

Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares

Programa de Vivienda Rural

Auditoría de Desempeño: 15-3-15QIQ-07-0443

443-DE

Criterios de Selección

Esta auditoría se seleccionó con base en los criterios cuantitativos y cualitativos establecidos en la Normativa para la Fiscalización Superior de la Auditoría Superior de la Federación para la integración del Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2015 considerando lo dispuesto en el Plan Estratégico de la ASF 2011-2017.

Objetivo

Fiscalizar el otorgamiento de subsidios para contribuir a fomentar el acceso a la vivienda mediante soluciones habitacionales bien ubicadas, dignas y de acuerdo a estándares de calidad.

Alcance

El alcance temporal de la auditoría corresponde al ejercicio fiscal 2015, utilizando como periodo de referencia 2012-2014, y comprendió la revisión de los resultados del Fondo Nacional de Habitaciones Populares en la operación del programa S117 “Programa de Vivienda Rural” relacionados con la contribución en la atención del problema público del limitado acceso a soluciones de vivienda de la población en situación de pobreza en zonas rurales; se analizó la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR); se evaluó el sistema de control interno institucional del FONHAPO; la cobertura del programa en el otorgamiento de subsidios para vivienda a la población objetivo; se verificó el diseño del programa presupuestario; la rendición de cuentas, y la economía con que se ejercieron los 1,327,324.0 miles de pesos de recursos presupuestarios.

La auditoría se realizó de conformidad con la normativa aplicable a la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública y se utilizó la metodología establecida en los Lineamientos Técnicos de la Auditoría Especial de Desempeño para asegurar el logro del objetivo y el alcance propuestos. Estos lineamientos son complementarios de la normativa institucional y congruentes con los Principios Fundamentales de la Auditoría de Desempeño, de la INTOSAI. Los datos proporcionados por el ente fiscalizado fueron, en general, suficientes, de calidad, confiables y consistentes para aplicar todos los procedimientos establecidos y para sustentar los hallazgos y la opinión de la Auditoría Superior de la Federación sobre el cumplimiento de objetivos y metas del otorgamiento de subsidios, mediante el diseño de las reglas de operación; la difusión del programa; la atención de solicitudes; el cumplimiento de los criterios de priorización para la selección de beneficiarios; el monto de los subsidios otorgados; la cobertura de atención; la supervisión y seguimiento, y el avance en la reducción del rezago habitacional en las localidades rurales.

Antecedentes

El 4 de enero de 1947, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley Orgánica del Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, S. A., que en su artículo 46 estableció la creación de un "Fondo de Casas Baratas", principalmente para proyectar y realizar casas baratas y precio medio; fraccionar y urbanizar terrenos para el servicio de habitaciones populares; acondicionar las defectuosas, y otorgar préstamos inmobiliarios.^{1/}

El 4 de marzo de 1949, se publicó una nueva Ley Orgánica del Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, S. A., que abrogó la anterior y estableció en su artículo 47 la creación del "Fondo de Habitaciones Populares", que realizaría los mismos fines encomendados al "Fondo de Casas Baratas".^{2/}

En la Ley Orgánica del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S. A., del 31 de diciembre de 1980, se dispuso en su artículo Tercero Transitorio que el Fondo de Habitaciones Populares (FHP) se regiría de conformidad con el contrato de fideicomiso suscrito entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en su carácter de fideicomitente único del Gobierno Federal, y el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S. A. (BANOBRAS), como fiduciario.^{3/}

En este contexto, el 2 de abril de 1981, se publicó el Acuerdo por el que se constituye el Fideicomiso Fondo de Habitaciones Populares (FFHP), con el objetivo de financiar la construcción y mejoramiento de viviendas y conjuntos habitacionales populares. Entre los considerandos para la creación del FFHP se señala que, de acuerdo con la política de vivienda fijada por el Ejecutivo Federal en el Plan Global de Desarrollo 1980-1982, corresponde al Estado apoyar la construcción de viviendas con medidas financieras, administrativas y técnicas, a fin de que la población asegure la integración de un patrimonio propio.^{4/}

El 23 de enero de 1985, se emitió el Acuerdo por el que se Autoriza la Modificación del Contrato Constitutivo del FFHP, a fin de cambiar el nombre a Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO), el cual mantiene el objetivo relativo a financiar la construcción y mejoramiento de viviendas y conjuntos habitacionales populares.^{5/} El citado acuerdo de modificación establece que para el logro de su objeto, el FONHAPO realizaría, entre otros, los siguientes fines:

- Financiar el desarrollo de programas de vivienda popular en las modalidades siguientes: reserva territorial; lotes y servicios; vivienda progresiva, mejorada y terminada, y apoyo a la producción y distribución de materiales.
- Financiar los programas de vivienda de los organismos del sector público federal, estatal y municipal; sociedades cooperativas, y todas aquellas organizaciones legalmente constituidas que construyan vivienda popular.

^{1/} Acuerdo por el que se autoriza la creación del fideicomiso Fondo de Habitaciones Populares, Considerandos, Secretaría de Programación y Presupuesto, Diario Oficial, 2 de abril de 1981.

^{2/} Id., Considerandos, p. 1.

^{3/} Ibid.

^{4/} Op.cit.

^{5/} Acuerdo por el que se Autoriza la Modificación del Contrato Constitutivo del Fideicomiso Fondo de Habitaciones Populares, Secretaría de Programación y Presupuesto, Diario Oficial, 23 de enero de 1985.

- Financiar la adquisición y construcción de vivienda o conjuntos habitacionales populares para que sean dados en arrendamiento.
- Solicitar, recibir y adquirir suelo de cualquier régimen de tenencia y comercializar tierra con el fin de obtener recursos para la vivienda popular y constituir sus reservas territoriales en cumplimiento de los programas.
- Otorgar créditos hipotecarios para la adquisición de viviendas populares.
- Obtener créditos de cualquier fuente interna de financiamiento, en moneda nacional, cuidando que las tasas de interés y demás servicios de las operaciones activas que permitan el debido pago de las operaciones pasivas. En ningún caso se podrán obtener créditos de fuentes externas de financiamiento.
- Promover el mejoramiento de las condiciones habitacionales de los sectores de la población económicamente débiles.^{6/}

El 10 de abril de 1988, se publicó el Acuerdo por el que se Modifica el Contrato del FONHAPO a fin de que se integre un Fondo Nacional para la Vivienda Rural, el cual agregó el objetivo sobre el establecimiento de sistemas de financiamiento que permitan otorgar a la población rural campesina crédito barato y suficiente, para contar con una vivienda digna y decorosa.^{7/}

Por lo anterior, se agregó a los fines del FONHAPO el de financiar los programas de vivienda de productores agrícolas, pecuarios y forestales del sector campesino, con cargo a los recursos destinados al "Fondo Nacional para la Vivienda Rural", o bien complementados con recursos provenientes de otras fuentes.^{8/}

El 17 de junio de 2004, se suscribió el Convenio Modificatorio al Contrato del FONHAPO, en el que se establecen como sus fines: otorgar créditos por medio de intermediarios financieros para desarrollar programas de vivienda urbana y rural, y con base en los recursos asignados en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal correspondiente otorgar subsidios conforme a los programas que opera y las reglas respectivas.^{9/}

Para 2015, el FONHAPO es coordinado por la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU) que atiende la demanda nacional de las familias en situación de pobreza patrimonial para que adquieran, edifiquen, amplíen o mejoren sus viviendas por medio del otorgamiento de subsidios. Forma parte de la Administración Pública Paraestatal, y su organización y funcionamiento están sujetos a la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y al Contrato Constitutivo del Fideicomiso.

En el desarrollo de este informe, se analizó la operación del programa presupuestario S117 "Programa Vivienda Rural", a cargo del FONHAPO, el cual surgió en 2004 con el objetivo de contribuir a que los hogares mexicanos en situación de pobreza con ingresos por debajo de la línea de bienestar mínimo y con carencia por calidad y espacios de la vivienda mejoraran su

^{6/} Id., Primero, fracción III.

^{7/} Acuerdo por el que se modifica el Contrato del Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares a fin de que, formando parte del mismo, se integre un Fondo Nacional para la Vivienda Rural, con los objetivos que se indican, Diario Oficial, 10 de abril de 1988.

^{8/} Id., artículos 1 y 3.

^{9/} FONHAPO, <http://www.fonhapo.gob.mx/portal/conoce-el-fonhapo/que-es-fonhapo.html>

calidad de vida; sin embargo, este objetivo se fue modificando de acuerdo a las necesidades, demanda y rezago de vivienda a nivel nacional. A continuación se presenta una tabla en la que se puede observar la evolución del objetivo del programa durante el periodo 2004-2015:

EVOLUCIÓN DEL PROGRAMA PRESUPUESTARIO S117	
Año	Objetivo
2004	Contribuir a que los hogares mexicanos en situación de pobreza con ingresos por debajo de la línea de bienestar mínimo y con carencia por calidad y espacios de la vivienda mejoren su calidad de vida mediante acciones de vivienda.
2005	Apoyar la construcción, ampliación y mejoramiento de viviendas en el medio rural, con el fin de reducir las asimetrías en las condiciones de vida entre la población urbana y la población rural.
2006	Apoyar a las familias rurales de menores ingresos para lograr la dignificación de su vivienda, mediante la edificación, ampliación y mejoramiento, que les permita el fortalecimiento de su patrimonio familiar.
2007	Apoyar económicamente a las familias rurales e indígenas de menores ingresos, para la edificación de una UBVR, o la ampliación o mejoramiento de su vivienda actual, que les permita el fortalecimiento de su patrimonio familiar y con ello elevar su calidad de vida.
2008	Apoyar económicamente o en especie a las familias rurales e indígenas de menores ingresos, para la ampliación o mejoramiento de su vivienda actual, que les permita el fortalecimiento de su patrimonio familiar y con ello elevar su calidad de vida.
2009	Contribuir a que las familias rurales e indígenas en situación de pobreza patrimonial mejoren su calidad de vida por medio de soluciones de vivienda.
2010	Contribuir a que los hogares rurales e indígenas en situación de pobreza patrimonial mejoren su calidad de vida por medio de soluciones de vivienda.
2011	
2012	Contribuir a que los hogares rurales en situación de pobreza con ingresos por debajo de la línea de bienestar y con carencia por calidad y espacios de la vivienda mejoren su calidad de vida por medio de soluciones de vivienda.
2013	
2014	Contribuir a que los hogares mexicanos en situación de pobreza con ingresos por debajo de la línea de bienestar mínimo y con carencia por calidad y espacios de la vivienda mejoren su calidad de vida por medio de acciones de vivienda.
2015	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, en poblaciones de hasta 2,500 habitantes de alta y muy alta marginación.

FUENTE: Reglas de Operación de Programa de Vivienda Rural correspondiente a los ejercicios fiscales de 2004 a 2015.

Del análisis a las modificaciones realizadas a los objetivos del programa desde su creación, se identificó que su operación estuvo enfocada en resolver el problema público asociado al limitado acceso a opciones de vivienda y condiciones precarias habitacionales de la población en condiciones de pobreza en zonas rurales, que dan como resultado altos índices de rezago habitacional en estas localidades.

A partir del año 2016, se implementó el “Programa de Apoyo a la Vivienda”, el cual resultó de la fusión de los programas de “Vivienda Digna” y “Vivienda Rural”.

Resultados

1. Diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados

El FONHAPO contó con la MIR del programa presupuestario S117 para el ejercicio fiscal 2015, en la que estableció la alineación del objetivo de fin con el objetivo 2.5 del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 en el que se indica “Promover un entorno adecuado para el desarrollo de una vida digna” y retomó el objetivo 4 “Fomentar el acceso a la vivienda mediante soluciones habitacionales bien ubicadas, dignas y de acuerdo a estándares de calidad internacional” del Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano 2013-2018.

El programa presupuestario se clasificó adecuadamente en la modalidad “S”, en razón de que su operación se rige por las Reglas de Operación del Programa de Vivienda Rural y se verificó que la actuación del programa se orientó a otorgar subsidios, a fin de contribuir a mejorar las condiciones habitacionales de los hogares que se encuentran en localidades rurales.

Con el análisis del árbol del problema se identificó que se encontraron definidos los factores causales del programa, y que el problema que se pretendía resolver estaba relacionado con el limitado acceso a soluciones de vivienda y condiciones precarias habitacionales de la población en condiciones de pobreza en zonas rurales.

Los objetivos de fin, propósito, componente y actividad permitieron determinar la relación causa-efecto existente entre los niveles que integran la MIR; y éstos a su vez se encontraron alineados con las causas y efectos incorporados en el árbol del problema del programa presupuestario y con el problema público señalado en las reglas de operación; sin embargo, los indicadores de fin resultaron inadecuados para medir el objetivo propuesto y los de propósito, componente y actividad fueron insuficientes para evaluar las principales operaciones que realiza el programa, ya que no contaron con parámetros de medición para la difusión del programa; la atención de las solicitudes; el seguimiento y verificación del subsidio, y la contribución a la disminución del rezago en localidades rurales; por lo que se concluye que los indicadores incluidos en la MIR son inadecuados e insuficientes para medir los objetivos propuestos y los procesos que realiza el programa.

En el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, el FONHAPO señaló que el programa presupuestario S117 modificó su estructura, debido a la fusión de este programa con el de Vivienda Digna para implementar el “Programa de Apoyo a la Vivienda” (PAV) en 2016, por lo que el ente proporcionó su Matriz de Indicadores para Resultados para el ejercicio 2017, con base en la Metodología de Marco Lógico, en la cual 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, elementos que miden el desempeño del programa, los cuales se encuentran relacionados con el porcentaje de participación en la reducción del rezago de vivienda a nivel nacional (fin); el porcentaje de hogares beneficiados con vivienda nueva, ampliada y/o mejorada respecto a la población objetivo (propósito); la proporción de: subsidios entregados para ampliación y/o mejoramiento de vivienda respecto del total de subsidios entregados, subsidios entregados a mujeres respecto del total de acciones de vivienda y subsidios entregados para UBV respecto del total de subsidios entregados (componente), y en lo que respecta a actividad, el porcentaje de solicitudes validadas respecto del total de solicitudes recibidas y acciones de vivienda monitoreadas durante 2017 respecto al total de acciones de viviendas autorizadas en el 2016, por lo anterior la observación se da por solventada.

2. Diseño del programa

En 2015, el FONHAPO definió con precisión en las Reglas de Operación del Programa Vivienda Rural a la población potencial y objetivo; se establecieron los montos máximos de subsidio por modalidad de solución habitacional, y se describieron los mecanismos de distribución, operación y administración del subsidios de forma que sea equitativo a todos los grupos sociales y géneros, garantizando que los mismos se canalizaran exclusivamente a la población objetivo.

Asimismo, se especificaron las fuentes alternativas de ingresos para lograr una mayor autosuficiencia; se puntualizó la coordinación de acciones entre dependencias y entidades para evitar duplicación en el ejercicio de los recursos; se señalaron los instrumentos de auditoría, control y seguimiento para evaluar el programa, a fin de concluir sobre su modificación o cancelación, y se prevé la temporalidad del otorgamiento de subsidios.

3. Difusión del programa

En 2015, el FONHAPO realizó actividades de difusión y promoción en el ámbito nacional del Programa Vivienda Rural, por medio de la distribución de 15,500 folletos de las reglas de operación; 42,500 polípticos; 72,500 volantes, y 2,150 carteles, por lo que se identificó que el organismo enfocó estas actividades a la comunicación directa vía impresa; la radio, televisión y prensa; sin embargo, no presentó documentación que acredite que la distribución se enfocó en las localidades rurales de 2,500 habitantes de alta y muy alta marginación. Asimismo, utilizó mecanismos tecnológicos como las redes sociales (YouTube, twitter y Facebook) y su página de internet; sin embargo, la Auditoría Superior de la Federación considera que no son los mecanismos adecuados para que la información llegue a la población objetivo, ya que debido a las condiciones de precariedad de las localidades objetivo, posiblemente aquella no tiene acceso a dichas herramientas.

Se verificó que el fideicomiso contó con el Programa Anual de Comunicación Social del Programa de Vivienda Rural para 2015, en el cual se fijaron objetivos, estrategias y prioridades, y se asignaron recursos para la difusión del Programa de Vivienda Rural; sin que no se identificaran metas que cuantificaran el avance de lo que se pretendía lograr en materia de difusión durante el ejercicio fiscal.

En el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, el FONHAPO proporcionó el Programa Anual de Comunicación Social 2016 que incluye las metas de

difusión del Programa de Apoyo a la Vivienda, las cuales cuantifican las actividades de impresión y distribución de materiales; difusión en medios masivos de comunicación y en redes sociales; adquisición, impresión y distribución de artículos promocionales, y coberturas en eventos, por lo que la observación derivada de la falta de metas que cuantifiquen el avance respecto de lo que se pretendía lograr en el año de revisión en materia de difusión del programa queda solventada.

Asimismo, el FONHAPO proporcionó copia del oficio mediante el cual la Subgerencia de Modernización y Difusión informó a la Dirección General de Comunicación Social de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano que para el ejercicio fiscal 2015 no se autorizaron recursos fiscales por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en la partida específica de gasto 36101 “Difusión de mensajes sobre programas y actividades gubernamentales” en la actividad M001 “Actividades de apoyo administrativo” destinadas a este fin.

La entidad fiscalizada informó que pese a no contar con recursos presupuestarios asignados para esta actividad, con el apoyo de las Delegaciones de la SEDATU, se realizaron actividades de promoción realizando capacitación al personal operativo en los estados para que tengan un adecuado acercamiento a la población objetivo por medio de los Comités de Contraloría Social y señaló que se apoya en los medios informativos de difusión gratuitos (redes sociales, videos en YouTube), esto con el fin de difundir el programa en el mayor número de población posible, que pueda ser acreedora a un subsidio.

4. Atención a solicitudes de subsidio federal para vivienda

En 2015, el FONHAPO recibió 53,073 solicitudes de subsidio, de las cuales 39,610 (74.6%) correspondieron a la modalidad de ampliación de vivienda; 7,856 (14.8%), a subsidios de vivienda nueva, y 5,607 (10.6%), a mejoramiento de vivienda, como se muestra en el cuadro siguiente:

SOLICITUDES CALIFICADAS Y NO CALIFICADAS DEL “PROGRAMA DE VIVIENDA RURAL” POR MODALIDAD, 2015

Modalidad	Solicitudes calificadas	Solicitudes no calificadas	Total de solicitudes recibidas
Total	41,338	11,735	53,073
Subsidio de vivienda nueva	5,753	2,103	7,856
Ampliación de vivienda	30,906	8,704	39,610
Mejoramiento de vivienda	4,679	928	5,607

FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con base en los datos proporcionados por el FONHAPO.

Las solicitudes calificadas para recibir el subsidio otorgado por el Pp S117 fueron el 77.9% (41,338), y las solicitudes no calificadas, significaron el 22.1% (11,735), debido a que algunos solicitantes excedieron el número de intentos de calificación para el programa; ya contaban con el apoyo en años anteriores o en el ejercicio actual; se encontraban con alguna solicitud activa, o no cumplieron con la característica de carencia por calidad y espacio de vivienda.

Las 41,338 solicitudes calificadas no corresponde con los 59,246 subsidios otorgados, debido a que en las Reglas de Operación se estableció que los proyectos aprobados en años anteriores que no contaron con una asignación presupuestal dentro del mismo ejercicio podrán ser aprobados previa actualización de la documentación que solicite la Instancia Normativa. Al respecto, el FONHAPO proporcionó la base de datos en la que se indica el año en que fueron calificadas las solicitudes de los 59,246 subsidios otorgados y el resultado del análisis se presenta en el cuadro siguiente:

AÑO DE CALIFICACIÓN DE LOS SUBSIDIOS OTORGADOS, 2015	
Año de calificación de la solicitud	Número de subsidios otorgados
Total	59,339
2012	1
2013	2,310
2014	35,934
2015	21,094

FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la federación con base en los datos proporcionados por el FONHAPO.

De lo anterior, se verificó que, en 2015, se otorgó subsidio al 51.0% de las 41,388 solicitudes calificadas en ese año.

Las solicitudes no calificadas significaron el 22.1% (11,735) del total de recibidas, las cuales no fueron aceptadas por las causas que se muestran en el cuadro siguiente:

SOLICITUDES RECHAZADAS Y SUS CAUSAS, 2015

Causas	Número de solicitudes rechazadas
Total	11,735
Excedieron el número de intentos de calificación	161
Mejoramiento de vivienda en años anteriores	562
Mejoramiento de vivienda en el ejercicio actual	132
Solicitud activa para mejoramiento de vivienda	4,875
Solicitud activa para subsidio de vivienda	279
Subsidio de vivienda en años anteriores.	1,171
Subsidio de vivienda en el ejercicio actual	536
No cumplieron con la característica de carencia por calidad y espacio de vivienda.	4,019

FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la federación con base en los datos proporcionados con oficios núms. DDPO/GPO/0116/2016 del 5 de febrero de 2016 y DPO/GP/1175/2016 del 27 de junio de 2016, el FPO/GP/1175/2016 del 27 de junio de 2016.

Del análisis del cuadro anterior se verificó que las 11,735 solicitudes recibidas no fueron calificadas derivado de que los solicitantes excedieron el número de intentos de calificación para el programa, ya contaban con el apoyo en años anteriores o en el ejercicio actual, se encontraban con alguna solicitud activa o no cumplieron con la característica de carencia por calidad y espacio de vivienda.

En la MIR 2015 del programa presupuestario S117 "Programa de Vivienda Rural" no se incluyeron indicadores ni metas para medir la atención de solicitudes recibidas por el programa.

En el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, el FONHAPO proporcionó la MIR del Programa de Apoyo a la Vivienda 2017, en la que se consideró un indicador de actividad denominado "porcentaje de solicitudes validadas respecto del total de solicitudes recibidas" el cual fue creado con la finalidad de medir el número de hogares atendidos por el programa de Apoyo a la Vivienda respecto a las solicitudes recibidas, por lo que la observación queda atendida.

5. Criterios de priorización para la selección de beneficiarios

En 2015, el FONHAPO otorgó 59,246 subsidios federales, distribuidos en tres modalidades: 1,382 (2.3%) subsidios para vivienda nueva (UBVR); 48,527 (81.9%) para ampliación de vivienda y, 9,337 (15.8%) para mejoramiento de vivienda.

Para constatar que, en 2015, los beneficiarios a los que se les otorgó un subsidio por el FONHAPO cumplieron con los criterios de priorización establecidos en las Reglas de Operación del Programa Vivienda Rural, de un universo de 59,246 subsidios otorgados, se determinó

una muestra de 383 expedientes (0.6% del total), mediante el método de muestreo estratificado, con un nivel de confianza de 95.0% y margen de error del 5.0%.

Los resultados de la revisión evidenciaron que de los 383 expedientes, el 87.2% (334) cumplieron con la documentación requerida y el 12.8% (49) no presentó la documentación que acreditara el cumplimiento de al menos uno de los criterios de priorización, sin que el FONHAPO explique las causas correspondientes.

Con base en esos resultados, la Auditoría Superior de la Federación infirió, con un 95.0% de confianza, que aproximadamente el 87.2% de los expedientes de los 59,246 beneficiarios a los que se les otorgó un subsidio por el Programa de Vivienda Rural podrían cumplir con la documentación que acreditara el cumplimiento de los criterios de priorización para ser beneficiarios del programa, lo que evidenció deficiencias en los procesos de validación de los documentos y el control interno, y puede existir el riesgo de que los subsidios no se otorguen a la población objetivo del programa.

Con la revisión del "Informe de la Evaluación Específica de Desempeño 2014-2015", se identificó que el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) sugirió la realización de una Evaluación de Procesos con la finalidad de comprobar el adecuado funcionamiento del mismo. La Auditoría Superior de la Federación ratifica esta recomendación al programa presupuestario en materia de vivienda a su cargo.

Con motivo de la reunión de presentación de resultados y observaciones preliminares, el FONHAPO informó que para el proceso de planeación del ejercicio fiscal 2016 se consideró la fusión del Programa de Vivienda Digna y Vivienda Rural en uno "Programa de Apoyo a la Vivienda" y, por ser éste de reciente creación, se procedió a realizar la Evaluación de Diseño 2016 de acuerdo con los términos de referencia establecidos por el CONEVAL. Asimismo, el FONHAPO se encuentra al tanto de las instrucciones de CONEVAL, por medio del Programa Anual de Evaluación 2017 para realizar las evaluaciones que se sugieran pertinentes de acuerdo con la normatividad en la materia, con la finalidad de robustecer y mejorar cualquier aspecto del programa, por lo que se considera atendida la observación.

Las irregularidades detectadas en este resultado se comunicaron al Órgano Interno de Control en el FONHAPO con el oficio número DGADPP/584/2016 del 28 de octubre de 2016.

15-3-15QIQ-07-0443-07-002 Recomendación al Desempeño

Para que el Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares considere analizar las causas por las cuales no dispuso de información oportuna y suficiente respecto de los expedientes del otorgamiento de subsidios del Programa de Vivienda Rural y, con los resultados obtenidos, establezca los mecanismos de control que permitan que los expedientes cuenten con la información establecida en las Reglas de Operación del programa presupuestario en materia de vivienda a su cargo, a efecto de dar cumplimiento al artículo tercero, numeral 14, fracción I. Normas Generales de Control Interno, Norma Cuarta. Información y Comunicación, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones en Materia de Control Interno y se expide el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno.

6. Monto de los subsidios otorgados

En 2015, el FONHAPO otorgó 59,246 subsidios federales, distribuidos en tres modalidades: 1,382 subsidios para vivienda nueva (UBVR); 48,527 para ampliación de vivienda y, 9,337 para mejoramiento de vivienda.

A efecto de constatar que, en 2015, los subsidios otorgados por el FONHAPO cumplieron con los montos establecidos en las reglas de operación del Programa Vivienda Rural, de un universo de 59,246 subsidios otorgados, se determinó una muestra de 383 expedientes por revisar, mediante el método de muestreo estratificado, con un nivel de confianza de 95.0% y margen de error del 5.0%.

Los resultados de la revisión de los montos otorgados por el Gobierno Federal a Nivel Nacional evidenciaron que de los 383 expedientes revisados, el 100.0% (383) acreditó que el monto del subsidio federal recibido por el beneficiario se ajustó a los montos establecidos en el Capítulo 5. Tipos y Montos de Apoyo de las Reglas de Operación del Programa de Vivienda Rural para el ejercicio fiscal 2015.

Con base en los resultados obtenidos, el grupo auditor infirió, con un 95.0% de confianza, que aproximadamente la totalidad de los 59,246 subsidios otorgados en el programa de Vivienda Rural podrían cumplir con los montos establecidos en la normativa, lo que evidenció la eficiencia del FONHAPO en la asignación de montos de los subsidios otorgados a los beneficiarios de este programa.

7. Seguimiento, verificación y causales de baja de las acciones de vivienda

En 2015, el FONHAPO dio seguimiento a los subsidios otorgados en materia de vivienda nueva, ampliación y mejoramiento de vivienda. Se identificó un total de 53,625 subsidios a los que se les dio seguimiento, de los cuales 52,654 (98.2%) correspondieron a la modalidad de ampliación y mejoramiento, y 971 (1.8%) a vivienda nueva, como se presenta en el cuadro siguiente:

SEGUIMIENTO Y VERIFICACIÓN DEL PROGRAMA S117, 2015

Modalidad	Subsidios supervisados	Avance de obra			Subsidios verificados	Avance de verificación de la obra		
		No iniciadas	En proceso	Concluidas		No iniciadas	En proceso	Concluidas
Vivienda Nueva (UBV)	971	62	791	118	52	0	51	1
Ampliación y mejoramiento	52,654	13,887	28,343	10,424	758	173	412	173
Total	53,625	13,949	29,134	10,542	810	173	463	174

FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con base en información proporcionada con los oficios núms. DPO/GPO/0116/2016 y DPO/GPO/GP/1175/2016 del 5 de febrero y 27 de junio de 2016, respectivamente.

En los 53,625 subsidios supervisados se identificó que en 13,949 no se habían iniciado las actividades de seguimiento; 29,134 se encontraban en proceso, y 10,542 ya se habían concluido. Asimismo, el FONHAPO informó que se realizó la verificación pertinente mediante visitas de campo con el propósito de revisar la aplicación de los subsidios y de comprobar el contenido del Cuestionario Único de Información Socioeconómica (CUIS). Al respecto, el ente

indicó que verificó un total de 810 subsidios, de los cuales en 174 casos se concluyó la verificación, 463 casos se encontraban en proceso y 173 no se habían iniciado.

Se identificó que de los 59,246 subsidios otorgados por el programa en 2015, únicamente se supervisó el 90.5% (53,625) y se verificó el 1.4% (810), sin que el organismo proporcionara indicadores y metas, el plan de trabajo o la metodología que es implementada para determinar el número y seleccionar los subsidios a supervisar y verificar; lo cual implica que los subsidios podrían no utilizarse para la adquisición de una solución de vivienda conforme a sus objetivos y, por lo tanto, se realice un uso poco eficiente de los recursos.

Con la revisión de los reportes de reintegros del Pp S117, se constató que en 2015, del universo de 59,246 subsidios otorgados en el ámbito nacional para vivienda nueva, ampliación y modernización de vivienda, se reintegraron 133 convenios que suman un total de 2,903.6 miles de pesos, debido a que no se realizaron las acciones de vivienda. En ese aspecto, se corroboró que 9 (28.1%) de los 32 estados presentaron reintegros, mismos que fueron notificados oficialmente a la Instancia Normativa.

En el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, el FONHAPO proporcionó la MIR del Programa de Apoyo a la Vivienda 2017 en la que se consideró un indicador de actividad denominado “porcentaje de acciones de vivienda monitoreadas durante el 2017 respecto al total de acciones de vivienda autorizadas en el 2016”, el cual permite determinar el número y seleccionar los subsidios a supervisar y verificar, por lo que la observación queda atendida.

8. Cobertura del Programa de Vivienda Rural

En 2015, el FONHAPO registró un porcentaje de cumplimiento de 167.9% en la meta establecida para el indicador “Porcentaje de Hogares beneficiados con Vivienda Nueva”, ya que el número de hogares beneficiados ascendió a 1,382 hogares, 67.9% más de los 823 hogares establecidos como meta. Asimismo, el fideicomiso obtuvo un cumplimiento de 145.4% en la meta establecida en el indicador de “Porcentaje de Hogares beneficiados con Ampliación y Mejoramiento de Vivienda”, ya que superó en 45.5% la meta, al pasar de 38,771 hogares programados a 56,424 hogares beneficiados, debido a que el programa contó con una mayor asignación presupuestaria derivado de ampliaciones líquidas para el otorgamiento de subsidios, lo cual incrementó el número de hogares beneficiados.

El FONHAPO no proporcionó las razones por las que la suma del resultado de los numeradores (57,806) de los indicadores analizados no se corresponde con los 59,246 subsidios otorgados en 2015.

Se verificó que, en 2015, el Programa de Vivienda Rural otorgó subsidios a 59,246 hogares, lo que representó una cobertura del 5.9% de los 1,008,264 hogares correspondientes a la población potencial, y del 21.1% de los 280,226 hogares cuantificadas como parte de la población objetivo, como se presenta en el cuadro siguiente:

COBERTURA DE LA POBLACIÓN POTENCIAL Y OBJETIVO DEL PROGRAMA DE VIVIENDA RURAL, 2015					
Entidad	Hogares beneficiados	Población potencial		Población objetivo	
		(hogares)		(hogares)	
		Total	Cobertura (%)	Total	Cobertura (%)
	(a)	(b)	(c)= (a)/(b)*100	(d)	(e)=(a)/(d)*100
Nacional	59,246	1,008,264	5.9	280,226	21.1
Hidalgo	5,180	21,614	24.0	5,064	102.3
Querétaro	1,851	7,876	23.5	2,413	76.7
Morelos	2,148	10,575	20.3	4,846	44.3
Coahuila	916	4,615	19.8	1,960	46.7
Yucatán	3,375	17,930	18.8	6,271	53.8
Zacatecas	1,064	6,131	17.4	1,484	71.7
Colima	325	2,025	16.0	1,030	31.6
Durango	1,650	10,298	16.0	1,770	93.2
Guanajuato	3,708	23,963	15.5	10,096	36.7
Campeche	1,191	8,086	14.7	2,712	43.9
Tlaxcala	1,311	9,967	13.2	2,579	50.8
Nayarit	903	8,267	10.9	1,866	48.4
Tamaulipas	1,417	13,770	10.3	4,603	30.8
Baja California	735	7,560	9.7	4,194	17.5
Sinaloa	962	10,087	9.5	4,806	20.0
Sonora	681	7,459	9.1	3,501	19.5
Nuevo León	668	7,686	8.7	2,197	30.4
Tabasco	2,265	27,199	8.3	5,343	42.4
Aguascalientes	178	2,329	7.6	599	29.7
Quintana Roo	914	12,117	7.5	3,889	23.5
Estado de México	4,968	67,438	7.4	32,867	15.1
San Luis Potosí	1,439	21,544	6.7	5,530	26.0
Chihuahua	417	7,789	5.4	4,394	9.5
Baja California Sur	115	2,563	4.5	1,435	8.0
Veracruz	3,806	95,659	4.0	27,564	13.8
Oaxaca	3,129	85,108	3.7	21,905	14.3
Puebla	3,339	98,490	3.4	26,302	12.7
Michoacán	1,914	58,972	3.2	14,528	13.2
Jalisco	837	29,020	2.9	7,253	11.5
Chiapas	4,491	176,770	2.5	35,779	12.6
Guerrero	3,272	135,306	2.4	25,767	12.7
Ciudad de México	77	10,051	0.8	5,679	1.4

FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con información proporcionada.

En el ámbito nacional, el ente fiscalizado otorgó el 92.8% (55,012) de los subsidios a localidades rurales de alta marginación y el 6.8% (4,003) de los subsidios a localidades de muy alta marginación, lo que significó que el 99.6% de los subsidios otorgados estuvieron correctamente focalizados aun cuando se autorizaron apoyos a localidades con índices de marginación muy bajo 0.2% (113), bajo 0.1% (46) y medio 0.1% (68), y en 4 subsidios no se identificó el índice de marginación de las localidades donde habitaron los hogares beneficiarios.

En el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, el FONHAPO proporcionó la base de datos del estatus de los 59,246 subsidios otorgados y se identificó que

la diferencia de 1,440 subsidios correspondió a reintegros y economías aplicadas a los subsidios otorgados y ejercidos.

9. Acceso a soluciones de vivienda y contribución a la atención del rezago

En 2015, el FONHAPO por medio del Programa de Vivienda otorgó 59,246 subsidios, con un monto de 1,141.4 miles de pesos, de los cuales se identificó que el mayor número fue para la modalidad de ampliación de vivienda, con el 81.9% (48,527); seguido de los subsidios para el mejoramiento de vivienda y vivienda nueva, con el 15.8% y 2.3%, respectivamente, como se muestra en el cuadro siguiente:

SUBSIDIOS OTORGADOS EN 2015

Modalidad	Subsidios		Monto	
	Absoluto	Part. (%)	Miles de pesos	Part. (%)
Total	59,246	100.0	1,141.4	100.0
Subsidios para vivienda (UBVR)	1,382	2.3	89.1	7.8
Ampliación de vivienda	48,527	81.9	968.1	84.8
Mejoramiento de vivienda	9,337	15.8	84.2	7.4

FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con información proporcionada por el FONHAPO.

Asimismo, la modalidad de ampliación de vivienda fue la que ejerció mayor monto presupuestal con el 84.8% (968.1 miles de pesos). Sin embargo, se constató que el organismo no contó con indicadores que permitieran medir la contribución del programa al objetivo específico establecido en las reglas de operación referente a mejorar las condiciones habitacionales de los hogares que se encuentren en localidades rurales.

Se determinó el porcentaje de atención por parte del programa al rezago cuantitativo y cualitativo en el ámbito nacional, como se detalla en el cuadro siguiente:

ATENCIÓN DEL REZAGO CUALITATIVO Y CUANTITATIVO EN 2015 ^{1/}

Acciones para la atención del rezago cuantitativo		Rezago Cuantitativo	Porcentaje de atención	Acciones para la atención del rezago cualitativo			Rezago Cualitativo	Porcentaje de atención
Subsidios para Vivienda (UBVR)	Total			Ampliación de vivienda	Mejoramiento de vivienda	Total		
1,382	1,382	1,407,291	0.1	48,527	9,337	57,864	7,638,643	0.8

FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con información proporcionada por el FONHAPO.

^{1/} Debido a que la medición del rezago se hace con base en el Módulo de Condiciones Socioeconómicas, el cual es publicado por Instituto Nacional de Estadística y Geografía cada dos años, el cálculo se hizo con datos del rezago en 2014.

Se verificó que la contribución del Programa de Vivienda Rural mediante el otorgamiento de subsidios para reducir el rezago habitacional a nivel nacional fue mínima, ya que de los 59,246 subsidios otorgados, los asignados para vivienda nueva representaron el 0.1% (1,382) del rezago cuantitativo (1,407,291); mientras que los 57,864 apoyos para ampliación y mejoramiento de vivienda significaron el 0.8% (57,864) del rezago cualitativo (7,638,643).

Con la revisión del "Informe de la Evaluación Específica de Desempeño 2014-2015", se identificó que el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) recomendó al FONHAPO realizar una Evaluación de Impacto para conocer la relevancia de sus

acciones en la calidad de vida de su población atendida. La Auditoría Superior de la Federación ratifica esta recomendación al programa presupuestario en materia de vivienda a su cargo.

En el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, el FONHAPO proporcionó la MIR del Programa de Apoyo a la Vivienda 2017 en la que se consideró un indicador de propósito denominado “porcentaje de hogares beneficiados con vivienda nueva, ampliada y/o mejorada respecto a la población objetivo”, el cual fue creado con la finalidad de medir el número de hogares beneficiados con un subsidio para una Unidad Básica de Vivienda, Ampliación y/o Mejoramiento en el ejercicio fiscal corriente respecto a la población objetivo del programa; asimismo, se estableció el indicador de fin “porcentaje de participación en la reducción del rezago de vivienda a nivel nacional”, por lo que la observación queda atendida.

El ente fiscalizado informó que el Programa de Apoyo a la Vivienda se considera de reciente creación, por lo que se procedió a realizar la Evaluación de Diseño 2016 de acuerdo con los términos de referencia establecidos por el CONEVAL. La entidad se encuentra al tanto de las instrucciones de CONEVAL, por medio del Programa Anual de Evaluación 2017 para realizar las evaluaciones que se sugieran pertinentes de acuerdo con la normatividad en la materia, con la finalidad de robustecer y mejorar cualquier aspecto del programa que se juzgue pertinente, por lo que esta observación se solventa.

10. Gastos de operación

En 2015, el Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares, en el programa presupuestario S117 “Programa de Vivienda Rural”, ejerció 1,321,361.0 miles de pesos, monto superior en 71.9% al presupuesto original de 768,519.9 miles de pesos.

Se verificó que el presupuesto reportado como ejercido en la Cuenta Pública 2015 correspondió con lo registrado por la Comisión en el Formato Detalle por Capítulo y Concepto del Programa Presupuestario S117, y que de los 1,321,361.0 miles de pesos ejercidos el 1.3% (16,579.7 miles de pesos) fue a gastos de operación, el 0.4% (5,593.5 miles de pesos) para servicios personales y el 98.3% (1,299,187.8 miles de pesos) para subsidios.

11. Evaluación de la rendición de cuentas

Con la revisión del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) 2015 y su exposición de motivos se identificó que la necesidad o problema público que pretende atender el programa presupuestario S117 “Programa de Vivienda” es el insuficiente acceso a soluciones habitacionales por parte de la población de bajos ingresos en el ámbito rural, para lo que se ejerció un presupuesto de 1,321,361.0 miles de pesos, monto superior en 71.9% al presupuesto original de 768,519.9 miles de pesos.

Con la revisión de los apartados “Objetivos, Indicadores y Metas para Resultados” del Presupuesto de Egresos de la Federación 2015 e “Indicadores de Resultados” de la Cuenta Pública 2015, se constató que el FONHAPO rindió cuentas utilizando 11 de los 13 indicadores del programa presupuestario S117 “Programa de Vivienda Rural” registrados en el PEF 2015. Se verificó que el FONHAPO reportó los resultados de 11 de los 13 indicadores, ya que no se reportó en la Cuenta Pública el resultado de un indicador de Fin y otro de actividad, lo cual denota deficiencias en la integración de información para la rendición de cuentas.

En el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, el FONHAPO informó que el indicador de Fin fue alineado al Programa de Vivienda Rural de manera obligatoria en el PASH, por lo que para 2017 agregó un indicador de Fin adicional a la MIR con la finalidad de dar un adecuado seguimiento y registro de avances al mismo; sin embargo, no proporcionó evidencia documental del motivo por el cual no reportó los resultados de este indicador en el ejercicio 2015, por lo que la observación subsiste.

Respecto del indicador de actividad, el FONHAPO informó que no se reportaron avances debido a que el presupuesto de difusión no fue aprobado para 2015, para lo cual proporcionó copia del oficio mediante el cual la Subgerencia de Modernización y Difusión informó a la Dirección General de Comunicación Social de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano que para el ejercicio fiscal 2015 no se autorizaron recursos fiscales por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en la partida específica de gasto 36101 “Difusión de mensajes sobre programas y actividades gubernamentales” en la actividad M001 “Actividades de apoyo administrativo”.

15-3-15QIQ-07-0443-07-004 **Recomendación al Desempeño**

Para que el Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares considere investigar las causas por las que en la Cuenta Pública de 2015 no reportó información suficiente sobre los resultados del Programa de Vivienda Rural y el grado de avance en relación entre el crecimiento de los recursos destinados a financiamientos para mercado secundario de vivienda y el porcentaje de recurso ejercido en la difusión del programa y, con base en los resultados que obtenga, adopte las medidas necesarias para incluir información que permita evaluar el cumplimiento de su objetivo, a efecto de fortalecer la rendición de cuentas, en cumplimiento del artículo tercero, numeral 14, inciso a, fracción I, norma cuarta, párrafo primero del Acuerdo por el que se emiten las disposiciones en Materia de Control Interno y se expide el Manual Administrativo de Aplicación General el Materia de Control Interno, e informe a la Auditoría Superior sobre los resultados y las medidas que adoptará.

12. Evaluación del diseño del sistema de control interno

En 2015, el FONHAPO implementó acciones para contar con la seguridad razonable del logro de sus objetivos respecto del Ambiente de Control; la Evaluación de Riesgos; las Actividades de Control Interno, y la Mejora Continua; sin embargo, se identificó que en el componente de Información y Comunicación, el organismo no contó con flujos de información y mecanismos adecuados para el registro y generación de información clara y confiable, ya que de los 383 expedientes solicitados el 12.8% (49) no presentó la documentación que acreditara el cumplimiento de al menos uno de los criterios de priorización, sin que el FONHAPO explicará las causas correspondientes.

El organismo tampoco reportó información suficiente sobre los resultados del Programa de Vivienda Rural y el grado de avance en relación entre el crecimiento de los recursos destinados a financiamientos para mercado secundario de vivienda y el porcentaje de recurso ejercido en la difusión del programa relacionado con los indicadores para la rendición de cuentas.

15-3-15QIQ-07-0443-07-005 Recomendación al Desempeño

Para que el Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares considere identificar las deficiencias en la información que genera y registra en el ámbito de su competencia y, con base en los resultados que obtenga, establezca los mecanismos de control que aseguren la confiabilidad y suficiencia de la información, a efecto de dar cumplimiento al Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones en materia de Control Interno y se expide el Manual Administrativo de Aplicación General en materia de Control Interno, e informe a la Auditoría Superior de la Federación sobre los resultados y las medidas que adoptará.

Consecuencias Sociales

En 2015, por medio del Programa Vivienda Rural, el FONHAPO otorgó 59,246 subsidios por un monto de 1,141.4 miles de pesos, los cuales permitieron que 59,246 hogares de localidades rurales de hasta 2,500 habitantes de alta y muy alta marginación tuvieran acceso a alguna solución habitacional, con lo que se logró una cobertura del 5.9% de los 1,008,264 hogares que conforman la población potencial del programa, y del 21.1% de los 280,226 hogares de la población objetivo.

Resumen de Observaciones y Acciones

Se determinó(aron) 8 observación(es), de la(s) cual(es) 5 fue(ron) solventada(s) por la entidad fiscalizada antes de la integración de este informe. La(s) 3 restante(s) generó(aron): 3 Recomendación(es) al Desempeño.

Adicionalmente, en el transcurso de la auditoría se emitió(eron) oficio(s) para solicitar o promover la intervención de la(s) instancia(s) de control competente con motivo de 1 irregularidad(es) detectada(s).

Dictamen

El presente se emite el 1 de noviembre de 2016, fecha de conclusión de los trabajos de auditoría. Ésta se practicó sobre la información proporcionada por la entidad fiscalizada de cuya veracidad es responsable; fue planeada y desarrollada de acuerdo con el objetivo de fiscalizar el otorgamiento de subsidios para contribuir a fomentar el acceso a la vivienda mediante soluciones habitacionales bien ubicadas, dignas y de acuerdo a estándares de calidad. Se aplicaron los procedimientos y las pruebas selectivas que se estimaron necesarios; en consecuencia, existe una base razonable para sustentar el presente dictamen.

En el artículo 4 constitucional se señala que toda persona tiene derecho a disfrutar de una vivienda digna y decorosa, y en el país existe un rezago de vivienda de 9,045,934 hogares, lo que representa una situación de vulnerabilidad y que requiere el respaldo del Estado mexicano, ya que impide el desarrollo de una vida digna.

En el diagnóstico presentado en el Programa Nacional de Vivienda 2014-2018 se indicó que actualmente existen 2.8 millones de viviendas que necesitan ser reemplazadas y 11.8 millones que requieren algún tipo de mejoramiento o ampliación y que, para atender el crecimiento de la población, se estima que en los próximos 20 años se demandarán 10.8 millones de soluciones de vivienda debido a la creación de nuevos hogares.

Con la implementación del programa presupuestario S117 “Programa de Vivienda Rural” a cargo del Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO), se buscó atender esta problemática y apoyar mediante el otorgamiento de subsidios federales a los hogares con ingresos por debajo de la línea de bienestar mínima, con carencia por calidad y espacios de vivienda, clasificados con un alto o muy alto grado de marginación y ubicados en localidades rurales de hasta 2,500 habitantes, para que de resultar beneficiados, pudieran edificar, ampliar o mejorar su vivienda.

Con la auditoría se verificó que el FONHAPO incrementó su presupuesto en 71.9%, al erogar 1,321,361.0 miles de pesos, monto superior a los 768,519.9 miles de pesos autorizados, con lo que contribuyó en mayor medida al otorgamiento de 59,246 subsidios, los cuales fueron distribuidos en localidades rurales de hasta 2,500 habitantes, focalizando al 99.6% de su población beneficiaria en localidades de alta y muy alta marginación, por lo que facilitó que 59,246 hogares tuvieran acceso a alguna solución habitacional, ya que el 81.9% de los hogares utilizaron el subsidio para ampliar la vivienda; el 15.8% para mejorar la vivienda, y el 2.3% para adquirir una vivienda nueva, lo que significó una cobertura del 5.9% de los 1,008,264 hogares que conforman la población potencial del programa, y del 21.1% de los 280,226 hogares de la población objetivo.

Asimismo, se identificaron deficiencias en el control del proceso del programa, ya que no contó con indicadores para medir la contribución de los resultados de la operación del programa a la atención del rezago de los hogares que se encuentran en localidades rurales, por lo que se identificó que entregó subsidios que contribuyeron marginalmente a reducir el rezago habitacional en el ámbito nacional, ya que los 1,382 subsidios otorgados para adquirir vivienda nueva representaron el 0.1% del rezago cuantitativo, mientras que los 57,864 apoyos para ampliar y mejorar la vivienda significaron el 0.8% del rezago cualitativo.

Respecto del cumplimiento de los criterios de priorización que debían acreditar los beneficiarios del programa y los montos establecidos en la normativa, con la revisión de 383 expedientes de la muestra practicada, con un 95.0% de confianza, se verificó que el 87.2% (334) de los expedientes cumplieron con la documentación requerida y el 12.8% (49) no presentó la documentación que acreditara el cumplimiento de al menos uno de los criterios de priorización, sin que el FONHAPO explicará las causas correspondientes, lo que evidenció deficiencias en los procesos de validación de los documentos y el control interno, y puede existir el riesgo de que los subsidios no se otorguen a la población objetivo del programa.

En opinión de la Auditoría Superior de la Federación en 2015, el FONHAPO, por medio del Programa de Vivienda Rural, focalizó el otorgamiento de subsidios en las localidades rurales de alta y muy alta marginación, por lo que logró que los hogares con necesidades de vivienda que habitan en estas localidades tuvieran acceso a una solución habitacional; sin embargo, se detectaron debilidades en el control del proceso para el otorgamiento de los subsidios, las cuales representan un riesgo para lograr una efectiva atención del problema público que pretende atender el programa.

Con la intervención de la ASF se contribuirá a que el FONHAPO implemente los mecanismos de control necesarios para fortalecer la validación de los requisitos de elegibilidad para el otorgamiento de subsidios y establecer mecanismos de control para la realización de sus actividades sustantivas, con el fin de fortalecer el nuevo “Programa de Apoyo a la Vivienda”

implementado en 2016, en el que se fusionaron los programas de “Vivienda digna” y “Vivienda Rural”.

Apéndices

Procedimientos de Auditoría Aplicados

1. Verificar que los indicadores definidos en la Matriz de Indicadores para Resultados permitieron evaluar el logro de objetivos del Pp S117 y su contribución a la solución del problema público que le dio origen.
2. Evaluar el diseño del Programa de Vivienda Rural para el ejercicio fiscal 2015.
3. Verificar que el FONHAPO contó con un programa de promoción y difusión nacional, para dar a conocer el Programa de Vivienda Rural.
4. Verificar que el FONHAPO atendió las solicitudes recibidas mediante el programa presupuestario S117.
5. Verificar que los subsidios se otorgaron conforme a los criterios de priorización establecidos en las Reglas de Operación del Programa de Vivienda Rural.
6. Comprobar que el FONHAPO y los beneficiarios cumplieron con los porcentajes de aportación de recursos establecidos en las Reglas de Operación.
7. Comprobar que el FONHAPO realizó la supervisión y seguimiento a los beneficiarios que recibieron los subsidios del Pp S117.
8. Determinar la cobertura de las localidades rurales de alta y muy alta marginación de las entidades federativas y municipios del país, así como de la población objetivo y potencial del Pp S117.
9. Verificar que los subsidios para la construcción, mejoramiento y ampliación de vivienda otorgados por el FONHAPO han contribuido a reducir el rezago habitacional en las localidades rurales del país.
10. Verificar que el FONHAPO realizó el ejercicio de los recursos para la operación del Programa de Vivienda Rural con base en criterios de eficiencia, eficacia y economía.
11. Verificar que en los documentos de rendición de cuentas del FONHAPO se reportó información que permita evaluar el cumplimiento de los objetivos y metas del Pp S117.
12. Evaluar que el Sistema de Control Interno implementado por el FONHAPO, para el aseguramiento de la correcta aplicación de los subsidios federales para vivienda del Pp S117, cumplió con las normas generales de control interno, a efecto de que le permitiera obtener una seguridad razonable en el logro de objetivos y metas.

Áreas Revisadas

Las gerencias de Planeación; de Finanzas y Presupuesto, y la Dirección de Promoción y Operación.

Disposiciones Jurídicas y Normativas Incumplidas

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

1. Otras disposiciones de carácter general, específico, estatal o municipal: Reglas de Operación del Programa de Apoyo a la Vivienda vigentes en el ejercicio fiscal; Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones en Materia de Control Interno y se expide el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, artículo tercero, numeral 14, fracción I. Normas Generales de Control Interno, Norma Cuarta. Información y Comunicación.

Fundamento Jurídico de la ASF para Promover Acciones

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

Artículo 79, fracción II, párrafos tercero y quinto, y fracción IV, párrafos primero y penúltimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículos 6, 12, fracción IV; 13, fracciones I y II; 15, fracciones XIV, XV y XVI; 29, fracción X; 32; 39; 49, fracciones I, II, III y IV; 55; 56, y 88, fracciones VIII y XII, de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de mayo de 2009, en relación con los Transitorios PRIMERO y CUARTO del Decreto por el que se expide la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación; y se reforman el artículo 49 de la Ley de Coordinación Fiscal, y el artículo 70 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 2016.

Comentarios de la Entidad Fiscalizada

Es importante señalar que la documentación proporcionada por la entidad fiscalizada para aclarar o justificar los resultados y las observaciones presentadas en las reuniones fue analizada con el fin de determinar la procedencia de eliminar, rectificar o ratificar los resultados y las observaciones preliminares determinadas por la Auditoría Superior de la Federación, y que se presentó a esta entidad fiscalizadora para los efectos de la elaboración definitiva del Informe del Resultado.