



Consultores Especializados
y Soluciones Integrales, S.C.

Actualización del Diagnóstico del Programa de Apoyo a la Vivienda del FONHAPO

2017

SEDATU

SECRETARÍA DE
DESARROLLO AGRARIO,
TERRITORIAL Y URBANO



FONHAPO

FIDEICOMISO
FONDO NACIONAL DE
HABITACIONES POPULARES

Contenido

Síntesis Ejecutiva	4
Equipo de Evaluación	9
Glosario.....	10
Introducción	14
Antecedentes	16
1. Identificación, definición y descripción del Problema	19
1.1 Definición del problema	19
1.2 Estado actual del problema.....	20
1.3 Evolución del problema.....	22
Primera etapa.....	22
Segunda etapa	22
Tercera etapa	23
Cuarta etapa.....	24
1.4 Experiencias de atención del problema	28
Experiencias Nacionales.....	28
Programa Vivienda Digna (Antes Tu Casa)	28
Programa Vivienda Rural	31
Experiencia Internacional	33
Vivienda y Desarrollo Territorial	36
1.5 Árbol del Problema.....	38
Causas del problema.....	38
Bajos ingresos	39
Baja accesibilidad a financiamientos habitacionales para la población en pobreza.	40
Falta de incentivos para la construcción y mejoramiento de viviendas para la población en condiciones de pobreza.....	42
Autoconstrucción deficiente de las viviendas	43
Insuficiente infraestructura básica.....	44
Asentamientos irregulares urbanos y rurales	46
Efectos del problema	48
Hacinamiento y Violencia Intrafamiliar.....	48
Viviendas construidas con materiales inadecuados y daños a la salud	49
Habitar en zonas marginadas y/o periféricas	50

Mayor vulnerabilidad ante desastres naturales	52
2. Objetivos	54
2.1 Árbol de Objetivos	54
2.2 Determinación de los Objetivos del Programa	54
Objetivo General	54
Objetivo Específico	54
2.3 Aportación del Programa a los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo y de la Institución	55
3. Cobertura	57
3.1 Identificación y caracterización de la Población Potencial	57
Población Potencial	57
Distribución Geográfica	58
Características Demográficas	61
Distribución Municipal	63
3.2 Identificación y caracterización de la Población Objetivo	64
Población Objetivo	64
3.3 Cuantificación de la Población Objetivo	65
Distribución Geográfica	66
Características Demográficas	67
3.4 Frecuencia de actualización de la Población Potencial y Objetivo	70
4. Análisis de alternativas	71
Propuesta de alternativas	71
5. Diseño del Programa	73
5.1 Propuesta de Fórmula de Distribución de Recursos del Programa	73
5.2 Modalidad del Programa	74
5.3 Diseño del Programa	77
Procesos o actividades clave	77
5.4 Previsiones para la integración del Padrón de Beneficiarios	78
La CURP y la CUIS	78
El Sistema Integral de Información (SIDI)	79
5.5 Matriz de Indicadores para Resultados	79
6. Análisis de similitudes	81
Esquemas de Coordinación	82
7. Presupuesto	84
7.1 Impacto presupuestario y fuentes de financiamiento	84

Proyecciones Financieras	84
Requerimientos Legales y Normativos	85
8. Conclusiones y Recomendaciones	87
8.1 Conclusiones.....	87
8.2 Recomendaciones	89
Bibliografía.....	92
Anexos	96
Anexo 1. Metodología Población Potencial y Objetivo Nacional y Estatal	96
Anexo 2. Metodología Población Potencial y Objetivo (nivel municipal).....	98
Anexo 3. Fichas de los Indicadores del PAV	100
Anexo 4. Presupuesto	117
Anexo 5. Complementariedades y coincidencia entre programas	119

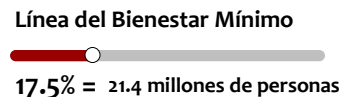
Síntesis Ejecutiva

Problemática

El rezago en materia de vivienda responde a un sin número de factores, identificar los más importantes determinará las causas del problema central. Aunque éstas pueden ser muchas y muy variadas, es necesario centrarse en las más importantes.

Los hogares de bajos ingresos son los que tienen mayores probabilidades de habitar viviendas en estado precario. Principalmente en hogares en situación de pobreza, donde los ingresos per cápita no les permiten ahorrar lo suficiente para poder acceder a un patrimonio o destinar una porción de su gasto a mejoras habitacionales.

2016 Personas con ingreso inferior



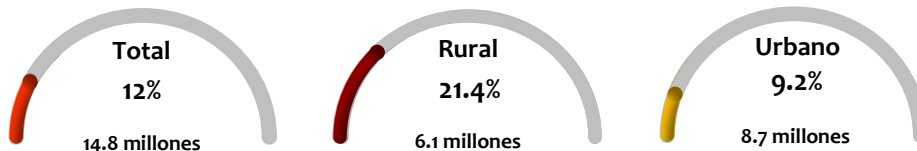
4

En 2016 cinco de cada diez personas en México no contaban con los recursos suficientes para adquirir los bienes y servicios que se requieren para satisfacer sus necesidades (canasta no alimentaria) y dos de cada diez no contaban con ingresos suficientes para adquirir la canasta alimentaria.

Población Potencial y Población Objetivo

De acuerdo con el CONEVAL, en 2016 México tenía una población de 122 millones 871 mil personas y 12.0 por ciento presentan carencia por calidad y espacios en la vivienda, en zonas rurales fue de 21%, mientras que, en zonas urbanas, solo se representa 9.2% del total de la población.

2016 Personas con carencia por calidad y espacios de la vivienda



El hacinamiento es un elemento característico de las viviendas en estado precario que puede traer consigo efectos importantes sobre la dinámica familiar. De los componentes de la carencia, el **hacinamiento** es el de mayor porcentaje y número de personas.

2016 Población en vivienda con hacinamiento



Para la estimación de la **población potencial** se consideró sobre la base de datos del CONEVAL 2016: Personas y Hogares con la Carencia de Calidad y Espacios en la Vivienda y posteriormente se realizó un corte con la población y los hogares que se encuentran por debajo de la Línea de Bienestar

Población Potencial de FONHAPO



11.6 millones de personas con carencia por calidad y espacios en la vivienda



Se ubican por debajo de la Línea de Bienestar a 2.3 millones de Hogares

Para la estimación de la **población objetivo** se consideró sobre la base de datos del CONEVAL 2016: Personas y Hogares con la Carencia de Calidad y Espacios en la Vivienda y posteriormente se realizó un corte con la población y los hogares que se encuentran por debajo de la Línea de Bienestar Mínimo.

Población Objetivo de FONHAPO



6.0 millones de personas con carencia por calidad y espacios en la vivienda



Se ubican por debajo de la Línea de Bienestar a 1.2 millones de Hogares

Focalización de recursos Públicos

5

Para reducir la pobreza es necesario diseñar programas concentrados en determinados grupos o individuos. Focalizar se plantea como la alternativa más idónea para concentrar los beneficios en los segmentos de la población que más lo necesitan. **La concentración de los recursos aumenta la eficiencia de las transferencias destinadas a combatir la pobreza.**

La reducción de la carencia de espacios y calidad de la vivienda 2010-2015 respecto a los apoyos otorgado por el FONHAPO se encontró una correlación significativa a nivel municipal, lo que indica que los apoyos otorgados por los Programas estuvieron correlacionados con la reducción de esta carencia.

La focalización, como mecanismo de ejecución de recursos públicos, se sitúa en una instancia principalmente instrumental y operativa, establece mecanismos idóneos para determinar quiénes están en condiciones de acceder a los apoyos públicos. Así, con la focalización se busca contribuir a aumentar el impacto de los programas en la población objetivo e incrementa la relación costo beneficio. Además, permite precisar acciones diferenciadas según el perfil de la población objetivo o el tipo de demanda que desea resolver.

Considerar dentro de las alternativas de atención para solucionar el problema de la carencia de calidad y espacios de la vivienda de la población por debajo de la línea de bienestar mínimo significa **concentrar la atención del Programa en 5 Entidades Federativas que reúnen el 63.5% del total de la población objetivo**, es decir cerca de **770 mil hogares** (769,576), ubicados en el Estado de México (15%), Chiapas (14.3%), Veracruz (13.5%), Oaxaca (10.5%) y Guerrero (10.1%).

Representa, concentrar la atención territorial y hacer más eficiente el uso de los recursos de apoyos de programa y de operación **para lograr la atención de cerca del 65 por ciento del total de la población objetivo de estos estados**, con una asignación presupuestal similar a la obtenida durante el periodo 2013-2017.

Es necesario considerar la **atención de 101 municipios en donde el 50 por ciento o más de los hogares presenta la carencia** de calidad y espacios para la vivienda, ubicados en **11 entidades federativas** (Chiapas, Durango, Guerrero, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Oaxaca, Puebla, San Luis Potosí, Veracruz y Yucatán), y que representan aproximadamente **240 mil hogares**.

Propuesta de Fórmula de Distribución de Recursos del PAV

Con base en las alternativas y con la información presentada, se pone a consideración del programa la siguiente fórmula de distribución:

$$IE_{i,t} = TTD_t * \left[0.40 * \left[\frac{POR_i}{\sum_1^{32} POR_i} \right] + 0.35 * \left[\frac{POU_i}{\sum_1^{32} POU_i} \right] + 0.15 * \left[\frac{CECVM_i}{\sum_1^{32} CECVM_i} \right] + 0.10 * \left[\frac{PP_i}{\sum_1^{32} PP_i} \right] \right]$$

Donde:

Variable	Definición	Fuente
IE_{it}	Inversión para la Entidad i para el Ejercicio Fiscal t	
TTD_t	Techo Total Distribuible para el Ejercicio Fiscal del año t	Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF)
POR_i	Población Objetivo Rural en la Entidad i	CONEVAL 2016, Cálculos propios
POU_i	Población Objetivo Urbana en la Entidad i	CONEVAL 2016, Cálculos propios
$CECVM_i$	Carencia de Espacios y Calidad de la Vivienda en los municipios con más del 50% de la población en esta condición	CONEVAL 2016, Cálculos propios

Complementariedad con otros programas

Se encontró **complementariedad con los siguientes programas de la Administración Pública Federal, Estatal o Municipal** que ofrecen apoyos para el acceso a servicios básicos, regularización de la tierra y de la propiedad, lo cual impactaría positivamente en la eficacia del programa, al contribuir con la atención integral de la vivienda:

- 🏠 Programa de acceso al financiamiento para soluciones habitacionales de la CONAVI-SEDATU
- 🏠 Programa de Infraestructura de la SEDATU
- 🏠 Regularizar Asentamientos Humanos Irregulares del INSUS de la SEDATU
- 🏠 Programa de Prevención de Riesgos de la SEDATU
- 🏠 Programa de Agua Potable, Drenaje y Tratamiento de la CONAGUA de SEMARNAT
- 🏠 Programa de Infraestructura Indígena de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI)

Conclusiones

- 🏠 Los programas de vivienda social enfrentan un doble reto: atender la demanda de vivienda nueva y apoyar a las familias que tienen una vivienda por debajo de los estándares sociales, para mejorar sus condiciones de vida o generar alternativas para acceder a una vivienda digna.
- 🏠 Con la metodología planteada es posible identificar el número de personas y hogares que presentan la carencia en calidad y espacios en la vivienda, así como ingresos inferiores a la línea de bienestar -para la población potencial-, e ingresos por debajo de la línea de bienestar mínimo, para la población objetivo.
- 🏠 La estimación de la cuantificación de la Población Potencial y la Población Objetivo del diagnóstico previo, en términos porcentuales, era muy similar a la cuantificación con la información actual.
- 🏠 La cuantificación actual permitió identificar que existe correlación positiva entre la ejecución del programa y los recursos asignados a nivel municipal.

- 🏠 Con la determinación a nivel estatal y municipal de la Población Objetivo y la Población Potencial es posible mejorar los criterios de distribución de los recursos.
- 🏠 La distribución geográfica obtenida de la población objetivo supone, por lo menos dos estrategias de intervención una para el medio urbano y otra para el medio rural, que vayan más allá de la diferencia de los montos de los apoyos y contribuyan a contener o modificar los asentamientos humanos en el ámbito urbano, así como la precariedad de las viviendas en el medio rural.
- 🏠 La propuesta de ROP-2018 considera mejoras en los siguientes aspectos:
 - Modificación de Criterios de Asignación
 - Reducción del porcentaje de Gastos de Operación
 - Eliminación de criterios transversales
 - Adecuaciones a la CUIS por el CIVI
 - Ajustes al Esquema de Seguimiento del cumplimiento de las acciones
- 🏠 Las proyecciones presupuestales permiten estimar que en el **2027 se podría cubrir el total de la población objetivo actual.**
- 🏠 Lo anterior será necesario vincularlo con lo comprometido por el gobierno mexicano en el objetivo 11 de la Agenda 2030, que plantea para dotar de una vivienda digna, espaciosa, sostenible y accesible a toda la población, en especial a los grupos vulnerables, se contemple la reserva de suelo para el crecimiento urbano, alternativas para su financiamiento y ubicación respecto de las fuentes de trabajo y servicios básicos.

Equipo de Evaluación

Coordinación de la Actualización del Diagnóstico del Programa de Apoyo a la Vivienda de Fonhapo

Mtra. Fátima López Soto

Investigadores:

Mtra. Andrea Paredes Alva

Lic. Pablo A. Fregoso Rojas

Asistentes de Investigación:

Lic. Jazmín Ramírez Cisneros

Lic. Angelica V. Torres González

Glosario

Árbol del problema: Herramienta metodológica que permite identificar el problema principal que un programa público busca resolver, examinar los efectos que provoca el problema e identificar las causas que lo generan.

Áreas rurales De acuerdo con el INEGI, una población se considera rural cuando tiene menos de 2,500 habitantes.

Áreas urbanas: Con base en el INEGI, una población urbana es aquella donde viven 2,500 personas o más




ASM: Aspectos Susceptibles de Mejora.

Canasta alimentaria: Conjunto de alimentos cuyo valor sirve para construir la Línea de Bienestar Mínimo. Éstos se determinan de acuerdo con el patrón de consumo de un grupo de personas representativo que satisfacen con ellos sus requerimientos de energía y nutrientes.

Carencia social: De acuerdo con el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, se refiere a la no satisfacción de cualquiera de los derechos sociales consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Se considera que una persona está imposibilitada para ejercer uno o más derechos cuando presenta carencia en al menos uno de los seis indicadores señalados en el artículo 36 de la LGDS: rezago educativo, acceso a los servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, servicios básicos en la vivienda y acceso a la alimentación.

Carencia por calidad y espacios de la vivienda: Se considera como población en situación de carencia por calidad y espacios de la vivienda a las personas que residan en viviendas que presenten, al menos, una de las siguientes características:

-  El material de los pisos de la vivienda es de tierra.
-  El material del techo de la vivienda es de lámina de cartón o desechos.
-  El material de los muros de la vivienda es de embarro o bajareque; de carrizo, bambú palma; de lámina de cartón, metálica o asbesto; o material de desecho.

🏠 La razón de personas por cuarto (hacinamiento) es mayor que 2.5.

Diagnóstico Documento de análisis que busca identificar el problema que un programa público busca resolver y detallar sus características relevantes. De los resultados del análisis se deriva la propuesta de atención.

Hogar: Unidad formada por una o más personas, unidas o no por lazos de parentesco, que residen habitualmente en la misma vivienda y se sostienen de un gasto común para la alimentación.

Índice de marginación: Es una medida resumen de nueve indicadores socioeconómicos que permiten medir formas de la exclusión social y que son variables de rezago o déficit, esto es, indican el nivel relativo de privación en los territorios del país.

Ingreso corriente Es la suma de las percepciones (monetarias y no monetarias) e incluye las remuneraciones al trabajo, el ingreso por la explotación de negocios propios, la renta del capital, las transferencias, los ingresos por cooperativas, el valor imputado por autoconsumo, el pago en especie, los regalos recibidos en especie y una estimación de la renta por el uso de la vivienda propia.

LB: Línea de Bienestar: Valor monetario de una canasta de alimentos, bienes y servicios básicos.

LBM: Línea de Bienestar Mínimo: Valor monetario de una canasta alimentaria básica.

Localidades Urbanas: De acuerdo con el INEGI, una localidad urbana es aquella donde viven 2,500 personas o más o es cabecera municipal, independientemente del número de habitantes. En este documento sólo se toma en cuenta el criterio de número de personas para definir a las localidades urbanas.

Localidades Rurales: De acuerdo con el INEGI, una localidad se considera rural cuando tiene menos de 2,500 habitantes.

Metodología de Marco Lógico: Metodología mediante la cual se elabora una matriz que describe el fin, propósito, componentes y actividades de un programa

público; así como los indicadores, metas, medios de verificación y supuestos correspondientes.

No pobre y no vulnerable: Población cuyo ingreso es superior a la línea de bienestar y que no tiene carencia social alguna.

ODS: Objetivos de Desarrollo Sostenible. Son 17 objetivos con metas específicas, que constituyen una agenda integral y multisectorial denominada Agenda 2030.

Los objetivos son una hoja de ruta para erradicar la pobreza, proteger al planeta y asegurar la prosperidad para todos sin comprometer los recursos para las futuras generaciones.

Es un acuerdo internacional promovido por la Organización de las Naciones Unidas y suscrito por 193 países, en conjunto con la sociedad civil, el sector privado y la academia.

PDZP: Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias.

PIB per cápita: Es la relación entre el valor total de todos los bienes y servicios finales generados durante un año por la economía de un país y el número de sus habitantes en ese año. Para calcularlo, se debe dividir el Producto Interno Bruto (PIB) de un país entre su población.

Pobreza: Una persona se encuentra en situación de pobreza cuando tiene al menos una carencia social (sea ésta rezago educativo, acceso a servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, servicios básicos en la vivienda o acceso a la alimentación) y su ingreso es inferior a la Línea de Bienestar.

Pobreza de patrimonio: Insuficiencia del ingreso para adquirir la canasta alimentaria y efectuar los gastos necesarios en salud y educación, vestido, vivienda y transporte, aun si se hiciera uso de todo el ingreso disponible en el hogar exclusivamente para la adquisición de estos bienes y servicios.

Vivienda: Espacio delimitado normalmente por paredes y techos de cualquier material, con entrada independiente, que se utiliza para vivir, esto es, dormir, preparar los alimentos, comer y protegerse del ambiente.

Vulnerables por carencias sociales: Aquella población que presenta una o más carencias sociales, pero cuyo ingreso es superior a la Línea de Bienestar.

Vulnerables por Ingresos: Aquella población que no presenta carencias sociales pero cuyo ingreso es inferior o igual a la LB.

Introducción

El Programa de Apoyo a la Vivienda (PAV) surge en 2016, con la fusión de los programas de Vivienda Digna y de Vivienda Rural. El primero, diseñado para apoyar a los hogares de menores ingresos económicos para disminuir los índices de rezago social con la mejora de los servicios básicos en la vivienda, mediante un apoyo económico otorgado como subsidio federal para una acción básica de vivienda. El segundo, para apoyar a los hogares mexicanos con ingresos por debajo de la línea de bienestar mínimo y con carencias de calidad y espacios de la vivienda que habitan en localidades rurales de alta y muy alta marginación de hasta 2,500 habitantes, a través de un subsidio federal para que edifiquen, amplíen o mejoren su vivienda; con el objeto de mejorar su calidad de vida y fortalecer el patrimonio de los hogares de escasos recursos del medio rural.

El diseño del PAV en 2016 retoma la atención de la población con carencias de calidad y espacios en la vivienda, que habita en condiciones de vulnerabilidad y rezago, a través de acciones que promuevan una mejor calidad de la vivienda, mediante el otorgamiento de un subsidio para una edificación nueva o la ampliación o mejoramiento de las mismas.

Con base en los resultados de la Evaluación de Diseño del ejercicio fiscal 2016, realizada por el despacho Ahumada Lobo y Asociados S.A., se identifica como área de oportunidad que el Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO) defina, de manera puntual a la población objetivo que atiende, así como atienda las recomendaciones emitida en la Ficha de Monitoreo y Evaluación 2016, realizada por la Unidad de Evaluación de la SEDATU, en Coordinación con el CONEVAL, referente a la revisión y actualización del Diagnóstico del Programa de Apoyo a la Vivienda 2016.

En este sentido, se plantea la necesidad de conocer de manera precisa la contribución del FONHAPO para reducir las necesidades y rezagos en materia de vivienda de la población en pobreza, para lo cual se requiere definir y ubicar a la población objetivo y potencial del Programa.

El **objetivo general** de este estudio es contar con un diagnóstico actualizado del PAV, así como alinearlo al contexto del ordenamiento territorial que actualmente promueve el Gobierno Federal, a través de la SEDATU, así como a los compromisos internacionales suscritos por México en la materia.

Asimismo, los objetivos específicos requeridos para el estudio señalan:

- 🏠 Contar con una metodología actualizada para la definición de las poblaciones objetivo y potencial, a fin de identificar y clasificar adecuadamente a los diferentes segmentos de la población, así como sus necesidades de vivienda.
- 🏠 Identificar y detallar la definición del problema, y la definición de la población objetivo y de la población potencial.
- 🏠 Actualizar y puntualizar la cuantificación de la población.
- 🏠 Definir una estrategia de cobertura y criterios de asignación presupuestal

Antecedentes

La vivienda es uno de los bienes más importantes para el ser humano, ya que en ella tienen lugar aspectos de gran relevancia para su vida como el proceso de socialización, el desarrollo y desenvolvimiento individual, así como por ser un espacio de seguridad y privacidad.

Cuando se habla del problema de la vivienda se hace referencia, por una parte, a la incapacidad económica de una parte considerable de la población para tener acceso a ella, ya sea en propiedad o arrendamiento; y por otra, a la gran cantidad de personas que residen en viviendas inadecuadas, deterioradas y con pésimas condiciones de habitabilidad (CESOP, 2006).

La importancia de la vivienda para el desarrollo y bienestar de las personas es tal que, desde el punto de vista de derechos humanos, frecuentemente se le considera como la síntesis de derechos civiles, económicos, sociales, culturales, ambientales y políticos (Pisarello, 2003). Así, diversos instrumentos internacionales reconocen este derecho.¹ En México, como en otros países, el acceso a la vivienda está establecido como un derecho constitucional, en su artículo 40. párrafo séptimo, que confiere a toda familia el derecho de disfrutar de una vivienda digna y decorosa, en concordancia con estos marcos normativos nacionales e internacionales, donde los gobiernos tienen la obligación de contribuir activamente al cumplimiento del derecho a la vivienda.

Asimismo, la vivienda constituye un bien privado de consumo duradero que satisface las necesidades básicas de protección y abrigo de las personas y representa una parte importante de los activos o riqueza de las familias. Además de contribuir al bienestar individual, garantizar el acceso a la vivienda también influye en el bienestar la sociedad en su conjunto. Sin embargo, el mercado genera diferentes tipos y calidades de vivienda en función de las posibilidades financieras de las familias. Lo que genera una oferta segmentada de vivienda que no siempre cubre los requerimientos de todos los

¹ Artículo 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948), así como el artículo 11 el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, entre otros

consumidores, en particular de aquellos con poco o nulo poder adquisitivo, lo cual puede impactar o condicionar su desarrollo pleno como personas (Flores, 2009).

Si consideramos las características del **mercado de vivienda**, se puede identificar que se trata de un mercado segmentado en el que la oferta y la demanda no se ajustan de manera inmediata. Por el lado de la **oferta**, la construcción de vivienda requiere de una serie de actividades cuyo tiempo de realización no permite atender instantáneamente los cambios inesperados en la demanda, afectando el precio real de la vivienda. Por el lado de la **demanda**, las familias permanecen largo tiempo en una vivienda, o sin vivienda, ya que no cuentan con los recursos financieros suficientes para adquirir o construir una, o porque su movimiento a otra implica elevados costos de transacción.

En materia de **financiamiento**, el mercado no está exento de imperfecciones. Concretamente, el mercado de capital hipotecario se caracteriza por asimetrías en la información y la existencia de elevados costos de transacción. En caso extremo se presenta la ausencia o escasez de financiamiento para los sectores de la población de bajos o nulos ingresos que no resultan rentables para el sector financiero y para el sector de la construcción.

Las fallas en el mercado de vivienda antes señaladas justifican la intervención del gobierno para mejorar el bienestar y desarrollo de la población y para ello, el **sector público** puede intervenir de manera directa a través de políticas de construcción de vivienda, concesión y gestión de créditos blandos y subsidios tipo lumpsum.² Y de manera indirecta, mediante la promoción fiscal (exenciones) para la edificación de casas y departamentos, subsidios en la compra de terrenos e insumo, otorgamiento de licencias para construcción e instalación de servicios públicos que faciliten la creación de colonias y unidades habitacionales. Entre otros factores, el tipo de política utilizada por el gobierno está condicionada por la falla y el segmento del mercado de vivienda que se desea atender.

² Estos subsidios también se conocen como subsidios en cantidad fija (es decir, una cantidad que se abona de una sola vez y no a plazos) y son aportaciones monetarias del gobierno sobre el ingreso de la población beneficiada.

Aun cuando uno de los principales criterios para la intervención del gobierno, sea la búsqueda de la eficiencia económica para fomentar mercados competitivos, hay que considerar el impacto social de este bien, especialmente en el segmento de población que no tiene los recursos económicos para adquirir una vivienda. Así, la intervención del gobierno busca incrementar la calidad de vida de la población en situación de pobreza mediante la provisión de una vivienda digna, mejorando así sus activos físicos, sus condiciones materiales de vida y de convivencia familiar y social.

Este planteamiento acerca al criterio de **equidad** como justificación de una política pública de vivienda dirigida a los hogares más pobres, que atienda algunos de los problemas de estas comunidades y que contribuya a elevar su bienestar. Si bien las políticas de vivienda pública no son necesariamente las más efectivas ni equitativas para mejorar la distribución del ingreso, sí pueden disminuir la **desigualdad** mediante un bien que satisface una necesidad humana básica y que puede tener un impacto considerable sobre las capacidades y habilidades para superar la pobreza.

En este contexto, el sector público busca atender la demanda de vivienda de los sectores de la población de menores recursos económicos, mediante la llamada “vivienda social”, que se construyen especialmente para la población que no puede acceder al mercado abierto de vivienda, ya que los precios se encuentran fuera de sus capacidades económicas. Por tanto, el objetivo de los programas de vivienda social se ubicaría en proporcionar una vivienda económica subsidiada para la población en pobreza (Meli, 1994).

Por último, los programas de vivienda social enfrentan un **doble reto**: atender la **demandas de vivienda nueva** y apoyar a las familias que tienen una **vivienda por debajo de los estándares sociales**, para mejorar sus condiciones de vida o generar alternativas para acceder a una vivienda digna (Flores, 2009). La generación de vivienda para la población que vive en condiciones de pobreza se ha realizado principalmente por el método de viviendas que se edifican a partir del ahorro, subsidios o transferencias y pequeños financiamientos (Torres, 2006), a través de procesos de autoconstrucción³ o construcción de vivienda coordinada por agentes estatales.

³ Se considera como autoconstrucción los procesos en que participa el beneficiario y contrata directamente a constructores

1. Identificación, definición y descripción del Problema

1.1 Definición del problema

El limitado acceso a opciones de vivienda y condiciones habitacionales precarias de la población en condiciones de pobreza en zonas rurales y urbanas se refleja en un alto porcentaje de hogares pobres habitando viviendas con hacinamiento, con materiales de mala calidad o inadecuados y/o sin servicios básicos como agua, luz o drenaje.

Las **causas** del problema de acceso a vivienda y de viviendas precarias se relacionan con que más del 50 por ciento de la población se encuentra en condiciones de pobreza, en un campo sin derechos de propiedad plenamente delimitados, con un crecimiento desordenado de las ciudades, con gobiernos poco capaces y eficaces para dotar de infraestructura social básica a gran parte su población; así como un sistema financiero que aún no cubre a la mayoría de la población.

Los **efectos** de este problema han sido extensamente documentadas en diversos estudios, los cuales establecen la relación entre vivienda en estado precario con problemas de salud de los integrantes del hogar, como enfermedades respiratorias o estomacales, así como con problemas sociales con los miembros de la familia, tales como estrés y violencia intrafamiliar.

La condición de precariedad de las viviendas y el limitado acceso a opciones de vivienda se manifiestan en vertientes que definen el rezago habitacional de los hogares. Para ello, la Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI)⁴ formuló los criterios que consideran como población en situación de carencia por calidad y espacios de la vivienda a las personas que residan en viviendas que presenten, al menos, una de las siguientes características:

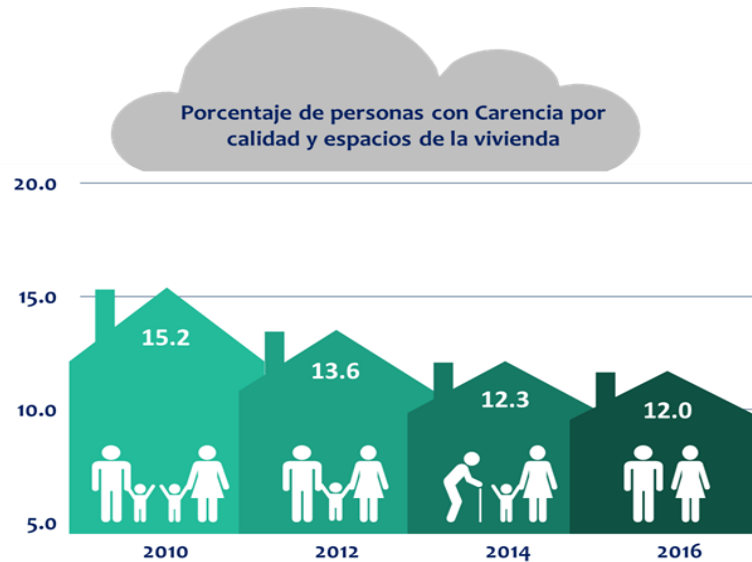
⁴ La Ley de Vivienda establece que la CONAVI es la instancia encargada de formular, ejecutar, conducir, coordinar, evaluar y dar seguimiento a la política nacional de vivienda.

- 🏠 El material de los pisos de la vivienda es de tierra.
- 🏠 El material del techo de la vivienda es de lámina de cartón o desechos.
- 🏠 El material de los muros de la vivienda es de embarro o bajareque; de carrizo, bambú o palma; de lámina de cartón, metálica o asbesto; o material de desecho.
- 🏠 La razón de personas por cuarto (hacinamiento) es mayor que 2.5.

El indicador de carencia por calidad y espacios de la vivienda se construye a partir de los elementos mínimos indispensables de una vivienda digna. Por lo tanto, cualquier vivienda que presente alguno de los materiales inadecuados de construcción, ya sea en pisos, techos o paredes, se considerará como una **vivienda en estado precario**.

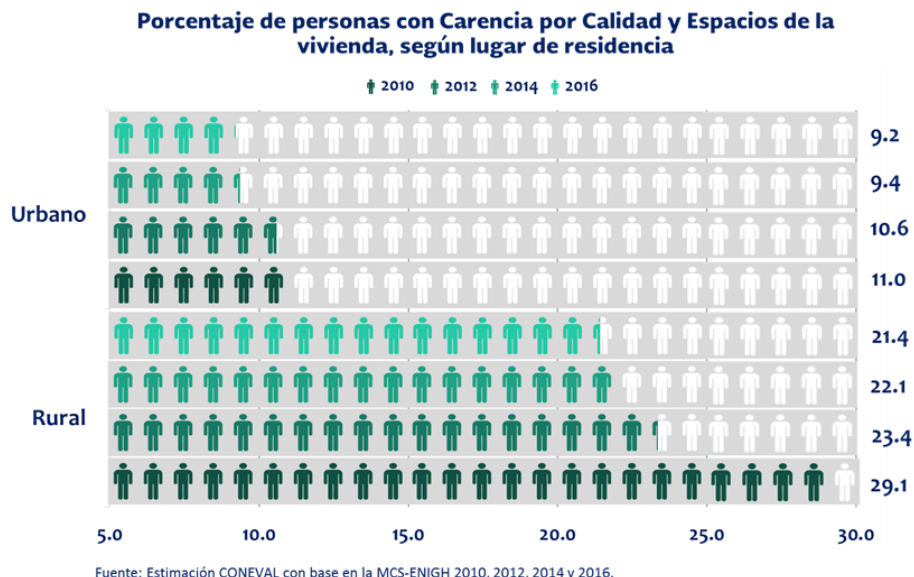
1.2 Estado actual del problema

De acuerdo con la información estimada por el CONEVAL, en 2016 el porcentaje de **personas con carencia por calidad y espacios de la vivienda** fue del 12 por ciento, que significa que 14.8 millones de personas en el país presentaron esa carencia.



Fuente: Estimación CONEVAL con base en la MCS-ENIGH 2010, 2012, 2014 y 2016.

Respecto al lugar de **residencia**, el porcentaje de personas con carencia por calidad y espacios de la vivienda en zonas rurales fue 23 por ciento, en 2016, porcentaje significativamente mayor que en zonas urbanas, en donde solo representa 9.2 por ciento del total de la población que habita en ese lugar de residencia.



En 2016 la carencia por calidad y espacios de la vivienda ha continuado disminuyendo, debido principalmente a la reducción de viviendas con techos de material endeble y, en menor proporción por el descenso en el número de quienes residían en condiciones de hacinamiento, así como en viviendas con muros de material endeble.

Porcentaje y número de personas por indicador de la carencia por calidad y espacios de la vivienda en México 2010-2016

Indicadores	Porcentaje				Millones de personas			
	2010	2012	2014	2016	2010	2012	2014	2016
Población en viviendas con pisos de tierra	4.8	3.6	3.3	3.3	5.5	4.2	3.9	4.0
Población en viviendas con techos de material endeble	2.5	2.0	1.7	1.3	2.9	2.3	2.0	1.6
Población en viviendas con muros de material endeble	1.9	1.6	1.7	1.6	2.2	1.9	2.0	2.0
Población en vivienda con hacinamiento	10.5	9.7	8.5	8.4	12.1	11.4	10.2	10.2

Fuente: Estimación CONEVAL con base en la MCS-ENIGH 2010, 2012, 2014 y 2016.

De los componentes de la carencia, el **hacinamiento** sigue siendo el de mayor porcentaje y número de personas, sin embargo, el piso de tierra muestra un ligero repunte en número de personas, aunque el porcentaje se mantiene similar al observado en 2014, condición que deberá ser tomado en consideración en la definición de criterios para la atención del Programa.

En el caso de población con techos y muros de material endeble, se han experimentado reducciones marginales en el mismo periodo, lo cual deriva, en gran medida, de que los

porcentajes de hogares con estas características son menores y, por lo tanto, los cambios que se registran no parecieran significativos.

1.3 Evolución del problema

La evolución de la acción habitacional y de las políticas públicas hacia el sector se ha desarrollado en el tiempo a través de cuatro distintas etapas en las cuales la acción gubernamental ha adoptado diversas modalidades.

Primera etapa

A partir de 1925, el Estado Mexicano inicia la asistencia gubernamental directa al problema habitacional, con la creación de organismos públicos como la Dirección de Pensiones Civiles; posteriormente, en 1933, establece el Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas. En 1934, faculta al DDF para construir vivienda, y en 1943, funda el Banco de Fomento a la Vivienda, mientras que el IMSS realizaba programas de vivienda en arrendamiento. La cobertura se limitaba a las fuerzas armadas, empleados federales, trabajadores del IMSS y del DDF.

Segunda etapa

En 1954, el Estado crea instituciones públicas como el Instituto Nacional de la Vivienda, cuyas funciones incluyeron la planificación y coordinación de los diferentes órdenes de gobierno. En estos años, en parte como reflejo de las nuevas tendencias arquitectónicas, comienza el desarrollo vertical de las construcciones en las ciudades, mediante la aparición de conjuntos habitacionales que inauguran «el departamento» como nuevo tipo de vivienda.

Así, en 1963 la SHCP desarrolla el Programa Financiero de Vivienda a través del ahorro interno, y se crean tanto el FOVI como el FOGA, cuyas funciones básicas consistían en fijar los criterios crediticios a los bancos que financiaban vivienda, así como las especificaciones que deberían cumplir los programas de construcción habitacional, accesibles a la población asalariada.

Tercera etapa

De los años setenta a principios de los noventa, la política de vivienda está orientada fundamentalmente hacia la transformación estructural, caracterizada por la aparición de instituciones especializadas en la atención de este sector. El cambio se explica en tres tendencias básicas: el acelerado crecimiento de la población; la movilidad del campo a la ciudad; y las crecientes carencias económicas de amplios grupos sociales.

De este modo, en 1971, se crea el INDECO, cuya cobertura nacional busca cuantificar y satisfacer las necesidades de vivienda en cada entidad federativa. Con un esquema en el que la intervención estatal tiene el papel preponderante y en el que la responsabilidad de impulsar la actividad habitacional recae casi exclusivamente dentro de su ámbito.

También, al inicio de la década de los setentas, se reforma el artículo 123 de la Constitución, para reconocer el derecho de la población asalariada de disponer de una vivienda, situación que desemboca, en la creación del INFONAVIT y del FOVISSSTE, en 1972.

Así, para 1981 se crea el FONHAPO, como una alternativa de financiamiento para atender las necesidades de vivienda de las familias de menores recursos económicos, que laboraban tanto en la economía formal como informal, y que no eran atendidos por otros organismos públicos.

En los ochenta, con el inicio de la política de descentralización se extingue el INDECO en 1982, y se forman los OREVIS. Estos realizan funciones de cuantificación de necesidades; establecimiento de metas de producción; promoción de programas de fomento; creación de nuevas modalidades de atención; desarrollo de nuevas alternativas de financiamiento, y organización de la demanda. Se crearon organismos específicos para la atención de la comunidad. Tal es el caso de los fideicomisos de desarrollo urbano y vivienda, (como son los casos de FIVIDESU y FOMERREY).

En 1983, se consigna en el artículo 4º Constitucional, el derecho de toda familia a disfrutar de una vivienda digna y decorosa. Con ello, el Estado, amplía su participación ejecutora en el sector y construye, posee y adjudica vivienda a los sectores laborales; esta etapa generó un modelo muy sensible a las presiones gremiales, lo que llevó a satisfacer las necesidades

de vivienda de manera sectorizada, dejaron sin acceso a una vivienda, o con acceso muy limitado, a un grupo importante de la población.

Cuarta etapa

En la década de los noventa, la participación del Estado se caracteriza por dejar de construir y concentrar sus esfuerzos en la promoción habitacional y en su financiamiento. En 1993, los organismos de cobertura nacional como el INFONAVIT y el FOVISSSTE se reestructuran para regresar a su origen eminentemente financiero, sin perder la vocación social y para promover que el mercado habitacional se integre.

En 1995, con la crisis económica y financiera, el sistema bancario se retiró del financiamiento hipotecario. En ese año el FOVI inicia el desarrollo de nuevas entidades financieras que distribuyen crédito hipotecario desarrollándose así las SOFOLES.

En esta cuarta etapa, se logra un crecimiento importante en el financiamiento hipotecario el cual genera, a su vez, un incremento en la construcción. El sector habitacional juega un papel importante por lo que debe lograr un mayor flujo de recursos financieros para apoyar a la adquisición de vivienda en dos vertientes: la crediticia, donde se ofrezcan oportunidades para que las familias con capacidad de crédito puedan acceder a recursos hipotecarios más amplios y competitivos para el financiamiento de vivienda; y la de apoyo gubernamental a los sectores de la población de menores ingresos, quienes no son sujetos de créditos.

Con la creación del FONHAPO, el gobierno mexicano había comenzado a desempeñar un papel fundamental para resolver la demanda social de vivienda, involucrándose en la generación, mejoramiento y financiamiento para atender a una población que vive en condiciones de pobreza, sin capacidad de pago, que no puede acceder al mercado formal de trabajo y que, en consecuencia, no puede beneficiarse de los apoyos o financiamientos de instituciones formales de vivienda como INFONAVIT o FOVISSSTE. Si bien, en un primer momento, el objetivo de FONHAPO fue proveer viviendas terminadas, en la actualidad atiende la demanda social bajo un esquema de vivienda progresiva y de manera focalizada.

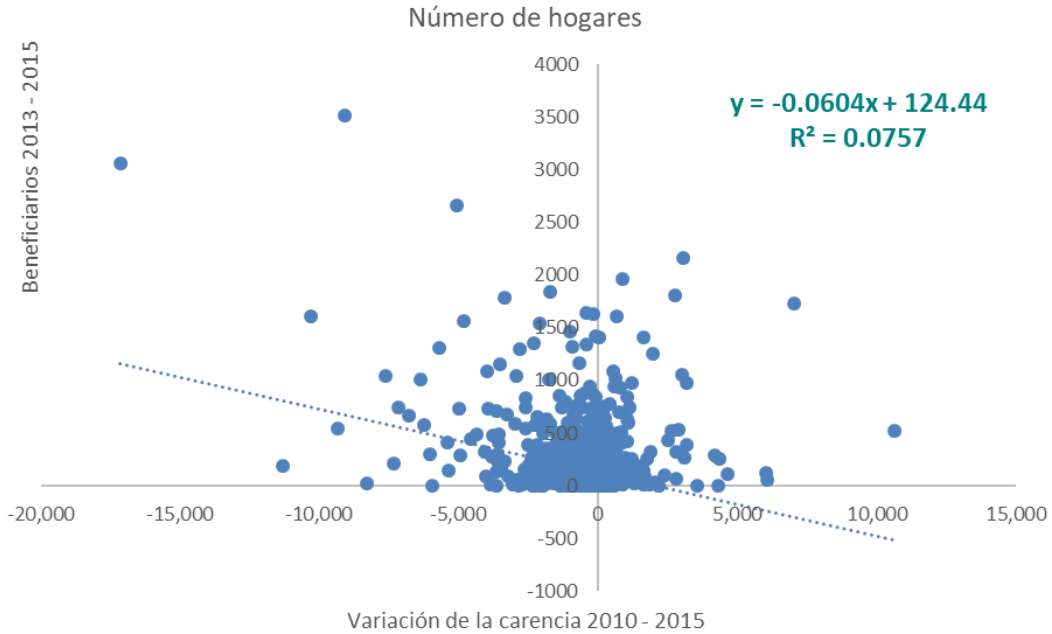
Como se señaló, uno de los objetivos de las políticas públicas en materia de vivienda es solucionar las fallas de mercado en este ámbito, además de incrementar la equidad y el bienestar social. Asimismo, las políticas sociales deben favorecer la integración social, condición necesaria para superar la pobreza. Sin embargo, ante un entorno de **recursos públicos escasos**, entre otros factores, se ha replanteado la forma de orientar las políticas sociales, pasando de una asignación de recursos bajo un principio universalista a otro de focalización con base en el desempeño.

Esta focalización parte de la premisa de que para reducir la pobreza es necesario diseñar programas concentrados en determinados grupos o individuos. De esta forma, considerando la escasez de recursos públicos, focalizar se plantea como la alternativa más idónea para concentrar los beneficios en los segmentos de la población que más lo necesitan.

Desde esta óptica, **la concentración de los recursos aumenta la eficiencia de las transferencias destinadas a combatir la pobreza**. Así, el concepto de focalización se convirtió en una herramienta para racionalizar el gasto social. Esta teoría se caracteriza por la selectividad de la población a beneficiar. Esto quiere decir que aun cuando exista una población con una característica específica (estar en condición de pobreza, por ejemplo), no necesariamente todos los integrantes de esa población son atendidos, ya que también se pueden considerar otros criterios socioeconómicos, demográficos o geográficos, entre otros.

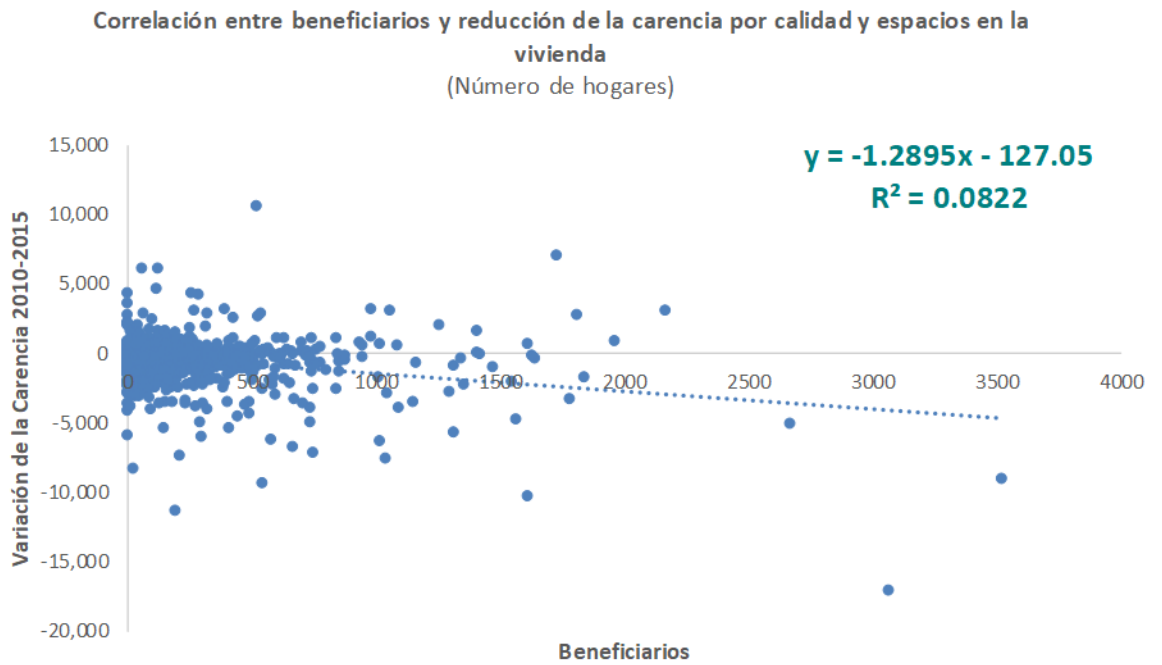
Como parte de la evolución del problema, se analizó la reducción de la carencia de espacios y calidad de la vivienda 2010-2015 respecto a los apoyos otorgado por el FONHAPO encontramos una correlación significativa a nivel municipal, tal como se muestra en el siguiente gráfico, lo que indica que los apoyos otorgados por los Programas estuvieron correlacionados con la reducción de esta carencia.

Correlación entre beneficiarios y reducción de la carencia de espacio y calidad de la vivienda



FUENTE: Elaboración propia con datos del CONEVAL 2010 y 2015 a nivel municipal, así como la base de apoyos otorgados por el FONHAPO 2013-2015

Adicionalmente, tomando en consideración la condición de urbano rural se calculó la correlación controlando por dicha CONDICIÓN y se encontró también una correlación significativa, que se muestra en el siguiente gráfico.



FUENTE: Elaboración propia con datos del CONEVAL 2010 y 2015 a nivel municipal, así como la base de apoyos otorgados por el FONHAPO 2013-2015

En síntesis, es posible observar que la focalización, como mecanismo de ejecución de recursos públicos, constituye uno de los conceptos centrales del paradigma actual de política social. Este concepto se sitúa en una instancia principalmente instrumental y operativa. Focalizar es establecer mecanismos idóneos para determinar quiénes están en condiciones de acceder a los apoyos públicos. Así, con la focalización se busca contribuir a aumentar el impacto de los programas en la población objetivo e incrementa la relación costo beneficio. Además, permite precisar acciones diferenciadas según el perfil de la población objetivo o el tipo de demanda que desea resolver. Si bien la focalización es la base fundamental de la política social de vivienda que representa FONHAPO, el objetivo final de toda política social es el mejoramiento de la calidad de vida de quienes reciben los beneficios y la definición de la misma resulta clave para evaluar la política pública habitacional.

1.4 Experiencias de atención del problema

Experiencias Nacionales

Programa Vivienda Digna (Antes Tu Casa)

El Programa de Ahorro y Subsidio para la Vivienda, “Tu Casa” (PTC), surge en 2003 en sustitución del Programa de Ahorro y Subsidios para la Vivienda Progresiva (VIVAH) que inició operaciones en 1998. En ese año, además de cambiar el nombre, se modifican las Reglas de Operación y a la construcción de vivienda nueva se añaden las modalidades de ampliación y mejoramiento; en el objetivo general la noción de pobreza pierde el calificativo de extrema y se incrementan los montos económicos del subsidio y del ahorro del beneficiario. Siendo el más longevo de los programas del grupo de Calidad y Espacios en la Vivienda.

El principio básico del PTC es la corresponsabilidad de distintos actores (federales, estatales, municipales y beneficiarios, así como aportaciones del Organizaciones de la Sociedad Civil legalmente constituidas), para lograr inversiones en el área de vivienda más racionales y de mayor impacto, en zonas tanto urbanas como rurales, con dos tipos de apoyo: Unidad Básica de Vivienda (UBV) y Ampliación o Mejoramiento. Así, el objetivo general del Programa era mejorar las condiciones de vida de la población que vive en pobreza patrimonial, mediante el otorgamiento de un subsidio federal, para adquirir, edificar, ampliar o mejorar su vivienda.

En 2004 se integra el objetivo de promover el desarrollo de reservas de suelo complementado por el Programa Hábitat y los Programas de Adquisición de Suelo Apto para la Vivienda, del Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO). De 2003 a 2007, el Programa define a los beneficiarios como familias cuyo ingreso no exceda tres salarios mínimos, que soliciten su ingreso en el periodo establecido por la instancia ejecutora, cumplan con los requisitos que establecen las reglas, y sean calificadas y validadas por la instancia normativa. El Programa es operado a través de los gobiernos estatales o municipales mediante sus Institutos de Vivienda o quienes estos designen, con apoyo de las Delegaciones Federales de la Secretaría de Desarrollo Social en las Entidades Federativas.

En 2009, el objetivo general fue “contribuir a que los mexicanos en situación de pobreza patrimonial mejoren su calidad de vida a través de acciones de vivienda” y el objetivo específico era “mejorar las condiciones habitacionales de las familias mexicanas en situación de pobreza patrimonial”.

El Programa estaba diseñado para proporcionar una solución de vivienda a un segmento de la población que no era atendida por ninguna otra institución del gobierno federal ya que por su nivel de ingresos o por su condición de informalidad, no tenía acceso a los financiamientos de vivienda.

Los impactos del programa se estudiaron en la Evaluación de Impacto 2005 que abarcó el periodo 2003-2005. En ese marco, la encuesta de satisfacción de beneficiarios de la vertiente de ampliación y mejoramiento muestra impactos positivos en la calidad de la vivienda y vida de quienes la habitan, especialmente en la variable relativa a calidad de la infraestructura de la vivienda. En contraste, no se encontraron impactos en variables importantes como salud, asistencia a la escuela, oferta laboral y patrones migratorios.

29

En el caso del componente denominado “Iniciamos Tu Casa”, que contempla la adquisición de una Unidad Básica de Vivienda, se encontraron impactos positivos en materia de mejora de la calidad del hogar y el valor de la inversión.

A partir del 2012 y de acuerdo con la modificación de los Criterios para la Medición de la pobreza del CONEVAL, el Programa cambia su objetivo para: contribuir a que los hogares mexicanos en situación de pobreza con ingresos por debajo de la línea de bienestar y con carencia por calidad y espacios en la vivienda mejoren su calidad de vida a través de acciones de vivienda, básicamente la operación del programa se mantuvo inercial hasta el ejercicio fiscal 2013.

Derivado de la modificación de la Ley Organiza de la Administración Pública Federal donde se establece la creación de la Secretaría de Desarrollo Agrario Territorial y Urbano (SEDATU), el FONHAPO queda alineado a este Sector y los procesos operativos de este programa se modificaron.

En primera instancia el FONHAPO alineó sus programas de subsidio a la Política Nacional de Vivienda, planteándose como principal objetivo:

Contribuir a generar igualdad de oportunidades de la población en pobreza con ingresos por debajo de la línea de bienestar, a través del financiamiento de acciones de vivienda, que permitan fortalecer el patrimonio familiar consolidando la cohesión social local, en el marco de un desarrollo territorial ordenado y sustentable.

El nombre del Programa se modifica quedando como Programa Vivienda Digna, participando activamente en la Estrategia de la Cruzada Nacional contra el Hambre, así como al Programa Nacional para la Prevención Social de la Delincuencia y la Violencia, destacando los siguientes cambios:

- 🏠 Se **incrementa el área mínima de construcción** de unidades básicas de vivienda de 25m² a 40m² incluyendo al menos 2 cuartos habitables para dormir.
- 🏠 Se incorpora la obligación de las Instancias Ejecutoras de **supervisar el 100%** de las acciones de autoconstrucción de vivienda, así como proporcionar acompañamiento técnico gratuito al beneficiario hasta la conclusión de las mismas.
- 🏠 El monto de las **aportaciones federales se incrementa y se reduce la del beneficiario.**
- 🏠 En materia de seguimiento FONHAPO coordina la verificación en campo a través de un agente externo con la finalidad de brindar certeza en la aplicación de los recursos federales.
- 🏠 Además de las verificaciones, para vigilar la aplicación correcta de los recursos, se continúa fortaleciendo el Sistema Integral de Seguimiento (SISE), mismo que permite dar puntual seguimiento a los compromisos adquiridos por los ejecutores de las acciones de vivienda. En el SISE se puede consultar la información relacionada con cada uno de los convenios, destacando la siguiente:
 1. El Convenio
 2. Reportes recibidos del avance financiero y físico.
 3. Reportes de verificaciones físicas.
 4. Solicitud Reportes de Acta de Entrega-Recepción, entre otros.

- 🏠 Se incorporan sanciones, suspensiones o aplicación de acciones administrativas para las instancias ejecutoras.

Como resultado de lo anterior el CONEVAL a través del documento “Consideraciones para el proceso presupuestario 2016” lo considera como uno de los Programas que contribuyen a la disminución de la Carencia por Calidad y Espacios de la Vivienda, ya que los bienes o servicios que entrega abaten los indicadores de la Carencia por Calidad y Espacios de la Vivienda.

Programa Vivienda Rural

En el 2002, organizaciones campesinas regionales dieron origen al movimiento “El Campo No Aguanta Más”, que dio lugar a la realización de mesas de dialogo con el Gobierno Federal que culminaron con la firma del Acuerdo Nacional para el Campo (ANC), en abril del 2003. El compromiso de gobierno fue que la Política Social para el Desarrollo Rural Sustentable considerara acciones en materia de superación de la pobreza, educación, salud, vivienda, infraestructura rural, medio ambiente, comunicaciones y transportes, procuración e impartición de justicia, alimentación y nutrición, prevención de desastres naturales, jornaleros agrícolas y migrantes, cultura y recreación, y atención a zonas marginadas, entre otros.

Asimismo, con el objeto de apoyar la construcción, ampliación y mejoramiento de viviendas en el medio rural, se constituiría el Fondo Nacional de Vivienda Rural, el cual operaría con base en las políticas y programas de la CONAFOVI y en coordinación con los Organismos Federales de Vivienda. De estos acuerdos se estructuró un nuevo programa de subsidios, el Programa de Vivienda Rural (PVR), el cual inició operaciones en noviembre de 2003, en cumplimiento a lo establecido este Acuerdo.

En su inicio, el programa estuvo bajo la supervisión de la SEDESOL, sin embargo, a partir de 2006, el FONHAPO se hizo cargo del Programa y es hasta el 2015 la instancia normativa. Su objetivo fue: “Contribuir al mejoramiento en la calidad de vida de familias indígenas y rurales en situación de pobreza patrimonial que vivan en localidades de alta y muy alta marginación a través de soluciones habitacionales”. Tenía como propósito contribuir a

elevar la calidad de vida de las familias rurales a través del otorgamiento de subsidios federales para la ampliación o mejoramiento de su vivienda.

A partir del 2012 y de acuerdo con la modificación de los Criterios para la Medición de la pobreza del CONEVAL, el Programa cambia su población objetivo para que los hogares beneficiados sean aquellos con ingresos por abajo de la línea de bienestar y con carencia por calidad y espacios de la vivienda, que habitan en localidades rurales, hasta 2,500 habitantes, de alta y muy alta marginación.

El programa homologó sus criterios de operación al PTC y la operación del Programa se mantuvo inercial hasta el 2013.

En 2013, derivado de la modificación de la Ley Organiza de la Administración Pública Federal donde se establece la creación de la SEDATU, el FONHAPO es sectorizado a este Sector, por lo que los procesos operativos del Programa fueron modificados.

El nombre no se modifica permanece como Vivienda Rural el cual participa también activamente en la Estrategia de la Cruzada nacional contra el Hambre, así como al Programa Nacional para la Prevención Social de la Delincuencia y la Violencia, destacando los siguientes cambios:

- 🏠 Se incrementa el área mínima de construcción de unidades básicas de vivienda de 25m² a 40m² que incluyendo al menos 2 cuartos habitables para dormir.
- 🏠 Se incorpora la obligación de las Instancias Ejecutoras de supervisar el 100% de las acciones de autoconstrucción de vivienda, así como proporcionar acompañamiento técnico gratuito al beneficiario hasta la conclusión de las mismas.
- 🏠 El monto de las aportaciones federales se incrementa y se reduce la del beneficiario.
- 🏠 En materia de seguimiento FONHAPO coordina la verificación en campo a través de un externo con la finalidad de brindar certeza en la aplicación de los recursos federales.
- 🏠 Además de las verificaciones, para vigilar la aplicación correcta de los recursos, se continúa fortaleciendo el SISE, mismo que permite dar puntual seguimiento a los compromisos adquiridos por los ejecutores de las acciones de vivienda. En el SISE se

puede consultar la información relacionada con cada uno de los convenios, destacando la siguiente:

1. El Convenio
2. Reportes recibidos del avance financiero y físico.
3. Reportes de verificaciones físicas.
4. Solicitud Reportes de Acta de Entrega-Recepción, entre otros.

🏠 Se incorporan sanciones, suspensiones o aplicación de acciones administrativas para las instancias ejecutoras.

Como resultado de lo anterior el CONEVAL a través del documento “Consideraciones para el proceso presupuestario 2016” lo define como uno de los Programas que contribuyen a la disminución de la Carencia por Calidad y Espacios de la Vivienda, ya que los bienes o servicios que entrega abaten los indicadores de la Carencia por Calidad y Espacios de la Vivienda.

Experiencia Internacional

Puesto en la perspectiva de los estudios más recientes sobre la complejidad de la problemática para atender las necesidades de vivienda de las familias de menores ingresos, por lo menos en el panorama latinoamericano, las políticas de vivienda que hoy se desarrollan continúan trabajando en variantes que no difieren sustancialmente de las bases que hoy dan sustento a la política de vivienda en México, en donde se inscribe el PAV y en donde los componentes principales son, en diferentes variantes, los subsidios, el financiamiento, los seguros y la asistencia técnica.

En general, el espíritu sigue siendo el mismo: facilitar una solución de vivienda a familias de menores ingresos, a quienes como en el caso del Programa se apoya con un importante subsidio respecto al valor de la vivienda; propiciar el acceso a solución habitacional a familias a través de un subsidio estatal que cubre de modo inversamente proporcional a su capacidad de pago el valor de la solución, ya sea vivienda terminada, autoconstrucción o mejoramiento. (BM, 2013)

De la misma manera que sucede en nuestro país, por lo menos en los últimos años, los cambios en la política habitacional responden a modificaciones en los apoyos para contrarrestar el efecto inflacionario en el precio de la vivienda.

Los subsidios continúan siendo vistos como un mecanismo que permite ajustar los diferentes niveles de ingreso y las tasas de interés, a efecto de mitigar el riesgo de las instituciones financieras, al disminuir la futura carga financiera sobre los usuarios finales, aumentando así tanto la oferta como la demanda de crédito. (Domínguez, 2017)

Aceptando lo anterior, resulta indispensable reconocer que la erradicación de la pobreza, a la que el Programa contribuye, pasa por la atención al creciente número de habitantes de barrios marginales y asentamientos informales y que la organización espacial, la accesibilidad y el diseño de los espacios urbanos, así como la infraestructura y la prestación de servicios básicos, junto con las políticas de desarrollo, pueden promover la cohesión social, la igualdad y la inclusión, u obstaculizarlas .

En la perspectiva del cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenibles (ODS), es indispensable que el quehacer del FONHAPO inscriba su quehacer en **la Estrategia Mundial de Vivienda de la ONU-Hábitat** (2016), para poner a la vivienda en el rumbo de las ciudades inclusivas con economías sostenibles y viables tanto ambiental y cultural como socialmente, para sumarse a la búsqueda de un nuevo paradigma en el pensamiento y la práctica de la política de vivienda.

Al respecto es necesario considerar la necesidad de incrementar el acceso a una vivienda digna con una variedad de soluciones de vivienda que responden a las demandas efectivas; el fortalecimiento del vínculo entre la vivienda y otros sectores de la economía; la descentralización de la producción de viviendas; el aumento del uso de diseños y tecnologías sostenibles para la vivienda.

Y para ello es importante que el FONHAPO considere la pertinencia de apoyar de manera decidida esquemas de Producción Social de Vivienda (Psv), que cuenta con un enorme potencial para atender a un alto porcentaje de la población, principalmente a la ubicada por debajo del nivel de pobreza y en rezago habitacional. Como se desprende de **Hábitat III**

“promover la función de las viviendas asequibles y sostenibles y la financiación de la vivienda, en particular la producción social del hábitat, en el desarrollo económico, y la contribución del sector para estimular la productividad en otros sectores económicos, reconociendo que la vivienda aumenta la formación de capital, los ingresos, la generación de empleo y el ahorro y puede contribuir a la transformación económica sostenible e inclusiva en los planos nacional, subnacional y local”. (Naciones Unidas, 2016a)

Para consolidar esta forma de producción habrá que impulsar, tal como lo ordena el artículo 85 de la Ley de Vivienda, acciones que contribuyan a la integración del sistema de instrumentos de apoyo necesarios para ampliar sus impactos, desarrollar un amplio programa de capacitación a los diversos actores que intervienen en su gestión y promover, mediante un programa de incubación, subsidios y fortalecimiento institucional, la creación de nuevas entidades ejecutoras capaces de otorgar asesoría integral y de impulsar la escala creciente de proyectos de Psv en el país. (CIDOC, SHF 2014)

Se requieren, en asociación con los gobiernos estatales, adoptar un enfoque más integrado, “... que tenga en cuenta aspectos como la edad y el género en todos los sectores, en particular en los ámbitos del empleo, la educación, la atención de la salud y la integración social, y a todos los niveles de gobierno; políticas y enfoques que incorporen la asignación de viviendas adecuadas, asequibles, accesibles, eficientes, seguras, resilientes, bien conectadas y bien ubicadas, prestando especial atención al factor de proximidad y al fortalecimiento de la relación espacial con el resto del entramado urbano” (Naciones Unidas, 2016b)

Con base en la literatura reciente (Urban Institute, 2016), se recomienda en la perspectiva de desarrollo sustentable, desarrollar prácticas de presupuestación de acciones con participación tanto de las entidades federativas como del sector privado y los organismos de la sociedad civil; desarrollar mecanismos específicos de apoyo para alentar la producción social del hábitat, así como espacios participativos de gestión territorial; de concertación y gestión en la dinámica que impulse el cumplimiento de los ODS con una mayor participación de los diferentes sectores y la rendición de cuentas.

Nada de lo anterior está fuera del alcance institucional ni contraviene las disposiciones normativas, pero en cambio, puede mejorar sustancialmente la gobernanza de este Programa. Reconociendo el peso de la inercia y las limitaciones que la condición de restricciones presupuestarias y el inminente cambio en la Administración Pública Federal le impone a la dinámica institucional, pero forma parte de las capacidades institucionales del FONHAPO y de la SEDATU.

En la perspectiva del cambio de administración federal, un legado relevante desde la instancia responsable de la política de vivienda podría ser un conjunto de políticas y programas nacionales sólidos para la vivienda que permitan establecer un ambiente apropiado que aumente la oferta de viviendas asequibles. Con un conjunto de lineamientos sólidos y reglamentaciones apropiadas, se podrá proporcionar una vivienda apropiada para todos, garantizando un desarrollo urbano sostenible.

Vivienda y Desarrollo Territorial

Una evaluación reciente de la política de financiamiento a la vivienda del Banco Mundial (2016), realizada a diversos proyectos de vivienda en el mundo señala que: “en México, las múltiples partes interesadas involucradas dificultaron la obtención de resultados. Fue demasiado ambicioso buscar reformar un sector de vivienda y desarrollo urbano tan grande y complejo como México en un corto período”. Lo anterior, resulta relevante, toda vez que la evolución reciente del sector de la vivienda en nuestro país ha ido muy de la mano de las orientaciones provenientes de esta influyente agencia internacional.

Reconoce también este organismo, que la provisión de viviendas asequibles ha sido un desafío y que en general las operaciones que ha realizado en diversos países no han logrado cumplir adecuadamente con sus objetivos y entre los factores relevantes destaca el **que las intervenciones no han estado relacionadas adecuadamente con programas de desarrollo urbano**, lo que en nuestro país resulta evidente y relevante, toda vez que uno de los aspectos más notorios de la política de vivienda de los últimos años muestra que si bien la producción de vivienda evolucionó de manera satisfactoria, buena parte de la producción se llevó a cabo fuera de los centros urbano y con severas carencias de infraestructura y servicios urbanos y que la ausencia de una adecuada planeación y coordinación provocó un

proceso de desplazamiento de la población hacia las periferias urbanas, lejos de las actividades económicas y los empleos, con el consecuente efecto en los ingresos familiares de la población de menores ingresos.

Este fenómeno constituye un mecanismo de reproducción de desigualdades, pues provoca la exclusión territorial de la población más vulnerable creando una distribución que limita las oportunidades de movilidad social, la desconfianza y la violencia. Paisajes habitacionales donde la falta de acceso equitativo a bienes públicos tales como la seguridad, el equipamiento, los espacios públicos o el transporte colectivo tiene altos impactos y costos para la sociedad en su conjunto. (Consejo Nacional de Desarrollo Urbano, 2015)

Por otra parte, encareciendo la provisión de servicios a los gobiernos locales y contribuyendo a la insostenibilidad ambiental, al propiciar con ello a aumentar la emisión de gases de efecto invernadero (Centro Mario Molina, 2016). Fenómeno al que no escapan las acciones que promueve y apoya el FONHAPO, que al tener como contraparte a los gobiernos locales y un número relativamente reducido de acciones, estos no tienen los volúmenes para acceder a mejores condiciones para la obtención de suelo, independientemente de que ellos sean los responsables de la normatividad correspondiente, pues tienen la capacidad de definir las zonas para el desarrollo habitacional y regular cuestiones como las densidades, los permisos o los requisitos relativos a las zonas de estacionamiento, por ejemplo, que son reglamentaciones que inciden en los costos de la vivienda.

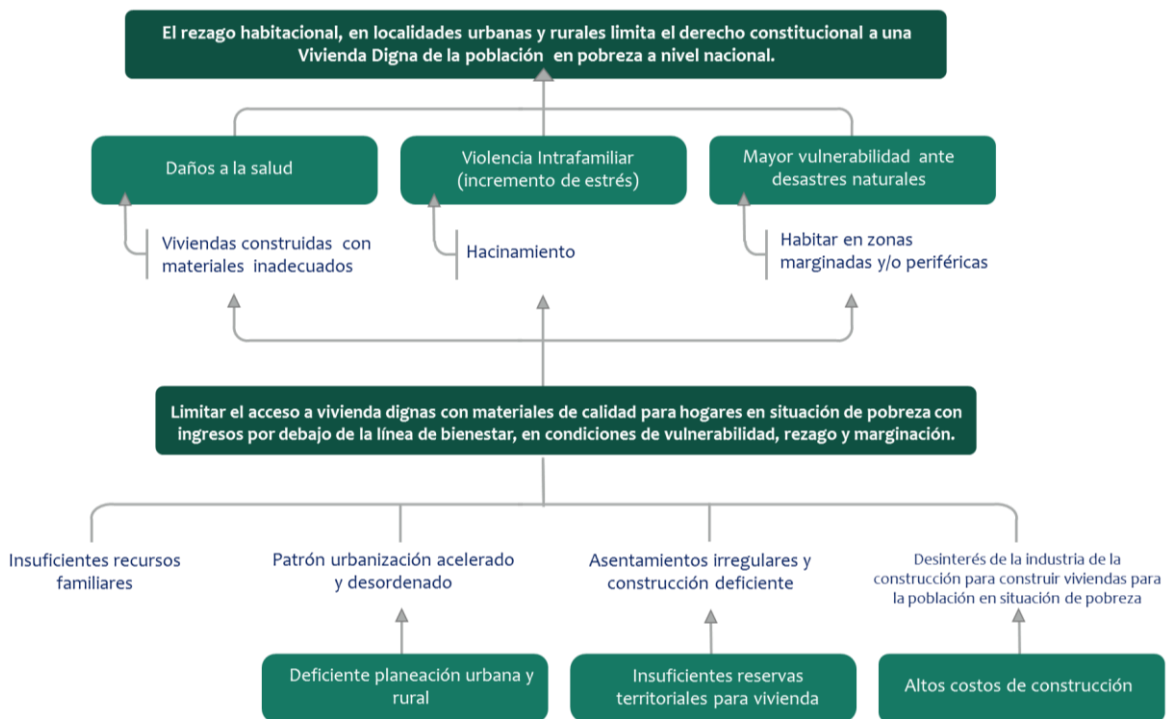
De esta manera, el FONHAPO podría desarrollar una estrategia de colaboración con sus principales aliados que son los gobiernos locales, para identificar soluciones innovadoras en una mezcla de subsidios y reglamentaciones para la vivienda que permitan unidades de vivienda al alcance de la población objetivo.

Es decir, que el FONHAPO con apoyo en su cabeza de sector -SEDATU- y la CONAVI, deberá considerar la necesidad de desplegar un trabajo que va más allá de la sola asignación de recursos, para apoyar el fortalecimiento de las capacidades locales para identificar instrumentos eficaces de gestión de la tierra, la capacidad para estructurar y financiar

proyectos urbanos y/o la estructura institucional necesaria para ejecutar proyectos de renovación urbana.

Solamente de esa manera será posible que el FONHAPO a través del Programa a la Vivienda contribuya al logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y en particular al número 11: Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles.

1.5 Árbol del Problema



Causas del problema

El rezago en materia de vivienda responde a un sin número de factores, identificar los más importantes determinará las causas del problema central. Aunque las causas pueden ser muchas y muy variadas, es necesario centrarse en las más importantes.

Bajos ingresos⁵

Los hogares de bajos ingresos son los que tienen mayores probabilidades de habitar viviendas en estado precario. Esto ocurre principalmente a hogares en situación de pobreza, en las cuales los ingresos per cápita no les permiten ahorrar lo suficiente para poder acceder a un patrimonio o destinar una porción de su gasto a mejoras habitacionales. En el caso de la medición de pobreza, con la finalidad de valorar la suficiencia del ingreso de la población, el CONEVAL construyó la Línea de Bienestar y la Línea de Bienestar Mínimo. La primera es el valor de referencia que permite conocer si el ingreso de una familia cubre sus necesidades alimentarias y no alimentarias (gastos en salud, vestido, vivienda, transporte y educación), mientras que la segunda ayuda a identificar a la población que, aun si hiciera uso de todo su ingreso, no podría adquirir una canasta básica de alimentos.

En 2016, las personas con ingreso inferior a la Línea de Bienestar representaban 50.6 por ciento de la población total, mientras que en 2014 fueron 53.2 por ciento. Con relación a las personas con ingreso inferior a la Línea de Bienestar Mínimo, el porcentaje también presentó variaciones a la baja entre 2014 y 2016. En 2016, representaron el 17.5 por ciento de la población total (21.4 millones de personas) y en 2014, 20.6 por ciento, es decir 24.6 millones de personas).

Medición de la pobreza, Estados Unidos Mexicanos, 2010-2016
Porcentaje, número de personas debajo de la Línea de Bienestar

Indicadores	Porcentaje				Millones de personas			
	2010	2012	2014	2016	2010	2012	2014	2016
Población con ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo	19.4	20.0	20.6	17.5	22.2	23.5	24.6	21.4
Población con ingreso inferior a la línea de bienestar	52.0	51.6	53.2	50.6	59.6	60.6	63.8	62.0

Fuente: Estimación CONEVAL con base en la MCS-ENIGH 2010, 2012, 2014 y 2016.

Es decir, en 2016 cinco de cada diez personas no contaban con los recursos suficientes para adquirir los bienes y servicios que se requieren para satisfacer sus necesidades (canasta no alimentaria) y dos de cada diez no contaban con ingresos suficientes para adquirir la canasta alimentaria.

⁵ Diagnóstico de las necesidades y rezago en materia de vivienda de la población en pobreza patrimonial, GEA, 2009, con actualización de la Medición multidimensional de la pobreza 2016, CONEVAL.

Los bajos ingresos de los hogares provocan que éstos tengan que elegir entre satisfacer sus necesidades básicas de alimentación, vestido, salud, pago de servicios de vivienda, limpieza, cuidado personal y educación básica, y sus necesidades de ahorrar para mejorar la vivienda o dar el enganche para una nueva. En los hogares más pobres, las primeras necesidades tienen prioridad y ocupan la mayor parte del ingreso disponible, por lo que las necesidades de ahorro para mejoramiento, ampliación o compra de vivienda nueva se quedan relegadas.

Baja accesibilidad a financiamientos habitacionales para la población en pobreza.⁶

El acceso al crédito habitacional, sobre todo para la adquisición de vivienda nueva, es muy reducido para los hogares de bajos ingresos, sobre todo para los que viven en la informalidad y que por lo tanto no tienen acceso a un crédito dentro de sus prestaciones laborales.

En el documento “Benchmarking de las finanzas en México” elaborado por Pro-Desarrollo (2008), se afirma que las micro financieras tienen más de 15 millones de clientes, de los cuales 80 por ciento son mujeres y 62 por ciento viven en zonas rurales.

Se calcula que por lo menos 13 por ciento de las SOFOMES otorgan créditos para la compra o mejora de vivienda, los plazos que otorgan para pagar los créditos van de 8 meses a dos años, la forma de pago es mensual y muchas piden garantías.

En todo el país existe un alto porcentaje de la población que por ser informales (37%), pobres o por no tener propiedades para utilizar como colateral no puede tener acceso al crédito para compra de vivienda. Este problema se acentúa en las zonas rurales. De acuerdo con la Medición de la Pobreza 2016, el 58.2 por ciento de la población rural se considera en pobreza, en el ámbito urbano el porcentaje es de 39.2 por ciento. De la Población Económicamente Activa (PEA) el 57.8 por ciento es informal; y el 45.1 por ciento⁷ de la población no dispone de las escrituras o tenencia de la vivienda, con esto, en ambas regiones se dan las condiciones para que la población objetivo de las instituciones de

⁶ Diagnóstico de las necesidades y rezago en materia de vivienda de la población en pobreza patrimonial, GEA, 2009.

⁷ Indicadores complementarios del Módulo de Condiciones Socioeconómicas del INEGI, 2014.

crédito se reduzca considerablemente, lo cual en las zonas rurales también se acentúa por la falta de presencia de sucursales de instituciones financieras.

Medición de la pobreza, Estados Unidos Mexicanos, 2016
Porcentaje, número de personas y carencias promedio por indicador de pobreza, según lugar de residencia

Indicadores	Porcentaje				Millones de personas				Carencias promedio			
	2010	2012	2014	2016	2010	2012	2014	2016	2010	2012	2014	2016
Población en situación de pobreza												
Rural	64.9	61.6	61.1	58.2	17.2	16.7	17.0	16.5	3.2	2.9	2.8	2.6
Urbano	40.4	40.6	41.7	39.2	35.6	36.6	38.4	36.9	2.3	2.1	2.1	2.0

Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2010, 2012, 2014 y 2016.

Por otro lado, existen otras instituciones de crédito como son las micro financieras, que otorgan, entre otros servicios, préstamos para la ampliación y mejoramiento de vivienda. Debido a que el tamaño del crédito que proporcionan estas instituciones se encuentra entre \$2,000 y \$15,000, sí aceptan como clientes a los trabajadores informales y a los pobres. De hecho, en los últimos años, las micro financieras se han multiplicado en el país, llegando a cada vez más localidades, tanto rurales como urbanas, dedicadas a los créditos y microcréditos personales para la población de escasos recursos. De acuerdo con la CONDUSEF, en 2007 existían más de 680 SOFOMES, de las cuales más de 250 estaban dedicadas a los créditos y microcréditos personales para la población de escasos recursos.

La mayoría de las micro financieras no exigen comprobantes de ingreso, pero sí tienen algunos requisitos que deben de cumplirse, tales como: antigüedad en la micro financiera, historial de cumplimiento de pagos, colateral social (grupos co-responsables), títulos de propiedad, aval, credencial de elector o comprobante domiciliario. Los requisitos varían de unas a otras, pero en general pueden cumplirse por una amplia proporción de la población urbana y rural.

A pesar del crecimiento de la cobertura de instituciones de crédito, el problema del crédito para la compra de vivienda persiste, y el crédito para mejoramiento o ampliación aún no tiene cobertura universal. Esto ocurre porque las micro financieras se encuentran con problemas que limitan su expansión, tales como la accesibilidad a las zonas lejanas, la poca

densidad poblacional, la pobreza extrema y la falta de garantías de cobro sin incurrir en costos mayores al monto de la ganancia del crédito en las zonas rurales, así como la falta de colaterales que afecta tanto a las localidades rurales como urbanas. Todo esto se traduce en atención a menor población y en tasas de interés prohibitivas para un segmento importante de los más pobres.

Falta de incentivos para la construcción y mejoramiento de viviendas para la población en condiciones de pobreza.

La demanda por vivienda digna para los pobres depende del ingreso de los hogares y del precio que estén dispuestos a pagar por una vivienda. En el caso de la población en situación de pobreza, no existe la capacidad económica ni el acceso a crédito para poder acceder al mercado de viviendas dignas al precio por el que los constructores están dispuestos a venderlas. Esto provoca que, “desde el punto de vista de la demanda, exista un déficit habitacional permanente y acumulativo, en donde las necesidades rebasan a la producción y abastecimiento de viviendas” (González, 2003).

Por otro lado, el precio de venta de casas de los desarrolladores de vivienda digna para la población de bajos recursos debe de ser tal que cubra los costos de producirla; por lo tanto, si no hay una población que pueda pagar los precios que superen los costos de producción, los desarrolladores no construirán esas viviendas.

En las zonas rurales, la oferta de vivienda digna es aún menor que en las zonas urbanas, ya que, aunque el precio de los terrenos es mucho menor, los costos de construcción son tales que la población, con una concentración de pobreza de 58.2 por ciento, no puede pagar el precio de una vivienda digna.

Los costos de construir en zonas rurales se relacionan con la baja demanda y con la dispersión de la población, ya que, ante este escenario, las compañías constructoras no pueden tomar ventaja de las economías a escala de los grandes desarrollos habitacionales que les permiten reducir costos y precios.

Otras razones por las que los costos de construir en zonas rurales pueden aumentar son: la infraestructura carretera inadecuada para tener acceso a la zona, la dispersión de la población, la inseguridad de algunas áreas (robos de materiales o asaltos), inadecuada o nula aplicación de la ley en casos de cobranza de deudas, problemas de derechos de propiedad en terrenos adquiridos por las empresas constructoras, o choques culturales con grupos indígenas, entre otros.

Autoconstrucción deficiente de las viviendas

La autoconstrucción es una forma de construcción mediante la cual una familia, ya sea sola o en coordinación con sus vecinos, se abocan a construir su propia vivienda, avanzando en la medida en que van progresivamente disponiendo de recursos. La motivación más frecuente es la falta de dinero.

De acuerdo con la ENIGH 2014, del total de viviendas a nivel nacional, el 20% fueron edificadas a través de un proceso de Autoconstrucción.

La autoconstrucción por sí misma es una valiosa forma de colaboración de los hogares en la mejora de su propia vivienda; sin embargo, el problema se presenta cuando ésta da como resultado viviendas deficientes.

La autoconstrucción deficiente es una de las causas por las que la población vive en condiciones precarias. Ésta se relaciona con la elección de materiales inadecuados para la zona o clima en donde se encuentre la vivienda y con la construcción de las viviendas por sus propios habitantes, muchas veces sin capacitación, lo que se traduce en un proyecto sin planeación o conocimiento de las prácticas más adecuadas, eficientes y seguras.

Como en los casos anteriores, los bajos ingresos y los altos costos de construcción son causas directas del problema. En este caso, la combinación de ambos elementos impide contratar mano de obra calificada y adquirir materiales adecuados, lo que se traduce en una autoconstrucción deficiente. Por lo que la relación entre la pobreza y autoconstrucción deficiente es evidente.

Otra causa importante que lleva a la autoconstrucción deficiente, tanto en zonas rurales como urbanas, es la limitada o nula capacitación de los miembros de una vivienda para poder llevar a cabo la construcción de sus propios hogares ante una situación de pobreza que les impide contratar a un especialista. Esta falta de capacitación va desde no saber cómo aprovechar mejor los materiales de la zona, hasta el desconocimiento total sobre el uso eficiente de los recursos de construcción y las normas básicas de seguridad que cualquier vivienda debe tener. El acceso a materiales adecuados para la autoconstrucción, independientemente del costo, es un problema en algunas zonas rurales alejadas, en donde la precaria situación de los caminos hace imposible el transporte de los mismos. Un ejemplo claro se puede observar en la sierra de Guerrero en donde existen poblados que quedan aislados por meses debido a la desaparición de los caminos durante las temporadas de lluvia.

En algunas zonas indígenas, la autoconstrucción de las viviendas se lleva a cabo siguiendo los lineamientos de edificación que el pueblo ha utilizado por años, incluso por siglos. Este proceso tiene ventajas y desventajas que deben de ser consideradas para que posean los elementos mínimos para el bienestar de los hogares.

Ventajas	Desventajas
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Máximo aprovechamiento de los materiales de la zona ➤ Profundo conocimiento sobre las necesidades de vivienda derivadas del clima y condiciones propias del lugar. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Uso de materiales o formas de construcción que pueden ser dañinos para la salud, ➤ Mala administración del espacio, como la construcción de zonas para cocinar en el mismo cuarto en donde duermen las personas y ➤ Falta de servicios sanitarios adecuados para el hogar.

Insuficiente infraestructura básica

El limitado acceso a infraestructura básica, como agua potable, electricidad y drenaje, es un problema a nivel nacional que se acentúa en las zonas rurales y en los cinturones de miseria

que rodean las ciudades que han sufrido un crecimiento descontrolado y carente de planeación. Los gobiernos en sus diferentes niveles son responsables de proveer estos servicios y lo han intentado con cierto éxito, lo que ha logrado reducir estas necesidades en forma significativa en los últimos 15 años.

Medición de la pobreza, Estados Unidos Mexicanos, 2016
Porcentaje y número de personas, 2010-2016

Indicadores	Porcentaje				Millones de personas			
	2010	2012	2014	2016	2010	2012	2014	2016
Población en situación de pobreza								
Carencia por acceso a los servicios básico en la vivienda	22.9	21.2	21.2	19.3	26.3	24.9	25.4	23.7

Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2010, 2012, 2014 y el MEC 2016 del MCS-ENIGH.

De acuerdo con el CONEVAL en el 2016, el 19.3 por ciento de la población tiene carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda.

En las zonas urbanas, la ausencia de servicios públicos tiene una alta relación con los asentamientos irregulares y con problemas de coordinación entre los desarrolladores y las autoridades encargadas de proveer de servicios públicos, lo cual se relaciona con ineficiencias dentro de la administración pública, y la no aplicación de las normas de construcción e incluso con la corrupción.

Por otro lado, la diferencia de acceso a infraestructura social básica en zonas rurales y urbanas obedece en parte, a la baja densidad de la población rural, ya que, aunque el gobierno es responsable de hacer llegar a todos los habitantes los servicios básicos, sus recursos son limitados y tiene que priorizar a las comunidades en donde se beneficiará a un mayor número de personas. Esto provoca que las poblaciones con menor número de habitantes y mayor dispersión sigan a la espera de recibir servicios para la mayoría de la población. Además, el costo per cápita de proveer infraestructura básica a poblados muy pequeños se eleva considerablemente.

Adicionalmente, los asentamientos irregulares en las zonas rurales, en especial aquellos en zonas prohibidas por su vulnerabilidad a desastres naturales, tienen mucha menor probabilidad de recibir servicios básicos, los cuales en principio ya escasean en la zona. Éste es un problema difícil de resolver, ya que al proveer de servicios a zonas que pudieran

considerarse de alto riesgo, o que surgieron a base de invadir propiedad privada o pública, se podrían estar creando incentivos erróneos que perpetúen estas prácticas.

Asentamientos irregulares urbanos y rurales

Los asentamientos irregulares son lugares en donde se establece una persona o una comunidad y que no están dentro de los reglamentos o normas establecidas por las autoridades encargadas del ordenamiento urbano o rural.

De acuerdo con Mollá (2006), para las personas en pobreza y en la informalidad, “sin medios para acceder al mercado formal de vivienda, la única alternativa la ofrece el suelo barato, que sólo se puede obtener, ante la escasa oferta de vivienda pública para sectores de bajos ingresos, por la vía del crecimiento ilegal.”

Los principales factores que inciden en la formación de los asentamientos irregulares son: la necesidad de suelo de la población migrante; la falta de normatividad suficiente y eficiente en cuanto a la ordenación del territorio y su incorrecta aplicación; la falta de conciencia y sensibilidad de la propia sociedad que deja toda la responsabilidad al gobierno y la especulación que se da con tierras ejidales, son los factores que inciden en la formación de los asentamientos irregulares.

En las ciudades, estos asentamientos se caracterizan por ser establecimientos espontáneos sin reconocimiento ni derechos legales, expandiendo los bordes de las ciudades en terrenos marginados que están dentro de los límites de las zonas urbanas.

En las zonas rurales, esta situación se relaciona con los establecimientos ilegales en zonas prohibidas o peligrosas, o con los establecimientos irregulares en zonas ejidales. Por ejemplo, los establecimientos irregulares en zonas ejidales se dan cuando el ejidatario, unilateralmente, decide fraccionar y vender su parcela sin observar ni una normatividad al respecto. Esto da lugar a la falta de títulos de propiedad de las viviendas de los hogares que aún no se han regularizado.

Uno de los problemas con los asentamientos irregulares rurales y urbanos radica en que esto provoca la existencia de viviendas en estado precarios por la falta de incentivos para invertir, ya que, si la propiedad no es protegida por la ley y el gobierno, ésta, generalmente, no será mejorada, mantenida o ampliada. Esto se debe a que es riesgoso utilizar una parte importante de los ahorros del hogar en una vivienda en donde existe una alta posibilidad de evacuación, de daño por desastre natural o de no poder ser revendida. Adicionalmente, como ya se mencionó con anterioridad, gran parte del problema de acceso a servicios públicos se concentra en los asentamientos irregulares.

Como un ejemplo la ciudad de México en 10 años, de 1990 al 2000, expulsó a un millón 300 mil habitantes. Esto se tradujo en que esta población, fundamentalmente pobre, se asentara en el área metropolitana de la ciudad de México, en las zonas irregulares. Aunque no hay estudios empíricos que lo confirmen, documentos oficiales suelen afirmar que el 66 por ciento de las tierras que rodean a las ciudades mexicanas son ejidales o comunales.

Se tienen datos más confiables para el Distrito Federal, donde en 1940, el 87 por ciento del desarrollo urbano se daba sobre suelo de propiedad privada, mientras que el 13 por ciento restante ocurría sobre terrenos de propiedad social. Para 1970, el 65 por ciento del crecimiento se concentraba en ejidos y 35 por ciento sobre propiedades particulares. Esta tendencia continuó y se estima que para 2001, las presiones de desarrollo urbano se orientaban a tierras que son 88 por ciento ejidales y comunales y sólo 12 por ciento privadas.

Aunque no se pueden dar datos de otras ciudades, se puede afirmar que procesos similares se están desarrollando en los múltiples centros urbanos del país.

El proceso de ocupación de los asentamientos irregulares en zonas ejidales no sigue la normatividad y continúa su propia lógica y procesos. Estos asentamientos crecen de manera espontánea e incontrolada en el territorio, con total ausencia de planeación y diseño urbano a nivel de conjunto y configuran la frontera entre lo rural y urbano, que más bien tiene la forma de una “franja o banda”. En dicha frontera, el suelo sigue siendo parcialmente destinado a la agricultura, pero en parcelas pequeñas pues los ejidatarios y comuneros las han subdividido entre sus hijos y/o las han puesto a la venta en lote.

Según lo observado, estas franjas tienen una densidad promedio de 1 a 20 viviendas por hectárea, ubicadas en lotes que van de 1,000 a 10,000 m.

Normalmente, estos asentamientos adquieren la forma que los expertos llaman de “plato roto” en la que cada subdivisión atomizada o lotificación de parcelas es independiente de la colindante y los une solamente el camino que les da acceso, lo que resulta en una masa urbana amorfa.

El INEGI a pesar de contar con una cobertura casi total de las viviendas del país a través de los Censos y Conteos de Población y Vivienda, no registra si las viviendas se encuentran ubicadas en suelo irregular. La Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) de 1992 a 2002 preguntaba si las viviendas eran propias (totalmente pagadas) y se situaban en terrenos en asentamientos irregulares, sin embargo, sus resultados no fueron tan confiables puesto que en 1992 reportó que el 1.7 por ciento de las viviendas propias se encontraban en suelo irregular, mientras que en 2002 el porcentaje fue de sólo 0.7 por ciento, cifras que no guardan verosimilitud con la magnitud de la problemática.

48

Si bien no se consideró aquellas viviendas que no estaban totalmente pagadas, pero sí se encontraban sobre suelo irregular, las cifras arrojadas por la ENIGH de los años en cuestión siguen siendo muy pequeñas⁸.

Efectos del problema

Hacinamiento y Violencia Intrafamiliar

Como la definición del problema central lo indica, el hacinamiento es un elemento característico de las viviendas en estado precario que puede traer consigo efectos importantes sobre la dinámica familiar.

⁸ Diagnóstico sobre la falta de certeza jurídica en hogares urbanos en condiciones de pobreza patrimonial en asentamientos irregulares, SEDESOL, 2010.

Los dos factores que más se ven alterados por el hacinamiento son la privacidad y la circulación pues ambos contribuyen a que se tejan relaciones emocionalmente sanas. De acuerdo con la revisión literaria, se llegó a los siguientes hallazgos:

- 🏠 Se encontró una relación significativa entre hacinamiento y maltrato infantil, aunque también existían otras variables significativas, Sidebotham y Heron (2002).
- 🏠 Con base en un estudio cualitativo, Reynolds, Robinson y Díaz (2004) encontraron una relación entre hacinamiento y estrés, tensión, rompimiento familiar, ansiedad, depresión, falta de privacidad, principalmente para los adolescentes y las parejas, patrones de sueño irregulares.
- 🏠 Otras investigaciones, Iglesias (1993), y Puga (1983) han demostrado, además, la relación entre situaciones de hacinamiento y bajo rendimiento escolar, tasa delictiva de menores y en general, como generadoras de una "cultura de la calle".
- 🏠 El hacinamiento aumenta el estrés y disminuye las defensas naturales de la gente, debido a que las personas se "estorban" entre sí y hay mayor probabilidad y riesgo de adquirir infecciones respiratorias y enfermedades transmitidas por contacto directo y es causa de situaciones de violencia doméstica al igual que el abuso sexual.

Viviendas construidas con materiales inadecuados y daños a la salud

De acuerdo con la Organización Mundial de la Salud (OMS), las viviendas insalubres pueden provocar enfermedades transmisibles, enfermedades no transmisibles y trastornos psicológicos.

La relación entre las características de las viviendas y la salud de sus habitantes es el efecto más documentado en el tema de vivienda en rezago, entre algunos de los hallazgos importantes al respecto se encuentran los siguientes:

- 🏠 Se encontró evidencia de una pequeña relación entre hacinamiento y enfermedades respiratorias de los niños y adultos. Marsh et al. (1999), Baker et al. (1998) y Mann et al. (1992).
- 🏠 Se encontró evidencia de una relación entre casas húmedas y con moho con enfermedades respiratorias. Platt et al. (1989) y Howden Chapman, P. et al. (2004).
- 🏠 Se encontró relación entre hacinamiento y meningitis en los niños. Clements et al. (1995), Baker et al. (2000) y Stanwell-Smith et al. (1994).

- 🏠 Se encontró evidencia de una relación entre hacinamiento y tuberculosis. Drucler et al. (1994).
- 🏠 La humedad y el hacinamiento se han relacionado significativamente con problemas de salud mental, tales como síntomas psiquiátricos, irritación, baja autoestima y ataques nerviosos. Hunt (1997), Gove et al. (1979), y Gove and Hughes (1983) encontraron que las viviendas con necesidades presentan un porcentaje levemente mayor de problemas de salud.

Indicadores de una vivienda insalubre			
Factor principal de riesgo	Enfermedades transmisibles	Enfermedades no transmisibles	Desordenes psicosociales
Defectos en la construcción de la vivienda	<ul style="list-style-type: none"> • Debido a insectos vectores • Debido a roedores • Geohelmintiasis • Debido a excretas de animales • Debido a mordeduras de animales • Delacionadas con el hacinamiento 	<ul style="list-style-type: none"> • Inducidas por el polvo y la humedad • Heridas • Quemaduras 	<ul style="list-style-type: none"> • Neurosis • Violencia • Delincuencia y vandalismo • Abuso de alcohol y drogas
Deficiencias en el abastecimiento de agua	<ul style="list-style-type: none"> • Enfermedades huiricas fecales orales • Enfermedades no fecales orales • Enfermedades relacionadas con el agua e insectos vectores 	<ul style="list-style-type: none"> • Enfermedades del corazón • Cáncer 	
Deficiencias de saneamiento	<ul style="list-style-type: none"> • Enfermedades fecales orales • Geohelmintiasis • Teniasis • Helminthiasis relacionados con el agua • Debido a insectos vectores • Debido a roedores 	<ul style="list-style-type: none"> • Cáncer del estómago 	
Combustible inadecuado y ventilación deficiente	<ul style="list-style-type: none"> • Infecciones respiratorias agudas 	<ul style="list-style-type: none"> • Efectos perinatales • Enfermedades del corazón • Enfermedades crónicas de pulmón • Cáncer de pulmón • Incendios y quemaduras 	
Disposición y recolección deficiente de la basura	<ul style="list-style-type: none"> • Debido a insectos vectores • Debido a roedores 	<ul style="list-style-type: none"> • Heridas • Quemaduras 	
Preparación deficiente de los alimentos y almacenamiento inadecuado de los mismos	<ul style="list-style-type: none"> • Enfermedades relacionadas con excretas • Zoonosis • Enfermedades debidas a toxinas microbio kígicas 	<ul style="list-style-type: none"> • Cáncer 	
Ubicación inadecuada (cercano a zonas de mucho tráfico, zonas industriales, etc.)	<ul style="list-style-type: none"> • Enfermedades relacionadas con las excretas de contagio aéreo • Aumento del riesgo de enfermedades respiratorias infecciosas 	<ul style="list-style-type: none"> • Enfermedades crónicas de pulmón • Enfermedades del corazón • Cáncer • Enfermedades neurológicas y reproductivas • Heridas 	<ul style="list-style-type: none"> • Desordenes orgánicos psiquiátricos debido a químicos industriales • Neurosis

Fuente: Adaptado de WHO, Health and Environment in Sustainable Development: Five years after the Earth Summit, Executive Summary, Geneva, June 1997 (Table 4.18 Indicators of unhealthy housing conditions) que esta basado en Mara, D.D y Albaster GP (1995) An environmental classification of housing-related diseases in developing countries. Journal of tropical medicine and hygiene. 98: 41-51.

Habitar en zonas marginadas y/o periféricas

Gino Germani (1980) en referencia al nivel descriptivo, explica como en América Latina el término “marginalidad” se relaciona con el crecimiento de las ciudades, cuya consecuencia es que en la periferia de las mismas se encuentren concentradas grandes masas de población en busca de empleo, desempeñando actividades de baja productividad (comúnmente en el sector informal); situación originada por el éxodo campo-ciudad, actores sociales

que deciden salir de su lugar de origen en búsqueda de mejores condiciones de vida. A causa de la construcción de hogares informales, los servicios no están al alcance de las personas. Esto obliga a que se obtengan por los medios necesarios, el acarreo de agua y el robo de luz son constantes.

Por otro lado, la falta de educación y conocimiento de la población es la causa principal del aumento constante del crecimiento poblacional, así, un mayor número de viviendas es requerido por estas comunidades. En la mayoría de los casos, al único medio al que pueden recurrir para la obtención de la vivienda es la autoconstrucción, sin importar la escasez de servicios, equipamiento urbano y la obtención ilegal de terrenos. El apoderamiento de terrenos y de vías aumenta la mancha urbana.

Esto afecta directamente a los planes de desarrollo urbano y a los sectores de transporte, medio ambiente y desarrollo social, siendo cada vez más difícil de tener alcance en todas las comunidades y proporcionar los servicios necesarios.

Uno de los principales problemas es el enorme crecimiento incontrolado de la mancha urbana, lo que ocasiona la falta de infraestructura en las zonas hacia donde crece la mancha, el descontrol de los programas de desarrollo urbano de cada ciudad, así como aspectos sociales que se hacen característicos de esas zonas como la delincuencia y el vandalismo. Habitar en zonas marginadas y/o periféricas es un efecto del limitado acceso a opciones de vivienda que se observa en el ámbito urbano.

La mala planeación del crecimiento de las ciudades, la falta de acceso a opciones de vivienda, la pobreza urbana y el reducido mercado crediticio para los pobres provocan que los hogares habiten en asentamientos irregulares, en cinturones de pobreza o zonas marginadas urbanas. La demanda principal de estos espacios es la construcción de calles, la cual, junto con la demanda de acceso a la ciudad, expresa la necesidad de integrarse con los mercados de trabajo, y de bienes y servicios de la ciudad. Sin calles no se puede circular por las zonas marginadas el transporte público, los camiones de basura, las ambulancias y las patrullas, lo cual restringe el acceso a oportunidades laborales, al elevar el costo de transporte, a servicios públicos y a seguridad.

Las siguientes demandas se relacionan con el acceso a servicios básicos, como el agua, drenaje y luz, los cuales no tienen cobertura completa en estas zonas. Esto se traduce en contaminación, insalubridad, inundaciones e inseguridad, entre otros problemas. Otra de las demandas más importantes se refiere a la falta de seguridad en las zonas marginadas, la cual se relaciona con el aislamiento, la ausencia de autoridades, la falta de empleo y la pobreza.

La resolución de los problemas de tenencia de la tierra es otro de los problemas que se evidencian en las entrevistas a los habitantes de los barrios, ya que para algunos programas sociales y para el acceso a infraestructura básica, este puede ser un requisito para otorgar algún tipo de apoyo.

El conjunto de estas necesidades no resueltas en las zonas pobres urbanas lleva a afectar la calidad de vida de sus habitantes.

Mayor vulnerabilidad ante desastres naturales

El cuarto de los principales efectos de las carencias de vivienda es una mayor vulnerabilidad ante desastres naturales.

En un futuro próximo, cerca del 80 por ciento de la población de América Latina va a vivir en zonas urbanas. Entonces, no sólo en las capitales, pero sobre todo en las ciudades secundarias e intermedias ocurrirá el crecimiento de la población urbana, lo que quiere decir que los futuros desastres serán urbanos, los riesgos de desastres aumentarán y sus consecuencias podrán ser más importantes en daños humanos y materiales (construcción, infraestructura, etc.). La problemática del desastre está fuertemente ligada a la problemática de la urbanización y lo será más en el futuro. La causa de este fenómeno que se aceleró desde el principio de los años ochenta, es doble, debido a un fuerte crecimiento demográfico y a un importante flujo migratorio campo-ciudad para buscar mejores condiciones de vida. En los países de América Latina las altas concentraciones urbanas se ven afectadas particularmente por los desastres naturales en los sectores donde la población es más pobre.

Esta situación no sólo refleja la creciente pobreza urbana que aqueja a América Latina, sino también el hecho de que los asentamientos urbanos de los sectores de menos ingresos se ubican en áreas de alto riesgo, como a construcciones en zonas de preservación ecológica que aumentan el riesgo de desastre.

De acuerdo con la serie “Impacto socioeconómico de los desastres naturales”, publicado por el CENAPRED (2013), los desastres naturales en México “se magnifican por una elevada vulnerabilidad que afecta a la sociedad y a la economía y que se deriva de un conjunto de factores”. Entre los factores que aumentan la vulnerabilidad se encuentran: la insuficiencia de medidas preventivas y de mitigación al nivel de las regiones o zonas vulnerables, la falta de medidas que induzcan a una localización más segura de los asentamientos humanos, el manejo insuficiente de las cuencas hidrográficas y la operación de los sistemas de alerta temprana.

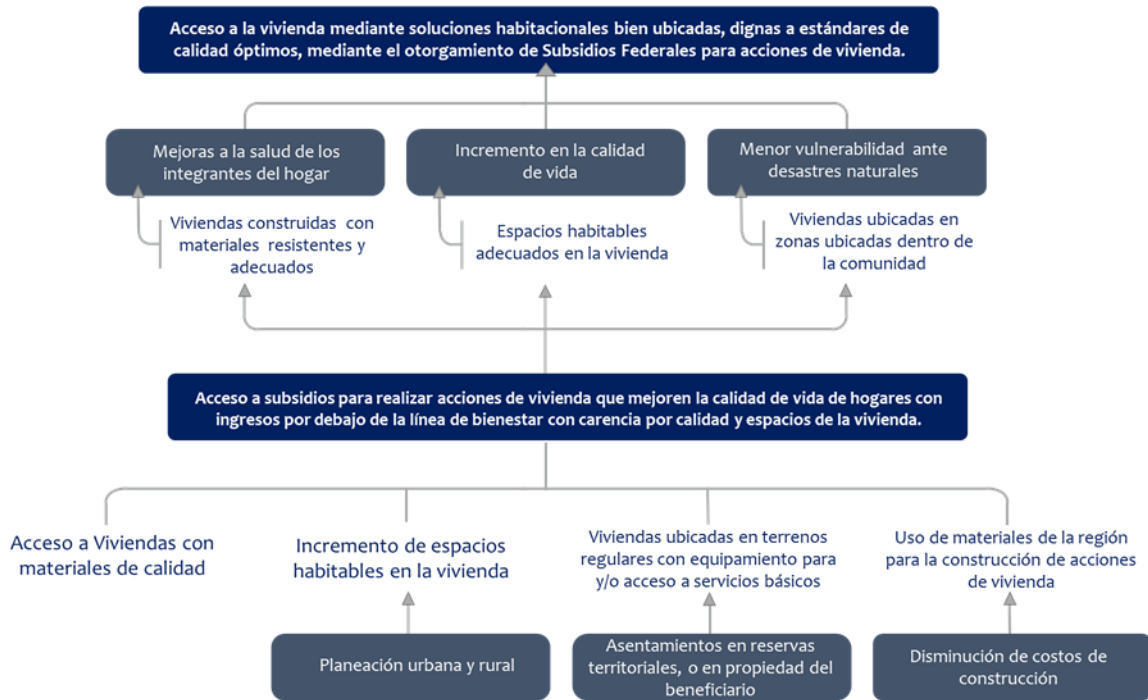
Los desastres naturales a los que más expuestos se ven los mexicanos son las inundaciones, deslaves, erupciones volcánicas, sequías, terremotos, huracanes e incendios forestales. Los problemas de acceso a opciones de viviendas dignas incentivan los asentamientos de la población en pobreza en zonas de alta vulnerabilidad, magnificando así las posibles consecuencias de un desastre natural en la zona. Estos hogares ponen en riesgo la vida de sus integrantes, su salud y su patrimonio.

En 2013 se presentó el efecto combinado de dos ciclones que generaron un intenso y prolongado temporal de lluvias, que fue provocado por el huracán Ingrid, en el golfo de México, y la tormenta tropical Manuel, en el océano Pacífico. La interacción de éstos constituyó un hecho histórico que no se presentaba desde 1958.

En 2013, de las 180 muertes atribuibles a ciclones tropicales, 157 fueron a causa de la interacción de los ciclones Ingrid y Manuel (87%). No se había tenido un nivel similar desde 1997, curiosamente por el impacto de Pauline en el estado de Guerrero. Cabe mencionar que, dentro de estos decesos, se consideran aquellos causados por deslizamientos de laderas, como es el caso de La Pintada, en Guerrero, donde perecieron 71 personas a causa de un agente detonador que motivo la declaratoria de desastre.

2. Objetivos

2.1 Árbol de Objetivos



2.2 Determinación de los Objetivos del Programa

Objetivo General

Contribuir a fomentar el acceso a la vivienda mediante soluciones habitacionales bien ubicadas, dignas y de acuerdo con estándares de calidad óptimos, mediante el otorgamiento de Subsidios Federales para acciones de vivienda.

Objetivo Específico

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, a través del otorgamiento de soluciones habitacionales con materiales de calidad.

2.3 Aportación del Programa a los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo y de la Institución

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) es el principal instrumento de planeación, ya que precisa las prioridades nacionales que se busca alcanzar con las acciones de gobierno mediante objetivos, estrategias y líneas de acción.

El PND busca llevar a México a su máximo potencial a través de cinco metas nacionales y tres estrategias transversales, las cuales cuentan con objetivos, estrategias, líneas de acción e indicadores, con base en los cuales encuentran sustento los programas derivados del PND.



El Programa de Apoyo a la Vivienda se alinea a la Meta Nacional Número 2, “México Incluyente” del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, que propone manejar el componente de pobreza por carencias para garantizar el ejercicio de los derechos sociales y cerrar las brechas de desigualdad social, y se alinea al objetivo 2.5 Proveer un entorno adecuado para el desarrollo de una vida digna, así como a 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 vivienda existente y el fomento de la adquisición de vivienda nueva, en el Programa Nacional de Vivienda 2014-2018, al Programa Nacional de Infraestructura 2014-2018 capítulo 6. Desarrollo Urbano y Vivienda, Objetivo “Impulsar el desarrollo Urbano y la

construcción de vivienda de calidad, dotada de infraestructura y servicios básicos, con el acceso ordenado del suelo”.

El Programa de Apoyo a la Vivienda contribuye al logro del objetivo 4 del PSDATU: Fomentar el acceso a la vivienda mediante soluciones habitacionales, dignas y de acuerdo con estándares de calidad internacional. Por ello, el objetivo implica hacer efectivo el ejercicio de los derechos sociales de todos los mexicanos, entre ellos, el acceso a una vivienda digna y de calidad.

Finalmente, el Programa contribuye de manera directa con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, en particular con el Objetivo de Desarrollo Sostenible 11, que establece “Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles”, y de manera específica con la meta 11.1, que señala que para 2030, será necesario “Asegurar el acceso de todas las personas a viviendas y servicios básicos adecuados, seguros y asequibles y mejorar los barrios marginales”.

Alineación con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible	
ODS 11:	Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles
Metas Globales:	11.1 De aquí a 2030, asegurar el acceso de todas las personas a viviendas y servicios básicos adecuados , seguros y asequibles y mejorar los barrios marginales.
Meta Nacional	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Para 2030, se habrán atendido en forma integral las necesidades habitacionales que existen en el país, garantizando el acceso a una vivienda digna para todos los mexicanos. ✓ A nivel vivienda, se fomentará la sostenibilidad mediante el uso de materiales que no afecten al medio ambiente, así como de tecnologías para el ahorro de energía y agua.
PEF 2018	✓ El PAV está vinculado y contribuye de manera directa al acceso a la vivienda y servicios adecuados, seguros y asequibles (Meta 11.1)

3. Cobertura

3.1 Identificación y caracterización de la Población Potencial

Población Potencial⁹

Son las personas 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, porque presenta insuficiencia del ingreso disponible para adquirir la canasta básica y alimentaria, y realizar los gastos necesarios en salud, vestido, vivienda, transporte y educación, así como por presentar su vivienda pisos de tierra, mala calidad en muros o techos, y/o hacinamiento.

De acuerdo con los criterios formulados por la CONAVI para el indicador de calidad y espacio de la vivienda incluyen dos subdimensiones: el material de construcción de la vivienda y sus espacios, elemento mínimos e indispensables de lo que define como una vivienda digna.

Con la finalidad de cuantificar a la Población Potencial del Programa, se considera que la unidad de análisis son las personas con ingresos por debajo de la línea de bienestar y con carencia por calidad y espacios de la vivienda, por lo que se procederá a estimar el número de personas a nivel nacional con carencia por calidad y espacios de la vivienda con ingresos por debajo de la línea de bienestar.

De acuerdo con el CONEVAL, en 2016 México tenía una población de 122 millones 871 mil personas, de las cuales el 50.6 por ciento tienen un ingreso inferior a la línea de bienestar y 12.0 por ciento presentan carencia por calidad y espacios en la vivienda.

Medición de la Pobreza, Estados Unidos Mexicanos, 2010-2016
Porcentaje y número de personas con Carencia de Calidad y Espacios en la vivienda y por debajo de la Línea de Bienestar

Indicadores	Porcentaje				Millones de personas			
	2010	2012	2014	2016	2010	2012	2014	2016
Carencia por calidad y espacios en la vivienda	15.2	13.6	12.3	12.0	17.4	15.9	14.8	14.8
Población con ingreso inferior a la línea de bienestar	52.0	51.6	53.2	50.6	59.6	60.6	63.8	62.0

Fuente: Estimación CONEVAL con base en la MCS-ENIGH 2010, 2012, 2014 y 2016.

⁹ Es el conjunto de la población que presenta el problema principal descrito en el árbol de problemas.

Asimismo, con el objeto de estimar el número de viviendas se considera el número de integrantes promedio del hogar, que de acuerdo con el INEGI (2017), para el 2015 fue de 4.1 personas, a fin de poder determinar el número de viviendas que requieren de un apoyo o subsidio del Programa para cubrir la carencia de todos los integrantes del hogar, siendo el beneficiario titular el jefe a o jefa de familia.

Con la población total de 2016 que considera Coneval, es decir los 122 millones 871 mil personas, se estima que equivalen a 29.9 millones de hogares.

Para realizar la **estimación de la población potencial** se consideró la base de datos del CONEVAL 2016:

1. Personas y Hogares con la Carencia de Calidad y Espacios en la Vivienda
2. Posteriormente se realizó un corte con la población y los hogares que se encuentran por debajo de la Línea de Bienestar

El resultado de esta operación identifica **11 millones 677 mil 290 personas** con carencia por calidad y espacios en la vivienda que, de acuerdo con sus ingresos se ubican por debajo de la Línea de Bienestar, equivalentes a **2 millones 386 mil 545** hogares que representan la Población **Potencial de FONHAPO**.

Población con Carencia por Calidad y Espacios en la Vivienda y por debajo de la Línea de Bienestar, 2016
Número de Personas y Hogares

Indicadores	Personas	Hogares
	2016	2016
Programa de Atención a la Vivienda		
Población Potencial	11,677,290	2,386,545

Fuente: Estimaciones propias con base en CONEVAL 2016

Distribución Geográfica

De acuerdo con la información del CONEVAL 2016, los cinco estados que concentran los mayores porcentajes de población con carencia por calidad y espacio en la vivienda son: Guerrero (33.6%), Chiapas (29%), Oaxaca (20.7%), Veracruz (20.3%) y Campeche (18.4%).

Distribución de la población con Carencia de Calidad y Espacios en la vivienda por entidad federativa, 2016

Entidad federativa	Porcentaje de la Población con:				
	Carencia por calidad y espacio en la vivienda	En viviendas con carencia por material de pisos	En viviendas con carencia por material de muros	En viviendas con carencia por material de techos	En viviendas con carencia por hacinamiento
Guerrero	33.60%	14.90%	4.20%	6.50%	28.30%
Chiapas	29.00%	11.80%	3.60%	0.80%	24.20%
Oaxaca	20.70%	13.40%	7.20%	1.20%	17.40%
Veracruz	20.30%	6.80%	4.80%	1.70%	12.90%
Campeche	18.40%	3.00%	2.60%	0.80%	17.90%
Yucatán	18.30%	1.70%	2.20%	1.80%	16.30%
Quintana Roo	18.00%	2.40%	1.60%	3.30%	18.60%
Michoacán	16.00%	5.90%	0.80%	5.30%	9.30%
Baja California Sur	14.10%	4.10%	1.40%	1.40%	10.90%
San Luis Potosí	14.00%	5.60%	3.10%	0.60%	7.30%
Puebla	13.80%	5.70%	1.00%	3.70%	12.30%
Morelos	13.60%	3.90%	1.80%	2.10%	9.50%
Tabasco	11.70%	3.70%	4.50%	0.30%	12.20%
Tlaxcala	10.60%	2.00%	0.20%	0.80%	8.10%
México	10.10%	1.90%	0.30%	2.20%	7.70%
Hidalgo	9.60%	3.20%	1.30%	0.90%	6.90%
Baja California	9.30%	1.10%	1.10%	0.60%	5.20%
Colima	9.20%	2.40%	1.10%	0.80%	9.10%
Guanajuato	8.90%	2.00%	0.30%	0.30%	7.60%
Tamaulipas	8.90%	1.50%	0.90%	0.70%	6.40%
Sonora	8.80%	2.60%	1.60%	1.80%	6.70%
Querétaro	8.50%	1.50%	0.30%	0.20%	7.10%
Sinaloa	8.30%	2.90%	1.50%	2.50%	8.40%
Jalisco	7.70%	1.60%	0.20%	0.40%	6.30%
Nayarit	7.60%	3.90%	1.00%	2.90%	8.70%
Durango	5.70%	4.30%	0.40%	1.40%	6.40%
Coahuila	5.10%	0.70%	0.20%	0.30%	3.50%
Chihuahua	4.90%	1.80%	0.30%	0.50%	5.50%
Ciudad de México	4.90%	0.50%	0.30%	1.10%	5.60%
Aguascalientes	4.80%	0.80%	0.10%	0.10%	4.70%
Nuevo León	4.50%	0.80%	0.30%	0.20%	3.20%
Zacatecas	4.30%	1.20%	0.10%	0.30%	4.80%

Fuente: Estimación CONEVAL con base en la MCS-ENIGH 2016.

El análisis de la distribución del hacinamiento por entidad federativa posiciona a Guerrero (28.3%), Chiapas (24.2%), Quintana Roo (18.6%), Campeche (17.9%) y Oaxaca (17.4%) como las cinco entidades que mayor porcentaje de población en esta condición.

Distribución de la población con Carencia de Calidad y Espacios en la vivienda por entidad federativa, 2016

Entidad federativa	Porcentaje de la Población con:				
	Carencia por calidad y espacio en la vivienda	En viviendas con carencia por material de pisos	En viviendas con carencia por material de muros	En viviendas con carencia por material de techos	En viviendas con carencia por hacinamiento
Guerrero	33.60%	14.90%	4.20%	6.50%	28.30%
Chiapas	29.00%	11.80%	3.60%	0.80%	24.20%
Quintana Roo	18.00%	2.40%	1.60%	3.30%	18.60%
Campeche	18.40%	3.00%	2.60%	0.80%	17.90%
Oaxaca	20.70%	13.40%	7.20%	1.20%	17.40%
Yucatán	18.30%	1.70%	2.20%	1.80%	16.30%
Veracruz	20.30%	6.80%	4.80%	1.70%	12.90%
Puebla	13.80%	5.70%	1.00%	3.70%	12.30%
Tabasco	11.70%	3.70%	4.50%	0.30%	12.20%
Baja California Sur	14.10%	4.10%	1.40%	1.40%	10.90%
Morelos	13.60%	3.90%	1.80%	2.10%	9.50%
Michoacán	16.00%	5.90%	0.80%	5.30%	9.30%
Colima	9.20%	2.40%	1.10%	0.80%	9.10%
Nayarit	7.60%	3.90%	1.00%	2.90%	8.70%
Sinaloa	8.30%	2.90%	1.50%	2.50%	8.40%
Tlaxcala	10.60%	2.00%	0.20%	0.80%	8.10%
México	10.10%	1.90%	0.30%	2.20%	7.70%
Guanajuato	8.90%	2.00%	0.30%	0.30%	7.60%
San Luis Potosí	14.00%	5.60%	3.10%	0.60%	7.30%
Querétaro	8.50%	1.50%	0.30%	0.20%	7.10%
Hidalgo	9.60%	3.20%	1.30%	0.90%	6.90%
Sonora	8.80%	2.60%	1.60%	1.80%	6.70%
Durango	5.70%	4.30%	0.40%	1.40%	6.40%
Tamaulipas	8.90%	1.50%	0.90%	0.70%	6.40%
Jalisco	7.70%	1.60%	0.20%	0.40%	6.30%
Ciudad de México	4.90%	0.50%	0.30%	1.10%	5.60%
Chihuahua	4.90%	1.80%	0.30%	0.50%	5.50%
Baja California	9.30%	1.10%	1.10%	0.60%	5.20%
Zacatecas	4.30%	1.20%	0.10%	0.30%	4.80%
Aguascalientes	4.80%	0.80%	0.10%	0.10%	4.70%
Coahuila	5.10%	0.70%	0.20%	0.30%	3.50%
Nuevo León	4.50%	0.80%	0.30%	0.20%	3.20%

Fuente: Estimación CONEVAL con base en la MCS-ENIGH 2016.

Características Demográficas

La revisión por lugar de residencia y género del jefe de familia de la población que presenta carencia por calidad y espacio en la vivienda muestra que, la mayor concentración de población con estas características se ubica en los estados de Campeche, Chiapas, Guerrero, Oaxaca y Quintana Roo. Lo anterior refuerza la idea de priorizar la atención de la población considerando la intensidad de la condición.

Porcentaje de la población con carencia por calidad y espacio en la vivienda

Entidad federativa	Tipo de localidad		Jefe de familia	
	Urbano	Rural	Hombre	Mujer
Aguascalientes	4.60%	9%	5.50%	5.10%
Baja California	6.80%	14%	7.30%	7.80%
Baja California Sur	13.90%	20%	13.80%	17.00%
Campeche	18.00%	29%	21.00%	20.40%
Coahuila	3.90%	9%	4.10%	5.20%
Colima	11.00%	14%	11.10%	12.00%
Chiapas	21.50%	42%	33.30%	25.90%
Chihuahua	5.40%	19%	6.90%	7.60%
Ciudad de México	6.60%	27%	6.70%	6.70%
Durango	6.20%	18%	9.60%	9.70%
Guanajuato	8.10%	13%	9.00%	10.40%
Guerrero	29.20%	51%	39.80%	33.40%
Hidalgo	6.60%	15%	10.80%	9.20%
Jalisco	7.00%	12%	7.50%	8.00%
México	9.30%	17%	10.20%	10.70%
Michoacán	13.90%	21%	16.60%	15.40%
Morelos	11.50%	20%	13.00%	12.80%
Nayarit	7.40%	22%	11.90%	11.50%
Nuevo León	3.60%	11%	3.90%	4.40%
Oaxaca	21.80%	36%	30.10%	26.60%
Puebla	13.70%	29%	18.50%	17.10%
Querétaro	6.20%	14%	8.50%	8.50%
Quintana Roo	19.40%	40%	22.20%	20.30%
San Luis Potosí	6.80%	25%	13.80%	11.30%
Sinaloa	8.20%	21%	11.40%	11.50%
Sonora	7.90%	23%	9.30%	10.80%
Tabasco	12.60%	21%	16.20%	15.70%
Tamaulipas	7.20%	18%	8.30%	8.60%
Tlaxcala	9.60%	12%	10.10%	10.00%
Veracruz	14.70%	28%	20.90%	17.40%
Yucatán	15.80%	34%	18.90%	18.30%
Zacatecas	4.70%	8%	6.20%	5.20%

Fuente: Estimación CONEVAL con base en la MCS-ENIGH 2016.

Por lugar de residencia, de acuerdo con la estimación de población potencial, ubicamos que el 60 por ciento de los hogares (1 millón 428 mil 300) se ubican en el ámbito urbano y el 40 por ciento se encuentran en el ámbito rural (958 mil 245 hogares).

De acuerdo con estimaciones propias, derivadas del procesamiento de la base de dato del CONEVAL 2016, se identificó que de la población potencial 562 mil 298 son **hogares indígenas**, es decir la que presentan carencia de calidad y espacios en la vivienda y se ubican por debajo de la línea de bienestar, los cuales se localizan principalmente en las siguientes entidades federativas: Oaxaca (18.4%), Chiapas (18%), Veracruz (13.9%), Guerrero (8.3%) y Puebla (8%).

Distribución de la Población Potencial con Carencia de Calidad y Espacios en la Vivienda y por debajo de la Línea de Bienestar, por entidad federativa, 2016

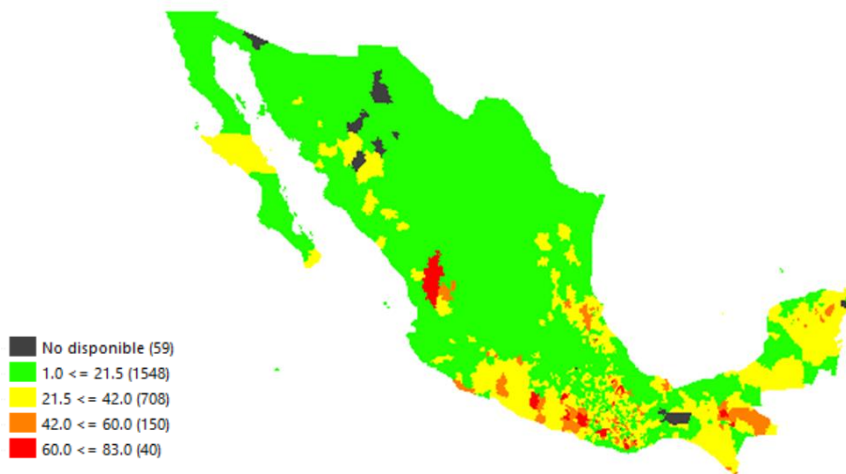
Entidad federativa	Hogares				Distribución Porcentual			
	Mujer	Hombre	Discapacidad	Indígena	Mujer	Hombre	Discapacidad	Indígena
Aguascalientes	1,751	6,330	1,456	0	0.3%	0.4%	0.5%	0.0%
Baja California	6,611	21,248	2,530	5,198	1.1%	1.2%	0.9%	0.9%
Baja California Sur	2,130	6,581	1,016	1,082	0.4%	0.4%	0.4%	0.2%
Campeche	5,597	18,496	4,275	4,631	1.0%	1.0%	1.5%	0.8%
Coahuila	5,252	14,585	2,582	166	0.9%	0.8%	0.9%	0.0%
Colima	3,500	9,031	1,361	451	0.6%	0.5%	0.5%	0.1%
Chiapas	41,030	187,654	16,861	101,379	7.0%	10.4%	6.0%	18.0%
Chihuahua	12,798	25,647	4,903	7,701	2.2%	1.4%	1.7%	1.4%
Ciudad de México	24,643	57,639	4,359	7,278	4.2%	3.2%	1.6%	1.3%
Durango	2,351	12,848	2,423	259	0.4%	0.7%	0.9%	0.0%
Guanajuato	19,583	41,099	7,666	2,421	3.4%	2.3%	2.7%	0.4%
Guerrero	53,612	147,534	15,348	46,769	9.2%	8.2%	5.5%	8.3%
Hidalgo	11,205	43,036	6,777	29,165	1.9%	2.4%	2.4%	5.2%
Jalisco	23,120	43,734	5,812	0	4.0%	2.4%	2.1%	0.0%
México	72,861	292,008	59,918	38,678	12.5%	16.2%	21.4%	6.9%
Michoacán	25,630	90,648	16,172	5,097	4.4%	5.0%	5.8%	0.9%
Morelos	10,071	28,290	5,604	5,988	1.7%	1.6%	2.0%	1.1%
Nayarit	4,586	14,244	3,413	8,036	0.8%	0.8%	1.2%	1.4%
Nuevo León	4,964	17,226	2,610	1,031	0.8%	1.0%	0.9%	0.2%
Oaxaca	50,515	146,642	24,275	103,664	8.6%	8.1%	8.7%	18.4%
Puebla	43,291	108,045	18,063	44,771	7.4%	6.0%	6.4%	8.0%
Querétaro	3,999	20,697	2,076	698	0.7%	1.1%	0.7%	0.1%
Quintana Roo	6,230	24,616	4,065	10,180	1.1%	1.4%	1.4%	1.8%
San Luis Potosí	14,168	39,012	9,213	18,639	2.4%	2.2%	3.3%	3.3%
Sinaloa	14,867	30,215	7,229	3,881	2.5%	1.7%	2.6%	0.7%
Sonora	10,383	26,457	5,085	4,519	1.8%	1.5%	1.8%	0.8%
Tabasco	13,827	32,476	7,338	2,734	2.4%	1.8%	2.6%	0.5%
Tamaulipas	8,891	25,851	2,539	0	1.5%	1.4%	0.9%	0.0%
Tlaxcala	4,219	14,904	1,580	1,593	0.7%	0.8%	0.6%	0.3%
Veracruz	73,361	209,936	27,414	78,130	12.6%	11.6%	9.8%	13.9%
Yucatán	6,388	36,515	3,647	28,159	1.1%	2.0%	1.3%	5.0%
Zacatecas	2,705	9,162	2,875	0	0.5%	0.5%	1.0%	0.0%
Total	584,139	1,802,406	280,485	562,298	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

Por condición de discapacidad (que manifiestan tener alguna dificultad para desempeñar sus actividades cotidianas: caminar, moverse, subir o bajar, ver, hablar, oír, vestirse, bañarse o comer, poner atención o alguna limitación mental), de acuerdo con estimaciones propias, derivadas del procesamiento de la base de datos del CONEVAL 2016, de la Población Objetivo, más de 280 mil hogares en condición de discapacidad presentan carencia por calidad y espacios en la vivienda y se encuentran por debajo de la línea de bienestar, ubicados principalmente en las siguientes entidades federativas: Estado de México (21.4%) Veracruz (9.8%), Oaxaca (8.7%), Puebla (6.4%) y Chiapas (6%).

Distribución Municipal

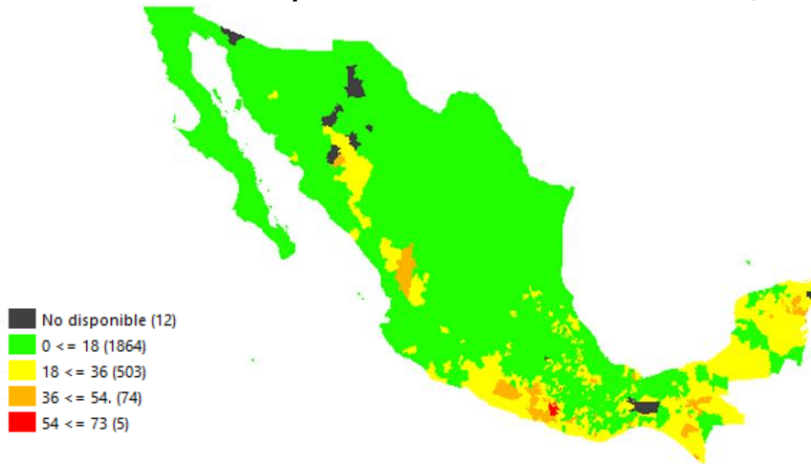
Los 40 municipios con mayor porcentaje de población con carencia por calidad y espacios en la vivienda (60% a 83%) se encuentran en 6 estados: Chiapas, Durango, Guerrero, Nayarit, Oaxaca y Veracruz. Estos municipios suman un total de 428,368 personas. Si consideramos que en promedio habitan 4.1 personas por vivienda, esto representaría un total de 104 mil 480 viviendas. Para estos municipios, la carencia por acceso a servicios básicos en la vivienda se encuentra entre 80 y 100 por ciento (promedio 93%).

Población con carencia por calidad y espacios en la vivienda 2016, a nivel municipal



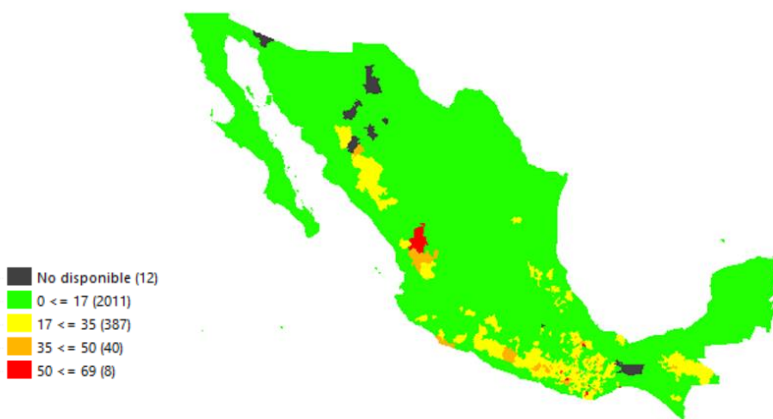
Fuente: CONEVAL, 2016.
Paréntesis, número de municipios.

Población con carencia por hacinamiento en la vivienda 2016, a nivel municipal



Fuente: CONEVAL, 2016.
Paréntesis, número de municipios.

Población con piso de tierra en la vivienda 2016, a nivel municipal



Fuente: CONEVAL, 2016.
Paréntesis, número de municipios.

3.2 Identificación y caracterización de la Población Objetivo

Población Objetivo¹⁰

Hogares mexicanos en localidades urbanas y rurales con ingresos por debajo de la línea de bienestar mínimo y con carencia por calidad y espacios de la vivienda, que requieran mejorar

¹⁰ Población que un programa tiene planeado o programado atender para cubrir la población potencial y que cumple con los criterios de elegibilidad establecidos en su normatividad.

su 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.

Las familias en pobreza no cuentan con los recursos suficientes para acceder a los mecanismos de crédito que se ofertan actualmente para la adquisición de viviendas nuevas o para su ampliación o mejoramiento. Se observa una tendencia creciente en zonas urbanas a rentar una vivienda, mientras que en zonas rurales predomina el préstamo. Asimismo, se aprecia en general que las viviendas en renta tienen en promedio mejor calidad que el resto, mientras que las prestadas o ubicadas de manera irregular suelen presentar mayor precariedad en la calidad de sus materiales y/o espacios.

3.3 Cuantificación de la Población Objetivo

Para realizar la estimación de la población objetivo se consideró sobre la base de datos del CONEVAL 2016:

1. Personas y Hogares con la Carencia de Calidad y Espacios en la Vivienda
2. Posteriormente se realizó un corte con la población y los hogares que se encuentran por debajo de la Línea de Bienestar Mínimo.

El resultado de esta operación identifica **6 millones 077 mil 931 personas** con carencia por calidad y espacios en la vivienda que, de acuerdo con sus ingresos se ubican por debajo de la Línea de Bienestar, equivalentes a **1 millones 212 mil 487 hogares** que representan la **Población Objetivo de FONHAPO**.

Población con Carencia por Calidad y Espacios en la Vivienda y por debajo de la Línea de Bienestar Mínima, 2016
Número de Personas y Hogares

Indicadores	Personas	Hogares
	2016	2016
Programa de Atención a la Vivienda		
Población Objetivo	6,077,931	1,212,487

Fuente: Estimaciones propias con base en CONEVAL 2016

Distribución Geográfica

De acuerdo con la información del CONEVAL 2016, los cinco estados que concentran los mayores porcentajes de la Población Objetivo, es decir con carencia por calidad y espacio en la vivienda y por debajo de la línea de Bienestar Mínimo son: Estado de México (15%) Chiapas (14.3%), Veracruz (13.5%), Oaxaca (10.5%) y Guerrero (10.1%).

Distribución de la Población Objetivo por lugar de residencia y entidad federativa, 2016

Entidad federativa	Población Objetivo			Distribución Porcentual		
	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural	Total
Aguascalientes	2,748	690	3,438	79.9%	20.1%	0.3%
Baja California	5,685	557	6,242	91.1%	8.9%	0.5%
Baja California Sur	1,275	468	1,743	73.1%	26.9%	0.1%
Campeche	5,603	3716	9,319	60.1%	39.9%	0.8%
Coahuila	5,776	214	5,990	96.4%	3.6%	0.5%
Colima	3,684	264	3,948	93.3%	6.7%	0.3%
Chiapas	50,993	122,450	173,443	29.4%	70.6%	14.3%
Chihuahua	10,463	6037	16,500	63.4%	36.6%	1.4%
Ciudad de México	25,866	1,625	27,491	94.1%	5.9%	2.3%
Durango	2,805	1921	4,726	59.4%	40.6%	0.4%
Guanajuato	18,925	8,323	27,248	69.5%	30.5%	2.2%
Guerrero	47,625	75387	123,012	38.7%	61.3%	10.1%
Hidalgo	4,712	17,640	22,352	21.1%	78.9%	1.8%
Jalisco	16,146	1373	17,519	92.2%	7.8%	1.4%
México	161,925	19,861	181,786	89.1%	10.9%	15.0%
Michoacán	23,351	24689	48,040	48.6%	51.4%	4.0%
Morelos	14,097	1,975	16,072	87.7%	12.3%	1.3%
Nayarit	3,915	9243	13,158	29.8%	70.2%	1.1%
Nuevo León	5,401	737	6,138	88.0%	12.0%	0.5%
Oaxaca	40,675	87132	127,807	31.8%	68.2%	10.5%
Puebla	49,431	20,795	70,226	70.4%	29.6%	5.8%
Querétaro	5,162	3353	8,515	60.6%	39.4%	0.7%
Quintana Roo	7,282	2,847	10,129	71.9%	28.1%	0.8%
San Luis Potosí	9,160	22059	31,219	29.3%	70.7%	2.6%
Sinaloa	6,443	7,599	14,042	45.9%	54.1%	1.2%
Sonora	7,596	4522	12,118	62.7%	37.3%	1.0%
Tabasco	11,883	11,199	23,082	51.5%	48.5%	1.9%
Tamaulipas	7,554	5634	13,188	57.3%	42.7%	1.1%
Tlaxcala	8,814	1,107	9,921	88.8%	11.2%	0.8%
Veracruz	52,490	111038	163,528	32.1%	67.9%	13.5%
Yucatán	10,990	3,962	14,952	73.5%	26.5%	1.2%
Zacatecas	1,835	3760	5,595	32.8%	67.2%	0.5%
Total	630,310	582,177	1,212,487	52.0%	48.0%	100.0%

Fuente: Estimaciones propias con base en CONEVAL 2016

Asimismo, por lugar de residencia los hogares de la población objetivo se encuentran 52 por ciento en el ámbito urbano y 48 por ciento en el ámbito rural.

Los estados que concentran el mayor número de población objetivo son:

- 🏠 En el medio urbano se encuentra el Estado de México (25.7%), Veracruz (8.3%), Chiapas (8.1%), Puebla (7.8%) y Guerrero (7.6%). Los cinco estados concentran 57.5 por ciento de la población objetivo.

- 🏠 En el medio rural los cuatro estados que concentran el 68 por ciento de la población objetivo son Chiapas (21%), Veracruz (19.1%), Oaxaca (15%) y Guerrero (12.9%).

Características Demográficas

La revisión por género del jefe de familia de la población que presenta carencia por calidad y espacio en la vivienda muestran que, la mayor concentración de población con estas características se ubica en los estados de Campeche, Chiapas, Guerrero, Oaxaca y Quintana Roo. Lo anterior refuerza la idea de priorizar la atención de la población considerando la intensidad de la condición.

Distribución de la Población Objetivo con Carencia de Calidad y Espacios en la Vivienda y por debajo de la Línea de Bienestar Mínimo, por entidad federativa, 2016

Entidad federativa	Hogares				Distribución Porcentual			
	Mujer	Hombre	Discapacidad	Indígena	Mujer	Hombre	Discapacidad	Indígena
Aguascalientes	778	2,660	855	0	0.3%	0.3%	0.5%	0.0%
Baja California	1,123	5,119	1,744	674	0.4%	0.5%	1.1%	0.2%
Baja California Sur	486	1,257	191	484	0.2%	0.1%	0.1%	0.1%
Campeche	1,965	7,354	2,056	2,381	0.7%	0.8%	1.2%	0.6%
Coahuila	2,338	3,652	1,371	166	0.9%	0.4%	0.8%	0.0%
Colima	1,398	2,550	510	100	0.5%	0.3%	0.3%	0.0%
Chiapas	25,130	148,313	13,818	92,824	9.2%	15.8%	8.4%	24.2%
Chihuahua	7,512	8,988	2,462	4,493	2.8%	1.0%	1.5%	1.2%
Ciudad de México	7,224	20,267	1,404	2,411	2.6%	2.2%	0.9%	0.6%
Durango	804	3,922	894	259	0.3%	0.4%	0.5%	0.1%
Guanajuato	10,211	17,037	2,839	807	3.7%	1.8%	1.7%	0.2%
Guerrero	27,237	95,775	8,451	33,642	10.0%	10.2%	5.1%	8.8%
Hidalgo	3,571	18,781	3,310	13,934	1.3%	2.0%	2.0%	3.6%
Jalisco	8,759	8,760	1,260	0	3.2%	0.9%	0.8%	0.0%
México	37,615	144,171	47,412	21,592	13.8%	15.3%	28.8%	5.6%
Michoacán	13,344	34,696	8,942	3,213	4.9%	3.7%	5.4%	0.8%
Morelos	5,219	10,853	3,135	4,217	1.9%	1.2%	1.9%	1.1%
Nayarit	3,222	9,936	2,482	7,144	1.2%	1.1%	1.5%	1.9%
Nuevo León	1,610	4,528	1,524	0	0.6%	0.5%	0.9%	0.0%
Oaxaca	28,493	99,314	18,479	80,061	10.4%	10.6%	11.2%	20.9%
Puebla	19,595	50,631	9,341	27,852	7.2%	5.4%	5.7%	7.3%
Querétaro	1,365	7,150	910	306	0.5%	0.8%	0.6%	0.1%
Quintana Roo	1,630	8,499	1,209	3,978	0.6%	0.9%	0.7%	1.0%
San Luis Potosí	7,373	23,846	4,406	13,385	2.7%	2.5%	2.7%	3.5%
Sinaloa	5,706	8,336	1,900	793	2.1%	0.9%	1.2%	0.2%
Sonora	2,684	9,434	1,579	2,092	1.0%	1.0%	1.0%	0.5%
Tabasco	6,014	17,068	3,169	1,192	2.2%	1.8%	1.9%	0.3%
Tamaulipas	2,861	10,327	463	0	1.0%	1.1%	0.3%	0.0%
Tlaxcala	1,944	7,977	972	601	0.7%	0.8%	0.6%	0.2%
Veracruz	32,234	131,294	14,907	53,968	11.8%	14.0%	9.0%	14.1%
Yucatán	2,061	12,891	1,167	10,733	0.8%	1.4%	0.7%	2.8%
Zacatecas	1,268	4,327	1,617	0	0.5%	0.5%	1.0%	0.0%
Total	272,774	939,713	164,779	383,302	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

Fuente: Estimaciones propias con base en CONEVAL 2016

De acuerdo con estimaciones propias, derivadas del procesamiento de la base de dato del CONEVAL 2016, se identificó que de la población objetivo 383 mil 302 son **hogares indígenas**, es decir la que presentan carencia de calidad y espacios en la vivienda y se ubican por debajo de la línea de bienestar mínimo, los cuales se localizan principalmente en las siguientes entidades federativas: Chiapas (24.2%), Oaxaca (20.9%), Veracruz (14.1%), Guerrero (8.8%) y Puebla (7.3%).

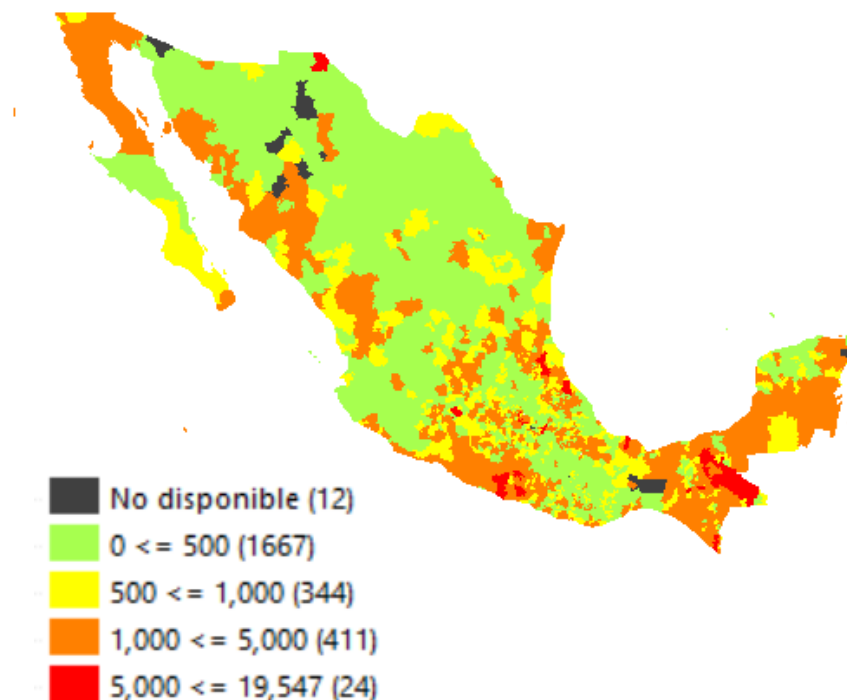
Por condición de discapacidad (que manifiestan tener alguna dificultad para desempeñar sus actividades cotidianas: caminar, moverse, subir o bajar, ver, hablar, oír, vestirse, bañarse o comer, poner atención o alguna limitación mental), de acuerdo con estimaciones propias, derivadas del procesamiento de la base de datos del CONEVAL 2016, de la Población Objetivo, más de **164 mil 779 hogares** en condición de **discapacidad** presentan carencia por calidad y

espacios en la vivienda y se encuentran por debajo de la línea de bienestar mínimo, ubicados principalmente en las siguientes entidades federativas: Estado de México (28.8%), Oaxaca (11.2%), Veracruz (9%), Chiapas (8.4%) y Puebla (5.7%).

Distribución Municipal

Los cálculos de la población objetivo a nivel municipal muestran que existen 24 municipios con más de 5 mil y hasta 19 mil 547 hogares que concentran cerca del 12 por ciento de la población objetivo total del programa, ubicados en 9 entidades federativas: Chiapas (7), Estado de México (4), Guerrero (4), Veracruz (4), Chihuahua (1), Ciudad de México (1), Michoacán (1), Puebla (1), y Tabasco (1); tal como se puede observar en el siguiente gráfico.

Población Objetivo a nivel municipal



Fuente: Estimaciones propias con base en CONEVAL 2016.

Asimismo, en el rango de mil hasta 5 mil hogares, con las características de la población objetivo se ubican 411 municipios, mientras que, en el último rango, se encuentran mil 667 municipios con hasta 500 hogares con carencia de calidad y espacios en la vivienda e ingresos por debajo de la línea de bienestar mínimo.

3.4 Frecuencia de actualización de la Población Potencial y Objetivo

De acuerdo con la información revisada y procesada, se considera pertinente **actualizar** la información **cada 5 años**, con la base de datos del CONEVAL, en materia de medición de la pobreza, que a su vez considera la información censal o muestral para el conteo del INEGI.

Para ello, se recomienda conocer la **metodología aplicada** para la cuantificación que forma parte del presente diagnóstico, y en su caso replicar o modificar sobre la base de las especificaciones descritas en el método de cálculo.

Lo anterior, con el propósito de asegurar que la población que se identifica como objetivo o potencial realmente presentan la carencia de calidad y espacios en la vivienda, en la que incide directamente el Programa, así como para la población potencial, porque también se encuentra por debajo de la línea de bienestar, o para la población objetivo porque son hogares por debajo de la línea de bienestar mínimo. En particular, este último punto porque facilitará la priorización y correcta focalización de la atención del Programa.

4. Análisis de alternativas

Propuesta de alternativas

1. Considerar prioritarias las entidades federativas que concentran la mayor proporción de población con carencia en calidad y espacio de la vivienda y que se encuentran por debajo de la línea de bienestar mínimo.
 - Considerar dentro de las alternativas de atención para solucionar el problema de la carencia de calidad y espacios de la vivienda de la población por debajo de la línea de bienestar mínimo significa **concentrar la atención del Programa en 5 Entidades Federativas que concentran el 63.5% del total de la población objetivo**, es decir cerca de 770 mil hogares (769,576), ubicados en el Estado de México (15%), Chiapas (14.3%), Veracruz (13.5%), Oaxaca (10.5%) y Guerrero (10.1%).
 - Lo anterior significaría concentrar la atención territorial, hacer más eficiente el uso de los recursos de apoyos de programa y de operación **para lograr la atención de cerca del 65 por ciento del total de la población objetivo de estos estados**, con una asignación presupuestal similar a la obtenida durante el periodo 2013-2017.
 - El riesgo que podría obstaculizar esta alternativa es la suficiencia de recursos que se requieran para complementar los apoyos a la población objetivo, ya que actualmente provienen de organizaciones sociales rurales (campesinas)
2. Considerar prioritarios **los municipios que concentran la mayor proporción de población con carencia en calidad y espacio de la vivienda** y priorizar la atención con los hogares que se encuentran por debajo de la línea de bienestar mínimo.
 - Con esta alternativa se considera factible la **coordinación y complementariedad con otros programas de la Administración Pública Federal, Estatal o Municipal** que ofrecen apoyos para el acceso a servicios básicos, así como para la regularización de la tierra y de la propiedad, lo cual impactaría positivamente en la eficacia del programa, al contribuir de la atención integral de la vivienda.

- La propuesta considera la **atención de 101 municipios en donde el 50 por ciento o más de los hogares presenta la carencia** de calidad y espacios para la vivienda, ubicados en 11 entidades federativas (Chiapas, Durango, Guerrero, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Oaxaca, Puebla, San Luis Potosí, Veracruz y Yucatán), y que representan aproximadamente **240 mil hogares**.
 - Con un presupuesto y desempeño similar al observado por el Programa en los últimos 5 años, se podría atender el 100 por ciento de la carencia de estos hogares, lo que significaría una eficacia significativa en el cumplimiento del objetivo del Programa.
 - Sin embargo, al igual que la alternativa anterior, **el riesgo** que podría obstaculizar **su viabilidad es la suficiencia de recursos** que se requieran para complementar los apoyos a la población objetivo, ya que actualmente provienen en su mayoría de organizaciones sociales rurales (campesinas).
3. Definir la atención del programa con base en la Demanda, es decir con las solicitudes que ya han sido validadas con los criterios y requisitos normativos que establece el Programa, con el objeto de **mejorar la eficacia y eficiencia de la planeación e implementación del Programa**, así como el diseño de estrategias de coordinación interinstitucional, con esquemas flexibles para integrar las contrapartes de los estados.
- Esta alternativa considera de manera más amplia a la población que presenta la carencia de calidad y espacio de la vivienda, pero que se encuentra por debajo de la línea de bienestar, es decir la distribución que presenta la Población Potencial del Programa.
 - Lo anterior podría representar una dispersión más amplia de los lugares en los que atienda el Programa, y el riesgo que podría representar es aumentar los costos de operación y lo cual podría incidir en la eficiencia del mismo.

5. Diseño del Programa

El Programa de Apoyo a la Vivienda del Fonhapo tiene como objetivo contribuir a fomentar el acceso a la vivienda, mediante soluciones habitacionales bien ubicadas, dignas y de acuerdo con estándares de calidad óptimos, a través del otorgamiento de subsidios federales para acciones de vivienda.

5.1 Propuesta de Fórmula de Distribución de Recursos del Programa

Con base en las alternativas y con la información presentada, se pone a consideración del programa la siguiente fórmula de distribución:

$$IE_{i,t} = TTD_t * \left[0.40 * \left[\frac{POR_i}{\sum_1^{32} POR_i} \right] + 0.35 * \left[\frac{POU_i}{\sum_1^{32} POU_i} \right] + 0.15 * \left[\frac{CECVM_i}{\sum_1^{32} CECVM_i} \right] + 0.10 * \left[\frac{PPI}{\sum_1^{32} PPI} \right] \right]$$

Donde:

Variable	Definición	Fuente
IE_{it}	Inversión para la Entidad i para el Ejercicio Fiscal t	
TTD_t	Techo Total Distribuible para el Ejercicio Fiscal del año t	Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF)
POR_i	Población Objetivo Rural en la Entidad i	CONEVAL 2016, Cálculos propios
POU_i	Población Objetivo Urbana en la Entidad i	CONEVAL 2016, Cálculos propios
$CECVM_i$	Carencia de Espacios y Calidad de la Vivienda en los municipios con más del 50% de la población en esta condición	CONEVAL 2016, Cálculos propios
PPI	Población Potencial en la Entidad i	CONEVAL 2016, Cálculos propios

El planteamiento anterior, presenta los siguientes resultados:

Entidad federativa	a= 0.4		b= 0.35		c= 0.15		d= 0.1		Suma Componentes
	PO_Rural Dist %	PORi	PO_Urbana Dist %	POUi	Dist % de Mpios <=50% CCEV	CECVMi	Pob Pot Tot Dist %	PPI	
Aguascalientes	0.1%	0.00047	0.4%	0.00153		0.00000	0.3%	0.00034	0.00234
Baja California	0.1%	0.00038	0.9%	0.00316		0.00000	1.2%	0.00117	0.00471
Baja California Sur	0.1%	0.00032	0.2%	0.00071		0.00000	0.4%	0.00037	0.00139
Campeche	0.6%	0.00255	0.9%	0.00311		0.00000	1.0%	0.00101	0.00667
Coahuila	0.0%	0.00015	0.9%	0.00321		0.00000	0.8%	0.00083	0.00419
Colima	0.0%	0.00018	0.6%	0.00205		0.00000	0.5%	0.00053	0.00275
Chiapas	21.0%	0.08413	8.1%	0.02832	14.1%	0.02110	9.6%	0.00958	0.14313
Chihuahua	1.0%	0.00415	1.7%	0.00581		0.00000	1.6%	0.00161	0.01157
Ciudad de México	0.3%	0.00112	4.1%	0.01436		0.00000	3.4%	0.00345	0.01893
Durango	0.3%	0.00132	0.4%	0.00156	1.2%	0.00184	0.6%	0.00064	0.00536
Guanajuato	1.4%	0.00572	3.0%	0.01051		0.00000	2.5%	0.00254	0.01877
Guerrero	12.9%	0.05180	7.6%	0.02645	18.4%	0.02762	8.4%	0.00843	0.11429
Hidalgo	3.0%	0.01212	0.7%	0.00262		0.00000	2.3%	0.00227	0.01701
Jalisco	0.2%	0.00094	2.6%	0.00897	0.9%	0.00133	2.8%	0.00280	0.01404
México	3.4%	0.01365	25.7%	0.08991		0.00000	15.3%	0.01529	0.11885
Michoacán	4.2%	0.01696	3.7%	0.01297	1.8%	0.00264	4.9%	0.00487	0.03744
Morelos	0.3%	0.00136	2.2%	0.00783		0.00000	1.6%	0.00161	0.01079
Nayarit	1.6%	0.00635	0.6%	0.00217	1.2%	0.00180	0.8%	0.00079	0.01111
Nuevo León	0.1%	0.00051	0.9%	0.00300		0.00000	0.9%	0.00093	0.00444
Oaxaca	15.0%	0.05987	6.5%	0.02259	49.1%	0.07363	8.3%	0.00826	0.16434
Puebla	3.6%	0.01429	7.8%	0.02745	1.8%	0.00275	6.3%	0.00634	0.05083
Querétaro	0.6%	0.00230	0.8%	0.00287		0.00000	1.0%	0.00103	0.00620
Quintana Roo	0.5%	0.00196	1.2%	0.00404		0.00000	1.3%	0.00129	0.00729
San Luis Potosí	3.8%	0.01516	1.5%	0.00509	2.6%	0.00395	2.2%	0.00223	0.02642
Sinaloa	1.3%	0.00522	1.0%	0.00358		0.00000	1.9%	0.00189	0.01069
Sonora	0.8%	0.00311	1.2%	0.00422		0.00000	1.5%	0.00154	0.00887
Tabasco	1.9%	0.00769	1.9%	0.00660		0.00000	1.9%	0.00194	0.01623
Tamaulipas	1.0%	0.00387	1.2%	0.00419		0.00000	1.5%	0.00146	0.00952
Tlaxcala	0.2%	0.00076	1.4%	0.00489		0.00000	0.8%	0.00080	0.00646
Veracruz	19.1%	0.07629	8.3%	0.02915	7.0%	0.01055	11.9%	0.01187	0.12786
Yucatán	0.7%	0.00272	1.7%	0.00610	1.9%	0.00278	1.8%	0.00180	0.01340
Zacatecas	0.6%	0.00258	0.3%	0.00102		0.00000	0.5%	0.00050	0.00410
Total	100.0%	0.40000	100.0%	0.35000	100.0%	0.15000	100%	0.10000	1.00000

5.2 Modalidad del Programa

El Programa cuenta con tres tipos de apoyo, por ubicación o zonas de residencia, es decir por urbana o rural:

1. Construcción de Unidad Básica de Vivienda
2. Ampliación de Vivienda
3. Mejoramiento de Vivienda

En cualquier tipo de modalidad, los apoyos y acciones del Programa estarán condicionados a las aportaciones de los Gobiernos Estatales o Municipales, así como de los beneficiarios dependiendo el tipo de apoyo y el lugar de residencia.

Los tipos de apoyo están clasificados de la siguiente forma:

- Aportaciones a Nivel Nacional

Zona	Modalidad	Gobierno Federal		Gobierno Estatal o Municipal	Beneficiario	
		Máximo	Mínimo	Mínimo	Máximo	Mínimo
Urbana	Construcción de Unidad Básica de Vivienda UBV 40m ²	\$63,600.00	\$48,000.00	Un apoyo igual al valor de la aportación Federal.	\$10,600.00	\$8,000.00
Urbana	Ampliación	\$20,000.00	\$15,000.00		\$4,000.00	\$3,000.00
Urbana	Mejoramiento	\$15,000.00	\$10,000.00		\$3,000.00	\$2,000.00
Rural	Construcción de Unidad Básica de Vivienda Rural UBVR 40m ²	\$63,600.00	\$48,000.00	El 30% del valor total de la acción de vivienda	\$4,100.00	\$3,100.00
Rural	Ampliación	\$20,000.00	\$15,000.00		\$1,550.00	\$1,150.00
Rural	Mejoramiento	\$15,000.00	\$10,000.00		\$1,150.00	\$770.00

- Aportaciones en Municipios de Alto Rezago Social

Zona	Modalidad	Gobierno Federal		Gobierno Estatal o Municipal	Beneficiario
		Máximo	Mínimo	Mínimo	Máximo
Urbana	Construcción de Unidad Básica de Vivienda UBV 40m ²	\$66,780.00	\$50,400.00	El 20% del valor total de la acción de vivienda	El 3% del valor total de la acción de la vivienda
Urbana	Ampliación	\$20,000.00	\$15,000.00		
Urbana	Mejoramiento	\$15,000.00	\$10,000.00		
Rural	Construcción de Unidad Básica de Vivienda Rural UBVR 40m ²	\$66,780.00	\$50,400.00		
Rural	Ampliación	\$20,000.00	\$15,000.00		
Rural	Mejoramiento	\$15,000.00	\$10,000.00		

- Aportaciones en Municipios de Muy Alto Rezago Social

Zona	Modalidad	Gobierno Federal		Gobierno Estatal o Municipal	Beneficiario
		Máximo	Mínimo	Mínimo	Máximo
Urbana	Construcción de Unidad Básica de Vivienda UBV 40m ²	\$69,960.00	\$52,800.00	El 15% del valor total de la acción de vivienda	El 2% del valor total de la acción de vivienda
Urbana	Ampliación	\$20,000.00	\$15,000.00		
Urbana	Mejoramiento	\$15,000.00	\$10,000.00		
Rural	Construcción de Unidad Básica de Vivienda Rural UBVR 40m ²	\$69,960.00	\$52,800.00		
Rural	Ampliación	\$20,000.00	\$15,000.00		
Rural	Mejoramiento	\$15,000.00	\$10,000.00		

Los rangos máximos establecidos para la aportación federal en los cuadros anteriores se determinarán en función del Expediente Técnico de la acción de vivienda que presente la Instancia Ejecutora, revise la Instancia Auxiliar y apruebe la Instancia Normativa, de acuerdo con las especificaciones mínimas establecidas.

Cuando las entidades federativas intervengan como Instancias Ejecutoras a través de Institutos de Vivienda, Comisiones Estatales de Vivienda o similares (estatales o municipales) realizarán su aportación para la ejecución de las acciones de vivienda bajo la

modalidad de subsidio, lo cual se establecerá en el Contrato Privado de Ejecución que se formalice con el beneficiario. La aportación de los municipios como Instancias Ejecutoras de las acciones de vivienda será también bajo la modalidad de subsidio. Igualmente, éste deberá aplicarse primero que el subsidio que otorgue FONHAPO.

La aportación obligatoria del beneficiario podrá ser monetaria, en especie, mano de obra o mixta, lo cual se establecerá en el Contrato Privado de Ejecución; si el beneficiario voluntariamente desea incrementar la aportación, deberá previamente acordarlo con la Instancia Ejecutora para incluir en el Contrato los alcances que tendrá el incremento del recurso en la acción de vivienda, mismo que no deberá exceder el 100 por ciento de su aportación máxima obligatoria de acuerdo a lo establecido en las tablas anteriores y deberá estar estipulada en el PTA, en el Convenio de Ejecución, en el Contrato Privado de Ejecución y en la carta firmada en donde acepta realizar la aportación definida.

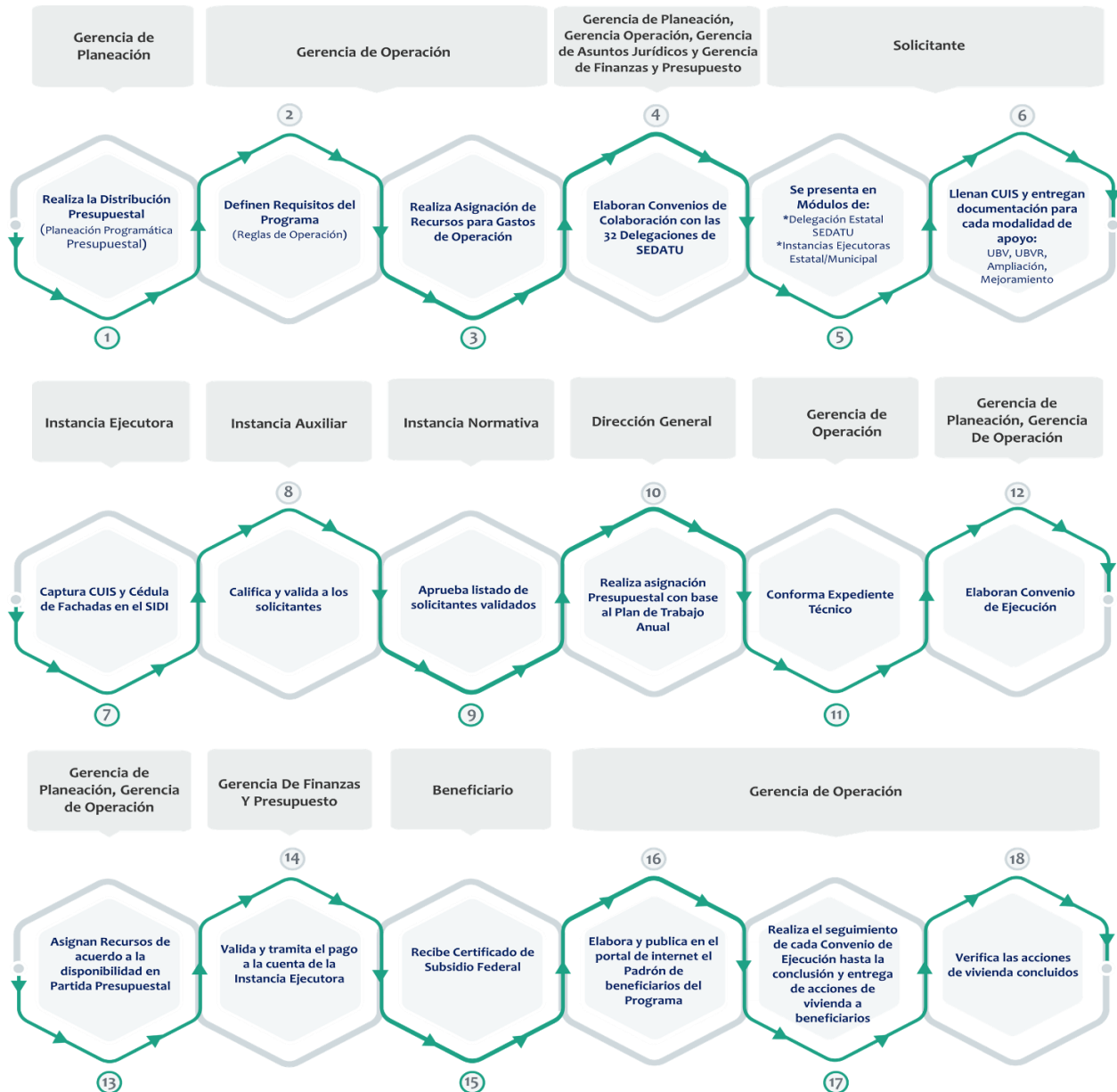
Las Instancias Complementarias, podrán realizar aportaciones, adicionales o complementarias, únicamente en forma de subsidio.

El terreno o lote unifamiliar para construcción de UBV que aporte la Instancia Ejecutora en la entidad federativa, deberá contar con los servicios básicos de agua potable, drenaje y energía eléctrica a pie de lote. Situación que verificará directamente la Instancia Normativa a través de una visita de campo y el llenado de la cédula de evaluación de predios, previo a la aprobación de la solicitud correspondiente.

5.3 Diseño del Programa

Procesos o actividades clave

A continuación, se presentan las actividades clave y el proceso general de operación del Programa, partiendo desde la distribución presupuestal hasta la verificación de las acciones de vivienda, destacando las actividades que se llevan a cabo por los principales actores.



5.4 Previsiones para la integración del Padrón de Beneficiarios¹¹

La Instancia Normativa elabora, administra e integra el Padrón de Beneficiarios para lo cual se ajusta a lo establecido por la Secretaría de la Función Pública en el Manual de Operación del Sistema de Información de Padrones de Programas Gubernamentales (SIIPP-G).

Las claves y nombres geográficos de entidades federativas, municipios y localidades registradas en el padrón de personas físicas corresponden a las establecidas en el catálogo de claves de entidades federativas, municipios y localidades (CENFEMUL) del periodo correspondiente. Para las localidades que no existen o difieren en la ubicación geográfica, claves o nombres geográficos a los registrados en el CENFEMUL, se realiza una actualización periódica.

El domicilio geográfico para la integración del padrón de personas físicas deberá regirse por el modelo de estructura de datos del domicilio geográfico, establecido en la Norma Técnica sobre Domicilios Geográficos.

La Instancia Normativa ha establecido la coordinación necesaria para garantizar que sus acciones no se contrapongan, afecten o presenten duplicidades con otros programas o acciones del gobierno federal; la coordinación institucional y vinculación de acciones buscará potenciar el impacto de los recursos, fortalecer la cobertura de las acciones, detonar la complementariedad y reducir gastos administrativos.

La CURP y la CUIS

La Instancia Normativa ha establecido la coordinación necesaria para garantizar que sus acciones no se contrapongan, afecten o presenten duplicidades con otros programas o acciones del gobierno federal; la coordinación institucional y vinculación de acciones buscará potenciar el impacto de los recursos, fortalecer la cobertura de las acciones, detonar la complementariedad y reducir gastos administrativos.

¹¹ Relación de personas que han recibido un apoyo económico para vivienda a través de los programas de subsidio del FONHAPO.

El cruce de información tiene como base la información contenida en el Cuestionario Único de Información Socioeconómica (CUI) el cual es un instrumento de recolección de información que identifica a las/los posibles beneficiarias (os) del Programa. El CUI recaba los datos socioeconómicos de los integrantes del hogar, las características de la vivienda y las condiciones de la comunidad. Entre los datos relevantes que recaba este Cuestionario se encuentra la Clave Única del Registro de Población (CURP), que es la llave que se utiliza para verificar y determinar en su caso las duplicidades con otros programas del Gobierno Federal.

El Sistema Integral de Información (SIDI)

El Sistema es el instrumento del FONHAPO para calificar si las personas que solicitan un subsidio del Programa de Apoyo a la Vivienda reúnen los requisitos para ser beneficiarias.

El SIDI es un sistema informático, en el que se incorporan datos específicos a partir de los cuales se obtiene información que da lugar a la operación, administración y control de los programas del FONHAPO. Con base en lo establecido en las Reglas de Operación, la información inscrita en el SIDI permite elegir a los solicitantes de un subsidio, manejar los Planes de Trabajo conforme a los montos y modalidades establecidos, administrar los bonos de los subsidios e integrar los padrones de beneficiarios.

5.5 Matriz de Indicadores para Resultados¹²

Es el resumen del programa en una matriz de cuatro filas por cuatro columnas mediante la cual se describe el fin, el propósito, los componentes y las actividades, así como los indicadores, los medios de verificación y supuestos para cada uno de los objetivos. Requiere la identificación y conceptualización del problema que se busca resolver (el árbol de problemas y objetivos), cuya construcción debe partir del diagnóstico realizados sobre el tema y que muestran evidencia empírica del problema. Una vez hecho esto, se procede a construir los indicadores para cada nivel de objetivo e identificar sus medios de verificación.

¹² Es una herramienta que facilita el diseño, la organización y el seguimiento de los programas.

Matriz de Marco Lógico 2017

	Objetivo	Indicadores	Medios de Verificación	Supuestos
FIN	Contribuir a fomentar el acceso a la vivienda mediante soluciones habitacionales bien ubicadas, dignas y de acuerdo a estándares de calidad internacional, mediante soluciones habitacionales bien ubicadas, dignas y de acuerdo a estándares de calidad internacional mediante el otorgamiento de subsidios para acciones de vivienda	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	Indicador elaborado por la Comisión Nacional de Vivienda con información del Programa Anual de Financiamientos para Vivienda	Continúa vigente la Ley de Vivienda y los Programas Nacional de Vivienda y Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano.
		Porcentaje de participación en la reducción del rezago de vivienda a nivel nacional.	Núm. de hogares beneficiados del Programa Apoyo a la Vivienda en el periodo 2016-2018: Sistema Integral de Información (SIDI); Número de hogares que conforman la población potencial 2016: Diagnóstico del Programa Apoyo a la Vivienda 2016	
PROPÓSITO	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	Porcentaje de hogares beneficiados con vivienda nueva, ampliada y/o mejorada respecto a la Población Objetivo	Número de hogares que conforman la población objetivo del programa: Diagnóstico de la Población Objetivo; Número de hogares beneficiados totales con un subsidio para acciones de vivienda nueva mejorada y/o ampliada en el 2016: Sistema Integral de Información (SIDI)	La estructura y movimiento demográfico permanece con parámetros semejantes en el futuro inmediato y la distribución del ingreso se mantiene o mejora.
COMPONENTES	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	Porcentaje de subsidios entregados para ampliación y/o mejoramiento de vivienda respecto del total de subsidios entregados.	Hogares beneficiados con un subsidio para Ampliación y/o Mejoramiento: Sistema Integral de Información SIDI del FONHAPO	Los beneficiarios viven en la UBV y/o utilizan con fines habitacionales los espacios mejorados o ampliados.
		Porcentaje de subsidios entregados para Unidad Básica de Vivienda (UBV) respecto del total de subsidios entregados en el ejercicio fiscal.	Subsidios otorgados para UBV: Número de hogares beneficiados con un subsidio para UBV: Sistema Integral de Información SIDI del FONHAPO.	
ACTIVIDAD	Atención y seguimiento a las acciones de vivienda	Porcentaje de solicitudes validadas respecto del total de solicitudes recibidas.	Número de solicitudes validadas para otorgar un subsidio: Sistema Integral de Información SIDI	El sector agrario, territorial y urbano, mantiene una coordinación estrecha con los organismos de vivienda.
		Porcentaje de acciones de vivienda monitoreadas durante el 2017 respecto al total de acciones de vivienda autorizadas en el 2016	Subsidios otorgados y monitoreados: Número de acciones monitoreadas durante el ejercicio fiscal: Sistema Integral de Información SIDI del FONHAPO.	

Las fichas de los indicadores, así como descripción de las variables y los medios de verificación se presentan en el **Anexo 3** de este documento.

6. Análisis de similitudes

Mediante el análisis de los objetivos de los programas vigentes de la Administración Pública Federal (APF), se identificaron los siguientes programas que cuentan con objetivos similares al Programa de Apoyo a la Vivienda, así como los programas que presentan complementariedades con este.

El **Programa de acceso al financiamiento para soluciones habitacionales de la CONAVI-SEDATU**, presenta coincidencia y complementariedad con el PAV del Fonhapo, ya que su objetivo general consiste en contribuir a que la población de bajos ingresos tenga acceso a una solución habitacional. Sin embargo, lo complementa porque en el Programa de la CONAVI, se requiere tener capacidad de obtener un Financiamiento, condición que podría coincidir con una parte de la población potencial del Programa del FONHAPO.

Por otra parte, el **Programa de Infraestructura de la SEDATU** presenta complementariedad con el PAV del Fonhapo, ya que contribuye a mejorar las condiciones de habitabilidad de hogares asentados en las zonas de actuación del Programa

El Programa para **Regularizar Asentamientos Humanos Irregulares del INSUS de la SEDATU**, también complementa al PAV del Fonhapo, debido a que contribuye a promover el desarrollo urbano, el ordenamiento y la planeación territorial, como articuladores del bienestar de las personas y el uso eficiente del suelo, mediante el otorgamiento de apoyos para los hogares poseedores de lotes ubicados en asentamientos humanos irregulares de los polígonos de actuación, con el objeto de regularizar la propiedad de dichos lotes y tener acceso a los servicios básicos.

Asimismo, el **Programa de Prevención de Riesgos de la SEDATU**, complementa el PAV del Fonhapo, ya que señala como propósito contribuir a incentivar el crecimiento ordenado de los asentamientos humanos, los centros de población y las zonas metropolitanas, a través de acciones relacionadas con la prevención y mitigación de riesgos y ordenamiento territorial.

El **Programa de Agua Potable, Drenaje y Tratamiento de la CONAGUA de SEMARNAT**, se considera que complementa el PAV del Fonhapo, ya que tiene como objetivo general

contribuir a disminuir el rezago en la cobertura de los servicios de agua potable, alcantarillado y saneamiento que son factores relacionados con la pobreza, a través del apoyo a los organismos operadores para el financiamiento de obras, proyectos, fortalecimientos y desarrollo para el acceso a los servicios de agua potable, alcantarillado y saneamiento.

Finalmente, se considera que el **Programa de Infraestructura Indígena de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI)** complementa al PAV del Fonhapo, debido a que contribuye a que la población de las localidades indígenas elegibles supere el aislamiento y disponga de bienes y servicios básicos, mediante la construcción de obras de infraestructura básica y vivienda.

El análisis detallado de estos programas se encuentra en el **Anexo 5**, del presente documento.

Esquemas de Coordinación

- 🏠 Se considera conveniente diseñar la Estrategia de Concurrencia con los Programas afines y complementarios en materia de vivienda digna y de calidad, así como de provisión de servicios básicos para la vivienda de la Administración Pública Federal, bajo esquemas innovadores derivados de sus capacidades y estructuras, que permitan eficientar la intervención del PAV desde una perspectiva de eficiencia territorial, en los que se deberán incorporar las Organizaciones Sociales y de la Sociedad Civil que ya vienen participando en el Programa, así como los beneficiarios y, en su caso, los gobiernos municipales y estatales, siempre y cuando cuenten con los recursos y capacidades para participar.
- 🏠 Adicionalmente, se estima que para cumplir con los objetivos y metas de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible será necesario, tal como se presenta en el apartado de alternativas de solución, plantear la intervención de abajo hacia arriba, con acciones participativas, que a su vez requerirán el desarrollo de nuevos mecanismos de financiamiento, en donde se establezca de manera innovadora la alineación y concurrencia de recursos, no sólo para el desarrollo de las viviendas, sino para asegurar la dotación de los servicios básicos.

- 🏠 Se prevé que, para alcanzar un esquema de este tipo, se requiere de un proceso de implementación que permita innovar en espacios piloto la integralidad de las acciones que permitan dotar de una vivienda digna, espaciosa, sostenible y accesible a toda la población, en especial a los grupos vulnerables.

7. Presupuesto

7.1 Impacto presupuestario y fuentes de financiamiento

El monto estimado, por capítulo de gasto y fuente de financiamiento, del PAV, de acuerdo con lo reportado por el Fonhapo es el siguiente:

Composición de las Previsiones Presupuestales 2018

Capítulo	Partida	Concepto	Monto en pesos corrientes
1000 Servicios Personales	12101	Honorarios	10,319,763.00
2000 Materiales y suministros			
3000 Servicios generales			
4000 Transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas	43101	Gasto de Operación	96,959,896.00
	43101	Subsidios a la Producción	1,936,142,415.00
5000 Bienes muebles, inmuebles e intangibles			
6000 Inversión pública			
7000 Inversiones financieras y otras provisiones			
8000 Participaciones y aportaciones			
9000 Deuda pública			
Total Recursos Fiscales			2,043,422,074.00

FUENTE: Fonhapo, Oficio DPO/1157/2017

Lo anterior, se estima para lograr 84 mil 975 acciones de vivienda. El detalle se puede observar en el **Anexo 4** de este documento-

Proyecciones Financieras

- 🏠 De acuerdo a la información observada en 2016 y 2017, así como con la previsión presupuestal 2018, se construyó la siguiente proyección financiera al 2030, a fin de establecer el cumplimiento de la atención de la población objetivo, así como los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030.

Proyección presupuestal y de acciones de viviendas

Año	Acciones de Vivienda	Aportación Federal Total	Tasa de Crecimiento
2017	91,948	\$1,818,092,249.88	
2018	84,975	\$1,936,142,415.00	6.4931
2019	90,492	\$2,061,857,670.54	6.4931
2020	96,368	\$2,195,735,716.87	6.4931
2021	102,626	\$2,338,306,570.44	6.4931
2022	109,289	\$2,490,134,662.09	6.4931
2023	116,385	\$2,651,821,071.59	6.4931
2024	123,942	\$2,824,005,907.31	6.4931
2025	131,990	\$3,007,370,840.35	6.4931
2026	140,560	\$3,202,641,803.26	6.4931
2027	149,687	\$3,410,591,863.94	6.4931
2028	159,406	\$3,632,044,286.24	6.4931
2029	169,756	\$3,867,875,789.15	6.4931
2030	180,779	\$4,119,020,017.72	6.4931
Total alcanzado al 2027	1,238,263	\$27,936,700,771.28	
Población Objetivo	1,212,487		
Total alcanzado al 2030	1,748,204	\$39,555,640,864.38	

🏠 Con base en lo anterior, se estima que con una tasa de crecimiento presupuestal y de acciones de vivienda del 6.49% por año, en el 2027 se podría alcanzar la cobertura total de la población objetivo del programa con una inversión acumulada de más de 27 mil 936 millones de pesos, situación que marca la relevancia del Programa de Apoyo a la Vivienda, para atender el problema por el que ha sido creado.

Requerimientos Legales y Normativos

- 🏠 Es importante **actualizar la fórmula de distribución** de los recursos, en la próxima modificación a las Reglas de Operación.
- 🏠 La **creación de delegaciones** por lo menos en los 6 principales estados que concentran la mayoría de la población objetivo, para mejorar la eficiencia del programa en los estados que concentran la más del 60 por ciento de la población objetivo del Programa.

- 🏠 Establecer **mecanismos de coordinación directa** que facilite la **complementariedad** que tiene el Programa con otros programas federales.

- 🏠 Sería importante considerar en las reglas de operación en su próxima modificación se permita la implementación a través de instrumentos como los **bonos de impacto social**, en donde:
 - El Programa pudiera ser uno de los pagadores de resultados, cuando los hogares con carencias en calidad y espacio en la vivienda, así como por debajo de la línea de bienestar mínimo reciban viviendas dignas, con servicios básicos, en lugares asequibles y seguros.
 - Otros programas afines a este propósito por parte del gobierno federal podrían ser parte de los inversionistas, especialmente para la dotación de servicios básicos, así como para la regularización de los predios.
 - Los gobiernos estatales y municipales también podrían fungir como pagadores de resultados.
 - El sector privado local tendría incentivos para participar como inversionista en proyectos que aseguren la vivienda sostenible.
 - Los Productores Sociales de Vivienda o constructores locales podrían figurar como proveedores de la vivienda con las características necesarias que aseguren una mejor calidad de vida para la población objetivo.

- 🏠 Asimismo, sería conveniente que el Programa desarrollara variantes en los esquemas de participación de los actores locales, desde la planeación de las acciones, hasta en su evaluación de resultados, estimando una repercusión positiva en la eficacia y eficiencia de los resultados del Programa.

- 🏠 Finalmente, se considera que los requerimientos antes expuestos no tienen un impacto regulatorio en los beneficiarios, ya que ellos continuarían presentando los mismos requisitos para ser sujetos del apoyo del Programa. El cambio normativo que se plantea supone ajustes en la implementación del mismo.

8. Conclusiones y Recomendaciones

8.1 Conclusiones

De manera preliminar, es posible concluir que:

- 🏠 Los programas de vivienda social enfrentan un doble reto: atender la demanda de vivienda nueva y apoyar a las familias que tienen una vivienda por debajo de los estándares sociales, para mejorar sus condiciones de vida o generar alternativas para acceder a una vivienda digna.
- 🏠 Lo anterior, se traduce en un alto porcentaje de hogares pobres habitando viviendas con hacinamiento, con materiales de mala calidad y/o sin acceso a todos los servicios básicos en la vivienda.
- 🏠 Entre las principales causas se ubican: los bajos ingresos de la población, la baja accesibilidad a financiamiento para la vivienda para población en pobreza, la falta de incentivos para la construcción y mejoramiento de vivienda para población en pobreza, una autoconstrucción deficiente de la vivienda, la insuficiente o deficiente infraestructura básica, así como el asentamiento en condiciones irregulares urbanas y rurales.
- 🏠 Asimismo, entre los principales efectos se encuentran: el hacinamiento de las familias que habitan las viviendas, así como la violencia intrafamiliar, viviendas en condición precaria (materiales inadecuados con daños en la salud), habitar en zonas marginadas y/o periféricas, mayor vulnerabilidad ante desastres naturales, insuficiente infraestructura básica, acrecentamiento de asentamientos irregulares urbanos y rurales.
- 🏠 Con la metodología planteada es posible identificar el número de personas y hogares que presentan la carencia en calidad y espacios en la vivienda, así como ingresos inferiores a la línea de bienestar -para la población potencial-, e ingresos por debajo de la línea de bienestar mínimo, para la población objetivo.

- 🏠 La estimación de la cuantificación de la Población Potencial y la Población Objetivo del diagnóstico previo, en términos porcentuales, era muy similar a la cuantificación con la información actual.
- 🏠 La cuantificación actual permitió identificar que existe correlación positiva entre la ejecución del programa y los recursos asignados a nivel municipal.
- 🏠 Con la determinación a nivel estatal y municipal de la Población Objetivo y la Población Potencial es posible mejorar los criterios de distribución de los recursos.
- 🏠 El hacinamiento es el principal problema que se presenta en la carencia de vivienda de la población objetivo, por lo que se considera que las ampliaciones de vivienda en zonas urbanas y la autoconstrucción en zonas rurales es una estrategia eficaz de atención.
- 🏠 La distribución geográfica obtenida de la población objetivo supone, por lo menos dos estrategias de intervención una para el medio urbano y otra para el medio rural, que vayan más allá de la diferencia de los montos de los apoyos y contribuyan a contener o modificar los asentamientos humanos en el ámbito urbano, así como la precariedad de las viviendas en el medio rural.
- 🏠 La propuesta de ROP-2018 considera mejoras en los siguientes aspectos:
 - Modificación de Criterios de Asignación
 - Reducción del porcentaje de Gastos de Operación
 - Eliminación de criterios transversales
 - Adecuaciones a la CUIS por el CIVI
 - Ajustes al Esquema de Seguimiento del cumplimiento de las acciones
- 🏠 Las proyecciones presupuestales permiten estimar que en el **2027 se podría cubrir el total de la población objetivo actual.**
- 🏠 Lo anterior será necesario vincularlo con lo comprometido por el gobierno mexicano en el objetivo 11 de la Agenda 2030, que plantea para dotar de una vivienda digna,

espaciosa, sostenible y accesible a toda la población, en especial a los grupos vulnerables, se contemple la reserva de suelo para el crecimiento urbano, alternativas para su financiamiento y ubicación respecto de las fuentes de trabajo y servicios básicos.

- 🏠 Para ello, la coordinación inter e intra institucional será necesaria a fin de aumentar la urbanización inclusiva y sostenible y la capacidad para la planificación y la gestión participativas, integradas y sostenibles de los asentamientos humanos en todo el país.
- 🏠 Los retos en financiamiento e implementación son importantes, pero existen actualmente esquemas innovadores como los bonos de impacto social que podrían facilitar su desarrollo.

8.2 Recomendaciones

89

Derivado del trabajo desarrollado, en general se recomienda lo siguiente:

- 🏠 Realizar mejoras a la Fórmula de Distribución, considerando:
 - PO en zonas urbanas
 - PO en zonas rurales
 - PO en los municipios con más del 50% de los hogares con la carencia
 - PP total.
- 🏠 El Programa puede mejorar su Estrategia de Cobertura, considerando:
 - La atención del Hacinamiento como el principal problema de la carencia de Espacios y calidad de la vivienda.
 - La accesibilidad a los servicios básicos, desarrollo urbano y movilidad.
- 🏠 Se recomienda, considerar prioritarias las entidades federativas que concentran la mayor proporción de población con carencia en calidad y espacio de la vivienda y que se encuentran por debajo de la línea de bienestar mínimo.

- 🏠 Se considera costo efectivas las delegaciones del Fonhapo, por lo menos en los 6 estados que concentran el 69.3 de la PO, así como 91 de los 100 municipios con más del 50% de los hogares con la Carencia de E&C de la vivienda, lo cual facilitaría la atención y operación de la estrategia de cobertura.
- 🏠 Sería conveniente considerar prioritarios los municipios que concentran la mayor proporción de población con carencia en calidad y espacio de la vivienda y que se encuentran por debajo de la línea de bienestar mínima, a fin de facilitar la atención total de la población que presenta la carencia en calidad y espacio de la vivienda y que se encuentra por debajo de la línea de bienestar mínimo en esos territorios.
- 🏠 Es necesario asegurar una tasa de crecimiento presupuestal no menor al 6.5%, a fin de lograr la cobertura total de la población objetivo en los próximos 10 años.
- 🏠 Promover y asegurar la coordinación y complementariedad con otros programas de la Administración Pública Federal, Estatal o Municipal que ofrecen apoyos para el acceso a servicios básicos, así como para la regularización de la tierra y de la propiedad.
- 🏠 Se considera de gran utilidad definir mecanismos de atención de la atención del programa con base en la Demanda, es decir con las solicitudes que ya han sido validadas con los criterios y requisitos normativos que establece el Programa, con el propósito de facilitar la planeación e implementación del Programa, así como el diseño de estrategias de coordinación interinstitucional sujeto a las contrapartes de los estados.
- 🏠 FONHAPO podría desarrollar una estrategia de colaboración con sus principales aliados que son los gobiernos locales, para identificar soluciones innovadoras en una mezcla de subsidios y reglamentaciones para la vivienda que permitan unidades de vivienda al alcance de la población objetivo.

- 🏠 Se considera relevante que las reglas de operación pudieran considerar en su próxima modificación la implementación a través de instrumentos financieros como los bonos de impacto social.
- 🏠 De cara al cambio de la Administración Federal, un legado relevante desde la instancia responsable de la política de vivienda podría ser un conjunto de políticas y programas nacionales sólidos para la vivienda que permitan establecer un ambiente apropiado que aumente la oferta de viviendas asequibles. Con un conjunto de lineamientos sólidos y reglamentaciones apropiadas, se podrá proporcionar una vivienda apropiada para todos, garantizando un desarrollo urbano sostenible.
- 🏠 Finalmente, en la perspectiva del cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenibles (ODS), es indispensable que el quehacer del FONHAPO inscriba su quehacer en la Estrategia Mundial de Vivienda de la ONU-Hábitat (2016), para poner a la vivienda en el rumbo de las ciudades inclusivas con economías sostenibles y viables tanto ambiental y cultural como socialmente, para sumarse a la búsqueda de un nuevo paradigma en el pensamiento y la práctica de la política de vivienda.

Bibliografía

- Asamblea General de las Naciones Unidas (1981). *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, Artículo 11.
 - (1948). Declaración Universal de los Derechos Humanos, Artículo 25.
- Banco Mundial (2017), Informe n.º PAD2013. Disponible en:
<http://documentos.bancomundial.org/curated/es/818741505797089744/pdf/PAD2013-PAD-SPANISH-PUBLIC-P157932-Spanish.pdf>
 - (2016). Housing Finance. World Bank Group Support for Housing Finance. An IEG Learning Product, 2016 International Bank for Reconstruction and Development. En:
<http://documents.worldbank.org/curated/en/378441467992816192/pdf/105740-REVISED-WP-housingfinance.pdf>
- Centro de Investigación y Documentación de la Casa, A.C. (CIDOC), Sociedad Hipotecaria Federal (SHF) (2014): *Estado Actual de la Vivienda en México 2014*, Primera edición.
- Centro Mario Molina (2016). Criterios de Entorno para la Vivienda Social en México. Fase II. En: http://centromariomolina.org/wp-content/uploads/2017/02/1.-MET_20170104_Final.pdf
- CONAVI (2014): *La Ley de Vivienda*, Diario Oficial de la Federación.
- Conde, Carola (2013): *Evaluación de Consistencia y Resultados 2011-2012 del Programa Vivienda Rural*. Universidad Autónoma Metropolitana (UAM).
- CONEVAL, (2014): *Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México 2014*, segunda edición.
- Consejo Nacional de Desarrollo Urbano (2015). De la política de vivienda a la política urbana integración social. Chile. En: <http://cndu.gob.cl/de-la-politica-de-vivienda-a-la-politica-urbana-integracion-social/>

- Coulomb, René (2006): *La vivienda en México, Construyendo análisis y propuestas*, Cámara de Diputados. CESOP.
- Domínguez, Joaquín, Fernandini Manuel, Riquelme Leticia y Schneider Christian (2017): *Financiamiento del mercado de vivienda en América Latina y el Caribe*, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Estudios Territoriales y Políticas Públicas, Gobierno de la Republica (2013): *Elaboración de un documento de análisis e investigación, que defina las bases y contenido de la Estrategia Nacional de Vivienda que sirva a la CONAVI para la integración del Programa Nacional de Vivienda 2013 – 2018, orientado al desarrollo urbano y al ordenamiento territorial*". Documento ampliado de los Programas Nacionales de Desarrollo Urbano y Vivienda 2013-2018.
- Flores, Liliam (2009): *La Vivienda en México y la población en condiciones de Pobreza*, Centro de estudios Sociales y de Opinión Publica de la Cámara de Diputados, Documento de Trabajo núm. 63. CESOP.
- García del Castillo, Rodolfo (2009). *Evaluación de Procesos del Programa de Ahorro y Subsidio para la Vivienda "Tu Casa" 2008*. Universidad Autónoma Metropolitana (UAM).
- Gertler Paul (2005). *Evaluación de Resultados de Impacto del Programa de Ahorro, Subsidio y Crédito para la Vivienda Progresiva, "Tu Casa" 2005 Modalidad "Mejoramos Tu Casa" y "Creemos Tu Casa"*. Banco Mundial.
- Grupo de Economistas Asociados, GEA, (2009): *Diagnóstico de las necesidades y rezago en materia de vivienda de la población en pobreza patrimonial, con actualización de la Medición multidimensional de la pobreza 2014*, CONEVAL.
- Hernández, Gerardo (2013): *Evaluación de Consistencia y Resultados 2011-2012 del Programa de Ahorro y Subsidio para la Vivienda "Tu Casa"*. El Colegio de México.
- INEGI, (2014): *Indicadores complementarios del Módulo de Condiciones Socioeconómicas*.
- INSP, Centro Nacional de Encuestas (2005): *Evaluación del Programa de Ahorro, Subsidio y Crédito para la Vivienda Progresiva "Tu Casa" 2004*, SEDESOL.

- Medrano, Anahely (2010): *Evaluación específica de resultados Intermedios y de Seguimiento de la Población que recibió un subsidio para acciones de vivienda, por parte del FONHAPO*. Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Cuajimalpa.
- Meli, Roberto (1994): *Diseño Estructural*: Limusa.
- Murray, Claudia B, David Clapham (2015): *Housing policies in Latin America: overview of the four largest economies*, *European Journal of Housing Policy*. Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/280603175_Housing_policies_in_Latin_America_overview_of_the_four_largest_economies
- Naciones Unidas (2016): *Declaración de Toluca para Hábitat III. América Latina y el Caribe, Toluca 18 - 20 abril*.
 - (2016): *Nueva Agenda Urbana, Habitat III*. Disponible en: <http://habitat3.org/wp-content/uploads/Habitat-III-New-Urban-Agenda-10-September-2016.pdf>
- Pisarello, Gerardo (2003): *Observatorio de Derechos Humanos, Vivienda para todos: un derecho en (de) construcción, el derecho a una vivienda digna y adecuada como derecho exigible*. Icaria Editorial S.A. de C.V.
- Saborido, Marisol, (2006): *Experiencias emblemáticas para la superación de la pobreza y precariedad urbana: provisión y mejoramiento de la vivienda*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Santiago de Chile.
- Sánchez, Javier (2008): *¿La Vivienda Social en México, Pasado, Presente, Futuro?* Sistema Nacional de Creadores de Arte Emisión.
- SEDATU (2017): *REGLAS de Operación del Programa Apoyo a la Vivienda, para el ejercicio fiscal 2017*, DOF, 30 de diciembre de 2016.
- SEDESOL, (2010): *Diagnóstico sobre la falta de certeza jurídica en hogares urbanos en condiciones de pobreza patrimonial en asentamientos irregulares*.
- Siclari, Paola (2012): *Política Habitacional Chilena hoy: advertencias para la réplica Latinoamericana*, *Revista NAU Social - V.3, N.4*, p. 201-223, Maio/Out 2012.
- Urban Institute, Habitat for Humanity (2016): *Literature Review of Housing in Latin America and the Caribbean*, Metropolitan Housing and Communities Policy Center, Washington, D.C.

- Zenteno, René (2013): *Meta Evaluación Programa de Ahorro y Subsidio para la Vivienda “Tu Casa” 2012*, Colegio de la Frontera Norte.
 - (2013): *Meta Evaluación Programa Vivienda Rural 2012*, Colegio de la Frontera Norte.

Anexos

Anexo 1. Metodología Población Potencial y Objetivo Nacional y Estatal

Para identificar a Población Potencial y Objetivo del Programa se utilizaron las siguientes definiciones:

- 🏠 **Población Potencial:** hogares con ingresos por debajo de la Línea de Bienestar y con carencia por Calidad y Espacios de la Vivienda.
- 🏠 **Población Objetivo:** hogares con ingresos por debajo de la Línea de Bienestar Mínimo y con Carencia por Calidad y Espacios de la Vivienda.

Se utilizó la base de datos final de pobreza 2016 publicada por el CONEVAL, que se puede descargar en la siguiente liga (Base final: pobreza_16.dta):

http://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Programas_BD_10_12_14_16.aspx

Esta base tiene representatividad a nivel estatal y contiene 73 variables que miden la pobreza de México entre 2016. Las variables utilizadas en la identificación son las siguientes:

- 🏠 **ic_cv:** Indicador de carencia por calidad y espacios en la vivienda (0= no presenta carencia; 1= presenta carencia)
- 🏠 **plb=** Población con un ingreso menor a la línea de bienestar (0= ingreso superior a la línea de bienestar; 1= ingreso inferior a la línea de bienestar)
- 🏠 **plb_m=** Población con un ingreso menor a la línea de bienestar mínimo (0= ingreso superior a la línea de bienestar mínimo; 1= ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo)
- 🏠 **parentesco:** Parentesco (101= Jefa o Jefe del hogar; 102=Persona sola)
- 🏠 **ent:** Identificador de la entidad federativa
- 🏠 **rururb:** Identificador de localidades rurales (0= localidades urbanas; 1= localidades rurales)
- 🏠 **sexo:** Sexo (1= masculino; 2= femenino)
- 🏠 **hli:** hablante de lengua indígena (0= no habla lengua indígena; 1= habla lengua indígena)

- 🏠 **discap:** Población con al menos una discapacidad física o mental (0= no presenta discapacidad; 1= presenta discapacidad)
- 🏠 **factor:** Factor de expansión

Para estimar la Población Potencial, de acuerdo con la definición, se utilizaron las variables de carencia en la calidad y espacios en la vivienda (ic_cv) y la población con un ingreso menor a la línea de bienestar (plb). De igual manera, para estimar la Población Objetivo se utilizaron, de acuerdo con la definición, se utilizaron las variables de carencia en la calidad y espacios en la vivienda (ic_cv) y la población con un ingreso menor a la línea de bienestar mínimo (plb_m). Para este ejercicio, la base utilizada ya cuenta con las variables de carencia y línea de bienestar necesarias. Si no se contara con estas estimaciones, se deben de seguir las definiciones y bases y programas de cálculo de CONEVAL.

Primero se estimó la Población Potencial y Objetivo en número de personas considerando la variable factor como el factor de expansión de la base. Después se estimó la Población Potencial y Objetivo en número de hogares considerando la variable parentesco para la definición de hogares y la variable factor como el factor de expansión de la base. El resto de las variables descriptivas (hli, discap, sexo, rururb) se utilizaron para conocer las características de la población potencial y objetivo por entidad federativa. Para poder replicar el ejercicio se anexa el Programa de Cálculo utilizado en STATA (do file).

Anexo 2. Metodología Población Potencial y Objetivo (nivel municipal)

Para identificar a Población Potencial y Objetivo del Programa a nivel municipal se utilizaron las siguientes definiciones:

- 🏠 **Población Potencial:** hogares con ingresos laborales por debajo del 70% de la Línea de Bienestar y con carencia por Calidad y Espacios de la Vivienda.
- 🏠 **Población Objetivo:** hogares con ingresos laborales por debajo del 70% por de la Línea de Bienestar Mínimo y con Carencia por Calidad y Espacios de la Vivienda.

Se utilizó la base de datos de la encuesta intercensal 2015 a nivel hogar publicada por el CONEVAL, que se puede descargar en la siguiente liga (Programas de cálculo y bases de dato 2015 versión corta, carpeta: 04_2_Ei15):

https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Programas_BD_municipal.aspx

98

Esta base tiene representatividad a nivel municipal excepto para once municipios debido que la cobertura fue insuficiente. Las variables utilizadas en la identificación son las siguientes:

- 🏠 **ic_cv:** Indicador de carencia por calidad y espacios en la vivienda (0= no presenta carencia; 1= presenta carencia)
- 🏠 **ing_laboral:** Ingreso laboral per cápita.
- 🏠 **cve_mun:** Identificador del municipio
- 🏠 **rururb:** Identificador de localidades rurales (0= localidades urbanas; 1= localidades rurales)
- 🏠 **factor:** Factor de expansión

Asimismo, se crearon las siguientes variables:

- 🏠 **plb**= Población con un ingreso laboral menor al 70% de la línea de bienestar (0= ingreso superior a la línea de bienestar; 1= ingreso inferior a la línea de bienestar)¹³
- 🏠 **plbm**= Población con un ingreso laboral menor al 70% de la línea de bienestar mínimo (0= ingreso superior a la línea de bienestar mínimo; 1= ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo).

Para estimar la Población Potencial, de acuerdo con la definición, se utilizaron las variables de carencia en la calidad y espacios en la vivienda (ic_cv) y la población con un ingreso laboral menor al 70% de la línea de bienestar (plb). De igual manera, para estimar la Población Objetivo se utilizaron, de acuerdo con la definición, se utilizaron las variables de carencia en la calidad y espacios en la vivienda (ic_cv) y la población con un ingreso laboral menor al 70% de la línea de bienestar mínimo (plbm).

Se estimó la Población Potencial y Objetivo en número de hogares considerando la variable factor como el factor de expansión de la base. Para poder replicar el ejercicio se anexa el Programa de Cálculo utilizado en STATA (do file).

Existe una diferencia entre la población estimada a nivel estatal y municipal debido a que a nivel municipal se utilizó únicamente el ingreso laboral mientras que a nivel estatal se utilizaron las estimaciones de población por debajo de la línea de bienestar calculadas por CONEVAL. La estimación de ingreso corriente total no se tiene a nivel hogar por lo que se optó por utilizar el ingreso laboral como proxy.

¹³ De acuerdo con el CONEVAL, En los hogares mexicanos, el trabajo representa aproximadamente del ingreso corriente total per cápita

Anexo 3. Fichas de los Indicadores del PAV

INDICADORES				
Nivel de objetivo	Resumen narrativo	Nombre del indicador	Fórmula del indicador	Unidad de medida
FIN	Contribuir a fomentar el acceso a la vivienda mediante soluciones habitacionales bien ubicadas, dignas y de acuerdo con estándares de calidad internacional, mediante soluciones habitacionales bien ubicadas, dignas y de acuerdo con estándares de calidad internacional mediante el otorgamiento de subsidios para acciones de vivienda	IPAV1. 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	Fórmula: $X = \frac{(A)(B)}{(C)}$ Donde: $[X] = \left[\frac{\text{Tasa de crecimiento anual del monto de inversión destinado al financiamiento de soluciones habitacionales del mercado secundario de vivienda} \times \text{Tasa de crecimiento anual del monto de inversión destinado al financiamiento de adquisición de vivienda nueva}}{\text{Tasa de crecimiento anual del monto de inversión destinado al financiamiento de adquisición de vivienda nueva}} \right]$ Es importante mencionar que mejoramiento incluye acciones de ampliación y/o mejoramiento, además el valor de los financiamientos promedios debe calcularse en valores constantes	Tasa
		IPAV2. Porcentaje de participación en la reducción del rezago de vivienda a nivel nacional.	$\left(\frac{\text{Núm. de hogares beneficiados del Programa Apoyo a la Vivienda en el periodo 2016-2018}}{\text{Número de hogares que conforman la población potencial 2016}} \right) * 100$	Porcentaje
PROPÓSITO	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.	IPAV3. Porcentaje de hogares beneficiados con vivienda nueva, ampliada y/o mejorada respecto a la Población Objetivo	$\left(\frac{\text{Núm. de hogares beneficiados totales con un subsidio para acciones de vivienda nueva mejorada y/o ampliada en el 2016}}{\text{Núm. de hogares que conforman la población objetivo del programa}} \right) * 100$	Porcentaje
COMPONENTE	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	IPAV4. Porcentaje de subsidios entregados para ampliación y/o mejoramiento de vivienda respecto del total de subsidios entregados.	$\left(\frac{\text{Núm. de subsidios otorgados para Ampliación y/o Mejoramiento en el 2017}}{\text{Núm. de subsidios totales otorgados en el 2017}} \right) * 100$	Porcentaje

INDICADORES				
Nivel de objetivo	Resumen narrativo	Nombre del indicador	Fórmula del indicador	Unidad de medida
	de suelo habitacional entregados	IPAV5. Porcentaje de subsidios entregados para Unidad Básica de Vivienda (UBV) respecto del total de subsidios entregados en el ejercicio fiscal.	(Número de subsidios otorgados para UBV en el ejercicio fiscal 2017 / Número de subsidios totales otorgados en el mismo ejercicio fiscal 2017) * 100	Porcentaje
		IPAV6. Porcentaje de subsidios entregados a mujeres respecto del total de acciones de vivienda otorgadas	(Núm. de subsidios otorgados a mujeres jefas de familia en el ejercicio fiscal corriente / Núm. de subsidios totales otorgados en el mismo ejercicio fiscal) * 100	Porcentaje
ACTIVIDAD	Atención y seguimiento a las acciones de vivienda	IPAV7. Porcentaje de solicitudes validadas respecto del total de solicitudes recibidas.	(Núm. total de solicitudes validadas en el 2017/ Núm. total de solicitudes recibidas en el año 2017) * 100	Porcentaje

FICHA TÉCNICA DEL INDICADOR IPAV1

Ficha del Indicador de Desempeño

Ramo	Unidad Responsable
------	--------------------

15 - Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano	QIQ - Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares
--	---

Nombre de Programa Presupuestario

S-274 - Programa de Apoyo a la Vivienda
--

Alineación al programa sectorial o programa transversal

- **Meta Nacional Número 2 del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, “México Incluyente”, objetivo 2.5 - Proveer un entorno adecuado para el desarrollo de una vivienda digna- , estrategia del objetivo 2.5.1: Transitar hacia un Modelo de Desarrollo Urbano Sustentable e Inteligente que procure vivienda digna para los mexicanos, y en la estrategia transversal 2.5.3: Perspectiva de Género.**
 - **Objetivo 4 del PSDATU Fomentar el acceso a la vivienda mediante soluciones habitacionales, dignas y de acuerdo a estándares de calidad internacional.**

Alineación al objetivo sectorial u objetivo trasversal
--

Datos Generales del Indicador

Nombre del Indicador

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

Dimensión a medir	Tipo de indicador para resultados			
-------------------	-----------------------------------	--	--	--

Eficiencia	Eficacia	Calidad	Economía	Estratégico	Gestión
------------	-----------------	---------	----------	-------------	----------------

Definición del Indicador

La actual Política de Vivienda está enfocada a incentivar el mercado secundario de vivienda con el fin de generar ciudades compactas, y de igual manera promover los financiamientos para mejoramientos, dado que el grueso de necesidades de vivienda se concentra en dicho rubro. Por ello este indicador compara el monto y acciones otorgadas para para soluciones habitacionales del mercado secundario de vivienda contra las otorgadas para adquisición de vivienda nueva. Sin embargo, como los costos promedios para estas soluciones son muy diferentes entre ellos se utilizan tasas de crecimiento para su comparación

Unidad de medida	Frecuencia de medición
------------------	------------------------

Porcentaje	Anual
-------------------	--------------

Línea base			Meta		
------------	--	--	------	--	--

Valor	Año	Periodo de la Línea Base	Valor	Año	Periodo de cumplimiento de la Meta
-------	-----	--------------------------	-------	-----	------------------------------------

Medio de Verificación del Indicador	
Indicador elaborado por la Comisión Nacional de Vivienda con información del Programa Anual de Financiamientos para Vivienda	
Características de las Variables del Indicador	
Nombre de la variable 1	Descripción de la variable 1
(A) Tasa de crecimiento anual del monto de inversión destinado al financiamiento de soluciones habitacionales del mercado secundario de vivienda	Tasa de crecimiento anual del monto de inversión destinado al financiamiento de soluciones habitacionales del mercado secundario de vivienda. Fórmula: $X=[(A)(B)]$
Fuente de información (Medio de verificación) de la variable 1	Unidad de medida de la variable 1
Indicador elaborado por la Comisión Nacional de Vivienda con información del Programa Anual de Financiamientos para Vivienda	Tasa
Frecuencia de medición de la variable 1	Método de recopilación de datos de la variable 1
Anual	Es importante mencionar que mejoramiento incluye acciones de ampliación y/o mejoramiento, además el valor de los financiamientos promedios debe calcularse en valores constantes
Nombre de la variable 2	Descripción de la variable 2
(B) Tasa de crecimiento anual del monto de inversión destinado al financiamiento de adquisición de vivienda nueva	Tasa de crecimiento anual del monto de inversión destinado al financiamiento de adquisición de vivienda nueva. Fórmula: $X=[(A)(B)]$
Fuente de información (Medio de verificación) de la variable 2	Unidad de medida de la variable 2
Indicador elaborado por la Comisión Nacional de Vivienda con información del Programa Anual de Financiamientos para Vivienda	Tasa
Frecuencia de medición de la variable 2	Método de recopilación de datos de la variable 2
Anual	Es importante mencionar que mejoramiento incluye acciones de ampliación y/o mejoramiento, además el valor de los financiamientos promedios debe calcularse en valores constantes
Sentido del Indicador	
Ascendente	Descendente
	Absoluto
	Relativo

FICHA TÉCNICA DEL INDICADOR IPAV2

Ficha del Indicador de Desempeño

Ramo	Unidad Responsable
------	--------------------

15 - Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano	QIQ - Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares
--	---

Nombre de Programa Presupuestario

S-274 - Programa de Apoyo a la Vivienda

Alineación al programa sectorial o programa transversal

- **Meta Nacional Número 2 del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, “México Incluyente”, objetivo 2.5 - Proveer un entorno adecuado para el desarrollo de una vivienda digna-** , estrategia del objetivo 2.5.1: Transitar hacia un Modelo de Desarrollo Urbano Sustentable e Inteligente que procure vivienda digna para los mexicanos, y en la estrategia transversal 2.5.3: Perspectiva de Género.
 - **Objetivo 4 del PSDATU Fomentar el acceso a la vivienda mediante soluciones habitacionales, dignas y de acuerdo a estándares de calidad internacional.**

Alineación al objetivo sectorial u objetivo trasversal
--

Datos Generales del Indicador

Nombre del Indicador

Porcentaje de participación en la reducción del rezago de vivienda a nivel nacional.

Dimensión a medir	Tipo de indicador para resultados				
-------------------	-----------------------------------	--	--	--	--

Eficiencia	Eficacia	Calidad	Economía	Estratégico	Gestión
------------	-----------------	---------	----------	--------------------	---------

Definición del Indicador

Mide la proporción acumulada con que las acciones de vivienda contribuyen a la reducción del rezago de vivienda.

Unidad de medida	Frecuencia de medición
------------------	------------------------

Porcentaje	Triannual
-------------------	------------------

Línea base			Meta		
------------	--	--	------	--	--

Valor	Año	Periodo de la Línea Base	Valor	Año	Periodo de cumplimiento de la Meta
-------	-----	--------------------------	-------	-----	------------------------------------

13	2016	2016		2017	2017
----	------	------	--	------	------

Medio de Verificación del Indicador

**Núm. de hogares beneficiados del Programa Apoyo a la Vivienda en el periodo 2016-2018: Sistema Integral de Información (SIDI);
Número de hogares que conforman la población potencial 2016: Diagnóstico del Programa Apoyo a la Vivienda 2016**

Características de las Variables del Indicador				
Nombre de la variable 1		Descripción de la variable 1		
(A) Núm. de hogares beneficiados del Programa Apoyo a la Vivienda en el periodo 2016-2018		Núm. de hogares beneficiados del Programa Apoyo a la Vivienda en el periodo 2016-2018 (A/B) *100		
Fuente de información (Medio de verificación) de la variable 1		Unidad de medida de la variable 1		
Sistema Integral de Información (SIDI)		Porcentaje		
Frecuencia de medición de la variable 1		Método de recopilación de datos de la variable 1		
Triannual				
Nombre de la variable 2		Descripción de la variable 2		
(B) Número de hogares que conforman la población potencial 2016		Número de hogares que conforman la población potencial 2016 (A/B)*100		
Fuente de información (Medio de verificación) de la variable 2		Unidad de medida de la variable 2		
Diagnóstico del Programa Apoyo a la Vivienda 2016		Porcentaje		
Frecuencia de medición de la variable 2		Método de recopilación de datos de la variable 2		
Triannual				
Sentido del Indicador		Tipo de valor de la meta		
Ascendente	Descendente		Absoluto	Relativo

FICHA TÉCNICA DEL INDICADOR IPAV₃

Ficha del Indicador de Desempeño

Ramo	Unidad Responsable
------	--------------------

15 - Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano	QIQ - Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares
---	--

Nombre de Programa Presupuestario

S-274 - Programa de Apoyo a la Vivienda

Alineación al programa sectorial o programa transversal

- **Meta Nacional Número 2 del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, “México Incluyente”, objetivo 2.5 - Proveer un entorno adecuado para el desarrollo de una vivienda digna- , estrategia del objetivo 2.5.1: Transitar hacia un Modelo de Desarrollo Urbano Sustentable e Inteligente que procure vivienda digna para los mexicanos, y en la estrategia transversal 2.5.3: Perspectiva de Género.**
- **Objetivo 4 del PSDATU Fomentar el acceso a la vivienda mediante soluciones habitacionales, dignas y de acuerdo a estándares de calidad internacional.**

Alineación al objetivo sectorial u objetivo trasversal

Datos Generales del Indicador

Nombre del Indicador

Porcentaje de hogares beneficiados con vivienda nueva, ampliada y/o mejorada respecto a la Población Objetivo

Dimensión a medir				Tipo de indicador para resultados	
Eficiencia	Eficacia	Calidad	Economía	Estratégico	Gestión

Definición del Indicador

Mide 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.

Unidad de medida	Frecuencia de medición
------------------	------------------------

Porcentaje	Anual
-------------------	--------------

Línea base			Meta		
Valor	Año	Periodo de la Línea Base	Valor	Año	Periodo de cumplimiento de la Meta
33.33	2016	2016	32.23	2017	2017

Medio de Verificación del Indicador

Número de hogares que conforman la población objetivo del programa: Diagnóstico de la Población Objetivo; Número de hogares beneficiados totales con un subsidio para acciones de vivienda nueva mejorada y/o ampliada en el 2016: Sistema Integral de Información (SIDI)

Características de las Variables del Indicador	
Nombre de la variable 1	Descripción de la variable 1
(A) Núm. de hogares beneficiados totales con un subsidio para acciones de vivienda nueva mejorada y/o ampliada en el 2016	Núm. de hogares beneficiados totales con un subsidio para acciones de vivienda nueva mejorada y/o ampliada en el 2016 (A/B)*100
Fuente de información (Medio de verificación) de la variable 1	Unidad de medida de la variable 1
Sistema Integral de Información (SIDI)	Porcentaje
Frecuencia de medición de la variable 1	Método de recopilación de datos de la variable 1
Anual	
Nombre de la variable 2	Descripción de la variable 2
(B) Núm. de hogares que conforman la población objetivo del programa	Núm. de hogares que conforman la población objetivo del programa (A/B) *100
Fuente de información (Medio de verificación) de la variable 2	Unidad de medida de la variable 2
Diagnóstico de la Población Objetivo	Porcentaje
Frecuencia de medición de la variable 2	Método de recopilación de datos de la variable 2
Anual	
Sentido del Indicador	
Ascendente	Descendente
Tipo de valor de la meta	
Absoluto	Relativo

FICHA TÉCNICA DEL INDICADOR IPAV4

Ficha del Indicador de Desempeño

Ramo	Unidad Responsable
------	--------------------

15 - Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano	QIQ - Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares
--	---

Nombre de Programa Presupuestario

S-274 - Programa de Apoyo a la Vivienda

Alineación al programa sectorial o programa transversal

- **Meta Nacional Número 2 del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, “México Incluyente”, objetivo 2.5 - Proveer un entorno adecuado para el desarrollo de una vivienda digna- , estrategia del objetivo 2.5.1: Transitar hacia un Modelo de Desarrollo Urbano Sustentable e Inteligente que procure vivienda digna para los mexicanos, y en la estrategia transversal 2.5.3: Perspectiva de Género.**
- **Objetivo 4 del PSDATU Fomentar el acceso a la vivienda mediante soluciones habitacionales, dignas y de acuerdo a estándares de calidad internacional.**

Alineación al objetivo sectorial u objetivo trasversal

Datos Generales del Indicador

Nombre del Indicador

Porcentaje de subsidios entregados para ampliación y/o mejoramiento de vivienda respecto del total de subsidios entregados.

Dimensión a medir				Tipo de indicador para resultados	
Eficiencia	Eficacia	Calidad	Economía	Estratégico	Gestión

Definición del Indicador

Mide el número de subsidios otorgados para Ampliación y/o Mejoramiento en el ejercicio fiscal corriente, respecto del total de subsidios otorgados en el mismo ejercicio.

Unidad de medida	Frecuencia de medición
------------------	------------------------

Porcentaje	Trimestral
-------------------	-------------------

Línea base			Meta		
Valor	Año	Periodo de la Línea Base	Valor	Año	Periodo de cumplimiento de la Meta
88.05	2016	2016	94.46	2017	2017

Medio de Verificación del Indicador

Hogares beneficiados con un subsidio para Ampliación y/o Mejoramiento: Sistema Integral de Información SIDI del FONHAPO

Características de las Variables del Indicador		
Nombre de la variable 1		Descripción de la variable 1
(A) Núm. de subsidios otorgados para Ampliación y/o Mejoramiento en el 2017		Núm. de subsidios otorgados para Ampliación y/o Mejoramiento en el 2017 (A/B) *100
Fuente de información (Medio de verificación) de la variable 1		Unidad de medida de la variable 1
Sistema Integral de Información SIDI del FONHAPO		Porcentaje
Frecuencia de medición de la variable 1		Método de recopilación de datos de la variable 1
Trimestral		
Nombre de la variable 2		Descripción de la variable 2
(B) Núm. de subsidios totales otorgados en el 2017		Núm. de subsidios totales otorgados en el 2017 (A/B)*100
Fuente de información (Medio de verificación) de la variable 2		Unidad de medida de la variable 2
Sistema Integral de Información SIDI del FONHAPO		Porcentaje
Frecuencia de medición de la variable 2		Método de recopilación de datos de la variable 2
Trimestral		
Sentido del Indicador		
Ascendente	Descendente	
		Tipo de valor de la meta
		Absoluto
		Relativo

FICHA TÉCNICA DEL INDICADOR IPAV5

Ficha del Indicador de Desempeño

Ramo	Unidad Responsable
15 - Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano	QIQ - Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares

Nombre de Programa Presupuestario

S-274 - Programa de Apoyo a la Vivienda

Alineación al programa sectorial o programa transversal

- **Meta Nacional Número 2 del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, “México Incluyente”, objetivo 2.5 - Proveer un entorno adecuado para el desarrollo de una vivienda digna- , estrategia del objetivo 2.5.1: Transitar hacia un Modelo de Desarrollo Urbano Sustentable e Inteligente que procure vivienda digna para los mexicanos, y en la estrategia transversal 2.5.3: Perspectiva de Género.**
- **Objetivo 4 del PSDATU Fomentar el acceso a la vivienda mediante soluciones habitacionales, dignas y de acuerdo a estándares de calidad internacional.**

Alineación al objetivo sectorial u objetivo trasversal

Datos Generales del Indicador

Nombre del Indicador

Porcentaje de subsidios entregados para Unidad Básica de Vivienda (UBV) respecto del total de subsidios entregados en el ejercicio fiscal.

Dimensión a medir				Tipo de indicador para resultados	
Eficiencia	Eficacia	Calidad	Economía	Estratégico	Gestión

Definición del Indicador

Mide el número de subsidios otorgados para UBV en el ejercicio fiscal 2017, respecto del total de subsidios otorgados en el mismo ejercicio.

Unidad de medida	Frecuencia de medición
Porcentaje	Trimestral

Línea base			Meta		
Valor	Año	Periodo de la Línea Base	Valor	Año	Periodo de cumplimiento de la Meta
11.95	2016	2016	5.54	2017	2017

Medio de Verificación del Indicador

Subsidios otorgados para UBV: Número de hogares beneficiados con un subsidio para UBV. Sistema Integral de Información SIDI del FONHAPO.

Características de las Variables del Indicador				
Nombre de la variable 1		Descripción de la variable 1		
(A) Número de subsidios otorgados para UBV en el ejercicio fiscal 2017		Subsidios otorgados para UBV (A/B) *100		
Fuente de información (Medio de verificación) de la variable 1		Unidad de medida de la variable 1		
Sistema Integral de Información SIDI del FONHAPO.		Porcentaje		
Frecuencia de medición de la variable 1		Método de recopilación de datos de la variable 1		
Trimestral				
Nombre de la variable 2		Descripción de la variable 2		
(B) Número de subsidios totales otorgados en el mismo ejercicio fiscal 2017		Número de subsidios totales otorgados en el mismo ejercicio fiscal 2017 (A/B) *100		
Fuente de información (Medio de verificación) de la variable 2		Unidad de medida de la variable 2		
Sistema Integral de Información SIDI del FONHAPO.		Porcentaje		
Frecuencia de medición de la variable 2		Método de recopilación de datos de la variable 2		
Trimestral				
Sentido del Indicador		Tipo de valor de la meta		
Ascendente	Descendente		Absoluto	Relativo

FICHA TÉCNICA DEL INDICADOR IPAV6

Ficha del Indicador de Desempeño

Ramo	Unidad Responsable
------	--------------------

15 - Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano	QIQ - Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares
--	---

Nombre de Programa Presupuestario

S-274 - Programa de Apoyo a la Vivienda

Alineación al programa sectorial o programa a transversal

- **Meta Nacional Número 2 del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, “México Incluyente”, objetivo 2.5 - Proveer un entorno adecuado para el desarrollo de una vivienda digna- , estrategia del objetivo 2.5.1: Transitar hacia un Modelo de Desarrollo Urbano Sustentable e Inteligente que procure vivienda digna para los mexicanos, y en la estrategia transversal 2.5.3: Perspectiva de Género.**
- **Objetivo 4 del PSDATU Fomentar el acceso a la vivienda mediante soluciones habitacionales, dignas y de acuerdo a estándares de calidad internacional.**

Alineación al objetivo sectorial u objetivo trasversal

Datos Generales del Indicador

Nombre del Indicador

Porcentaje de subsidios entregados a mujeres respecto del total de acciones de vivienda otorgadas

Dimensión a medir				Tipo de indicador para resultados	
Eficiencia	Eficacia	Calidad	Economía	Estratégico	Gestión

Definición del Indicador

Mide el número de subsidios otorgados a mujeres jefas de familia en el ejercicio fiscal corriente, respecto del total de subsidios entregados en el mismo ejercicio fiscal.

Unidad de medida	Frecuencia de medición
------------------	------------------------

Porcentaje	Trimestral
-------------------	-------------------

Línea base			Meta		
Valor	Año	Periodo de la Línea Base	Valor	Año	Periodo de cumplimiento de la Meta
	2016	2016	50	2017	2017

Medio de Verificación del Indicador

Núm. de subsidios otorgados a mujeres jefas de familia en el ejercicio fiscal corriente: Sistema Integral de Información (SIDI)

Características de las Variables del Indicador	
Nombre de la variable 1	Descripción de la variable 1
(A) Núm. de subsidios otorgados a mujeres jefas de familia en el ejercicio fiscal corriente	Núm. de subsidios otorgados a mujeres jefas de familia en el ejercicio fiscal corriente (A/B)*100
Fuente de información (Medio de verificación) de la variable 1	Unidad de medida de la variable 1
Sistema Integral de Información (SIDI)	Porcentaje
Frecuencia de medición de la variable 1	Método de recopilación de datos de la variable 1
Trimestral	
Nombre de la variable 2	Descripción de la variable 2
(B) Núm. de subsidios totales otorgados en el mismo ejercicio fiscal	Núm. de subsidios totales otorgados en el mismo ejercicio fiscal (A/B)*100
Fuente de información (Medio de verificación) de la variable 2	Unidad de medida de la variable 2
Sistema Integral de Información (SIDI)	Porcentaje
Frecuencia de medición de la variable 2	Método de recopilación de datos de la variable 2
Trimestral	
Sentido del Indicador	Tipo de valor de la meta
Ascendente	Descendente
	Absoluto
	Relativo

FICHA TÉCNICA DEL INDICADOR IPAV7

Ficha del Indicador de Desempeño

Ramo	Unidad Responsable
------	--------------------

15 - Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano	QIQ - Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares
--	---

Nombre de Programa Presupuestario

S-274 - Programa de Apoyo a la Vivienda

Alineación al programa sectorial o programa a transversal

- **Meta Nacional Número 2 del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, “México Incluyente”, objetivo 2.5 - Proveer un entorno adecuado para el desarrollo de una vivienda digna- , estrategia del objetivo 2.5.1: Transitar hacia un Modelo de Desarrollo Urbano Sustentable e Inteligente que procure vivienda digna para los mexicanos, y en la estrategia transversal 2.5.3: Perspectiva de Género.**
- **Objetivo 4 del PSDATU Fomentar el acceso a la vivienda mediante soluciones habitacionales, dignas y de acuerdo a estándares de calidad internacional.**

Alineación al objetivo sectorial u objetivo trasversal

Datos Generales del Indicador

Nombre del Indicador

Porcentaje de solicitudes validadas respecto del total de solicitudes recibidas.

Dimensión a medir	Tipo de indicador para resultados			
-------------------	-----------------------------------	--	--	--

Eficiencia	Eficacia	Calidad	Economía	Estratégico	Gestión
------------	-----------------	---------	----------	--------------------	---------

Definición del Indicador

Mide el número de solicitudes validadas por el programa de Apoyo a la Vivienda respecto de las solicitudes recibidas en el ejercicio fiscal.

Unidad de medida	Frecuencia de medición
------------------	------------------------

Porcentaje	Trimestral
-------------------	-------------------

Línea base			Meta		
------------	--	--	------	--	--

Valor	Año	Periodo de la Línea Base	Valor	Año	Periodo de cumplimiento de la Meta
40	2016	2016	43.92	2017	2017

Medio de Verificación del Indicador

Número de solicitudes validadas para otorgar un subsidio: Sistema Integral de Información SIDI

Características de las Variables del Indicador				
Nombre de la variable 1		Descripción de la variable 1		
(A) Núm. total de solicitudes validadas en el 2017/		Núm. total de solicitudes validadas en el 2017 (A/B)*100		
Fuente de información (Medio de verificación) de la variable 1		Unidad de medida de la variable 1		
Sistema Integral de Información SIDI		Porcentaje		
Frecuencia de medición de la variable 1		Método de recopilación de datos de la variable 1		
Trimestral				
Nombre de la variable 2		Descripción de la variable 2		
(B) Núm. total de solicitudes recibidas en el año 2017		Núm. total de solicitudes recibidas en el año 2017 (A/B)*100		
Fuente de información (Medio de verificación) de la variable 2		Unidad de medida de la variable 2		
Sistema Integral de Información SIDI		Porcentaje		
Frecuencia de medición de la variable 2		Método de recopilación de datos de la variable 2		
Trimestral				
Sentido del Indicador		Tipo de valor de la meta		
Ascendente	Descendente	Absoluto	Relativo	

Población

Definición de la población o área de enfoque objetivo	Hogares mexicanos en localidades urbanas y rurales con ingresos por debajo de la línea de bienestar mínimo y con carencia por calidad y espacios de vivienda, que requieran mejorar su 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.
Cuantificación de la población o área de enfoque objetivo	La población objetivo de FONHAPO es de 6 millones, 077 mil, 931 personas con carencia por calidad y espacios en la vivienda que, de acuerdo con sus ingresos se ubican por debajo de la Línea de Bienestar, equivalentes a 1 millón, 212 mil, 847 hogares.
Estimación de la población atender en el primer año de operación	

Estimación de metas en el primer año de operación para los indicadores de nivel propósito y componente de la MIR

Nivel	Nombre del Indicador	Meta estimada
FIN	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.	
	Porcentaje de participación en la reducción del rezago de vivienda a nivel nacional.	
PROPÓSITO	Porcentaje de hogares beneficiados con vivienda nueva, ampliada y/o mejorada respecto a la Población Objetivo.	32.23
COMPONENTE	Porcentaje de subsidios entregados para ampliación y/o mejoramiento de vivienda respecto del total de subsidios entregados.	94.46
	Porcentaje de subsidios entregados para Unidad Básica de Vivienda (UBV) respecto del total de subsidios entregados en el ejercicio fiscal.	5.54
	Porcentaje de subsidios entregados a mujeres respecto del total de acciones de vivienda otorgadas	50
ACTIVIDAD	Porcentaje de solicitudes validadas respecto del total de solicitudes recibidas.	43.92

Anexo 4. Presupuesto

Ramo 15 - Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano

Modalidad del programa S - Sujetos a Reglas de Operación

Denominación del programa S-274 - Programa de Apoyo a la Vivienda

Unidades Administrativas Responsables (UR) del programa

(Indicar la denominación o el nombre de la(s) UR(s) que sería(n) responsable(s) de operar el programa presupuesto o con cambios sustanciales; si el programa fuese operado por más de una UR se deberán especificar las funciones que cada una desarrollará respecto al mismo).

Denominación de la UR	Funciones de cada UR respecto al programa presupuesto o con cambios sustanciales
QIQ - Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares	La Unidad Responsable del Programa deberá informar las acciones, presupuesto y avances en las metas e indicadores de las acciones que se desarrollen para dar cumplimiento a los objetivos de la Cruzada Nacional contra el Hambre.

Recursos presupuestarios requeridos para el primer año de operación

(Especificar el monto del presupuesto estimado para el ejercicio fiscal en el que iniciaría operaciones el programa presupuesto o con cambios sustanciales).

Capítulo	Partida	Concepto	Monto en pesos corrientes
1000 Servicios Personales	12101	Honorarios	10,319,763.00
2000 Materiales y suministros			
3000 Servicios generales			
4000 Transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas	43101	Gasto de Operación	96,959,896.00
	43101	Subsidios a la Producción	1,936,142,415.00
5000 Bienes muebles, inmuebles e intangibles			
6000 Inversión pública			
7000 Inversiones financieras y otras provisiones			
8000 Participaciones y aportaciones			
9000 Deuda pública			
Total Recursos Fiscales			2,043,422,074.00

Fuente u origen de los recursos

Fuente de Recursos	Porcentaje respecto al presupuesto asignado
Recursos fiscales	
Otros Recursos (especificar fuente(s))	
Total	100

Anexo 5. Complementariedades y coincidencia entre programas

Nombre del Programa	Dependencia / Entidad	Propósito	Población o área de enfoque objetivo	Explicación
Programa de acceso al financiamiento para soluciones habitacionales	CONAVI/ SEDATU	Objetivo General Contribuir a que la población de bajos ingresos, tenga acceso a una solución habitacional.	Población potencial Población de bajos ingresos con necesidades de vivienda.	Los dos programas incluyen a la población con bajos ingresos, aunque el Fonhapo se ubica con los más pobres
		Objetivo Específico Ampliar el acceso al Financiamiento de la población de bajos ingresos para Soluciones habitacionales en un entorno de crecimiento urbano ordenado y sustentable.	Población objetivo Población de bajos ingresos con necesidades de vivienda, que tienen capacidad de obtener un Financiamiento y que pueden aportar un Ahorro Previo.	
		Cobertura geográfica	¿Este programa presentaría riesgos de similitud con el programa propuesto?	¿Este programa se complementarían con el programa propuesto?
		El Programa tendrá cobertura nacional.	Coincidencia	Complemento

Nombre del Programa	Dependencia / Entidad	Propósito	Población o área de enfoque objetivo	Explicación
Programa de Infraestructura	SEDATU	<p>Objetivo General Contribuir a mejorar las condiciones de habitabilidad de los hogares asentados en las Zonas de Actuación del Programa a través del desarrollo de proyectos de infraestructura básica, complementaria, equipamiento urbano y mejoramiento de la vivienda.</p> <p>Objetivos Específicos Apoyar el desarrollo de obras de infraestructura básica, complementaria y equipamiento urbano, así como acciones para el desarrollo comunitario y la promoción del desarrollo urbano, en el ámbito rural, urbano y núcleos agrarios. Apoyar la ejecución de proyectos para el rescate, habilitación o rehabilitación de espacios públicos, unidades o desarrollos habitacionales y centros integrales de atención a las Mujeres, mejorando la accesibilidad y conectividad a equipamientos y servicios. Apoyar la realización de obras, acciones y servicios para la ampliación y/o equipamiento de la vivienda.</p>	<p>Población Potencial La población potencial está conformada por los hogares asentados en AGEB (Área Geoestadística Básica) urbanas y localidades menores de 5 mil habitantes que presentan medio, alto y muy alto déficit en condiciones de habitabilidad.</p> <p>Población Objetivo La población objetivo está conformada por los hogares asentados en las Zonas de Actuación del Programa, susceptibles de intervención, en AGEB urbanas y localidades menores de 5 mil habitantes que presentan medio, alto y muy alto déficit en condiciones de habitabilidad.</p>	Este programa complementa al Programa del Fonhapo con la accesibilidad de servicios básicos, en donde coincida con la población objetivo del programa del Fonhapo.
		Cobertura geográfica	¿Este programa presentaría riesgos de similitud con el programa propuesto?	¿Este programa se complementaría con el programa propuesto?
		El Programa tendrá una cobertura a nivel nacional y se instrumentará en las Zonas de Actuación definidas por cada Vertiente, con base en los criterios de focalización, priorización y de elegibilidad indicados en las presentes Reglas, así como en la disponibilidad presupuestal del Programa y la capacidad operativa de las Instancias Ejecutoras y Delegaciones.		Complemento

Nombre del Programa	Dependencia / Entidad	Propósito	Población o área de enfoque objetivo	Explicación
Programa para Regularizar Asentamientos Humanos Irregulares	INSUS/ SEDATU	<p>Objetivo general. Contribuir a promover el desarrollo urbano, el ordenamiento y la planeación territorial como articuladores del bienestar de las personas y el uso eficiente del suelo, mediante el otorgamiento de apoyos para los hogares poseedores de lotes ubicados en asentamientos humanos irregulares de los polígonos de actuación, con el objeto de regularizar la propiedad de dichos lotes y tener acceso a los servicios básicos.</p> <p>Objetivos Específicos. I. Otorgar apoyos a poseedores de sus lotes, para obtener certeza jurídica y documental en la tenencia de la tierra para la regularización de lotes en asentamientos humanos irregulares. II. Otorgar certeza jurídica y documental en la tenencia de la tierra de los lotes ubicados en asentamientos humanos irregulares, a efecto de que sus poseedores, con el tiempo, tengan acceso a servicios urbanos básicos y consoliden áreas urbanas formales y sustentables.</p>	<p>Población Potencial Población total de hogares que tienen posesión, pero no certeza jurídica respecto al lote que habitan y que, por lo tanto, pudieran ser elegibles para su incorporación y atención del PASPRAH (Programa para Regularizar Asentamientos Humanos Irregulares).</p>	<p>Este Programa complementa al PAV del Fonhapo, especialmente para contribuir a la certeza jurídica de la población objetivo del Programa.</p>
		<p>Cobertura geográfica</p>	<p>¿Este programa presentaría riesgos de similitud con el programa propuesto?</p>	<p>¿Este programa se complementarían con el programa propuesto?</p>
		<p>El Programa se aplicará a nivel nacional en los polígonos ubicados en las localidades de al menos 2,500 habitantes, considerando el Catálogo de Claves de Entidades Federativas, Municipios y Localidades del INEGI, y en su caso en los polígonos ubicados en las localidades donde se aplique el Sistema</p>		

		<p>Nacional para la Cruzada contra el Hambre y en las zonas urbanas que presentan condiciones de vulnerabilidad social y requieran aplicar acciones anticipadas para la reducción de conflictos sociales ubicadas preferentemente, en las demarcaciones urbanas del PNPSVD Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia).</p>		
--	--	--	--	--

Nombre del Programa	Dependencia / Entidad	Propósito	Población o área de enfoque objetivo	Explicación
Programa de Prevención de Riesgos	SEDATU	<p>Objetivo General Contribuir a incentivar el crecimiento ordenado de los asentamientos humanos, los centros de población y las zonas metropolitanas, a través de acciones relacionadas con la prevención y mitigación de riesgos, y de ordenamiento territorial.</p>	<p>La Población Potencial del PPR son los municipios y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México contenidos en el Sistema Urbano Nacional (SUN) y el Índice de Riesgo Global (IRG), más las 32 Entidades Federativas.</p>	Este Programa podría complementar al Programa del Fonhapo, identificando las zonas de riesgo en las que se ubica la población objetivo del Programa, así como las acciones de prevención con esa población que se deriven.
		<p>Objetivos Específicos Fortalecer las capacidades de las Entidades Federativas, Municipios y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México, para ordenar el crecimiento de los asentamientos humanos, los centros de población y las zonas metropolitanas, así como las áreas productivas y la infraestructura, a través de apoyos para la elaboración de instrumentos de planificación territorial. Coadyuvar en la elaboración de instrumentos para la identificación del riesgo provocado por fenómenos perturbadores, para apoyar acciones de prevención y mitigación, en las Entidades Federativas, Municipios y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México.</p>	<p>Población Objetivo La Población Objetivo del PPR está conformada por el subconjunto de 617 Gobiernos Locales, dentro de la Población Potencial, con Índice de Riesgo Global en los niveles de Alto y Muy Alto Riesgo. Para el caso de obras de prevención y mitigación y como caso de excepción, podrán ser sujetos de apoyo por parte del PPR, la Población Potencial y aquellas entidades y gobiernos locales que así lo soliciten y que, por ser proyectos urgentes e impostergables, el Comité del Programa apruebe por unanimidad.</p>	
		<p>Cobertura geográfica</p>	<p>¿Este programa presentaría riesgos de similitud con el programa propuesto?</p>	<p>¿Este programa se complementaría con el programa propuesto?</p>
		<p>El universo de actuación del PPR es el territorio nacional</p>		<p>Complemento</p>

Nombre del Programa	Dependencia / Entidad	Propósito	Población o área de enfoque objetivo	Explicación
Agua Potable, Drenaje y Tratamiento	CONAGUA/ SEMARNAT	<p>Objetivo general. Contribuir a disminuir el rezago en la cobertura de los servicios de agua potable, alcantarillado y saneamiento que son factores relacionados con la pobreza, a través del apoyo a los organismos operadores para el financiamiento de obras, proyectos, fortalecimiento y desarrollo para el acceso a los servicios de agua potable, alcantarillado y saneamiento.</p>	<p>Población objetivo. Habitantes de comunidades del país, principalmente de alta o muy alta marginación y originarias, que carecen o tienen deficiencias en el acceso a los servicios de agua potable, alcantarillado y saneamiento que les otorgan los organismos operadores de las entidades federativas que se formalicen en los Anexos de Ejecución y Técnicos.</p>	<p>Este Programa de la CONAGUA complementa las acciones del PAV del Fonhapo, generando el acceso a los servicios básicos de agua y drenaje de la población objetivo.</p>
		<p>Cobertura geográfica</p>	<p>¿Este programa presentaría riesgos de similitud con el programa propuesto?</p>	<p>¿Este programa se complementaría con el programa propuesto?</p>
		<p>El Programa se aplica en las localidades urbanas y rurales de las entidades federativas del país.</p>		<p>Complemento</p>

Nombre del Programa	Dependencia / Entidad	Propósito	Población o área de enfoque objetivo	Explicación
Programa de Infraestructura Indígena	CDI/SCHP	<p>Objetivo General. Contribuir a que la población de las localidades indígenas elegibles supere el aislamiento y disponga de bienes y servicios básicos, mediante la construcción de obras de infraestructura básica y vivienda.</p> <p>Objetivos Específicos. Dotar de obras de infraestructura básica a localidades indígenas elegibles, que observan carencias y rezagos en materia de comunicación terrestre, electrificación, agua potable y saneamiento. Dotar de vivienda a familias de localidades elegibles, que observan carencias en esa materia.</p>	<p>Población Potencial. Comprende a la población que habita en localidades en donde al menos el cuarenta por ciento (40%) de sus habitantes se identifiquen como población indígena y que carecen de alguno de los tipos de apoyo que otorga el Programa.</p> <p>Población objetivo. Corresponde a la población de las localidades definidas en 2.2. Población Potencial que cumplen con las características que se indican a continuación: I. Que sean de alta o muy alta marginación, y II. Tengan entre 50 y 15,000 habitantes.</p>	<p>Este programa se complementa con el PAV del Fonhapo, con acciones de infraestructura básica, para dotar de servicios básicos y coincide con la dotación de vivienda que presenten carencias, coincidiendo en algunos territorios con la población objetivo del Fonhapo.</p>
		Cobertura geográfica	¿Este programa presentaría riesgos de similitud con el programa propuesto?	¿Este programa se complementaría con el programa propuesto?
		El Programa tendrá cobertura nacional en localidades que cumplan con los requisitos de población objetivo, en las entidades federativas		Complemento