan a afectar los planes de desarrollo urbano; líneas de crédito para vivienda en el mercado financiero con altas tasas de interés, que resultan poco accesibles a la población en pobreza; y falta de estímulos a la industria de la construcción para producir viviendas a costos accesibles dirigidos a la población en situación de pobreza.\*

La existencia de viviendas precarias con espacios limitados provoca hacinamiento que trae aparejado violencia intrafamiliar, maltrato infantil, incremento de estrés, tensión y depresión; la falta de servicios básicos o materiales inadecuados que provocan daños a la salud, enfermedades transmisibles y no transmisibles, y desordenes psicológicos; la construcción de asentamientos en suelos irregulares y de alto riesgo que conlleva a una mayor vulnerabilidad ante desastres naturales.

Si bien el Diagnóstico identifica las principales causas, incluyendo aquellas que tienen que ver con la ausencia de elementos de ordenamiento territorial y planeación del desarrollo urbano (ej. Planes de desarrollo municipal, estatal, atlas de riesgo), no las retoma en sus documentos normativos.

El ejercicio de cuantificación de la población que presenta el problema parte de la identificación de los hogares que se encuentran por debajo de la línea de bienestar y con carencias por calidad y espacios de la vivienda, adoptando las convenciones que en materia de medición de la pobreza establece el Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Ley General de Desarrollo Social, 2016). Los resultados de la estimación permiten conocer la magnitud del problema a nivel nacional, por entidad federativa, dimensión territorial (urbano o rural) y permite la estimación de la presencia de hablantes de lengua indígena o personas con discapacidad en los hogares.\*\*

Cabe señalar que el método de cuantificación presenta limitaciones e inconsistencias para determinar con precisión el tamaño de la PP y Población Objetivo (PO).

\*Otro estudio similar como es la “Actualización del diagnóstico del Programa Ésta es tu casa” (Ahumada Lobo y Asociados, S.A. de C.V., 2013) muestra estas causas y consecuencias el problema de acceso a la vivienda.

\*\*El detalle de esta metodología de cuantificación se presenta en el Anexo 2

**3. ¿Existe justificación teórica o empírica documentada que sustente el tipo de intervención que el programa lleva a cabo?**

**Respuesta: Sí.**

Nivel	Criterios
3	<ul style="list-style-type: none"> <li>° El programa cuenta con una justificación teórica o empírica documentada que sustente el tipo de intervención que el programa lleva a cabo en la población objetivo, y</li> <li>° La justificación teórica o empírica documentada es consistente con el diagnóstico del problema, y</li> <li>° Existe(n) evidencia(s) (nacional o internacional) de los efectos positivos atribuibles a los beneficios o dos apoyos otorgados a la población objetivo.</li> </ul>

**Justificación:**

El PAV es resultado de la fusión de los Programas de Vivienda Digna y Vivienda Rural, ejecutados por el Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO) hasta el año 2015, como una medida de racionalización del gasto presupuestal, a fin de hacer más eficiente la atención a los “hogares mexicanos por debajo de la línea bienestar y con carencia por calidad y espacios de la vivienda”.

El tema de la vivienda está considerado como de interés público y su estudio ha sido abordado desde distintos puntos de vista, mismos que buscan justificar el diseño de políticas públicas. Los problemas abordados en el tema de la vivienda son: rezago habitacional, su magnitud y los efectos derivados del hacinamiento y las carencias que se producen por la mala calidad de los materiales\*.

En el Diagnóstico se señalan diversas experiencias internacionales de intervención pública dirigidas a satisfacer la demanda de vivienda social, como en los casos de Colombia, Brasil y Chile, cuyos impactos se reflejan en aspectos de mejora en la calidad de vida, en la vivienda y capital físico. En el ámbito nacional se observa el modelo de atención de la demanda social de vivienda dirigida a la población en condiciones de pobreza, con baja capacidad de pago y limitado acceso a financiamientos formales, bajo el concepto de “vivienda progresiva” y atención focalizada desarrollado por el FONHAPO desde el inicio de la década de los noventa, primero con el Programa “Tu Casa” y después con “Vivienda Digna” y “Vivienda Rural”; los cuales han mostrado que la construcción, ampliación y mejoramiento de la vivienda en el suelo urbano y rural han sido una solución conveniente en la atención del problema.

Cabe destacar que el CONEVAL en su documento “Consideraciones para el proceso presupuestario 2016” clasificó a los programas antecesores al PAV como del tipo “medianamente prioritario” en su contribución a la disminución de la carencia por calidad y espacios en la vivienda, dado que los bienes que entrega se relacionan con el abatimiento de estos indicadores pero “no se cuentan con mediciones de esta relación y no existen evaluaciones al Programa que generen evidencia al respecto” (Consideraciones presupuestales 2016, 2015).

En la información entregada por el Programa, no existe un análisis de alternativas que permita afirmar que este tipo de intervención sea la más eficaz para revertir el problema.

---

\*Estudios como el de “La vivienda en México: construyendo análisis y propuestas”, realizado por el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP) de la Cámara de Diputados, que discuten sobre las distintas alternativas de solución a la problemática habitacional en el país. (Cámara de Diputados, 2006). En el trabajo de Gilbert y Varley sobre el estudio histórico de los programas de atención a la vivienda, se destaca la relevancia del modelo de atención introducido por el FONHAPO desde la década de los ochentas para atender la demanda de construcción de vivienda nueva (Gilbert & Varley, 2002).

### Contribución a las metas y estrategias nacionales

4. El Propósito del programa está vinculado con los objetivos del programa sectorial, especial, institucional o nacional considerando que:
- a) Existen conceptos comunes entre el Propósito y los objetivos del programa, sectorial, especial, institucional o nacional por ejemplo: población objetivo.
  - b) El logro del Propósito aporta al cumplimiento de alguna(s) de la(s) meta(s) de alguno(s) de los objetivos del programa sectorial, especial, institucional o nacional.

Respuesta: Sí.

Nivel	Criterios
4	<ul style="list-style-type: none"> <li>° El programa cuenta con un documento en el que se establece la relación con objetivo(s) del programa sectorial, especial, institucional o nacional y</li> <li>° Es posible determinar vinculación con todos los aspectos establecidos en la pregunta.</li> <li>° El logro del Propósito es suficiente para el cumplimiento de alguna(s) de la(s) meta(s) de alguno(s) de los objetivos del programa sectorial, especial, institucional o nacional .</li> </ul>

#### Justificación:

El Propósito del PAV especificado en su MIR “Apoyar hogares con ingresos por debajo de la línea de bienestar, con carencia por calidad y espacios de la vivienda a través del otorgamiento de subsidios, para acciones de vivienda sustentable que mejoren su calidad de vida”, se articula con el Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (PSDATU) en su Objetivo 4 “Fomentar el acceso a la vivienda mediante soluciones habitacionales bien ubicadas, dignas y de acuerdo a estándares de calidad internacional”.

De igual manera el Propósito del PAV se vincula con el Programa Nacional de Vivienda (PNV) en su Objetivo 2 “Mejorar la calidad de la vivienda rural y urbana y su entorno, al tiempo de disminuir el déficit de vivienda”, Objetivo 3 “Diversificar la oferta de soluciones habitacionales de calidad de manera que responda eficazmente a las diversas necesidades de la población” y en el Objetivo 4 “Generar esquemas óptimos de crédito y subsidios para acciones de vivienda.” El PAV aporta al logro de estos objetivos y metas mediante tres indicadores: “Proporción de vivienda con calidad mínima necesaria”, “Proporción de financiamiento para vivienda usada, autoproducción, renta, mejoramiento y ampliación”, y “Proporción de financiamientos anuales para soluciones habitacionales con respecto al déficit habitacional y las necesidades de vivienda”.

También se vincula con el Programa Nacional de Infraestructura (PNI), en el capítulo 6 Desarrollo Urbano y Vivienda, en su Objetivo 5 “Impulsar el desarrollo urbano y la construcción de viviendas de calidad, dotada de infraestructura y servicios básicos, con el acceso ordenado del suelo” y en su estrategia 5.2. “Reducir de manera responsable el rezago de vivienda a través del mejoramiento y la ampliación de la vivienda existente y el fomento de la adquisición de vivienda nueva”. El PAV es el responsable del cumplimiento de las metas establecidas en el indicador “Incremento de hogares beneficiados con vivienda nueva, mejorada o ampliada” del PNI.

**5. ¿Con cuáles metas y objetivos, así como estrategias transversales del Plan Nacional de Desarrollo vigente está vinculado el objetivo sectorial, especial, institucional o nacional relacionado con el programa?**

Meta	Un México Incluyente
Objetivo	Proveer un entorno adecuado para el desarrollo de una vida digna
Estrategia	Reducir de manera responsable el rezago de vivienda a través del mejoramiento y ampliación de la vivienda existente y el fomento de la adquisición de vivienda nueva.
Estrategia Transversal	Perspectiva de Género
Programa Sectorial, Especial, Institucional o Nacional	Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano
Objetivo	Fomentar el acceso a la vivienda mediante soluciones habitacionales bien ubicadas, dignas y de acuerdo a estándares de calidad internacional.

**Justificación:**

Los objetivos de la SEDATU y del FONHAPO se encuentran vinculados a la Meta 2 del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018: México Incluyente; ese eje temático comprende el Objetivo 2.5 “Proveer un entorno adecuado para el desarrollo de una vida digna”, y las estrategias 2.5.1 Transitar hacia un modelo de desarrollo urbano sustentable e inteligente que procure vivienda digna para los mexicanos y 2.5.2 Reducir de manera responsable el rezago de vivienda a través del mejoramiento y ampliación de la vivienda existente y el fomento de la adquisición de vivienda nueva; el Objetivo del PAV está directamente vinculado a esta última estrategia. En relación con las estrategias transversales, el Programa se vincula con la de Perspectiva de Género.

En el apartado Plan de Acción del PND se señala que la Política Nacional de Vivienda consiste en un nuevo modelo enfocado a promover el desarrollo ordenado y sustentable del sector, a mejorar y regularizar la vivienda urbana, así como a construir y mejorar la vivienda rural. En este contexto, el FONHAPO debe incorporar dichos elementos en su Programa para articular la política de vivienda con estos principios, tal como se señaló en las respuestas de las preguntas 1 y 2.

El mismo PAV, en sus Reglas de Operación del Programa (ROP), especifica que se alinea a los Objetivos del PND, al Programa Sectorial de Desarrollo Agrario Territorial y Urbano, al Programa Nacional de Vivienda, al Programa Nacional de Infraestructura y al Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación en contra de las Mujeres.

## 6. ¿Cómo está vinculado el Propósito del programa con los Objetivos del Desarrollo del Milenio o la Agenda de Desarrollo Post 2015?

- |   |
|---|
| 2) <b>Indirecta:</b> El logro del Propósito aporta al cumplimiento de al menos uno de los Objetivos del Desarrollo del Milenio o la Agenda de Desarrollo Post 2015. |
|---|

### Justificación:

En los compromisos internacionales establecidos en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (Naciones Unidas, 2000), México participó en los nueve objetivos, definiendo metas específicas para cada uno de ellos. En este contexto, los propósitos de los programas antecesores “Vivienda Digna” y “Vivienda Rural” se vincularon de manera indirecta con el Objetivo 7 “Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente” en la meta 7.D. “Haber mejorado considerablemente, para el año 2020, la vida de por lo menos 100 millones de habitantes de tugurios”. Los resultados alcanzados se sintetizan como “en un esfuerzo sin precedentes, México logró que entre 1992 y 2010 la proporción de población urbana que habitaba en viviendas precarias (sin acceso a agua y drenaje, con deficiencias en su construcción o con carencias de espacios suficiente para vivir), disminuyera en más de la mitad”\*.

A partir de 2016, con la evaluación de los resultados de los ODM se reformularon los compromisos internacionales, generando la Agenda de Desarrollo Post 2015 (Naciones Unidas, 2015) conformada por 17 Objetivos y 169 metas\*\*. El Propósito del PAV se vincula de manera indirecta con esta agenda y contribuye al cumplimiento de una parte del Objetivo 11. Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles, particularmente en la meta “Para 2030, asegurar el acceso de todas las personas a viviendas y servicios básicos adecuados, seguros y asequibles y mejorar los barrios marginales” (Objetivos de Desarrollo Sostenible, 2016).

Considerando la trayectoria de México País en el abatimiento del rezago habitacional y el ajuste en los compromisos internacionales con el desarrollo sustentable, sería sugerente que el Programa explorara alternativas, a efectos de vincularse más directamente con la meta del Objetivo 11 de la Agenda Post 2015, para el logro o el fomento de un ordenamiento territorial inclusivo y seguro.

---

\*Rodríguez Barceló, en el blog de Presidencia de la República (año 2011) <http://calderon.presidencia.gob.mx/el-blog/avances-de-mexico-en-los-objetivos-de-desarrollo-del-milenio/>

\*\* De acuerdo con la misma declaración de la ONU: “Como la era de los Objetivos de Desarrollo del Milenio termina al final del año [2015], en 2016 se ha puesto en marcha oficialmente la audaz y transformadora Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible [...] La nueva Agenda insta a los países a iniciar esfuerzos para lograr 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en los próximos 15 años”. Véase página de internet <http://www.un.org/es/millenniumgoals/>

## Población potencial, objetivo y mecanismos de elegibilidad

7. Las poblaciones, potencial y objetivo, están definidas en documentos oficiales y/o en el diagnóstico del problema y cuentan con la siguiente información y características:
- Unidad de medida.
  - Están cuantificadas.
  - Metodología para su cuantificación y fuentes de información.
  - Se define un plazo para su revisión y actualización.

Respuesta: Sí.

Nivel	Criterios
2	<ul style="list-style-type: none"> <li>° El programa tiene definidas las poblaciones (potencial y objetivo), y</li> <li>° Las definiciones cuentan con dos de las características establecidas.</li> </ul>

### Justificación:

En el Diagnóstico y en las ROP del PAV se define a la PP como: “hogares mexicanos con ingresos por debajo de la línea de bienestar y con carencia por calidad y espacios de la vivienda”. Esta definición es correcta porque incluye a los hogares que presentan la necesidad que justifica la existencia del Programa.

En esos mismos documentos, se precisa a la PO como al subconjunto de hogares mexicanos en localidades urbanas y rurales, con ingresos por debajo de la línea de bienestar y con carencias por calidad y espacios de la vivienda, con especial atención a la reubicación de aquellos que se encuentran en zonas de alto riesgo o que alguno de sus integrantes pertenezca a grupos vulnerables. Esta definición es imprecisa, debido a que la población que puede recibir un beneficio no se encuentra bien caracterizada y en este sentido se propone que se defina a la PO como: Hogares con carencias por calidad y espacios de la vivienda con ingresos por debajo de la línea de bienestar y ubicados dentro de las zonas con uso de suelo habitacional.

Para la cuantificación de la PP, el PAV se basa en las estimaciones de la Medición Multidimensional de la Pobreza (MMP) y de un cálculo propio basado en el número de integrantes promedio en los hogares, lo que resulta en un total de 2,210,111 hogares susceptibles de atención. A partir de este universo, se estima la PO en función del presupuesto que se le asigna al Programa, tomando como referencia la tendencia observada de los últimos años.\*

Este método para calcular la PP se considera limitado por lo siguiente: no incluye la estimación de la demanda de vivienda nueva; los supuestos implícitos en la cuantificación no consideran que la población que presenta la carencia se concentra en los deciles con ingresos más bajos. Por otro lado, la PO es un subgrupo de la PP a la que debe sustraerse los hogares ubicados en zonas sin uso de suelo habitacional.\*\* Por tanto, se sugiere revisarlo.

En ningún documento oficial se establece el plazo en que se revisará y actualizarán las estimaciones de PP y PO.

\*La metodología de cuantificación de PP y PO se presenta en el Anexo 2 de la presente evaluación.

\*\*Utilizando como variable o atributo proxy el número de hogares en situación irregular y que no cuentan con escrituras o título de propiedad.

**8. ¿El programa cuenta con información sistematizada que permite conocer la demanda total de apoyos y las características de los solicitantes? (socioeconómicas en el caso de personas físicas y específicas en el caso de personas morales)**

**Respuesta: Sí.**

Nivel	Criterios
4	° El programa cuenta con información sistematizada que permite conocer la demanda total de apoyos y las características de los solicitantes. ° Existe evidencia de que la información sistematizada es válida, es decir, se utiliza como fuente de información única de la demanda total de apoyos.

**Justificación:**

La información de los hogares que solicitaron apoyos para una acción de vivienda al PAV, se encuentra sistematizada y está concentrada en el Sistema Integral de Información (SIDI), que es el instrumento que sirve de base para la dictaminación y autorización de las solicitudes de vivienda y que se alimenta de los datos que provee el Cuestionario Único de Información Socioeconómica (CUIS).

La información que se recaba permite conocer las características de los solicitantes, respecto a su edad, sexo, escolaridad, domicilio, localidad, municipio y entidad federativa, nivel de ingreso, características de la vivienda y condiciones de la comunidad. Asimismo, registra la modalidad de la solicitud, es decir, si se trata de una acción de vivienda nueva, ampliación o mejoramiento de la que ya poseen. Sin embargo, el CUIS no capta las coordenadas geográficas que ayuden a identificar las características de localización en zonas con uso de suelo habitacional o sobre superficies donde el Programa pueda intervenir. Dicha información, se capta a través de otro procedimiento.

Cabe señalar que, los beneficiarios de las acciones de mejoramiento de fachadas no llenan CUIS sino el formato del Anexo III "Cédula de fachadas de vivienda" de las ROP, tampoco, los considerados en las situaciones especiales. Esta información se captura en el SIDI y sólo guarda datos generales de los solicitantes, debido a que no están sujetos a calificación del CUIS y se convierten en beneficiarios directos dada la naturaleza de los apoyos.

Las ROP y el Manual de Operación del Programa (MOP) del PAV contemplan recabar y sistematizar la información de la población beneficiada y la modalidad de las solicitudes aprobadas, rechazadas, canceladas y sustituidas en el SIDI, lo que permite identificar la demanda total en cada ejercicio fiscal.

**9. ¿El programa cuenta con mecanismos para identificar su población objetivo? En caso de contar con estos, especifique cuáles y qué información utiliza para hacerlo.**

**Justificación:**

Para identificar a su PO, el PAV ha diseñado mecanismos y procesos que le permiten focalizar el otorgamiento de apoyos a los solicitantes, mismos que están descritos en las ROP y en el MOP.

El PAV cuenta con el proceso de recepción y registro de solicitudes en el que los solicitantes llenan y firman el CUIS, al tiempo de adjuntar la documentación que establecen las ROP en el apartado 4.1. "Solicitud de apoyos", a partir de los cuales acreditan su situación de pobreza, y las carencias por calidad y espacios de la vivienda. Como se mencionó en la respuesta de la pregunta previa, se obtiene información de las coordenadas geográficas en zonas con uso de suelo habitacional o sobre superficies donde el Programa pueda intervenir, aunque actualmente no se emplea para identificar a la PO.

También, el Programa cuenta con el Mecanismo de Calificación de Solicitudes que utiliza un algoritmo propiedad de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL, 2015), para verificar el cumplimiento de los requisitos de elegibilidad y priorización; en caso de no cumplir con alguno de estos requisitos, los solicitantes son rechazados.

Sería conveniente que los mecanismos de calificación incluyeran criterios de ordenamiento territorial y uso de suelo, ya que el algoritmo califica utilizando criterios de programas sociales orientados al combate a la pobreza; en este sentido, se sugiere evaluar la posibilidad de contar con un algoritmo propio, que enfatice la valoración de las variables que consideren que el uso del suelo sea habitacional.

**10. El programa cuenta con una estrategia de cobertura documentada para atender a su población objetivo con las siguientes características:**

- a) Incluye la definición de la población objetivo.
- b) Especifica metas de cobertura anual.
- c) Abarca un horizonte de mediano y largo plazo.
- d) Es congruente con el diseño y el diagnóstico del programa.

**Respuesta: Sí.**

Nivel	Criterios
2	° La estrategia de cobertura cuenta con dos de las características establecidas.

**Justificación:**

En sus documentos normativos, ROP y Diagnóstico, el PAV establece una estrategia de cobertura que se resume de la siguiente manera:

Para la asignación presupuestaria en las entidades federativas se establece en el Anexo VII de las ROP, una fórmula que considera los pesos ponderados de las carencias por calidad y espacios en la vivienda, tanto en el medio urbano (60%) como en el medio rural (30%), y el de la población con ingreso por debajo de la línea de bienestar (10%).

Asimismo, en el apartado de “Distribución de recursos” de las ROP se plantea que las Instancias Ejecutoras, en sus propuestas, se ajusten a lo siguiente: incluir al menos un 30% de hogares que se encuentren en situación de pobreza extrema y carencia alimentaria, destinar hasta un 40% del techo distribuible para atender solicitudes de hogares por debajo de la línea de bienestar mínimo y con carencias por calidad y espacios de la vivienda que habitan en localidades rurales de alta y muy alta marginación de hasta 2,500 habitantes. El techo distribuible restante, dará prioridad a proyectos enfocados a atender a los municipios y beneficiarios considerados por la Cruzada Nacional Contra el Hambre (CNcH), el Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, así como aquellos que atiendan los criterios de transversalidad previstos en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF).

En el Diagnóstico en el apartado 5.2.3. Medición de la Población Objetivo, se señala que la PP del PAV es de 2,210,111 hogares y considerando el monto promedio de asignación que los Programas de Vivienda Digna y Vivienda Rural tuvieron del 2011 al 2015, el plazo para atender a esa población con el PAV sería de 25.5 años; por lo que estima otorgar 280,226 apoyos en el periodo 2016-2018, partiendo del supuesto que el presupuesto anual será la misma cantidad durante esos tres años y considerando un costo promedio de \$27,219 por acción. Esta estrategia se considera de mediano plazo.

Sin embargo, en relación a las ausencias que se han encontrado a lo largo de esta evaluación, dicha estrategia también presenta las mismas limitaciones en la forma que aborda el Problema derivado de las definiciones y estimaciones de la PP y la PO, es decir, se asigna presupuesto en función de criterios de programas sociales orientados al combate de la pobreza y no considera a la PO que se propone debería atender el Programa: Hogares con carencias por calidad y espacios de la vivienda con ingresos por debajo de la línea de bienestar y asentados en las zonas con uso de suelo habitacional.

**11. Los procedimientos del programa para la selección de beneficiarios y/o proyectos tienen las siguientes características:**

- a) Incluyen criterios de elegibilidad claramente especificados, es decir, no existe ambigüedad en su redacción.
- b) Están estandarizados, es decir, son utilizados por todas las instancias ejecutoras.
- c) Están sistematizados.
- d) Están difundidos públicamente.

**Respuesta: Sí.**

Nivel	Criterios
3	° Los procedimientos para la selección de beneficiarios y/o proyectos tienen tres de las características establecidas.

**Justificación:**

Las ROP como parte fundamental de la normativa del PAV, en el apartado Capítulo 4. “Criterios de priorización para la selección de los beneficiarios”, describen el procedimiento, los requisitos y consideraciones que deben cumplir los solicitantes de una acción de vivienda. Este procedimiento además de señalar las características de los posibles beneficiarios a una solución de vivienda, establece las prioridades para su atención y cuenta con instrumentos estandarizados que son utilizados por las Instancias Ejecutoras de todas las entidades federativas del País.

El CUIS es el principal instrumento para recabar información, mismo que se requisita en papel, posteriormente el registro de datos y la calificación de solicitudes se realiza de manera sistematizada. Con los datos recabados se determina la situación de pobreza y se calcula la carencia por calidad y espacios de la vivienda. Como lo precisa el PAV en la entrega de información complementaria, se aplican las reglas de negocio para determinar si el solicitante de vivienda nueva o su cónyuge no posee una o si el solicitante de ampliación/mejoramiento o su cónyuge son propietarios de la vivienda que habitan; a través de la CURP de ambos se verifica si han obtenido un subsidio previo del PAV o de la Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI).

Finalmente, la “priorización en la atención de los solicitantes calificados la realiza el ejecutor con base en el cumplimiento de la aportación del beneficiario, misma que se especifica en el Capítulo 5. Tipos y Montos de Apoyo de las ROP” (FONHAPO, 2016). En este caso, sería deseable que la Instancia Normativa tuviera mayor injerencia en el proceso de selección y priorización de la PO.

Cabe señalar, que las ROP y el CUIS son documentos públicos que se difunden en el Diario Oficial de la Federación y están disponibles para la PO y población en general, en la página de internet del FONHAPO.

Se considera que el Programa debería de diferenciar entre los criterios y requisitos de elegibilidad de los criterios de priorización para la selección de beneficiarios.

En los criterios de selección, se sugiere incluir a los hogares ubicados dentro de las zonas con uso de suelo habitacional definidos en los instrumentos de ordenamiento territorial.

**12. Los procedimientos para recibir, registrar y dar trámite a las solicitudes de apoyo cuentan con las siguientes características:**

- a) Corresponden a las características de la población objetivo.
- b) Existen formatos definidos.
- c) Están disponibles para la población objetivo.
- d) Están apegados al documento normativo del programa.

**Respuesta: Sí.**

Nivel	Criterios
3	<ul style="list-style-type: none"> <li>° El programa cuenta con procedimientos para recibir, registrar y dar trámite a las solicitudes de apoyo.</li> <li>° Los procedimientos cuentan con tres de las características descritas.</li> </ul>

**Justificación:**

Los procedimientos para recibir, registrar y dar trámite a las solicitudes de apoyo de una solución de vivienda, fueron diseñados con el propósito de identificar si el solicitante pertenece a la PO del Programa. Sin embargo, al no tener completamente identificada a esta población, los instrumentos utilizados cumplen parcialmente con este objetivo.

Para la recepción de solicitudes de apoyo se utiliza el formato denominado CUIS, que capta información que permite la selección de beneficiarios. La información que aquí se recaba, se coteja con la documentación solicitada para integrar el expediente de cada solicitante, una vez que la información fue validada se procede a su captura en el Módulo de Calificación del SIDI. Si dicha calificación resulta positiva, se continúa con el trámite. Este procedimiento está descrito ampliamente en el numeral 4.1 “Solicitud de Apoyos del Programa” de las ROP y en el numeral 6.1 “Expedientes de los beneficiarios” del MOP, por lo que se considera que estos procedimientos se apegan a los documentos normativos.

Cabe señalar que todas las solicitudes deben formar parte de un Plan de Trabajo Anual (PTA), con el cual la Instancia Ejecutora solicita acciones de vivienda, desglosadas por municipio, localidad, imágenes georreferenciadas, modalidad, tipo, montos de los apoyos y estructura financiera, y que son indispensables para continuar con el trámite. El PTA está sujeto a un proceso de registro y selección, establecidos en las ROP y en el MOP.

A pesar de que existen formatos definidos para recibir, registrar y dar trámite a las solicitudes de apoyo, estos deberían ajustarse a los cambios sugeridos en las respuestas a las preguntas 9 y 11, para considerar las características de la PO.

Las ROP, el MOP y los CUIS son documentos públicos y se difunden en el Diario Oficial de la Federación (DOF) y están disponibles para la PO y a la población en general, en la página de internet del FONHAPO.

### Padrón de beneficiarios y mecanismos de atención

13. Existe información que permita conocer quiénes reciben los apoyos del programa (padrón de beneficiarios) que:

- a) Incluya las características de los beneficiarios establecidas en su documento normativo.
- b) Incluya el tipo de apoyo otorgado.
- c) Esté sistematizada.
- d) Cuente con mecanismos documentados para su depuración y actualización.

Respuesta: Sí.

Nivel	Criterios
3	° La información de los beneficiarios cuentan con tres de las características establecidas.

**Justificación:**

El PAV cuenta con una base de datos de donde se seleccionan las variables para la integración de su Padrón de Beneficiarios. En éste se especifica quienes recibieron los apoyos en sus diferentes modalidades: Unidades Básicas de Viviendas y Ampliación o Mejoramiento. El Padrón de Beneficiarios está sistematizado y se ajusta a lo establecido por la Secretaría de la Función Pública (SPF) en el Manual de Operación del Sistema de Información de Padrones de Programas Gubernamentales (SIIPP-G)\* ; las variables publicadas son: nombre del beneficiario, clave de la entidad, entidad federativa, clave de municipio, municipio, monto y modalidad. La información de este Padrón, no permite el monitoreo de los indicadores del Programa, por lo que sería conveniente incorporar otras variables del SIDI que son necesarias para efectuar este proceso.

Las ROP señalan en el cuerpo de su articulado lo correspondiente al Padrón de Beneficiarios y las características que deben cubrir; no señalan la existencia de un mecanismo de actualización. En el documento aclaratorio que presentó el Programa sobre las bases de datos del SIDI, se indica que este proceso se realiza automáticamente, cuando se determina la lista de solicitantes validados para la entrega del subsidio. En cuanto al procedimiento de depuración, igualmente se menciona que se da únicamente cuando se hacen las devoluciones o reintegros de recursos no ejercidos o de sustituciones de beneficiarios.\*\*

El Padrón de Beneficiarios publicado en la página de internet del FONHAPO no se encuentra actualizado, a pesar de que en las ROP se establece que "los Padrones de Beneficiarios deberán publicarse trimestralmente en la página www.FONHAPO.gob.mx de conformidad con el numeral 15.3 de las presentes Reglas." (Diario Oficial de la Federación, 2015, pág. 98)

---

\* Para detalle de las 48 variables obligatorias de información, véase el Manual de Operación del Sistema de Integral de Información de Padrones de Programas Gubernamentales (SIIP-G) publicado en el DOF [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5198456&fecha=29/06/2011](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5198456&fecha=29/06/2011)

\*\*\*"Documento aclaratorio de bases de datos del SIDI".

**14. Los procedimientos para otorgar los apoyos a los beneficiarios tienen las siguientes características:**

- a) Están estandarizados, es decir, son utilizados por todas las instancias ejecutoras.
- b) Están sistematizados.
- c) Están difundidos públicamente.
- d) Están apegados al documento normativo del programa.

**Respuesta: Sí.**

Nivel	Criterios
4	° Los procedimientos para otorgar los apoyos a los beneficiarios tienen todas las características establecidas.

**Justificación:**

Los procedimientos para otorgar apoyos a los beneficiarios del Programa están diseñados para que las Instancias Ejecutoras y las Instancias Auxiliares usen los mismos instrumentos, lo que facilita el proceso. Dichos procedimientos están descritos en las ROP y en el MOP, por lo que se afirma que forman parte de la normatividad del Programa.

En general PAV no construye vivienda nueva ni realiza obras de mejoramiento o ampliación, lo que hace es entregar un financiamiento para que éstas se realicen; a menos que actúe como Instancia Ejecutora. El financiamiento lo otorga a través de la emisión de certificados de subsidio federal, los cuales son elaborados por la Instancia Normativa y enviados a las instancias auxiliares para que a su vez le sean proporcionados a las Instancias Ejecutoras y éstas los entreguen a los beneficiarios.

La autorización de los apoyos se lleva a cabo por la Instancia Normativa (FONHAPO), una vez que se validan a través de sistemas informáticos, las solicitudes en forma positiva. Las Instancias Ejecutoras son las responsables de la realización y entrega de las obras a los beneficiarios y esto último lo llevan a cabo mediante un proceso de entrega recepción que está estandarizado, utilizando el formato diseñado en el Anexo V de las ROP.

Estos procedimientos están descritos en las ROP, son documentos públicos y se difunden tanto en el DOF como en la página de internet del FONHAPO.

**15. Si el programa recolecta información socioeconómica de sus beneficiarios, explique el procedimiento para llevarlo a cabo, las variables que mide y la temporalidad de las mediciones.**

**Justificación:**

Como se especifica en las ROP y en el MOP, para la colecta de información socioeconómica de los beneficiarios se aplica el siguiente procedimiento:

El beneficiario se presenta en la Instancia Ejecutora o Instancia Auxiliar, para llenar y firmar la solicitud de apoyo, en este caso el CUIS, adicionalmente adjunta los documentos requeridos en el numeral 4.1. Solicitud de Apoyos de las Reglas de Operación, que pasarán a formar parte del expediente.

La Instancia Auxiliar coteja los datos contenidos en el CUIS con la documentación del expediente, verificando que todos los documentos estén completos para proceder a su captura en el Módulo de Calificación del SIDI.

Entre algunas de las variables socioeconómicas de los beneficiarios que se recaba a través de los CUIS, se pueden encontrar las siguientes: identificación geográfica, domicilio, tipo de vivienda, identificación de los integrantes del hogar, discapacidad, educación, estado civil, condición laboral; datos del hogar, condiciones de vivienda y tipo de vivienda. Asimismo se captura información respecto al tipo de acción de vivienda que requiere el solicitante.

Estos datos se capturan cada vez que el beneficiario solicita un apoyo.

Dado que el CUIS es el instrumento base para identificar a la PO, se debe de revisar. Esta revisión debe contener un nuevo enfoque con criterios de ordenamiento territorial y de acceso al uso del suelo habitacional, conservando variables de ingreso, carencias en la vivienda y otras de carácter socioeconómico que se consideren relevantes, en congruencia con las características de la PO sugeridas en las respuestas a las preguntas 7, 9 y 11.

## Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)

16. Para cada uno de los Componentes de la MIR del programa existe una o un grupo de Actividades que:
- Están claramente especificadas, es decir, no existe ambigüedad en su redacción.
  - Están ordenadas de manera cronológica.
  - Son necesarias, es decir, ninguna de las Actividades es prescindible para producir los Componentes.
  - Su realización genera junto con los supuestos en ese nivel de objetivos los Componentes.

Respuesta: Sí.

Nivel	Criterios
2	° Del 50% al 69% de las Actividades cumplen con todas las características establecidas en la pregunta.

### Justificación:

La MIR del PAV presenta dos Actividades. La primera, "atención y seguimiento de las acciones de vivienda" se considera correcta porque engloba las diferentes acciones que los operadores del Programa realizan para producir el Componente, tales como el registro, calificación y validación de CUIS y del PTA, emisión de bonos de subsidios, verificación del cumplimiento del convenio de ejecución por parte de las entidades ejecutoras, revisión de las actas de entrega recepción, las cuales son necesarias para que el Componente "subsidios otorgados a los hogares beneficiados con acciones de vivienda" se logre; la redacción es clara porque no existen ambigüedades en su construcción. No obstante, se considera conveniente que esta Actividad se divida en dos: "seguimiento de las acciones de vivienda" y "atención de las solicitudes de acciones de vivienda" con lo que se facilita el monitoreo de las dos etapas en las que los responsables del Programa intervienen.

Para la nueva Actividad "seguimiento de las acciones de vivienda", se sugiere utilizar el supuesto "Los beneficiarios viven en la UBV y/o utilizan con fines habitacionales los espacios mejorados o ampliados"; para la Actividad "atención de las solicitudes de acciones de vivienda" el supuesto que se propone es "los solicitantes disponen de los recursos para hacer su aportación".

La Actividad de la MIR del PAV "subsidios otorgados a grupos en situación de vulnerabilidad" está redactada como Componente, por lo que se propone su eliminación y se mantengan sus indicadores en el nivel de Componente.

No se puede valorar si las Actividades establecidas en la MIR están ordenadas de manera cronológica, debido a que presenta una actividad agregada y una que no corresponde a este nivel.

**17. Los Componentes señalados en la MIR cumplen con las siguientes características:**

- a) Son los bienes o servicios que produce el programa.
- b) Están redactados como resultados logrados, por ejemplo becas entregadas.
- c) Son necesarios, es decir, ninguno de los Componentes es prescindible para producir el Propósito.
- d) Su realización genera junto con los supuestos en ese nivel de objetivos el Propósito.

**Respuesta: Sí.**

Nivel	Criterios
3	° Del 70% al 84% de los Componentes cumplen con todas las características establecidas en la pregunta.

**Justificación:**

El PAV cuenta con un solo Componente que es la entrega de subsidios, para la realización de acciones de vivienda: unidades básicas de vivienda, ampliación y mejoramiento de viviendas. El Componente expresado en la MIR corresponde al recurso que el Programa otorga y que es necesario para que su Propósito se cumpla; como se indicó en la respuesta a la pregunta 3, el Programa ha demostrado con evidencias empíricas, que subsidiar a los hogares con ingresos por debajo de la línea de bienestar y con carencia por calidad y espacios de la vivienda es una opción para que estos puedan acceder a una vivienda digna.

El Componente está descrito como un resultado logrado “Subsidios otorgados a los hogares beneficiados con acciones de vivienda”. Sin embargo, la redacción es incompleta, debido a que no especifica claramente las características de los hogares beneficiados. Una redacción más apropiada podría ser “Subsidios a hogares con carencias por calidad y espacios de la vivienda con ingresos por debajo de la línea de bienestar asentados en las zonas con uso de suelo habitacional entregados”.

Cabe aclarar que, el supuesto planteado en la MIR “la política de subsidios se mantiene estable”, no es un supuesto válido de conformidad con la MML, ya que no garantiza que los apoyos entregados se usen de la forma planeada, que es lo que permitiría que el Propósito se cumpliera. En este caso, una forma adecuada del supuesto sería “las instancias ejecutoras cumplen en tiempo y forma lo establecido en el convenio de ejecución”.

**18. El Propósito de la MIR cuenta con las siguientes características:**

- a) Es consecuencia directa que se espera ocurrirá como resultado de los Componentes y los supuestos a ese nivel de objetivos.
- b) Su logro no está controlado por los responsables del programa.
- c) Es único, es decir, incluye un solo objetivo.
- d) Está redactado como una situación alcanzada, por ejemplo: morbilidad en la localidad reducida.
- e) Incluye la población objetivo.

**Respuesta: Sí.**

Nivel	Criterios
2	° El Propósito cumple con tres de las características establecidas en la pregunta.

**Justificación:**

El Propósito contenido en la MIR “Apoyar hogares con ingresos por debajo de la línea de bienestar con carencias por calidad y espacios de la vivienda a través del otorgamiento de subsidios para acciones de vivienda sustentable que mejoren su calidad de vida” contiene un objetivo único.

El cumplimiento del Propósito es una consecuencia de la entrega del Componente “Subsidios otorgados a los hogares beneficiados con acciones de vivienda” como se argumentó en la respuesta a la pregunta previa. No obstante, como está planteado el supuesto “la política de subsidios se mantiene estable”, no es válido, porque el Propósito se lograría aun y cuando el supuesto se cumpliera.

Los responsables del Programa no controlan el logro del Propósito, porque una vez que los subsidios fueron entregados, intervienen otros actores (ejecutores, beneficiarios) que pueden hacer que los subsidios no se conviertan en viviendas sustentables que mejoren la calidad de vida.

Cabe señalar que el logro del Propósito, junto con el supuesto en ese nivel de objetivo, “la estructura y movimiento demográfico permanece con parámetros semejantes en el futuro inmediato y la distribución del ingreso se mantiene o mejora” es necesaria para contribuir al logro del Fin, dado que éste es un objetivo superior al que confluyen los programas relacionados con la vivienda.

Respecto a la redacción del Propósito es incorrecta su sintaxis, según la MML, debido a que no está redactado especificando a la PO y como una situación alcanzada. Por lo que se considera que debería de sustituirse por “Hogares con carencias por calidad y espacios de la vivienda con ingresos por debajo de la línea de bienestar, asentados en las zonas con uso de suelo habitacional mejoran su calidad de vida con acciones de vivienda”.

**19. El Fin de la MIR cuenta con las siguientes características:**

- a) Está claramente especificado, es decir, no existe ambigüedad en su redacción.
- b) Es un objetivo superior al que el programa contribuye, es decir, no se espera que la ejecución del programa sea suficiente para alcanzar el Fin.
- c) Su logro no está controlado por los responsables del programa.
- d) Es único, es decir, incluye un solo objetivo.
- e) Está vinculado con objetivos estratégicos de la dependencia o del programa sectorial.

**Respuesta: Sí.**

Nivel	Criterios
3	° El Fin cumple con cuatro de las características establecidas en la pregunta.

**Justificación:**

El Fin del Programa planteado en la MIR “Contribuir a fomentar el acceso a la vivienda mediante soluciones habitacionales bien ubicadas, dignas y de acuerdo a estándares de calidad internacional, mediante el otorgamiento de subsidios para acciones de vivienda” contiene un objetivo único y es un objetivo superior en cuya realización el Programa contribuye. Esta redacción fue una propuesta de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), a efecto de vincularlo con el Objetivo 4 del PSDATU: “Fomentar el acceso a la vivienda mediante soluciones habitacionales bien ubicadas, dignas y de acuerdo a estándares de calidad internacional”, tal y como se especificó en la respuesta a la pregunta 4. Sin embargo, su redacción es ambigua porque contiene dos soluciones al problema y en ambos casos utilizan la palabra mediante como conductivo entre ellas. Esta falta de claridad no es atribuible a los responsables del PAV, sino a la normatividad emitida por la SHCP para la construcción del Fin.

Para el logro del Fin se requiere de la intervención de diferentes instancias con sus programas, es decir, no solo depende del PAV sino del producto de la instrumentación de la Política de Vivienda coordinada por la SEDATU.

En ese contexto, el logro del Fin no está controlado por los operadores del programa, debido a que el PAV gestiona los subsidios y su transferencia a las instancias ejecutoras, para que sean éstas las que realicen una solución de vivienda digna.

**20. ¿En el documento normativo del programa es posible identificar el resumen narrativo de la MIR (Fin, Propósito, Componentes y Actividades)?**

**Respuesta: Sí.**

Nivel	Criterios
4	° Algunas de las Actividades, todos los Componentes, el Propósito y el Fin de la MIR se identifican en las ROP o documento normativo del programa.

**Justificación:**

En la MIR del Programa se establece que el Fin es “Contribuir a fomentar el acceso a la vivienda mediante soluciones habitacionales bien ubicadas, dignas y de acuerdo a estándares de calidad internacional, mediante el otorgamiento de subsidios para acciones de vivienda”, lo que se identifica con el Objetivo General establecido en las ROP.

Al examinar el Propósito de la MIR “Apoyar hogares con ingresos por debajo de la línea de bienestar con carencia por calidad y espacios de la vivienda a través del otorgamiento de subsidios para acciones de vivienda sustentable que mejoren su calidad de vida”, se concluye que el Objetivo específico descrito en las ROP es muy semejante “Mejorar las condiciones habitacionales de los hogares mexicanos con ingresos por debajo de la línea de bienestar y con carencia por calidad y espacios de la vivienda, con la finalidad de reducir el rezago habitacional de los hogares mexicanos”.

El PAV tiene como Componente único en su MIR “subsidios otorgados a los hogares beneficiados con acciones de vivienda”, que se traduce en lo especificado en el Capítulo 5 de las ROP como los tipos y montos de los apoyos a las diversas acciones de vivienda: unidades básicas de vivienda, ampliación y mejoramiento de viviendas. En todos los casos, es claro que el apoyo otorgado por el Programa es un subsidio.

En la respuesta de la pregunta 16 se comentó que las Actividades incluidas en la MIR corresponden a lo que el PAV realiza y que están descritos en sus ROP, a fin de que los beneficiarios reciban los subsidios para acciones de vivienda. No obstante, la MIR las presenta de forma agregada “Atención y seguimiento a las acciones de vivienda” como ya se señaló.

21. En cada uno de los niveles de objetivos de la MIR del programa (Fin, Propósito, Componentes y Actividades) existen indicadores para medir el desempeño del programa con las siguientes características:

- a) Claros.
- b) Relevantes.
- c) Económicos.
- d) Monitoreables
- e) Adecuados.

Respuesta: Sí.

Nivel	Criterios
2	° Del 50% al 69% de los indicadores del programa tienen las características establecidas.

**Justificación:**

En todos los niveles de la MIR existen indicadores para medir el desempeño del Programa.

A nivel de Fin, el indicador propuesto por la SHCP “Relación entre el crecimiento de los recursos destinados a financiamientos para mercado secundario de vivienda y el crecimiento de los recursos destinados a financiamiento para adquisición de vivienda nueva”, no es relevante ni adecuado respecto a la cuantificación del avance en el fomento al acceso a la vivienda derivado de la implementación del PAV, por tanto, tampoco es económico; es claro porque sus términos no son ambiguos; no es monitoreable, porque ni en su MIR ni en las Fichas Técnicas se especifican los medios de verificación o fuentes que permitan corroborar o replicar su cálculo.

En el mismo nivel, el FONHAPO formuló el indicador “Porcentaje de participación en la reducción del rezago de vivienda a nivel nacional” que es un indicador relevante, ya que cuantifica en el tiempo la reducción del rezago de vivienda a nivel nacional como producto de la intervención del Programa. Es adecuado porque permite identificar la proporción de hogares por debajo de la línea de bienestar y con carencias por calidad y espacios de la vivienda que han tenido acceso a una vivienda digna del total de hogares mexicanos que presentan la carencia; no es claro porque hay ambigüedad en su formulación técnica; el indicador es económico porque los operadores del programa disponen de la información para su cálculo; y no es monitoreable dado que el método de cálculo no es preciso.

A nivel de Propósito, el indicador es relevante y adecuado porque mide el avance anual en la reducción del rezago lograda por el PAV, no es claro puesto que el enunciado no corresponde a lo establecido en la definición y en el método de cálculo, es económico dado que los operadores disponen de la información para su cálculo, y no es monitoreable debido a que su método de cálculo no es preciso.

**22. Las Fichas Técnicas de los indicadores del programa cuentan con la siguiente información:**

- a) Nombre.
- b) Definición.
- c) Método de cálculo.
- d) Unidad de Medida.
- e) Frecuencia de Medición.
- f) Línea base.
- g) Metas.
- h) Comportamiento del indicador (ascendente, descendente, regular ó nominal).

**Respuesta: Sí.**

Nivel	Criterios
2	° Del 50% al 69% de las Fichas Técnicas de los indicadores del programa tienen las características establecidas.

**Justificación:**

En todos los niveles de la MIR se formularon Fichas Técnicas de los indicadores, pero la información contenida en la correspondiente al indicador de Fin, que se obtiene del PSDATU, no fue integrada. Y la correspondiente a la de los indicadores formulados por los responsables del PAV, a pesar de que todos los campos están llenos, presenta inconsistencias que hacen necesaria su reformulación.\*

Para el indicador de Fin, se sugiere que se retome la última información disponible para el indicador sectorial integrado por SEDATU.

Para el indicador de Propósito, se recomienda se modifique su definición para que sea consistente con su método de cálculo.

Para los indicadores de Componente, que son complementarios, se recomienda revisar el reglón de "Comportamiento del indicador" dado que ambos marcan una tendencia ascendente, situación que es imposible se suscite. Asimismo, se debe adecuar la ficha del indicador de Actividad que se propone reubicar a este nivel.

Para las Actividades que se recomiendan redefinir en la respuesta a la pregunta 16, se debe considerar la inclusión de las Fichas Técnicas de los indicadores propuestos.

Se considera conveniente revisar la información contenida en estos instrumentos contra la que se presenta en el Diagnóstico, para que exista coherencia entre los documentos de planeación y de seguimiento del PAV.

Para los otros renglones evaluados, en términos generales se sugiere: revisar datos correspondientes a la línea base, metas y parámetros de semaforización.

---

\*Información del Anexo 5 "Indicadores".

**23. Las metas de los indicadores de la MIR del programa tienen las siguientes características:**

- a) Cuentan con unidad de medida.
- b) Están orientadas a impulsar el desempeño, es decir, no son laxas.
- c) Son factibles de alcanzar considerando los plazos y los recursos humanos y financieros con los que cuenta el programa.

**Respuesta: Sí.**

Nivel	Criterios
2	° Del 50% al 69% de las metas de los indicadores del programa tienen las características establecidas.

**Justificación:**

El indicador de Fin no fue formulado por el PAV, como se mencionó en la respuesta de la pregunta 22 y el PSEDATU no establece meta para dicho indicador.

Las metas establecidas por el PAV, todas cuentan con unidad de medida y están relacionadas con la estrategia de cobertura presentada en la respuesta a la pregunta 10 y con lo establecido en sus Fichas Técnicas.

La estrategia de cobertura, se plantea con base en los logros que el PAV alcanzará en un periodo de tres años, así como considerando las metas anuales, siempre y cuando los recursos presupuestales se mantengan; para 2016 prevé otorgar 105,059 subsidios.

En las Fichas Técnicas se estableció una meta para ese mismo año de 87,322 subsidios, sin que existiera alguna justificación que permitiera anticipar una reducción en el presupuesto asignado al Programa o el incremento en el subsidio promedio otorgado por acción de vivienda.

Finalmente, en la información del Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda (PASH) se definió una meta anual de 106,049 subsidios para acciones de vivienda, que es consistente con lo presentado en el Diagnóstico en su apartado de estrategia de cobertura. Sobre dicha meta, se considera que está orientada a impulsar el desempeño, en virtud de que el resultado alcanzado en 2015 fue de 102,056 subsidios para acciones de vivienda, correspondientes a la suma de 57,806 otorgados por el PVR y 44,250 por el PVD.

Las metas así planteadas, a nivel de Componente, Propósito y Fin, impulsan el desempeño y son factibles de alcanzar por la experiencia de sus recursos humanos y con un presupuesto autorizado en montos similares que los otorgados a los Programas antecedentes al PAV. Al no contarse con indicadores para medir las Actividades, no se puede valorar si las correspondientes a este nivel están orientadas a impulsar el desempeño.

**24. Cuántos de los indicadores incluidos en la MIR tienen especificados medios de verificación con las siguientes características:**

- a) Oficiales o institucionales.
- b) Con un nombre que permita identificarlos.
- c) Permiten reproducir el cálculo del indicador.
- d) Públicos, accesibles a cualquier persona.

**Respuesta: Sí.**

Nivel	Criterios
3	° Del 70% al 84% de los medios de verificación cumplen con las características establecidas en la pregunta.

**Justificación:**

El primero de los indicadores de Fin contenidos en la MIR no tiene medios de verificación reportados; este indicador lo calcula la CONAVI con datos generados por las instituciones vinculadas con el sector de vivienda y es reportado por SEDATU en sus distintos informes.

Para el segundo de los indicadores de Fin “Porcentaje de participación del rezago de vivienda a nivel nacional”, la MIR identifica con nombre específico a los medios de verificación a nivel de Fin: SIDI y Diagnóstico del PAV 2016. En este caso, los medios de verificación permiten reproducir el cálculo del indicador; por su parte, el documento Diagnóstico está disponible en la página de internet del FONHAPO. A nivel Propósito se identifican los mismos medios de verificación que en el del segundo indicador de Fin, con las mismas características. Aunque la información del SIDI es de uso interno, el Padrón de Beneficiarios que se publica, contiene suficiente información para medir los indicadores estratégicos (Fin y Propósito).

Para Componente y Actividad, con la información contenida en el SIDI se pueden generar los reportes del total de la población beneficiada, por tipo de acción, por grupo vulnerable, o considerando el estatus de la solicitud para una acción de vivienda; variables que se utilizan en los indicadores de los niveles mencionados. Este medio de verificación, como ya se señaló es institucional y los operadores del PAV pueden hacer un seguimiento del estatus de su solicitud; para el resto de los usuarios, dicho medio de verificación no está disponible.

25. Considerando el conjunto Objetivo-Indicadores-Medios de verificación, es decir, cada renglón de la MIR del programa es posible identificar lo siguiente:

- a) Los medios de verificación son los necesarios para calcular los indicadores, es decir, ninguno es prescindible.
- b) Los medios de verificación son suficientes para calcular los indicadores.
- c) Los indicadores permiten medir, directa o indirectamente, el objetivo a ese nivel.

**Respuesta: Sí.**

Nivel	Criterios
3	° Tres de los conjuntos Objetivo-Indicadores-Medios de verificación del programa tienen las características establecidas.

**Justificación:**

Debido a que el objetivo del Fin establecido por la SHCP no tiene señalado en la MIR medios de verificación, el indicador no se puede estimar de manera independiente, éste se mide y se reporta en el PSDATU con información provista por todas las Instancias ejecutoras de vivienda. El SIDI, medio de verificación del PAV, aporta información a la CONAVI, a efecto de que ésta calcule el indicador relativo a “Relación entre el crecimiento de los recursos destinados a financiamientos para mercado secundario de vivienda y el crecimiento de los recursos destinados a financiamiento para adquisición de vivienda nueva”, con lo cual se cuantifica el indicador del sector sin llegar a conocer la contribución individual de cada uno de los aportantes al objetivo en ese nivel. Este indicador como ya se mencionó no es relevante ni adecuado para medir el objetivo del Fin, porque solo dimensiona uno de los elementos utilizados para fomentar el acceso a la vivienda.

El SIDI es la fuente principal de información para el cálculo directo de los indicadores de todos los niveles de la MIR (Fin, Propósito, Componente, Actividad), es imprescindible y necesario para el cálculo de los indicadores y por ende para cuantificar el nivel de avance en el cumplimiento de los objetivos. Asimismo, se puede afirmar que todos los indicadores permiten medir el desempeño en cada nivel, con excepción de los indicadores de Actividad, que como ya se comentó son indicadores de Componente; dicha afirmación fue identificada en las respuestas a las preguntas 16 y 22, en las que además se sugieren su replanteamiento.

A nivel Fin, en el indicador propuesto por el PAV, y en el de Propósito, además se utilizan como medio de verificación el Diagnóstico, el cual también proporciona información necesaria para la estimación de los indicadores.

**26. Sugiera modificaciones en la MIR del programa o incorpore los cambios que resuelvan las deficiencias encontradas en cada uno de sus elementos a partir de sus respuestas a las preguntas de este apartado.**

**Justificación:**

Se sugiere desglosar en dos la Actividad “Atención y seguimiento a las acciones de vivienda”; una por “atención de las solicitudes de acciones de vivienda” y otra de “seguimiento de las acciones de vivienda”, para diferenciar las intervenciones institucionales que realiza el PAV. Respecto a los supuestos, se propone reubicar uno de los existentes e incorporar “los solicitantes disponen de los recursos para hacer su aportación”.

La segunda Actividad de la MIR “subsidios otorgados a grupos en situación de vulnerabilidad” debe eliminarse, transfiriendo a nivel de Componente su indicador “porcentaje de subsidios dirigidos a mujeres”.

Se propone cambiar el resumen narrativo del Componente “Subsidios otorgados...” por “Subsidios a hogares con carencias por calidad y espacios de la vivienda con ingresos por debajo de la línea de bienestar asentados en las zonas con uso de suelo habitacional entregados” que cumple con la sintaxis correcta. Así como el Supuesto “La política pública...” por “Los beneficiarios viven en la UBV y/o utilizan con fines habitacionales los espacios mejorados o ampliados”.

Resulta conveniente modificar el resumen narrativo del Propósito “Apoyar hogares...” por “Hogares con carencias por calidad y espacios de la vivienda con ingresos por debajo de la línea de bienestar asentados en las zonas con uso de suelo habitacional mejoran su calidad de vida con acciones de vivienda”, cuya redacción expresa una situación alcanzada.

Se sugiere replantear o formular los indicadores a todos los niveles para que tengan relevancia, sean adecuados, y claros. Particular atención requieren los indicadores de Actividad, debido a que los existentes corresponden al nivel de Componente, por lo que en la MIR propuesta se incorporan indicadores para medir los dos momentos en el que el PAV interviene.

También, se considera conveniente revisar y adecuar, en función de los cambios mencionados, las Fichas Técnicas relacionadas con los indicadores. Igualmente, establecer metas que impulsen el desempeño del programa a nivel de Actividad.

Todas las propuestas de mejora a la MIR del Programa se presentan en el Anexo 7.

## Presupuesto y rendición de cuentas

27. El programa identifica y cuantifica los gastos en los que incurre para generar los bienes y los servicios (Componentes) que ofrece y los desglosa en los siguientes conceptos:

- a) **Gastos en operación:** Se deben incluir los directos (gastos derivados de los subsidios monetarios y/o no monetarios entregados a la población atendida, considere los capítulos 2000 y/o 3000 y gastos en personal para la realización del programa, considere el capítulo 1000) y los indirectos (permiten aumentar la eficiencia, forman parte de los procesos de apoyo. Gastos en supervisión, capacitación y/o evaluación, considere los capítulos 2000, 3000 y/o 4000).
- b) **Gastos en mantenimiento:** Requeridos para mantener el estándar de calidad de los activos necesarios para entregar los bienes o servicios a la población objetivo (unidades móviles, edificios, etc.). Considere recursos de los capítulos 2000,3000 y/o 4000.
- c) **Gastos en capital:** Son los que se deben afrontar para adquirir bienes cuya duración en el programa es superior a un año. Considere recursos de los capítulos 5000 y/o 6000 (Ej: terrenos, construcción, equipamiento, inversiones complementarias).
- d) **Gasto unitario:** Gastos Totales/población atendida (Gastos totales=Gastos en operación + gastos en mantenimiento). Para programas en sus primeros dos años de operación se deben de considerar adicionalmente en el numerador los Gastos en capital.

Respuesta: Sí.

Nivel	Criterios
3	° El programa identifica y cuantifica los gastos en operación y desglosa tres de los conceptos establecidos.

### Justificación:

En 2016, el FONHAPO dispone de \$2,542,661,332, para operar el Programa de Apoyo a la Vivienda. Con ello, se abocará a realizar acciones de vivienda para la PO.

Para otorgar los subsidios el PAV destina \$10,323,767 al pago de los servicios personales (Capítulo 1000) en particular al concepto 1200 "Remuneración al personal de carácter transitorio". Asimismo, reserva \$182,250 al Capítulo 2000 que corresponde a la "Adquisición de materiales y suministros" y \$33,413,238 para el Capítulo 3000 "Servicios generales". El grueso de los recursos presupuestarios \$2,498,742,077 están asignados al Capítulo 4000 "Transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas". Cabe señalar que en esa cifra se incluyen \$114,804,155 para gastos de operación del PAV y que se transfieren, mediante adecuaciones presupuestarias, a partidas de gastos específicos en el transcurso del ejercicio fiscal; este recurso corresponde a lo que la SHCP autoriza en las ROP.

En 2016 no fueron autorizados en el PEF, recursos para los Capítulos 5000 y 6000.

El PAV únicamente presenta una relación por partida presupuestaria de los Capítulos 1000, 2000, 3000 y 4000, tal y como se presenta en el Anexo 8 "Gastos del Programa". La entidad evaluadora estima que el gasto unitario por acción de vivienda en 2016 es de \$23,976.3 que resulta de la división del gasto total conformado por gastos directos \$2,509,075,844, gastos indirectos \$33,320,488 y \$265,000 gastos de mantenimiento, entre el número total de acciones que el PAV tiene programado realizar.

**28. El programa cuenta con mecanismos de transparencia y rendición de cuentas con las siguientes características:**

- a) Las ROP o documento normativo están disponibles en la página electrónica de manera accesible, a menos de tres clics.
- b) Los resultados principales del programa son difundidos en la página electrónica de manera accesible, a menos de tres clics.
- c) Cuenta con un teléfono o correo electrónico para informar y orientar tanto al beneficiario como al ciudadano en general, disponible en la página electrónica, accesible a menos de tres clics.
- d) La dependencia o entidad que opera el Programa no cuenta con modificación de respuesta a partir de recursos de revisión presentados ante el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI).

**Respuesta: Sí.**

Nivel	Criterios
3	° Los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas tienen tres de las características establecidas.

**Justificación:**

Las ROP del PAV es un documento público y está disponible en la página de internet del FONHAPO a un clic, son accesibles para todas las personas que quieran consultarlas, también fueron publicadas en el DOF el 30 de diciembre de 2015. En las ROP se dan a conocer los servicios que ofrece este programa y se describen los procedimientos y requisitos que deben cumplir los solicitantes de los apoyos.

Al final del cierre presupuestal, se dan a conocer los datos definitivos de los beneficiarios de una acción de vivienda; estos integran el Padrón de Beneficiarios y contienen los siguientes datos: nombre del beneficiario, clave de la entidad, entidad federativa, clave de municipio, municipio, monto y modalidad, información que resulta útil para la estimación de los indicadores estratégicos, pero que no contiene todas las variables necesarias para el monitoreo de los de gestión. El Padrón de Beneficiarios es un documento público que puede ser consultado por la población objetivo, la población en general o estudiosos del tema y se encuentra a tres clics.

Tanto en las ROP como en las páginas electrónicas de la Institución, se establecen los números telefónicos donde se puede solicitar información u orientación, o presentar su queja el posible beneficiario o la población en general, también se registran los correos electrónicos del FONHAPO para este servicio. Es de señalar que, en las Instancias Auxiliares (Delegaciones Estatales), se encuentra un módulo del FONHAPO que presta el mismo servicio.

Asimismo, el Programa no cuenta con modificación de respuestas a partir de recursos de revisión, presentados ante el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI).

- 29. Los procedimientos de ejecución de obras y/o acciones tienen las siguientes características:**
- a) Están estandarizados, es decir, son utilizados por todas las instancias ejecutoras.
  - b) Están sistematizados.
  - c) Están difundidos públicamente.
  - d) Están apegados al documento normativo del programa.

**Respuesta: No Aplica.**

**Justificación:**

Debido a que la ejecución de obras de acciones de vivienda es responsabilidad de las "Instancias Ejecutoras", el PAV no cuenta con procedimientos al respecto.

Para la autorización de obras, se integra un Expediente Técnico que presentan las Instancias Ejecutoras, este incluye: Programa de Obras con el tipo de acción, la bitácora y cronogramas de ejecución al cual el PAV da seguimiento.

Para la transferencia de recursos, se lleva a cabo un seguimiento de la ejecución de la obra a través de los formatos de avance físicos y financieros, mismos que se encuentran estandarizados, sistematizados, apegados al MOP y las ROP, difundidos públicamente. Cabe señalar que la transferencia de recursos se ministra conforme a lo siguiente:

"Los recursos federales autorizados a gobiernos estatales y municipales como ejecutores del programa serán transferidos en una sola exhibición, posteriormente a que el ejecutor haya acreditado la aplicación de su aportación y un treinta por ciento de avance físico en la ejecución de las acciones de Unidades Básicas de Vivienda, Unidades Básicas de Vivienda Rurales y ampliaciones en municipios catalogados por la CONEVAL como de alto y muy alto rezago social y un cuarenta por ciento de avance físico para acciones ejecutadas en municipios catalogados por la CONEVAL como de muy bajo, bajo y medio rezago social. Lo anterior, con excepción de los casos de desastres naturales y proyectos institucionales o especiales."

Derivado de lo anterior, se observa que el seguimiento que realiza la Instancia Normativa es documental, por lo que sería deseable que reforzara su presencia en las entidades federativas, a fin de estar más cerca en la selección de la población objetivo, restando injerencia a la Instancia Ejecutora en la priorización de dicha PO y verificando que la ejecución se realice de acuerdo con su Programa de Obra. En este sentido, sería recomendable valorar la pertinencia de establecer delegaciones del FONHAPO en las entidades federativas. Ello necesariamente implica un dictamen de impacto presupuestal para la creación de estas instancias.

## Complementariedades y coincidencias con otros programas federales

### 30. ¿Con cuáles programas federales y/o acciones de desarrollo social en otros niveles de gobierno y en qué aspectos el programa evaluado podría tener complementariedad y/o coincidencias?

#### Justificación:

El PAV tiene coincidencias con el Programa Acceso al Financiamiento para Soluciones Habitacionales (PAFSH) que ejecuta la CONAVI en el tipo de apoyo y otorgamiento de subsidios, diferenciándose en su forma de entrega y uso. El PAV entrega un bono de subsidio para una acción de vivienda y el PAFSH complementa un crédito de una solución de vivienda. Además, la PO de ambos programas son diferentes, el PAV atiende a la población por debajo de la línea de bienestar y con carencias por calidad y espacios de la vivienda, mientras que el PAFSH dirige el subsidio a una población con ingresos de hasta cinco salarios mínimos y que son trabajadores afiliados al IMSS, al ISSSTE, a las Fuerzas Armadas, miembros de la SSP y del sector informal que tienen ingresos, pero que por su actividad laboral no tienen forma de comprobarlo. (DOF, 2015, págs. 64-86)

El PAV tiene coincidencias con el Programa de Infraestructura ejecutado por SEDATU en su Vertiente Ampliación y/o Mejoramiento de la Vivienda, respecto al apoyo para obras y acciones de ampliación y/o mejoramiento de la vivienda y con la Población Objetivo referente a hogares ubicados en municipios de alta y muy alta marginación. Dadas sus coincidencias sería importante valorar la conveniencia de fusionar a la vertiente de Ampliación y/o Mejoramiento de la Vivienda con el PAV. También tiene complementariedad en la “Vertiente de infraestructura para el Hábitat”, ya que esta última otorga servicios básicos a los hogares ubicados en polígonos con carencias de servicios de agua potable, drenaje o energía eléctrica.

El PAV tiene complementariedad con el Programa para Regularizar Asentamientos Humanos Irregulares (PASPAH), ya que este último otorga certeza jurídica.

El PAV también presenta coincidencias con el Programa de Infraestructura Indígena (PROII) en su línea de acción “Edificación de Vivienda”, pues atiende a un subconjunto de la PO del PAV. Sin embargo, se complementa con éste, al establecer convenios para conjuntar esfuerzos en el cumplimiento de las acciones de vivienda. (Indígenas, 2015)

El PAV coincide con las acciones que promueven el Instituto del Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT) y el Fondo de Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (FOVISSSTE) en apoyo a las actividades de producción, financiamiento, comercialización y titulación de vivienda, no así con la Población Objetivo, estas instituciones atienden a sus derechohabientes con créditos hipotecarios, no con subsidios como lo hace el PAV.

En todas las entidades federativas y algunos municipios existen instancias ejecutoras que fomentan la construcción de vivienda, muchos de ellos son complementarios con el PAV puesto que hacen las aportaciones comprometidas en los convenios de ejecución para el otorgamiento de una solución de vivienda (Inventario de Programas Estatales, 2012). En el Anexo 9 se presenta como ejemplo el Programa de Mejoramiento de Vivienda 2015 del Instituto de Vivienda del Distrito Federal. En todos los casos, sería importante se analicen dichas complementariedades para potencializar los efectos de los subsidios derramados en un área de enfoque donde concurren distintas instituciones.

### Valoración Final del Programa (Anexo 10)

Tema	Nivel	Justificación
Justificación de la creación y del diseño del programa	2.667	Identifica el problema a revertir, señala causas y efectos, pero no define con precisión PP y PO.
Contribución a las metas y estrategias nacionales	4.0	Contribuye al logro de metas y estrategias nacionales, sectoriales, especiales e internacionales.
Población potencial, objetivo y mecanismos de elegibilidad	2.8	Imprecisiones: método de cálculo, focalización de PP y PO, criterios de elegibilidad y priorización
Padrón de beneficiarios y mecanismos de atención	3.5	Información sistematizada, procedimiento y mecanismos de atención adecuados
Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)	2.6	Inconsistencias en objetivos, indicadores, métodos de cálculo, supuestos y medios de verificación
Presupuesto y rendición de cuentas	3.0	Desglose presupuestario incompleto y ausencia de algunas variables para el monitoreo de indicadores
Complementariedades y coincidencias con otros programas federales	N/A	Se duplica con el Programa de Infraestructura SEDATU en la vertiente de ampliación y/o mejoramiento
<b>Valoración final</b>	<b>3.095</b>	

*Nivel = Nivel promedio por tema*

*Justificación = Breve descripción de las causas que motivaron el nivel por tema o el nivel total (Máximo 100 caracteres por Módulo)*

## Principales Fortalezas, Oportunidades, Debilidades, Amenazas y Recomendaciones (Anexo 11)

Tema de evaluación: Diseño	Fortaleza y Oportunidad/Debilidad o Amenaza	Referencia (Pregunta)	Recomendación
<b>Fortaleza y/u Oportunidad</b>			
Justificación de la creación y del diseño del programa	El Programa cumple con una función social porque sus acciones están dirigidas a la población de bajos ingresos para que acceda a una vivienda digna.	1	
Justificación de la creación y del diseño del programa	Existe sustento teórico y empírico que justifica la existencia del Programa	3	
Contribución a las metas y estrategias nacionales	Está completamente alineado a los instrumentos de planeación nacional, sectorial, planes especiales e internacionales	Todas	
Población potencial, objetivo y mecanismos de elegibilidad	La definición de la Población Potencial es correcta puesto que incluye a los hogares que presentan la necesidad que justifica la existencia del Programa	7	
Población potencial, objetivo y mecanismos de elegibilidad	Cuenta con mecanismos y procedimientos sistematizados para caracterizar y seleccionar a la Población Objetivo	Todas	
Padrón de beneficiarios y mecanismos de atención	Cuenta con un Padrón de Beneficiarios sistematizado que especifica quiénes recibieron los apoyos, que es público y que cumple con los criterios determinados por la Secretaría de la Función Pública	13	
Padrón de beneficiarios y mecanismos de atención	El Programa cuenta con mecanismos de atención estandarizados con formatos apegados a la normatividad y que son usados por las Instancias Ejecutoras	14	
Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)	El Componente expresado en la MIR corresponde al recurso que el Programa otorga y que es necesario para que su Propósito se cumpla	17	
Presupuesto y rendición de cuentas	Los resultados, normatividad, Padrón de Beneficiarios del Programa, son accesibles a través de la página de internet del FONHAPO	28	
Complementariedades y coincidencias con otros programas federales	Para la ejecución de las acciones de vivienda, a través de los Convenios de Ejecución, se compromete a los institutos de viviendas estatales o municipales a participar con recursos en dichas acciones	30	

Complementariedades y coincidencias con otros programas federales	Hay complementariedad con otros programas que contribuyen a que las acciones de vivienda se desarrollen en un entorno digno, como son: certeza jurídica de la tierra y provisión de servicios básicos	30	
<b>Debilidad o Amenaza</b>			
Justificación de la creación y del diseño del programa	La definición del problema tiene el inconveniente de que conservar características de vulnerabilidad, rezago y marginación que son criterios de focalización utilizados para la identificación de la población objetivo de los programas sociales orientados al combate a la pobreza	1	La definición del problema debe privilegiar el enfoque de ordenamiento territorial y enfatizar el uso del suelo habitacional.
Justificación de la creación y del diseño del programa	Identifica las principales causas, incluyendo aquellas que tienen que ver con la ausencia de elementos de ordenamiento territorial y planeación del desarrollo urbano (ej. Planes de desarrollo municipal, estatal, atlas de riesgo), pero no las retoma en sus documentos normativos.	1	Incluir en sus documentos normativos los criterios de elegibilidad que incorporen elementos de ordenamiento territorial y planeación del desarrollo urbano
Justificación de la creación y del diseño del programa	No existe evidencia de que el tipo de intervención sea la más eficaz	3	Llevar a cabo un Diagnóstico que incluya análisis de alternativas sobre el tipo de intervención
Justificación de la creación y del diseño del programa	El Diagnóstico no establece un plazo para su revisión y actualización ni de la información que permita conocer la evolución del problema, el cálculo de Población Potencial, Población Objetivo.	Todas	Actualizar el Diagnóstico del PAV
Población potencial, objetivo y mecanismos de elegibilidad	La definición de la Población Objetivo es imprecisa, debido a que la población que puede recibir un beneficio no se encuentra bien caracterizada	7	La definición debe de mejorarse incluyendo las ausencias en la caracterización de la PO en función de elementos de ordenamiento territorial y planeación del desarrollo urbano
Población potencial, objetivo y mecanismos de elegibilidad	El método de cuantificación de la Población Potencial y Población Objetivo es imprecisa	10	Revisión y actualización del método de cuantificación de la Población Potencial y Población Objetivo presentado en el Diagnóstico 2016
Población potencial, objetivo y mecanismos de elegibilidad	En el CUIS y en el mecanismo de calificación, no se consideran variables que permitan focalizar la Población Objetivo con criterios de ordenamiento territorial y planeación del desarrollo urbano	11	La inclusión en el CUIS de las coordenadas geográficas que ayuden a identificar las características de localización en zonas con uso de suelo habitacional o sobre superficies donde el Programa pueda intervenir.
Población potencial, objetivo y mecanismos de elegibilidad	El algoritmo empleado para verificar el cumplimiento de los requisitos de elegibilidad y priorización pertenece a la SEDESOL. Una vez seleccionada una solicitud, la priorización de su atención recae en la Instancia Ejecutora	9	Se debe desarrollar un algoritmo propio que incluya los criterios de selección y de priorización derivados del Diagnóstico sugerido para la determinación de la PO; fortalecer el papel de la Instancia Normativa en los procesos de selección y priorización
Población potencial, objetivo y mecanismos de elegibilidad	La estrategia de cobertura presenta limitaciones en la forma en que aborda el problema, derivadas de las ausencias en las definiciones y estimaciones de la PP y la PO	10	Actualizar los cálculos de Población Objetivo; revisar los criterios de asignación presupuestaria a partir de la distribución de la PO en el territorio; establecer una nueva estrategia de cobertura

Padrón de beneficiarios y mecanismos de atención	El Padrón de Beneficiarios no permite llevar a cabo el monitoreo de los indicadores de gestión del Programa	13	El tiempo de publicación del Padrón debe apegarse a lo establecido en el Apartado 15 "Transparencia" de las Reglas de Operación
Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)	La MIR en su lógica vertical presenta insuficiencias en su construcción. Las actividades que son las funciones principales que realizan los operadores del Programa, no se encuentran desagregadas, por lo que no se puede evaluar su desempeño. Además, los resúmenes narrativos, los supuestos y las inconsistencias en las definiciones de PP y PO, hacen necesaria su redefinición.	Todas	Se recomienda la propuesta de mejora de la MIR
Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)	La MIR en su lógica horizontal presenta inconsistencias en los siguiente: definición de indicadores, método de cálculo, medios de verificación; en el caso concreto de Actividad, ausencia de metas que impulsen el desempeño	Todas	Se recomienda la propuesta de mejora de la MIR
Presupuesto y rendición de cuentas	A pesar de que la información del Padrón de Beneficiarios es pública, éste no contiene todas las variables necesarias para el monitoreo de los indicadores de gestión y no se encuentra a menos de tres clics	28	Considerar la publicación de la información para el monitoreo de indicadores de gestión y facilitar en las páginas institucionales el acceso a esta información
Presupuesto y rendición de cuentas	Excesiva injerencia de las Instancias Ejecutoras en la selección y priorización de PO, y ejecución de obras	29	Valorar la pertinencia de establecer delegaciones del FONHAPO en las entidades federativas para ejercer mayor control, transparencia y rendición de cuentas del ejercicio del presupuesto
Complementariedades y coincidencias con otros programas federales	Existe duplicidad con la vertiente "Ampliación y/o Mejoramiento de la Vivienda" del Programa de Infraestructura ejecutado por SEDATU, porque otorgan el mismo tipo de apoyo dirigido a la misma Población Objetivo	30	Considerar la incorporación al PAV de la vertiente "Ampliación y/o Mejoramiento de la Vivienda" del Programa de Infraestructura de la SEDATU

## Conclusiones (Anexo 12)

El diseño del Programa cuenta con los elementos e instrumentos que requiere la implementación de una política pública. En este caso, el PAV formuló su *Diagnóstico*, elaboró el árbol de problema, reconoció las causas que generan el problema y los efectos que produce, identificó a la población que presenta el problema, calculó sus Poblaciones Potencial y Objetivo, construyó Matriz de Indicadores para Resultados (MIR), tiene una normativa que establece los principales procedimientos y mecanismos de operación; cuenta con información sistematizada de sus beneficiarios, y le fue autorizado un presupuesto de 2,542.7 mil millones de pesos.

En el *Diagnóstico* se identifica el problema que se trata de revertir y la población que lo enfrenta. Sin embargo, la población definida conserva características de vulnerabilidad, rezago y marginación utilizados para la identificación de la PO de los programas sociales orientados al combate a la pobreza.

La cuantificación de la Población Potencial y Objetivo del Programa presentada en el *Diagnóstico*, conservan elementos de programas sociales con el enfoque de atención a la pobreza. Además, la metodología para la cuantificación carece de un rigor metodológico y conceptual. La falta de un análisis de alternativas no permite establecer que el Programa es la mejor solución para revertir el problema.

El Programa está completamente alineado a los instrumentos de planeación nacional, sectorial, planes especiales e internacionales, lo que le da un marco institucional para su operación.

El Programa cuenta con una normatividad que establece los procedimientos y los mecanismos para la selección, registro, calificación de los solicitantes y entrega de subsidios. Sin embargo, las Reglas de Operación no establecen la diferencia entre criterios de elegibilidad y priorización. También, cuenta con instrumentos para obtener datos sobre las características socioeconómicas de los beneficiarios y con un algoritmo que las califica. Una vez que las solicitudes fueron calificadas, el solicitante es un posible beneficiario; la entrega del subsidio está condicionada a la aportación del beneficiario, recayendo en la Instancia Ejecutora la verificación de esta condición.

Otro de los instrumentos que califican y priorizan las solicitudes de beneficiarios son las reglas de negocio. Tanto estas como el algoritmo, no son propiedad del FONHAPO lo que limita la eficacia para la entrega de subsidios.

El Padrón de Beneficiarios del Programa está sistematizado, especifica quiénes recibieron los apoyos, sus tipos y montos, y permite monitorear los indicadores estratégicos por los interesados, no así a los indicadores de gestión.

La Matriz de Indicadores para Resultados construida por el Programa, presenta insuficiencias tanto en su lógica vertical como horizontal. En su lógica vertical, se identifica que las Actividades, que son donde deberían estar expresadas las funciones principales que realizan los operadores del Programa no se encuentran desagregadas, por lo que no se puede evaluar su desempeño; los resúmenes narrativos, los supuestos y las definiciones de PP y PO, no se apegan a la MML. En su lógica horizontal, presenta inconsistencias en la definición de indicadores, método de cálculo, medios de verificación; en el caso concreto de Actividad, se detecta la ausencia de metas que permitan monitorear el avance en la ejecución de los procesos operativos y que impulsen el desempeño.

Los resultados, normatividad y Padrón de Beneficiarios del Programa, son accesibles a través de la página de internet del FONHAPO.

Por la naturaleza del Programa que pretende resolver el problema de la vivienda, diversas instituciones se encaminan a atender a la población que enfrenta dicho problema. Por la falta de coordinación entre ellas, se generan coincidencias en la atención de la Población Objetivo y de los tipos de apoyos que se otorgan; con los Programas que presentan complementariedades, se presentan dos casos: en el primero, la realización de acciones conjuntas con los institutos de vivienda estatales y municipales, se complementan aportando recursos; en el segundo, los Programas orientados a la mejora del entorno, no generan sinergias que potencialicen los impactos de los subsidios federales.

Para que el diseño del Programa se fortalezca en los aspectos relacionados con la población que enfrenta el Problema, su identificación y cuantificación, y para que esté debidamente vinculada al Sector al que se encuentra sectorizado, es conveniente:

1. Revisar y actualizar el *Diagnóstico del PAV 2016*, en los siguientes aspectos: definición del problema, definiciones de la Población Potencial y Objetivo, cuantificación de estas, establecimiento de estrategia de cobertura y criterios de asignación presupuestal.
2. Revisar y actualizar los instrumentos, el procedimiento y mecanismo de selección y priorización, que consideren: Desarrollar e implementar un algoritmo propio para la selección y priorización de beneficiarios, y el rediseño del Cuestionario Único de Información Socioeconómica (CUIS).
3. Revisar y actualizar Reglas de Operación, en lo siguiente: Objetivos específicos, Criterios de elegibilidad y priorización, Población Potencial, Población Objetivo, Estrategia de cobertura.
4. Revisar y actualizar MIR y Fichas Técnicas en función de la propuesta de mejora de MIR presentada por el equipo evaluador.
5. Valorar la pertinencia de establecer delegaciones del FONHAPO en las entidades federativas para ejercer mayor control, transparencia y rendición de cuentas del ejercicio del presupuesto



## Ficha Técnica de la Instancia Evaluadora (Anexo 13)

**Nombre de la instancia evaluadora:**

*Ahumada Lobo y Asociados S.A. de C.V.*

**Nombre del coordinador de la evaluación:**

*Sergio Iván Velarde Villalobos*

**Nombres de los principales colaboradores:**

*Luis Rafael Ahumada Lobo, José Manuel Fuentes Herrera, Raúl Nieto Bernal, Minerva Ante Lezama*

**Nombre de la unidad administrativa responsable de dar seguimiento a la evaluación:**

*Dirección de Promoción y Operación.*

**Nombre del titular de la unidad administrativa responsable de dar seguimiento a la evaluación:**

*Julio De Botton Orue*

**Forma de contratación de la instancia evaluadora:**

*Adjudicación Directa*

**Costo total de la evaluación:**

*\$ 344,520 (00/100 MXN)*

**Fuente de financiamiento:**

*Recursos Federales*

## Bibliografía

- Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares (2015). Matriz de Indicadores para Resultados. Matriz de Indicadores para Resultados (MIR). MIR
- Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (2005). Metodología del marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas. Metodologías e instrumentos. Santiago de Chile
- FONHAPO (2016). Diagnóstico del Programa Apoyo a la Vivienda. Diagnósticos. México
- DOF (2016). Ley General de Desarrollo Social. Documentos oficiales. México
- CONEVAL (2015). Consideraciones presupuestales 2016. Documentos oficiales. México
- Cámara de Diputados (2006). La vivienda en México, Construyendo análisis y propuestas. Estudios. México
- Gilbert, Alan; Varley, Ann (2002). Housing the poor in urban Mexico. Estudios. Landlord and Tenant
- Diario Oficial de la Federación (2013). Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano 2013-2018. Programas Sectoriales, Especiales y/o Institucionales. México
- Diario Oficial de la Federación (2014). Programa Nacional de Vivienda 2014-2018. Programas Sectoriales, Especiales y/o Institucionales. México
- Gobierno de la República (2014). Programa Nacional de Infraestructura. Programas Sectoriales, Especiales y/o Institucionales. México
- Diario Oficial de la Federación (2015). Reglas de Operación del Programa 2016. ROP o documento normativo. México
- Gobierno de la República (2013). Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. Plan Nacional de Desarrollo (PND). México
- Naciones Unidas (2000). Declaración del Milenio. Objetivos y Metas del Milenio. Naciones Unidas
- Naciones Unidas (2015). Proyecto de documento final de la cumbre de las Naciones Unidas para la aprobación de la agenda para el desarrollo después de 2015. Objetivos y Metas del Milenio. Naciones Unidas
- Naciones Unidas (2016). Objetivos de Desarrollo Sostenible. Objetivos y Metas del Milenio. Naciones Unidas
- FONHAPO (2016). Manual de Operación del Programa. Manuales de operación. México
- SEDESOL (2015). Modelo Único de Clasificación (MUC), Formulación del MUC. Sistemas o herramientas de planeación. México
- FONHAPO (2016). Documento aclaratorio de los procesos del SIDI. Documentos de Trabajo e Institucionales. México
- Secretaría de la Función Pública (2011). Manual de Capacitación para operadores del Sistema Integral de Información de Padrones de Programas Gubernamentales (SIIPP-G). Documentos oficiales. México
- FONHAPO (2016). Fichas Técnicas de la MIR. Fichas técnicas. México
- FONHAPO (2016). Desglose presupuestal del programa S274. Información contable. México
- FONHAPO (2016). Página de Internet del FONHAPO. Página de Internet. <http://www.fonhapo.gob.mx/2013/index.php>
- DOF (2015). Programa de Acceso al Financiamiento para Soluciones Habitacionales. Documentos oficiales. México
- Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (2015). Reglas de Operación del Programa de Infraestructura Indígena. Documentos oficiales. México
- CONEVAL (2012). Inventario de Programas Estatales. Documentos oficiales. México