INVI

LXXX. INFORME FINAL DE AUDITORÍA, DERIVADA DE LA REVISIÓN DE LA CUENTA PÚBLICA DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL CORRESPONDIENTE AL EJERCICIO DE 2015

AUDITORÍA DE DESEMPEÑO

Función de Gasto 02 "Vivienda y Servicios a la Comunidad", Actividad Institucional 354 "Acciones para el Desarrollo de la Vivienda en Conjunto"

Auditoría ASCM/164/15

FUNDAMENTO LEGAL

Como parte de la revisión de la Cuenta Pública 2015 se seleccionó al Instituto de Vivienda del Distrito Federal. Lo anterior se fundamentó en los artículos 122, apartado A, fracción II, sexto y séptimo párrafos, en relación con el 74, fracción VI, y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 42, fracción XIX y 43 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; 10, fracción VI de la Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal; 1; 2, fracciones XIII y XXI, inciso a); 3; 8, fracciones I, II, IV, VI, VII, VIII, IX y XIX; 9; 10 incisos a) y b); 14, fracciones I, VIII, XVII, XX y XXIV; 22; 24; 27; 28; 30; 32; 33; 34; 35; 36, primero, segundo y tercer párrafos y 37, fracción II de la Ley de Fiscalización Superior de la Ciudad de México; 1; 4; 5, fracción I, inciso b); 6, fracciones V y VII, y 30 del Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Ciudad de México, y de acuerdo con el Programa General de Auditoría aprobado.

ANTECEDENTES

En el informe de Cuenta Pública del Instituto de Vivienda del Distrito Federal (INVI), correspondiente al ejercicio de 2015, se identificó que la actividad institucional 354 "Acciones para el desarrollo de vivienda en conjunto" formó parte de la función de gasto 2 "Vivienda y Servicios a la Comunidad", finalidad 2 "Desarrollo Social", Subfunción 5 "Vivienda".

En el mismo documento, apartado "AR Acciones Realizadas para la Consecución de Metas de las Actividades Institucionales", con relación al Eje 4 "Habitabilidad y Servicios, Espacio Público e Infraestructura" del Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018,

publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* del 11 de septiembre de 2013, el INVI informó que para "el logro de los objetivos y metas establecidos en el presente ejercicio, llevará a cabo la aplicación de recursos humanos, financieros y materiales [...] para el avance en la materialización de los proyectos de vivienda a cargo del Instituto"; las acciones más representativas, en 2015, fueron las de otorgamiento de créditos, bajo el esquema de financiamiento del INVI, cuyo comportamiento presupuestal se muestra a continuación:

(Miles de pesos)

Eje / Finalidad / Función / Subfunción / Actividad institucional	Unidad de medida	Meta física original	Presupuesto original
4 "Habitabilidad y Servicios, Espacio Público e Infraestructura			2,597,193.0
2 "Desarrollo Social"			2,597,193.0
2 "Vivienda y Servicios a la Comunidad"			2,597,193.0
5 "Vivienda"			2,597,193.0
354 "Acciones para el desarrollo de vivienda en conjunto"	Crédito	3,914	1,543,005.1

En la revisión del Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal de 2015, se constató que al INVI se le aprobaron recursos por 2,597,193.0 miles de pesos, de los cuales el 59.7% se destinó a la actividad institucional 354. Respecto de su meta física, en el Programa Operativo Anual (POA) del instituto se identificó una estimación original, de acuerdo con su unidad de medida, de 3,914 créditos.

Los trabajos de fiscalización se ejecutaron por la Auditoría Superior de la Ciudad de México, conforme a lo establecido en los artículos 1; 2, fracciones XIII y XXI, inciso a); 3; 8, fracciones I, II, VI, VIII, XIX y XXI; 9; 10, incisos a) y b); 14, fracciones I, VIII, XVII, XX y XXIV; 22; 24; 27; 28; 30; 32; 33; 34; 35; 36, primero, segundo y tercer párrafos; y 37, fracción II, de la Ley de Fiscalización Superior de la Ciudad de México.

OBJETIVO

El objetivo de la revisión consistió en fiscalizar las acciones realizadas por el Instituto de Vivienda para dar cumplimiento a las metas y objetivos establecidos en la actividad institucional 354 "Acciones para el desarrollo de vivienda en conjunto".

CRITERIOS DE SELECCIÓN

Esta auditoría se plantea de conformidad con los criterios generales de selección contenidos en el Manual de Selección de Auditorías vigente, a saber: "Propuesta e Interés Ciudadano", por tratarse de una actividad de alto impacto social, en la que se otorgan créditos a población vulnerable de la Ciudad de México, con objeto de mejorar su calidad de vida; "Importancia Relativa", ya que en la actividad institucional referida el comportamiento del presupuesto ejercido fue 32.0% superior respecto al originalmente aprobado.

Con motivo de la revisión de la Cuenta Pública 2009 se practicó una auditoría de desempeño al INVI, con relación a la actividad institucional 01 "Programa de vivienda en conjunto".

ALCANCE Y DETERMINACIÓN DE LA MUESTRA

Se evaluaron los resultados obtenidos por el INVI reportados en su Informe de Cuenta Pública de 2015 respecto de la Función 2 "Vivienda y Servicios a la Comunidad", Subfunción 5 "Vivienda", actividad institucional 354 "Acciones para el desarrollo de vivienda en conjunto" y comprendió las vertientes de Eficacia, Eficiencia, Economía, Competencia de Actores y el Sistema de Evaluación al Desempeño.

Para el análisis de la congruencia, se verificó la vinculación de la actividad institucional 354 con los objetivos, políticas y estrategias de los instrumentos de planeación de corto y mediano plazos.

En la evaluación de la eficacia, se revisó el cumplimiento de los objetivos y metas propuestos con los resultados alcanzados, con base en los logros obtenidos, los efectos generados y el cambio ocurrido.

Para la revisión de la eficiencia, se revisaron los procesos establecidos para el cumplimiento de los objetivos planteados y la pertinencia de la utilización de los recursos, instrumentos, métodos, procedimientos y lineamientos a que se debieron sujetar los servidores públicos encargados de la operación de la actividad institucional 354.

Para el análisis de la economía, se analizó que los recursos ejercidos por el INVI en la actividad institucional 354, hubiesen correspondido al cumplimiento de metas y objetivos programados; se revisaron los costos que tiene para el Gobierno de la Ciudad de México, por medio de esta actividad institucional, la implementación de esta política social de vivienda.

Respecto de la competencia de los actores, se analizó la facultad legal del INVI para operar la actividad institucional 354 "Acciones para el desarrollo de vivienda en conjunto"; igualmente, se verificó que los servidores públicos encargados de la operación de la presente actividad institucional hubieran contado con las aptitudes y competencias para realizar la tarea encomendada.

En cuanto a la muestra de auditoría, para el caso de eficacia, y conforme a la información de la Cuenta Pública de 2015, se constató que el INVI tiene registradas dos actividades institucionales con el mismo número (354) pero con diferente denominación, "Acciones para el desarrollo de vivienda en conjunto" y "Programa de vivienda en conjunto". A este respecto y derivado de información revisada en el Marco de Política Pública que forma parte del Anteproyecto de Presupuesto de Egresos, se verificó que en dicho documentos sólo se reporta información correspondiente a la actividad institucional denominada "Acciones para el desarrollo de vivienda en conjunto", misma condición ocurre en el documento denominado Guion del Programa Operativo Anual, en el que se explicó que ambas actividades institucionales corresponden a una misma acción global, que es la de aprobar créditos para el financiamiento de vivienda.

De lo anterior, el personal del INVI refiere una meta programada original de 3,914 créditos; sin embargo, al cierre del ejercicio alcanzo un total de 4,110 créditos. Se determinó revisar el 100.0% de la variación de la meta física alcanzada; es decir, los 196 créditos que superaron la meta original. Para ello, se revisaron los registros auxiliares generados, a fin de verificar que se encontraran debidamente identificados y correspondientes con la información de las diferentes áreas que intervinieron en su proceso de autorización, y comprobar si se abordaron las líneas de acción proyectadas (construcción de vivienda, adquisición de vivienda, y arrendamiento con opción a compra).

La dimensión de eficiencia quedó enmarcada por los procesos clave que determinan la operación, registro y control del Programa de Vivienda en Conjunto; durante el ejercicio 2015 se verificó la existencia y aplicación de los respectivos tramos de control, verificación y supervisión en las acciones desarrolladas. Se consideró una muestra de expedientes de beneficiarios de créditos aprobados y otorgados por el INVI durante el ejercicio de 2015, dicha selección consideró las diferentes fases por las que transcurren las solicitudes de crédito hasta su aprobación por parte del Comité de Financiamiento del Instituto. También se determinó una muestra del personal que participa en la elaboración de los dictámenes técnico, social, jurídico y financiero como elementos mínimos necesarios para la aprobación de los créditos. Esa misma muestra fue la base para el análisis de los recursos materiales, técnicos e informáticos utilizados por dicho personal para el desempeño de sus actividades cotidianas.

Con relación a la vertiente de economía, en el Informe de Cuenta Pública de 2015 del INVI, se reportaran para la actividad institucional 354 asignaciones originales para cada una de ellas, de 65,181.7 miles de pesos y 1,477,823.5 miles de pesos, y un presupuesto ejercido de 601,552.7 miles de pesos y 1,435,036.4 miles de pesos, respectivamente. Lo anterior significó una variación presupuestal (respecto del original) superior en 822.9% para el caso de la primera actividad, en tanto que en la segunda se presentó una variación inferior en 2.9%. Por ello, se revisaron las afectaciones gestionadas por el INVI en 2015, los registros de aportaciones, transferencias y recursos propios con cargo a las actividades institucionales enunciadas y que dan cuenta de las variaciones detectadas.

Para la revisión del gasto, se aplicó un muestreo dirigido derivado de la interrelación que guardan las diferentes áreas del instituto y los registros que cada una de ellas genera para las diferentes fases del proceso de aprobación de créditos, así como para la distribución del financiamiento a los diversos proyectos de construcción de vivienda que ya han sido aprobados, y de las ayudas sociales que, en su caso, requieran ser entregadas a los diferentes acreditados derivado de las condiciones de vulnerabilidad, de riesgo estructural o riesgo hidrometeorológico. Con base en los recursos ejercidos, se determinó el costo que tiene para el Gobierno del Distrito Federal la atención de solicitudes de crédito de vivienda, a través del INVI.

Por lo que se refiere a la vertiente de competencia de los actores, ésta se analizó bajo dos dimensiones; la primera, correspondiente a la suficiencia de facultades y atribuciones

que le fueron delegadas al INVI para el cumplimiento de sus objetivos institucionales, por medio de su marco jurídico y normativo. La segunda dimensión corresponde al papel (acciones y tareas) que desarrollan los servidores públicos del Instituto, en todos sus niveles, para el otorgamiento de los créditos (aptitudes y actitudes).

Derivado de lo anterior y con base en el análisis del procedimiento para la aprobación de créditos, se determinó una muestra de servidores públicos de las distintas áreas y de las diferentes fases por las que transitan las solicitudes de crédito gestionadas ante el INVI. A este respecto, se analizaron las plantillas de personal, los perfiles de puesto, los expedientes de personal, el manual administrativo, todos vigentes para el ejercicio de 2015. También se realizaron visitas a las áreas del INVI donde se desarrollan los trámites y servicios inherentes a la aprobación de los créditos como medio de prueba para confirmar la operación (proceso), verificación de los tramos de control y cumplimiento de las políticas y requisitos solicitados.

En lo concerniente al Sistema de Evaluación del Desempeño, es importante destacar que en el ejercicio de 2015 el INVI no logró implantar dicho sistema. No obstante, ha desarrollado una serie de indicadores por medio del Programa de Monitoreo y Evaluación del Desempeño Gubernamental (PROMOEVA), los cuales fueron analizados a fin de ver cómo apoyan el sistema formal de desempeño del INVI.

RESULTADOS

Evaluación del Control Interno

1. Resultado

Con el propósito de evaluar el sistema de control interno del INVI, y verificar si contribuyó al logro de objetivos y metas institucionales, incluidos los correspondientes a la actividad institucional 354 (objeto de revisión), se recopiló y analizó: el Manual Administrativo del Instituto de Vivienda del Distrito Federal, las Reglas de Operación y Políticas de Administración Crediticia y Financiera, los formatos de dictamen jurídico, técnico, social y financiero, relación de Cuentas por Liquidar Certificadas (CLC) y las afectaciones presupuestarias con cargo a la actividad institucional 354, el oficio de techo presupuestal, el Anteproyecto de Presupuesto de Egresos, el Programa Operativo Anual, los Informes Trimestrales de Avance Programático Presupuestal,

el Programa de Capacitación, el Informe de Gestión, todos correspondientes al ejercicio de 2015, así como los registros auxiliares de las diferentes áreas participantes en esta actividad institucional.

Se constató que al interior de algunas áreas que intervienen directamente en la actividad institucional 354 existe normatividad específica, como el Reglamento del Comité de Evaluación Técnica, el Manual de Diseño INVI, el Reglamento de Construcciones del Distrito Federal y sus Normas Técnicas Complementarias.

Considerando lo establecido en el Manual del Proceso General de Fiscalización de este órgano fiscalizador de fecha 29 de abril de 2016 y de acuerdo con el Boletín 3050 "Estudio y Evaluación del Control Interno", de las Normas de Auditoría y Normas para Atestiguar del Instituto Mexicano de Contadores Públicos y la Comisión de Normas de Auditoría, vigentes para el ejercicio de 2015, se realizó la evaluación del control interno del INVI. En este sentido, el Manual del Proceso General de Fiscalización, Apartado B), "Fases de Ejecución", Numeral 1, "Control Interno", señala que "se verificará si el sistema de control interno del sujeto fiscalizado contribuye al logro de las metas y objetivos organizacionales".

En este caso, como parte de las técnicas y procedimientos de auditoría se llevaron a cabo reuniones de trabajo con el personal responsable de la operación de la actividad institucional 354 "Acciones para el desarrollo de la vivienda en conjunto", así como con los funcionarios vinculados con las acciones del Programa de Vivienda en Conjunto, y se aplicó un cuestionario al personal de estructura y operativo. Lo anterior se realizó con el propósito de identificar el ambiente de control, la evaluación de riesgos, los sistemas de información y comunicación, así como los procedimientos de control y la vigilancia de los controles internos.

El análisis de control interno del INVI se integró por ocho rubros, como se enuncia en seguida:

1. Importancia que se da al Control Interno

   Se determinó de la revisión que el INVI asigna una importancia moderada al control interno, tanto a nivel institucional como por área administrativa. En la revisión documental se identificó la carencia de información respecto de la evaluación de su personal, la dificultad

del ente en cuanto a la observancia (cumplimiento) del presupuesto asignado, y la necesidad de verificar la existencia de informes o registros auxiliares pertinentes a nivel área administrativa, los cuáles son elementos que permiten emitir esa evaluación respecto al INVI. Los problemas de control interno generan dificultades para el logro de los objetivos institucionales y de la política pública encomendados, en este caso, en lo correspondiente al otorgamiento de créditos a la población de escasos recursos y aquella en condiciones de vulnerabilidad y riesgo en la Ciudad de México, así como para hacer válido su derecho constitucional a la vivienda.

2. Procedimientos

Para el caso de los procedimientos, como resultado del análisis se detectó la existencia de un manual administrativo con número de registro ante la CGMA MA-66/041215-E-INVI-7/2011, vigente para el ejercicio de 2015, integrado por sus apartados de organización y procedimientos. En dicho manual, se constató, que se encuentran consideradas las distintas áreas administrativas que integran la estructura orgánica del INVI, entre estas áreas, destaca la Dirección Ejecutiva de Promoción y Fomento de Programas de Vivienda como la responsable de la actividad institucional 354.

En la revisión del manual administrativo del INVI, documento que engloba su marco normativo, así como la labor y operación del instituto, no se identificó leyenda alguna que participe o haga extensiva hacia todo el personal la obligación de su conocimiento, uso y consulta para el desarrollo de sus funciones y cumplimiento de sus atribuciones.

En dicho documento, se encontró un total de 10 procedimientos, los cuales hacen referencia a la aprobación de solicitudes de financiamiento en la modalidad de vivienda nueva terminada, formalización jurídica de los contratos de apertura de crédito, emisión y entrega de tarjetas de ahorro a los solicitantes de un crédito en el INVI, la aprobación de vivienda bajo la figura de usufructos vitalicios (adultos mayores o con graves problemas de salud), atención a familias que habitan en zonas de riesgo hidrometeorológico y físico-químico y que requieren ser reubicadas de manera definitiva de sus viviendas o que requieran obras de mitigación, atención a familias que habitan en viviendas de riesgo estructural, y que, a fin de salvaguardar la seguridad de sus integrantes, requieren desocupar

el inmueble, cancelación de apoyos de renta a beneficiarios sujetos de la estrategia de atención de familias en riesgo, solicitud de subsidio federal para beneficiarios reubicados de zonas de alto riesgo, autorización de recursos para la dispersión de ayuda de renta, así como solicitud de retiro total o parcial de los ahorros depositados en el Sistema de Ahorro del INVI.

En su análisis, se constató que para cada uno de estos procedimientos se describe el objetivo que se persigue con su aplicación. En el caso de los procesos que así lo requieren, se anexan los formatos oficiales por utilizar para el desahogo del correspondiente trámite. Todos los procedimientos dispuestos por la Dirección Ejecutiva de Promoción y Fomento de Programas de Vivienda (DEPFPV) cuentan con una serie de consideraciones o políticas que determinan su uso y aplicación, las cuales funcionan como auxiliares de los operadores del proceso para una correcta ejecución.

Cabe señalar que tanto el Manual como las Reglas de Operación referidas se encuentran actualizados y publicados, y que los mismos son aplicados en la actividad institucional objeto de revisión, no obstante, no se tuvo constancia de que estos documentos sean difundidos entre el personal a cargo de dicha actividad.

Todos los procedimientos analizados se encuentran autorizados por la Dirección Ejecutiva de Promoción y Fomento de Programas de Vivienda o por alguna de las dos Direcciones de las que se compone el área responsable (Dirección de Integración y Seguimiento de la Demanda de Vivienda y la Dirección de Promoción Social), y se orientan de manera clara y específica a cada uno de los operadores participantes en dichos procesos, sin dejar lugar a la aplicación de criterios personales de los operadores. Se constató que estos procedimientos cuentan con una serie de registros que suponen el control o administración de los riesgos inherentes a la aplicación de cada procedimiento, los cuales están considerados en las Reglas de Operación y Políticas de Administración Crediticia y Financiera.

Sin embargo, se determinó que existen acciones que no se encuentran consideradas en sus procedimientos, como es el caso de la selección por parte de los acreditados, de las empresas que serán las encargadas de las obras. De manera específica,

en el procedimiento "Programa de Vivienda en Conjunto, Vivienda Nueva Terminada, Aprobación" se señala la necesidad de contar con un suelo (predio) dónde se edificarán las viviendas. No obstante lo anterior, este proceso no refiere como se accede a este "suelo".

3. Especificación de Metas

Por lo que se refiere a las metas, en la revisión documental se identificó que éstas se determinan en el marco de política pública del Anteproyecto de Presupuesto, y fueron reportadas como alcanzadas en el Informe de Cuenta Pública, en dichos documentos se registraron las metas físicas y presupuestales programadas y alcanzadas para el ejercicio en revisión. En cuanto a los objetivos, se constató que éstos están determinados en el marco de política pública.

También se verificó que el manual de procedimientos y el manual de organización del INVI estuvieron vigentes para el ejercicio fiscal de 2015; y que cuentan con objetivos formalmente establecidos. En suma, el INVI, para el ejercicio fiscal en revisión, contó con metas y objetivos formalmente establecidos.

4. Ámbito de Autorización

En el ámbito de autorización, éste se consideró en dos dimensiones, la primera, correspondiente a la gestión, recepción, custodia, autorización, aplicación y verificación de los recursos financieros del INVI; y la segunda, la que corresponde a las funciones y atribuciones de los puestos y cargos determinados en la estructura orgánica institucional y que de manera natural se asigna al servidor público que ocupa dicho cargo o puesto.

En lo correspondiente a los recursos financieros, se revisaron los listados de afectaciones programático-presupuestarias, el listado de CLC correspondientes a las actividades institucionales sujetas a revisión, las reglas de operación y las políticas de administración crediticia y financiera del INVI. Se analizaron las acciones que determinan el cumplimiento de las actividades institucionales y, ya que la naturaleza del Instituto es otorgar créditos para la adquisición de vivienda o el mejoramiento de ésta, se constató la existencia

de reglas claras y específicas para la asignación de recursos a los solicitantes cuyos créditos son aprobados.

La revisión del manual de procedimientos confirma y asegura el concepto de autorización, ya que para la aprobación de cada uno de los créditos que otorga el instituto, todos éstos son analizados y aprobados al interior de un Consejo de Financiamiento, una vez que fueron aprobados por las distintas áreas que validaron el cumplimiento de las reglas y normas establecidas.

También se identificó, en cuanto a las funciones y atribuciones, que éstas se encuentran determinadas de manera clara y específica en su manual de organización para cada una de las áreas de la estructura orgánica. Entre estas funciones, se muestran los niveles de autoridad y autorización para los asuntos de su competencia según les corresponda. Se constató que el área responsable de la actividad institucional sujeta a revisión es la DEPFPV, la cual se encuentra integrada por 2 direcciones, 5 subdirecciones, 6 jefaturas de unidad departamental, 10 líderes coordinadores de proyecto y 6 enlaces, a cada una de estas áreas el manual administrativo les delimita su ámbito de funciones y autoridad respecto de las acciones y tareas que deben realizar. En el análisis de estos dos ámbitos, se determinó un adecuado nivel de autorización, la cual se encuentra plenamente delimitada, clara y precisa.

5. Recursos Humanos

En cuanto a los recursos humanos, como resultado del análisis, se determinó que la planeación, ejecución y control de las acciones y estrategias de la actividad 354 corrieron a cargo de la DEPFPV, por medio de la estructura orgánica descrita en el párrafo anterior. Sobre el particular, se solicitó se informara sobre la cantidad de recursos humanos que participaron durante el ejercicio de 2015 en la actividad institucional sujeta a revisión, describiendo cuáles fueron las principales tareas desarrollas por dicho personal y su tipo de contratación. Al respecto, se aplicó una encuesta a 31 servidores públicos para la obtención de información relativa al objetivo institucional, la misión y visión del instituto y de la operación de la actividad 354.

Como principales resultados, se destaca lo siguiente:

a) El personal encuestado no conoce en su totalidad la misión y visión del instituto.

b) No hay un conocimiento del personal respecto de que el Programa de Vivienda en Conjunto es un programa social, con reglas de operación específicas.

c) El personal tiene conocimiento deficiente en cuanto a los procedimientos que permiten la ejecución de la actividad institucional 354 (aprobación, contratación y ejercicio de los créditos).

d) El personal operativo de las distintas áreas participantes desconoce los procedimientos en los que participa, y que los resultados o productos generados en ellos causan un impacto directo en las distintas fases del crédito (aprobación, contratación y ejercicio).

e) Hay un conocimiento deficiente sobre la forma como se otorgan financiamientos a la población que habita en riesgo hidrometeorológico, geológico y físico-químico.

f) Existe una coordinación deficiente entre el personal dispuesto para la atención de los solicitantes de vivienda.

g) No se han desarrollado los estudios que muestren el cumplimiento de objetivos institucionales.

h) La difusión del marco normativo (procedimientos) es deficiente.

6. Evaluación del Personal

En la revisión de la información del INVI se identificó que no cuenta con evaluaciones de su personal de manera general o específica, por ejemplo de quienes tienen contacto directo con el público. Al respecto, sólo se proporciona información correspondiente a la capacitación que su personal recibió durante el ejercicio en revisión mediante de su Programa Anual de Capacitación. Sin embargo, esta información sólo es utilizada como una estadística global del número de cursos y cantidad de personal capacitado.

Se realizaron encuestas de calidad, pero éstas sólo refieren la parte correspondiente a la percepción que el público tiene respecto del servicio recibido. Es decir, los elementos se encuentran desarticulados, por lo cual no se llegó a contar con una evaluación de personal del instituto.

7. Elaboración de Informes

En el análisis de la información proporcionada, se identificó la existencia y elaboración de informes de carácter programático-presupuestal, contables y financieros, así como los de gestión, que muestran de manera resumida los alcances logrados al cierre del ejercicio fiscal a nivel institucional.

No obstante lo anterior, en la revisión de los registros auxiliares, se constató que éstos no son coincidentes en las diferentes áreas participantes, y tampoco concuerdan con lo registrado en el Informe de Cuenta Pública. Ejemplo de ello es la cantidad de dictámenes jurídicos, técnicos, financieros y sociales, los predios a los que fueron dirigidos, o las fechas en que fueron elaborados. Lo anterior refleja una desarticulación del proceso en el que participan distintas áreas y un nulo o deficiente control por el área responsable.

8. Observancia del Presupuesto Asignado

A este respecto, fue analizado el Informe de Cuenta Pública de 2015 del INVI, y la relación de Afectaciones Programático-Presupuestales y de Cuentas por Liquidar Certificadas correspondientes a la actividad institucional 354, de manera específica, se constató que el Informe de Cuenta Pública de 2015 presenta, en cuanto a los resultados presupuestales, los rubros correspondientes a "presupuesto aprobado" y "presupuesto ejercido" a nivel unidad ejecutora de gasto y por actividad institucional. En cuanto a estos dos rubros, los resultados alcanzados mostraron que en cuanto a las dos actividades institucionales y la unidad ejecutora, que no se tuvo una observancia (cumplimiento) del presupuesto asignado de manera original.

En la actividad institucional 354, se solicitaron y gestionaron más recursos presupuestales que los originalmente programados, que finalmente no fueron ejercidos en su totalidad.

Lo anterior denota que las áreas participantes en la actividad en revisión, no obstante que trabajan en un mismo proceso, lo realizan de forma desarticulada, es decir, no se cumplen las funciones de control asignadas normativamente a la DEPFPV. Sus acciones no corresponden a lo consignado en los registros, situación que fue confirmada en los cuestionarios aplicados a los servidores públicos del ente fiscalizado. Por lo anterior, se concluye que el control interno dispuesto en la actividad institucional en revisión resulta deficiente, por lo que no proporciona una seguridad razonable para el desarrollo de la actividad institucional y, por tanto, para el logro y cumplimiento de objetivos y metas institucionales.

En este sentido, la Coordinación de Planeación, Información y Evaluación (CPIE), no emitió lineamientos para verificar que el sistema de control interno institucional cumpliera con sus objetivos, la administración de riesgos y la determinación de metas institucionales.

Congruencia

2. Resultado

Vinculación de la Actividad Institucional 354 con los Instrumentos de Planeación de Corto y Mediano Plazos

El artículo 6o. de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal vigente para el ejercicio de 2015 señala que "las dependencias, órganos desconcentrados y entidades de la Administración Pública Centralizada, Desconcentrada y Paraestatal conducirán sus actividades en forma programada, con base en las políticas que para el logro de los objetivos y prioridades determinen el Plan Nacional de Desarrollo, el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal, Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal, los demás Programas que deriven de éste y las que establezca el Jefe de Gobierno".

A fin de verificar lo anterior, se revisaron el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018, el Programa Institucional de Vivienda 2013-2018, y diversos ordenamientos del marco normativo para su programación y ejecución.

En la revisión del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 20 de mayo de 2013, se identificó la alineación que guarda la actividad

institucional en revisión con la meta nacional II. "México Incluyente", diagnóstico II. 2, en la que se establece la necesidad de implementar "un nuevo modelo enfocado a promover el desarrollo ordenado y sustentable del sector; a mejorar y regularizar la vivienda urbana, así como a construir y mejorar la vivienda rural. Esta Política implica: i) lograr una mayor y mejor coordinación interinstitucional; ii) transitar hacia un modelo de desarrollo urbano sustentable e inteligente; iii) reducir de manera responsable el rezago en vivienda; y iv) procurar una vivienda digna para los mexicanos".

Respecto del Programa General de Desarrollo 2013-2018, publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* del 11 de septiembre de 2013, dicha alineación se observó en el Eje 4 "Habitabilidad y Servicios, Espacio Público e Infraestructura"; área de oportunidad 6 "Vivienda" en el cual se señala que "se presenta una escasa oferta de vivienda y de instrumentos para su mejora...". Al respecto, en el objetivo 1 de esta área de oportunidad se refiere "Atender las necesidades de vivienda de la población de bajos ingresos de la capital, brindando oportunidades económicas y sociales para su adquisición y haciendo énfasis en los atributos del derecho a una vivienda adecuada y digna"; y en la meta 1 de dicho objetivo se establece "Construir vivienda de interés social con esquemas que permitan la sustentabilidad, la competitividad y la equidad"; mediante las siguientes líneas de acción:

1. "Modernizar los proyectos y la normatividad para la construcción de vivienda social que permitan generar edificaciones de mayor superficie, menor costo y en menor tiempo de ejecución; cercanas a las redes de transporte público y fuentes de empleo; con servicios urbanos y comercio local; y que sean amigables con el medio ambiente".

2. "Diseñar nuevos esquemas financieros como la renta con opción a compra y organizar y gestionar créditos, redención de pasivos, cofinanciamiento y subsidios ante organismos financieros públicos o privados, que no sobrepasen la capacidad económica de las familias para garantizar el pago del bien inmueble".

El artículo 4o., séptimo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente en 2015, dispone que "toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. La Ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo".

El párrafo primero del artículo 3o. de la Ley de Vivienda del Distrito Federal dispone que "todos los habitantes del Distrito Federal tienen derecho a una vivienda digna y decorosa, entendida como lugar seguro, salubre y habitable que permita el disfrute de la intimidad, la integración y desarrollo personal, familiar y comunitario, así como la inclusión a la dinámica social y urbana con base en el respeto a la diversidad cultural, sin discriminación para acceder a ella sea por su condición económica, social, origen étnico o nacional, lengua, dialecto, edad, género, situación migratoria, creencias políticas o religiosas".

Se verificó la alineación de la misión y visión del INVI prevista en su Anteproyecto de Presupuesto de Egresos y en el POA 2015 respecto al objetivo de la actividad institucional 354, que consiste en "Atender las necesidades de vivienda de la población de bajos ingresos de la capital brindando oportunidades económicas y sociales para la adquisición mediante el otorgamiento de créditos y haciendo énfasis en los atributos del derecho a una vivienda adecuada y digna", y "desarrollar proyectos de vivienda en conjunto, financiados con recursos del Instituto, en predios con propiedad regularizada, libre de gravámenes y uso habitacional, que cuenten con servicios y equipamiento urbano disponible". Al respecto, se obtuvo:

Misión	Visión
"El Instituto de Vivienda del Distrito Federal es un organismo público descentralizado de la Administración Pública del Distrito Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propio, tiene como misión contribuir a la realización del derecho humano a la vivienda atendiendo, mediante el otorgamiento de créditos de interés social para vivienda digna y sustentable, la necesidad de vivienda de la población del Distrito Federal, que, por encontrarse en condiciones de pobreza o vulnerabilidad, no puede acceder a algún tipo de financiamiento o apoyo para resolver sus necesidades habitacionales para lo anterior, cuenta con recursos propios, provenientes de la recuperación de los créditos y aportaciones del Gobierno del Distrito Federal."	"La visión del Instituto de Vivienda del Distrito Federal es consolidarse en el marco de un proyecto de ciudad sustentable como un órgano eficiente y eficaz para satisfacer la demanda de vivienda de la población de bajos recursos económicos, (vulnerable y en situación de riesgo) residente en el Distrito Federal, elevando su calidad de vida a través del acceso a una vivienda digna e integrada (segura, saludable y habitable) en los aspectos social y urbanos, posición que debe ser soportada cumpliendo con los valores institucionales de responsabilidad, honestidad y transparencia."

Además, se constató el propósito de género, así como los objetivos y líneas de acción de la actividad institucional 354:

Propósito de género
"Fortalecer el derecho de las mujeres para que tengan acceso a créditos de viviendas, independientemente de su estado civil, su edad o situación económica, garantizar igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres."
Objetivos estratégicos
"Brindar atención a la población residente en la Ciudad de México, preferentemente a la de bajos recursos económicos (vulnerable y en situación de riesgo) a través del mejoramiento y construcción de nuevas viviendas.
"Fortalecer el programa de Reserva Inmobiliaria a fin de contar con inmuebles con características jurídicas, técnicas y financieras óptimas para el desarrollo de vivienda social.
"Desarrollar esquemas de sustentabilidad, competitividad y equidad en la producción de la vivienda social.
"Garantizar certidumbre jurídica a los acreditados, mediante instrumentos jurídicos que precisen sus derechos y obligaciones; desde la adquisición del suelo hasta la escrituración e individualización de la vivienda en los diferentes programas y líneas de financiamiento que opera el instituto."
Líneas de acción
"Mantener la política de Vivienda, ampliando la posibilidad de acceso a los Programas de Vivienda a un mayor número de personas que serán sujetas a la ayuda de beneficio social, preferentemente la población vulnerable de bajos recursos y en situación de riesgo.
"Continuar otorgando apoyo de renta mensual hasta la entrega de una vivienda a las familias reubicadas por habitar en zonas de alto riesgo (hidrometeorológicos, geológicos y estructura).
"Adquirir créditos hipotecarios financieros por la banca u otra fuente crediticia, con el objeto de reducir la deuda de los beneficiarios y reestructurar a condiciones de crédito INVI.
"Fortalecer el programa de mejoramiento de vivienda para atender el desdoblamiento de las familias, dotando de servicios urbanos y equipamientos básicos, espacios abiertos y áreas verdes, que permitan mejorar las condiciones de habitabilidad en las colonias no consolidadas."

En el análisis realizado, se constató que los objetivos de la actividad institucional 354, a cargo del INVI, fueron congruentes y estuvieron alineados con lo establecido en materia de vivienda en los documentos de planeación de mediano y corto plazos.

Eficacia

3. Resultado

Eficacia del Proceso de Programación y de la Estimación
de la Meta Física de la Actividad Institucional 354

El artículo 23 de la Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente del Distrito Federal refiere que "las reglas de carácter general para la integración de los Anteproyectos de Presupuesto serán emitidas por la Secretaría, de conformidad con lo dispuesto en esta Ley, el Reglamento y demás ordenamientos aplicables".

La fracción I del artículo 50 del Reglamento de la Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente del Distrito Federal señala lo siguiente:

"Las reglas de carácter general para la integración del Anteproyecto de Presupuesto, serán emitidas por la Secretaría, mismas que deberán contener al menos los elementos siguientes:

"I. El Módulo de Integración por Resultados, con las reglas para la integración del Programa Operativo Anual y el Marco de Política Pública..."

A fin de verificar que el instituto se hubiese ajustado a los lineamientos establecidos por la Secretaría de Finanzas (SEFIN) para llevar a cabo el proceso de programación-presupuestación, y que hubiera considerado como parte de los criterios metodológicos para determinar la meta física de la actividad institucional 354 el fin y propósito (objetivo) establecidos en su Marco de Política Pública, se le solicitaron el Anteproyecto de Presupuesto de Egresos, el POA 2015 y el Manual de Programación-Presupuestación para la Formulación del Anteproyecto de Presupuesto de Egresos 2015, así como el proceso metodológico que estableció (variables de cálculo) y papeles de trabajo para dicha estimación.

En el análisis del Anteproyecto de Presupuesto de Egresos y el POA autorizados al instituto para el ejercicio de 2015, se constató que para su elaboración se ajustó a lo establecido en el Manual de Programación-Presupuestación para la Formulación del Anteproyecto de Presupuesto de Egresos 2015, específicamente en lo establecido en el inciso a.1), "Guion del

Programa Operativo Anual", y a.2), "Marco de Política Pública", punto 2, "Formulación General" del apartado V, "Proceso de Formulación del Anteproyecto de Presupuesto de Egresos 2015".

En relación con la estimación de la meta física de la actividad 354, el instituto refirió que "la estimación de la meta física 2015 consideró los recursos esperados para ese ejercicio fiscal, así como los topes de financiamiento que de conformidad con las Reglas de Operación y Políticas de Administración Crediticia y Financiera (Reglas de Operación) integran un crédito".

(Pesos)

Líneas de financiamiento	Veces salario mínimo	Pesos 2014
Estudios y proyectos	80	5,383
Edificación	4,619	310,811
Obra exterior mayor	446	30,011
Sustentabilidad	500	33,645
Costo medio del crédito	5,645	379,850

Como resultado del análisis de la información del instituto, se identificó que el costo medio del crédito previsto para la integración del Presupuesto de 2015 se estimó en 379,850 pesos, y que la expectativa de gasto por capítulo destinado a la entrega de créditos se distribuyó para 2015 de la siguiente manera:

(Miles de pesos)

Capítulo	Solicitud de 2015
7000 "Inversiones Financieras y Otras Provisiones"	1,854,262.4
4000 "Transferencias, Asignaciones, Subsidios y Otras Ayudas"	250,370.6
Total	2,104,633.0

Bajo esta premisa se observó que en el Anteproyecto de Presupuesto de Egresos 2015, en su versión original que se envió a la SEFIN, se determinó una meta física para la actividad institucional 354 de 5,548 créditos, según su unidad de medida, como se observa a continuación:

Costo medio del crédito* (1)	Expectativa del gasto (2)	Unidad de medida (3)	Meta (2) / (1) (4)
379,350.00	2,104,059.00	Crédito	5,548

* El cálculo original arrojo un costo medio del crédito de 379,850 pesos; sin embargo, en su aplicación se consideró un costo medio del crédito de 379,350.

Cabe señalar que en el Anteproyecto de Presupuesto de Egresos y el POA 2015 se identificó una meta física original para la actividad institucional 354 de 3,914 créditos. En atención a ello, el Instituto refirió que "la meta originalmente establecida se modificó de conformidad con el Presupuesto autorizado para el ejercicio fiscal 2015 a 3,914 créditos distribuidos, considerando la asignación autorizada de recursos por actividad, en 165 créditos en Acciones para el Desarrollo de Vivienda y 3,749 en el Programa de Vivienda en Conjunto".[1]

Al respecto, señaló que dicha meta fue determinada por la SEFIN con base en el artículo 26 de la Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente del Distrito Federal, y comunicada al instituto en el formato denominado "Programa Operativo Anual" remitido al organismo mediante el oficio núm. SFDF/SE/0470/2016.

Como resultado del análisis, se concluye que el instituto contó con un mecanismo para determinar la meta física original de la actividad institucional, lo cual se constató con los papeles de trabajo que al respecto remitió; sin embargo, que dicho mecanismo sólo refleja el monto de créditos que puede atender con los recursos asignados, y no refiere el número de créditos por otorgar en el ejercicio fiscal. Lo anterior se constató en la revisión de la información remitida por el organismo, en la que se identificó que lo reportado en su Informe de Cuenta Pública, en la parte de la justificación de la actividad institucional 354, como meta de los predios consignados deriva del mecanismo descrito.

No obstante lo anterior, se considera que el INVI se ajustó a lo establecido en la fracción III, "Mecanismos de Identificación", del apartado E, "Demanda Ciudadana", del inciso a.2), "Marco de Política Pública", del Manual de Programación-Presupuestación para la Formulación del Anteproyecto de Presupuesto de Egresos 2015, el cual señala que "se deberán enunciar las fuentes, métodos y/o herramientas empleadas en la determinación de los valores expresados en la Meta Física y la Demanda Identificada".

[1] En el apartado "APP Avance Programático Presupuestal de Actividades Institucionales", del Informe de Cuenta Pública de 2015 del INVI, la actividad institucional objeto de fiscalización se reporta de la siguiente manera: 354 "Acciones para el desarrollo de vivienda en conjunto"; y como programa presupuestario con la clave S006 354.

4. Resultado

Cumplimiento de Metas y Análisis de los Mecanismos de Control para reportar los Resultados de la Actividad Institucional 354

El artículo 123 del Reglamento de la Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente del Distrito Federal señala que "las dependencias, órganos desconcentrados, delegaciones y entidades, deberán llevar registros auxiliares, para las subfunciones que muestren de manera sistemática los avances financieros y de consecución de metas, con objeto de facilitar la evaluación en el ejercicio del gasto público".

Con el propósito de constatar el cumplimiento de la meta física y los mecanismos de control aplicados por el instituto en las acciones que ejecutó en torno de la actividad institucional 354, se le solicitaron su Anteproyecto de Presupuesto de Egresos, el POA 2015, su Informe de Cuenta Pública 2015, los mecanismos de control para consolidar y supervisar los resultados reportados en sus informes de avance trimestral y cuenta pública, así como la base de datos que generó para tal fin.

En el análisis de su Anteproyecto de Presupuesto de Egresos y POA aprobado, así como de su Informe de Cuenta Pública, se identificaron las metas físicas original y alcanzada de la actividad institucional, como se muestra a continuación:

Finalidad / Función / Subfunción / Actividad institucional / Unidad de medida	Unidad de medida	Meta física estimada POA aprobado	Meta física alcanzada Informe de C.P. 2015	Variación (%)
2 "Desarrollo social"				
2 "Vivienda y Servicios a la Comunidad"				
5 "Vivienda"				
354 "Acciones para el desarrollo de vivienda en conjunto"	Crédito	165	325	97.0
S006 354 "Programa de Vivienda en Conjunto	Crédito	3,749	3,785	1.0
Total	Crédito	3,914	4,110	5.0

En relación con el cumplimento de la meta física, se determinó una variación de 5.0%, por lo que se le solicitó al ente fiscalizado la explicación correspondiente. Al respecto, se refirió que dicha variación se originó por el mayor monto de los recursos que se transfirieron del

gobierno central durante el ejercicio de 2015, y que la meta reportada como alcanzada en la Cuenta Pública (4,110) se determinó con base en el procedimiento referido en la estimación original de la meta física (resultado 2), esto es, se consideraron los recursos transferidos en los predios (1,554,109,1 miles de pesos), entre el costo medio del crédito, 378,131,[2] lo que arrojo un total de 4,110 créditos.

En la revisión de los datos respecto del costo medio del crédito señalados en la nota enviada por el instituto para informar sobre el mecanismo aplicado para determinar la meta física, se identificaron diferencias, así como entre dichos datos y el considerado en la información que proporcionó el sujeto fiscalizado a nivel de clave presupuestal,[3] como se observa a continuación:

(Pesos)

Fuente de información	Costo medio del crédito	Diferencia
Nota informativa	379,850	500 respecto de la nota informativa 2
Nota informativa 2	379,350	1,218.9 respecto de la base de datos
Base de datos a nivel presupuestal	378,131	1,718.9 respecto de la nota informativa

A efecto de comprobar lo anterior, se solicitó al ente fiscalizado la integración de las metas conforme al ejercicio del gasto. Al respecto, el Instituto proporcionó la comprobación presupuestal a nivel de clave presupuestal, con la cual se constató el ejercicio de los recursos a nivel de meta física.

También proporcionó la relación de predios. Al revisar dicha relación y su comprobación respecto de los registrados en su Informe de Cuenta Pública, se identificaron diferencias en relación con el presupuesto ejercido y las metas físicas alcanzadas, ya que no se incluyó el total de predios a los cuales se les asignaron recursos durante 2015, como se observa a continuación:

[2] En la nota enviada por el INVI para informar sobre el mecanismo aplicado para determinar la meta física, se indicó que el costo medio del crédito previsto para la integración del presupuesto de 2015 se estimó en 379,850 pesos. Posteriormente, en la referencia de su aplicación se presenta un costo medio del crédito de 379,350 pesos, y en la base de datos a nivel de clave presupuestal se aplicó un costo medio del crédito de 378,131.10 pesos (Valor de la meta física autorizada), calculado con base en el presupuesto y la meta física autorizados por la SEFIN (1,480,005,122.0/3,914 = 378,131.1).

[3] Método señalado por el INVI: recursos presupuestales y meta física autorizados por la SEFIN (1,480,005,122.0/3,914 = 378,131.10).

(Miles de pesos)

Documento fuente	Acciones de vivienda en conjunto		Programa de vivienda en conjunto		Total	
	Presupuesto	Créditos	Presupuesto	Créditos	Presupuesto	Créditos
Informe de Cuenta Publica	601,552.7	325.0	1,435,036.4	3,785.0	2,036,589.1	4,110.0
Relación de Predios	547,500.0	182.5	1,326,211.2	3,496.7	1,873,711.2	3,679.2
Diferencia	54,052.7	142.5	108,825.2	288.2	162,877.8	430.8

Lo anterior implica que lo reportado en su Informe de Cuenta Pública fue su comprobación presupuestal, y no incluyó información sobre lo que realizó en 2015; es decir, información que refiriera su operación en materia de créditos.

Al respecto, se le solicitó la información de los productos que integran la actividad institucional 354, específicamente lo correspondiente al Programa de Vivienda en Conjunto, incluyendo los mecanismos de control, evidencia, registro y supervisión de la información de dicho programa, así como lo realizado en 2015.

Sobre el particular, el sujeto fiscalizado señaló las modalidades y líneas de financiamiento que integran los créditos financiados por el Instituto:

Modalidad	Líneas de financiamiento
1. Vivienda nueva terminada	Adquisición de Inmuebles; Compra de Potencial de Desarrollo urbano; Dictamen de Factibilidad Histórica, Artística y/o Patrimonial (ayudas); Dictamen de Factibilidad Técnica; Estudios y Proyectos; Demolición; y Edificación.
2. Adquisición y rehabilitación de vivienda en inmuebles catalogados.	Adquisición de Inmuebles; Rehabilitación; Compra de Potencial de Desarrollo Urbano; Dictamen de Factibilidad Histórica, Artística y/o Patrimonial (ayudas); Dictamen de Factibilidad Técnica; Estudios y Proyectos; Demolición; Áreas Comunes y Fachadas (ayudas); Obra Exterior Mayor y Sustentabilidad.
3. Adquisición y rehabilitación de vivienda en inmuebles no catalogados.	Adquisición Rehabilitación de Inmuebles; Compra de Potencial de Desarrollo Urbano; Dictamen de Factibilidad Histórica, Artística y/o Patrimonial (ayudas); Dictamen de Factibilidad Técnica; Estudios y Proyectos; Rehabilitación; Áreas Comunes y Fachadas.
4. Vivienda progresiva	Adquisición de Inmuebles; Compra de Potencial de Desarrollo Urbano; Dictamen de Factibilidad Histórica, Artística y/o Patrimonial (ayudas); Dictamen de Factibilidad Técnica; Estudios y Proyectos; Edificación de Vivienda Horizontal; Edificación de Vivienda Vertical; Instalaciones Generales y Áreas Comunes; y Sustentabilidad (ayudas).
5. Adquisición de vivienda	Vivienda Nueva; Vivienda en Uso; y Condominio Familiar.
6. Arrendamiento con opción a compra	
7. Condominio familiar	

También proporcionó los datos respecto de las acciones realizadas, como que se observa a continuación:

Predios aprobados	439
Créditos otorgados	4,253
Créditos firmados	2,972
Ayudas de beneficio social	5,666
Ayudas de rentas	2,002
Viviendas entregadas	2,426
Viviendas escrituradas	82

En cuanto a los mecanismos de control, el instituto señaló que éstos se encuentran en cada uno de los módulos que operan dentro del Centro de Servicios de Información; que para consolidar e integrar la información programática y presupuestal de la actividad institucional, la Subdirección de Presupuesto, adscrita a la Dirección de Finanzas, cuenta con un control a nivel de clave presupuestal; y que los registros se encuentran en las bases de datos del instituto. Adicionalmente se le solicitó proporcionara dichas bases de datos y los registros referentes a los créditos aprobados, otorgados, ayudas de renta y ayudas beneficio social, así como el control a nivel de clave presupuestal, además de los diversos informes que emite el instituto para el seguimiento de las acciones y metas.

Durante la revisión, se identificaron datos distintos entre los diversos documentos revisados (POA, Cuenta Pública, etc.), como se observa en el cuadro siguiente:

Documentos	Créditos		Créditos otorgados	Créditos contratados	Viviendas con sustentabilidad	Ayudas de renta	Ayudas de beneficio social
	Programado	Ejercido					
POA	3,914						
Cuenta Pública	3,914	4,110					
Avance programático-presupuestal	3,914	3,990					
Programa mensual de metas físicas	3,927	2,952	2,952		1,722	2,003	6,205
Informe de Gestión Anual 2015				2,952	1,722	2,003	
Cuadro de metas alcanzadas en 2015				3,784	1,486	2,226	
Base de datos (control a nivel presupuestal)	3,914	4,110					
Bases de datos del INVI			4,253	2,952	5,666	2,002	5,666

Es importante destacar que la Subdirección de Presupuesto del INVI cuenta con un control (base de datos) en el que tiene registrado el detalle del gasto por clave presupuestal a nivel de predio, lo que le permite saber el monto de los recursos erogados en cada uno.

Derivado de lo anterior, se concluye que la Cuenta Pública, al presentar sólo un listado a nivel de predio, no permite identificar las modalidades y las líneas de financiamientos que el INVI otorgó y los recursos que aplicó en cada una respecto del Programa de Vivienda en Conjunto durante 2015, ni los créditos que aprobó y otorgó en dicho ejercicio fiscal. Asimismo, se detectó que respecto de los diversos reportes que emitió y las bases de datos con las que contó el INVI no aplicó los mecanismos de control y supervisión adecuados para registrar la misma información en todos ellos, a fin de que se genere y registre la información que permita determinar el alcance real de sus acciones y el cumplimiento de su meta y objetivo.

En la reunión de confronta, celebrada el 10 de enero de 2017, se proporcionó información y documentación que no modifica las observaciones expuestas.

Recomendación ASCM-164-15-1-INVI

Es conveniente que el Instituto de Vivienda del Distrito Federal implemente mecanismos para que se incluya en su Informe de Cuenta Pública datos que le permitan mostrar, como parte de la información programático-presupuestal del ejercicio fiscal correspondiente, los resultados alcanzados en las modalidades y líneas de financiamiento que integran el Programa de Vivienda en Conjunto.

Recomendación ASCM-164-15-2-INVI

Es necesario que el Instituto de Vivienda del Distrito Federal implemente registros auxiliares y mecanismos de control y supervisión que le permitan constatar que la información generada por las áreas responsables de la operación de la actividad institucional S006 354 "Programa de Vivienda en Conjunto" muestre los resultados alcanzados, y que corresponda a con lo registrado en su Informe de Avance Trimestral y el Informe de Cuenta Pública, de acuerdo con lo establecido en el artículo 123 del Reglamento de la Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente del Distrito Federal.

5. Resultado

Cumplimiento de Objetivos e Impacto
de las Acciones de la Actividad 354

El artículo 135 de la Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente del Distrito Federal, párrafos primero y segundo, fracción V, dispone:

"Las Unidades Responsables del Gasto deberán rendir a la Secretaría el Informe Trimestral a que se refiere el Estatuto, dentro de los 15 días naturales siguientes de concluido cada trimestre, que contenga información cuantitativa y cualitativa sobre la ejecución de sus presupuestos aprobados y la evaluación de los mismos. [...]

"En la información cuantitativa y cualitativa las Unidades Responsables del Gasto harán referencia a los siguientes aspectos: [...]

"Fracción V. El grado de cobertura e impacto de las acciones sobre la población y grupos sociales específicos..."

Con el propósito de establecer si las acciones y resultados alcanzados en el Programa de Vivienda en Conjunto contribuyeron al cumplimiento del objetivo de la actividad institucional 354, se revisaron el Anteproyecto de Presupuesto de Egresos y el POA 2015, las Reglas de Operación y Políticas de Administración Crediticia y Financiera 2015, así como las estadísticas e informes correspondientes al ejercicio fiscal de 2015.

En la revisión del Anteproyecto de Presupuesto de Egresos y el POA 2015 se observó que en el Marco de Política Pública de la actividad 354 se estableció como fin (objetivo): "atender las necesidades de vivienda de la población de bajos ingresos de la Capital, brindando oportunidades económicas y sociales para su adquisición mediante el otorgamiento de créditos y haciendo énfasis en los atributos del derecho a una vivienda adecuada y digna"; como propósito, "desarrollar Proyectos de vivienda en conjunto, financiados con recursos del Instituto, en predios con propiedad regularizada, libre de gravámenes y uso habitacional, que cuenten con servicios y equipamiento urbano disponible"; y como propósito de género, "fortalecer el derecho de las mujeres para que tengan acceso a créditos de vivienda,

independientemente de su estado civil, su edad o su situación económica, garantizar igualdad de oportunidades entre hombre y mujeres".

En el análisis de las Reglas de Operación y Políticas de Administración Crediticia y Financiera 2015, se identificó que son sujetos de crédito de las ayudas de beneficio social y renta (población objetivo) las personas físicas que cumplan con las siguientes características: ser habitante de la Ciudad de México, ser persona física mayor de 18 años de edad, no ser propietario de viviendas en la Ciudad de México, excepto cuando se trate del lugar en donde se aplicará el financiamiento, tener un ingreso individual de hasta de cinco veces el salario mínimo diario, y familiar de máximo ocho veces el salario mínimo diario. Además, se señalan como sujetos prioritarios de crédito las personas con los siguientes supuestos: padres y madres solteras con dependientes económicos, adultos mayores, indígenas, personas con discapacidad y habitantes de vivienda de alto riesgo.

De acuerdo con el diagnóstico que se presenta en dichas reglas, el requerimiento de vivienda (necesidades y rezago) se estimó en aproximadamente 117,157 acciones, de las cuales 56,487 acciones corresponderían a vivienda nueva y 60,670 acciones a mejoramiento de vivienda. Dicho requerimiento se concentra en un 49.13% en los niveles socioeconómicos popular y bajo (corresponde a personas que devengan menos de ocho veces el salario mínimo diario), y 40.92% a población que devenga de 9 a 30 veces el salario mínimo diario. De acuerdo con la información de la CONAVI, en la Ciudad de México operan los siguientes organismos gubernamentales y privados de vivienda: INFONAVIT, FOVISSSTE, ISSFAM-BANJERCITO, PEMEX, CFE, BANCA-SOFOL, y el INVI. Los organismos públicos y la banca privada atenderían el 57.24%, (67.061) de la demanda estimada de vivienda, quedando sin cobertura un 42.47% (50,096).

Acorde con la Política Sectorial del Gobierno del Distrito Federal, la atención al requerimiento de vivienda social se da por medio del INVI; de las 50,096 acciones en la entidad, este organismo atiende el 32.4% del nivel popular y bajo; esto es, población que perciben entre uno y ocho veces el salario mínimo diario.

Con el propósito de precisar si el instituto atendió los criterios sociales establecidos en las Reglas de Operación y Políticas de Administración Crediticia y Financiera para el otorgamiento

de créditos en el Programa de Vivienda en Conjunto, se revisaron los padrones de la muestra solicitada sobre los dictámenes sociales de los beneficiarios acreditados de 2015, y las Cédulas Únicas de Información Socioeconómica, así como las bases de datos respecto de los predios aprobados, créditos otorgados y firmados, ayudas de rentas, así como la información de lo realizado en 2015.

En la revisión de los padrones de los beneficiarios acreditados y de las Cédulas Únicas de Información Socioeconómica no se localizó información respecto de población con alguna discapacidad o en riesgo. Sin embargo, en el análisis de las bases de datos del Dictamen Social, Créditos Otorgados y Créditos Firmados, se constató que los registros que se tienen en relación con los salarios mínimos cumplen lo solicitado como requisito de cinco a ocho veces el salario mínimo diario; y que se consideraron las características sobre la población prioritaria, las que, de acuerdo con las reglas de operación del instituto para el Programa de Vivienda en Conjunto, están dentro de lo establecido para otorgar un crédito, es decir, señalan alguna condición especial como discapacidad física, ceguera, discapacidad mental, enfermedad incurable, sordomudo, así como de los registros de madres o padres solteros, con dependientes económicos, y adultos mayores. En lo que se refiere a la edad, se pudo constatar que los registros de los beneficiarios cuentan con la edad que marcan los lineamientos del programa, ser mayores de 18 años. En relación con las ayudas de renta, se registraron de las condiciones de riesgo para ser objeto de dicho beneficio.

En el estudio de la muestra de los expedientes de beneficiarios que se solicitó, 15 expedientes de acreditados en 2015, se constató que todos ellos contaron con la cédula única de información; se pudo comprobar que son habitantes de la Ciudad de México, mayores de 18 años, y que las personas de 64 años y más cuentan con el responsable solidario; también se verificó, mediante el certificado de adquisición o enajenación de bienes inmuebles que no cuentan con algún inmueble registrado a su nombre dentro de ésta.

Cabe señalar que en los padrones de beneficiarios acreditados y las Cédulas Únicas de Información Socioeconómica no se incluyó información referente a los criterios sociales que se establecen en las Reglas de Operación y Políticas de Administración Crediticia y Financiera.

En relación con lo realizado en el Programa de Vivienda en Conjunto, el instituto refirió que durante el ejercicio de 2015, llevó a cabo acciones alternativas a:

Predios aprobados	439
Créditos otorgados	4,253
Créditos firmados	2,972
Ayudas de beneficio social	5,666
Ayudas de rentas	2,002
Viviendas entregadas	2,426
Viviendas escrituradas	82

En el análisis de la información y las bases de datos, se constató que no se consideraron datos como el total de acciones de vivienda por predio que tiene en vigencia el instituto, es decir, la oferta potencial; y, respecto de los predios aprobados, créditos otorgados y firmados, no se consignan las fechas, es decir, el tiempo en que iniciaron cada una de sus fases, aprobación, contratación y operación.

Derivado de la revisión y estudio general de los documentos proporcionados por el INVI respecto del Programa de Vivienda en Conjunto, se establece que las diferencias entre los diferentes documentos (POA, Cuenta Pública, Informes de Avance, Informes de Gestión, Cuadro de Metas y Base de Datos) no permitieron dar certeza al cumplimiento del objetivo establecido en la actividad institucional 354, así como la magnitud en que se atienden las necesidades de vivienda de la población de bajos recursos, vulnerable y en situación de riesgo.

En la reunión de confronta, celebrada el 10 de enero de 2017, se proporcionó información y documentación que no modifican las observaciones expuestas.

Recomendación ASCM-164-15-3-INVI

Es necesario que el Instituto de Vivienda del Distrito Federal establezca los mecanismos que le permitan medir la cobertura y el impacto de las acciones ejecutadas en torno de la actividad institucional 354, en atención de lo establecido en la fracción V del artículo 135 de la Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente del Distrito Federal.

Eficiencia

6. Resultado

Esquema de Financiamiento en los Créditos del Programa
de Vivienda en Conjunto durante el Ejercicio de 2015

El Decreto de creación del Instituto de Vivienda del Distrito Federal, en su artículo Tercero, fracción II, refiere que éste deberá "contribuir con la Administración Pública del Distrito Federal, en la proyección, diseño y ejecución del Programa de Vivienda del Distrito Federal, enfocado principalmente a la atención de la población de escasos recursos económicos de la Ciudad de México...".

Por lo anterior se revisaron el manual administrativo (apartados de organización y procedimientos), los Lineamientos y Mecanismos de Operación de los Programas del Instituto de Vivienda del Distrito Federal, el Decreto de Creación del Instituto de Vivienda del Distrito Federal, las Reglas de Operación y Políticas de Administración Crediticia y Financiera, y el Informe de Cuenta Pública del instituto, todos vigentes para el ejercicio de 2015.

En la revisión del manual administrativo publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 4 de febrero 2014, se constató que la Dirección Ejecutiva de Promoción y Fomento de Programas de Vivienda tiene como misión, el diseño, la promoción y ejecución de programas de vivienda para que las familias de menores recursos, así como las que estén en situación de vulnerabilidad o riesgo, tengan acceso a los créditos y financiamientos de vivienda.

De acuerdo los Lineamientos y Mecanismos de Operación de los Programas del Instituto de Vivienda del Distrito Federal 2015, el instituto deberá "diseñar, establecer, proponer, promover, coordinar, ejecutar y evaluar las políticas y programas de vivienda, en especial los enfocados a la atención prioritaria a grupos de escasos recursos económicos, vulnerables o que habiten en situación de riesgo".

En los referidos lineamientos se establece la Dirección Ejecutiva de Promoción y Fomento de Programas de Vivienda (DEPFPV) como área responsable del Programa de Vivienda en Conjunto (por conducto de la Dirección de Integración y Seguimiento de la Demanda de Vivienda)[4].

En la revisión del manual administrativo de instituto, se detectaron dos procedimientos a cargo de la DEPFPV que determinan las fases de "aprobación" y "contratación" de los créditos que se otorgan en el marco de este programa de vivienda. Asimismo, entre los procedimientos correspondientes a la Dirección Ejecutiva de Operación, se localizó uno que también hace referencia al programa de vivienda en conjunto, pero en su fase correspondiente al "ejercicio" del crédito. En cuanto a la fase de recuperación, ésta se encuentra a cargo del Fideicomiso de Recuperación Crediticia del Distrito Federal (FIDERE). Este análisis sólo considera las fases de aprobación, contratación y ejercicio del crédito.

En la fase de aprobación se define la factibilidad del crédito solicitado, es decir, que la solicitud cumpla lo siguiente:

1. Que considere alguno de los programas del instituto, el inmueble o proyecto sea apto en términos jurídicos, técnicos, sociales y financieros para desarrollar el programa. El monto del crédito solicitado no rebase los techos de financiamiento aplicables. Que el solicitante cumpla el perfil socioeconómico requerido, acepte las condiciones del programa y esté dispuesto a otorgar garantía por el crédito. Que el número de viviendas se defina de acuerdo con la capacidad de construcción del predio y que los representantes para la gestión del crédito deriven de la misma organización. Levantar acta de asamblea, si el predio está ocupado, en donde se dé a conocer el estado físico de las unidades de vivienda, y que la mayoría de los solicitantes y ocupantes originales acepten su incorporación al programa de vivienda.

2. Una vez confirmada la factibilidad, se procede a la clasificación de la demanda[5] de solicitantes de vivienda, conforme al número de unidades vivienda (departamentos)

---

[4] Excepto para el crédito para condominio familiar, cuya responsabilidad recae sobre la Dirección Ejecutiva de Operación, a través de la Subdirección de Gestión y Apoyo a Organizaciones.

[5] Demanda original: Los ocupantes de un predio que detentan el inmueble de forma pacífica y de buena fe, y que establecieron relaciones contractuales que les permitieron la posesión original. Demanda desdoblada: los habitantes del predio con carácter de cohabitantes, sea cual fuere el parentesco que tengan con los jefes de familia reconocidos como demanda original. Demanda adicional: Jefas y jefes de familia que no habitan en el predio, pero tienen la necesidad de vivienda y cubren el perfil para ser acreditados por el INVI.

que tenga el proyecto (conjunto habitacional) se integrará el padrón de solicitantes, acción que se repetirá por cada uno de los proyectos que se tengan aprobados.

3. Para esta fase, se llevan a cabo las acciones correspondientes a la elaboración de dictámenes técnicos, jurídicos, sociales y financieros, los cuales avalan la factibilidad del crédito. Esta información es sometida a consideración del Comité de Financiamiento, quien es la instancia encargada de la aprobación de todos los créditos, y queda formalizado mediante los acuerdos de las sesiones del comité.

La fase de contratación se refiere a la formalización jurídica del otorgamiento de los créditos aprobados y de las ayudas de beneficio social (en su caso), y en ella se deberá observar lo siguiente:

1. Una vez aprobados los créditos por el Comité de Financiamiento del Instituto, se informa a cada uno de los beneficiarios de la fecha de aprobación de su crédito, y los trámites por realizar para la contratación y ejercicio de éste. En un plazo no mayor a 45 días posteriores a la autorización, el beneficiario deberá firmar el contrato de apertura. Los acreditados deberán efectuar la compraventa de suelo o vivienda, y contratar todos los servicios para la ejecución de los trabajos inherentes al producto inmobiliario (empresas constructoras, supervisoras, de laboratorio de calidad de los materiales, diseñadoras, demoledoras, etc.).

2. En los casos en que los costos de adquisición o de los trabajos por desarrollar rebasen el monto del crédito autorizado, la diferencia será cubierta por los beneficiarios conforme al contrato. El monto de los créditos será expresado en el número de veces que equivalga la unidad de cuenta de la Ciudad de México;[6] en todo momento el instituto es el responsable de contratar el crédito con los beneficiarios conforme a lo aprobado por el Comité de Financiamiento. A partir de aquí operan características específicas según los diferentes tipos de créditos o líneas de financiamiento que se contraten (estudios y proyectos, demolición, edificación rehabilitación, obra exterior mayor, costo diferencial de obra, costos directos, gastos complementarios, adquisición de inmuebles, etc.).

[6] La Dirección de Finanzas refirió que en mayo de 2015 se aprobó la modificación de las Reglas de Operación y Políticas de administración crediticia y Financiera a fin de ajustar las referencias al salario mínimo en el Distrito Federal por la Unidad de cuenta de la Ciudad de México.

La fase de ejercicio se refiere a las acciones que realizan los beneficiarios acreditados como mandantes para autorizar la contratación con terceros de las diferentes líneas de financiamiento que se requieran para la producción de unidades de vivienda (departamentos). Para lo cual se observará lo siguiente:

1. El ejercicio se da mediante ministraciones de recursos a las empresas prestadoras de servicios por trabajos efectivamente realizados, por medio de la presentación de estimaciones de obra, las que serán avaladas por los beneficiarios (por conducto de sus mandatarios) y los prestadores encargados de la supervisión y de las áreas generadoras del gasto. Los contratos de prestación de servicios deberán estar avalados por las áreas correspondientes del instituto (no se señala cuáles). Estas ministraciones se espaciarán conforme a los avances de obra señalados.

2. La asignación de unidades de vivienda se hará en asamblea general de beneficiarios y, en caso de inconformidad y a solicitud del 30.0% de los beneficiarios de ese proyecto, participarán los servidores públicos del instituto (no se señala quiénes), por lo que todo crédito (proyecto de desarrollo de vivienda) que se presente al Comité de Financiamiento deberá contener el padrón de beneficiarios integrado al 100.0%. El padrón deberá especificar, desde ese momento, quiénes son parte de un grupo prioritario (familias con integrantes con discapacidad, adultos mayores), incluyendo a quienes recibirán un beneficio mayor mediante unidades de vivienda de mayor superficie o cajones de estacionamiento. Se constató que en la información registrada en los dictámenes sociales, padrones de acreditados y cédulas únicas de información se consigna ese tipo de información).

3. La entrega física de las unidades de vivienda, se hará de manera exclusiva al instituto (sin especificar a quién), con un juego de llaves completo y mediante acta de entrega recepción en la que podrán intervenir los mandatarios de los beneficiarios. El instituto dictaminará si las unidades de vivienda son aptas para ser ocupadas, en su caso, hará entrega física de las unidades de vivienda, verificando que los beneficiarios hayan cumplido los requisitos establecidos y cubierto los pagos accesorios del crédito.

4. Una vez entregada la vivienda, el beneficiario tendrá 90 días naturales como máximo para habitarla, en caso de no cumplir con este lineamiento se cancelará de manera inmediata

el financiamiento otorgado y, en su lugar, el instituto propondrá a otro beneficiario en un plazo no mayor de 20 días.

El instituto solicita alta al sistema de recuperación y aplicación de los recursos concentrados en el sistema de ahorro para estar en condiciones de disponer de fondos y darles revolvencia a nuevos programas.

En las reuniones de trabajo realizadas con el personal responsable del instituto, se señaló que previo a realizar las acciones es necesario contar con el suelo (predio) donde se edificarán las viviendas. Sin embargo, la información revisada no define cómo es que se obtiene el predio. Aunque algunos predios son cedidos o expropiados por el Gobierno de la Ciudad de México y otorgados al instituto para la realización de acciones de vivienda, otros, según las Reglas de Operación y Políticas de Administración Crediticia y Financiera, son adquiridos o propuestos por particulares. Por lo anterior, será necesario que se diseñen e implanten procedimientos (y demás normatividad aplicable) que muestren la variedad de orígenes de los predios y la forma en que son adquiridos o propuestos al instituto. Será necesario que todos los suelos (predios ya adquiridos y por adquirir) cuenten con un número de identificación (ID_SINTEV) que permita el control de todas las acciones jurídicas, técnicas, sociales y financieras que se realicen en él.

A fin de verificar que las acciones enunciadas se realizaron durante el ejercicio 2015, en correspondencia con las Reglas de Operación y Políticas de Administración Crediticia y Financiera, y procedimientos enunciados, se aplicaron las siguientes pruebas:

Se solicitó y revisó la información correspondiente (en medio electrónico) de los créditos aprobados por el Comité de Financiamiento, los dictámenes jurídicos, técnicos, sociales, financieros, todos generados durante el ejercicio de 2015.

Asimismo, se revisaron las sesiones ordinarias del Comité de Financiamiento identificadas con los números 195, 197, 201, 202 y 203, todas ordinarias, y la 52 extraordinaria; 24 dictámenes jurídicos; 10 dictámenes técnicos; y 10 dictámenes sociales, todos correspondientes al ejercicio de 2015, de manera adicional a esta documentación, se solicitó respuesta a diversos cuestionamientos respecto de los registros electrónicos que fueron proporcionados.

También se revisaron expedientes de 15 beneficiarios acreditados durante el ejercicio de 2015, correspondientes a cinco predios o proyectos.

Con la muestra revisada se obtuvieron los siguientes resultados y observaciones:

Durante el ejercicio de 2015, se llevaron a cabo 13 sesiones del Comité de Financiamiento (11 ordinarias y 2 extraordinarias), por medio de las cuales se ejercieron recursos por 1,929,640.0 miles de pesos, en un total de 243 predios (proyectos de vivienda) ubicados en 12 Delegaciones. La información proporcionada no permitió determinar la cantidad de líneas de financiamiento, ya que esta información se encuentra capturada de diversas formas, como ejemplo, la línea de financiamiento "Demolición" en ocasiones estaba capturada de forma independiente y en otras en conjunto con una o más líneas de financiamiento, y sería conveniente que a cada línea de financiamiento se le asignara un campo único, para que éstas puedan ser totalizadas.

Se constató que en el ejercicio de 2015 se dictaminaron 233 predios, para los cuales se generaron 240 dictámenes. La diferencia entre predios y dictámenes corresponde a que en siete de esos predios el proyecto considera rehabilitación y por tanto un dictamen específico por esa condición. Se observa que esta información no cuenta con número de control de predio (ID_SINTEV).

En el cotejo de la información registrada en medio magnético y los documentos físicos se detectaron diferencias en cuatro casos en cuanto al registro de la colonia, en un caso se detectaron inconsistencias en cuanto a la dimensión de la propiedad y el número del instrumento público (escritura), finalmente, en un caso más, se encontró diferencia en el costo de adquisición.

Por lo anterior, se concluye que al formato utilizado para la elaboración de los dictámenes jurídicos se le deben anexar dos campos, uno para registrar las fechas de inicio de elaboración y de término, y el segundo campo para la incorporación del número de control ID_SINTEV, para que en los casos en que haya diferencia en los datos de ubicación de los predios, se consulte esta información y se registre lo correcto.

En cuanto a los dictámenes técnicos, para el ejercicio de 2015 se elaboraron 254 para un total de 204 predios, en los cuales se proyectó realizar 16,232 viviendas y 311 locales comerciales. En este caso, se constató que las principales Delegaciones donde el instituto tiene planeado un mayor número de desarrollos de vivienda (proyectos) son Álvaro Obregón, Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo e Iztacalco, las cuales engloban el 57.1%. Se detectaron 16 proyectos que no cuentan con número de control ID_SINTEV, por lo que será necesario que el instituto incorpore ese número de control en todos los casos.

En la revisión física de los dictámenes técnicos seleccionados, se observó que en varios casos (Debussy núm. 4499, Av. Centenario núm. 3008, Manuel Salazar núm. 92, Ángel Urraza núm.1778) el dictamen presenta una, dos, tres o cuatro actualizaciones de distintos meses. En dichas actualizaciones se incorporan las diferentes líneas de financiamiento que se solicitan para aprobación, así como el número de acciones de vivienda que se realizarán. A este respecto, se informó que puede existir un dictamen por cada línea de financiamiento que se solicite o, en su caso, por modificaciones en las condiciones del crédito.

En conclusión se detectó que el instituto no incluye el número de la actualización de que se trata, lo cual no permite el seguimiento del trámite correspondiente. Asimismo, no incluye ni desglosa las líneas de financiamiento aprobadas.

En la reunión de confronta, celebrada el 10 de enero de 2017, el sujeto fiscalizado proporciono información que no modifica las observaciones expuestas.

En la revisión de los dictámenes sociales (medio electrónico), se observó que durante el ejercicio de 2015 se realizaron 185 dictámenes para 157 predios o proyectos. Los dictámenes se orientaron principalmente a predios de las Delegaciones Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo, Venustiano Carranza e Iztacalco (62.7%), y correspondieron a un total de 100 organizaciones sociales y 135 representaciones de los solicitantes de vivienda. Algunas organizaciones sociales y sus representantes tuvieron a su cargo la representación de más de un predio o proyecto y por tanto de un mayor número de solicitantes de crédito para vivienda (Bloque Urbano Popular CLIMSA, A.C.; Movimiento Alternativo Social, A.C.; Asamblea de Barrios Grupo Legaría; Frente Popular Emiliano Zapata, etc.).

El rango promedio de edades de los solicitantes va desde los 30 hasta los 78 años, los ingresos más bajos de los acreditados por predio en 2015 se ubicaron en un rango de 0 a 5.2 veces el salario mínimo diario, en tanto que los ingresos más altos y en esos mismos predios fue de 1.4 a 19.6 veces el salario mínimo diario. Se destaca la existencia de 33 proyectos o predios en los cuales, algunos de sus solicitantes señalaron carecer de ingresos.

De los 157 predios reportados en los dictámenes sociales, en 15 de ellos, más del 50.0% de los acreditados son asalariados, en tanto que en 142 proyectos de vivienda el porcentaje de acreditados no asalariados es mayor o igual al 50.0%.

En la muestra de dictámenes sociales que fueron revisados, se constató que éstos también se actualizan conforme el Comité de Financiamiento aprueba las diferentes líneas de financiamiento. En su apartado "antecedentes" se presentan todas aquellas aprobaciones que el Comité ha realizado para el predio en cuestión, y que en algunos casos data de 2004 (Lago Nicaragua núm. 115, Av. Centenario núm. 3008).

También se observó que los parámetros de "edad" (mínima y máxima), "ingresos" (mínimos y máximos) de los beneficiarios, así como al "sector de la economía" al que pertenecen, el "número de acciones solicitadas", "beneficiarios integrados", "beneficiarios por integrarse" y el "porcentaje de integración" de beneficiarios, se van modificando conforme se aprueban nuevas líneas de financiamiento, ello habla de que los padrones de beneficiarios no son los mismos en cada nueva línea de financiamiento que es aprobada.

Como parte de este tipo de dictamen se presenta el padrón de beneficiarios "titulares", "complementarios" y "coacreditados". Para el caso de quienes son considerados titulares, se maneja un número de control ID_BENEFICIARIO, no así en los otros casos. Es necesario que el instituto incorpore este número de control para todos los universos o grupos de acreditados beneficiados.

De todo lo anterior se puede concluir que, durante el ejercicio de 2015 y para el caso de las muestras revisadas, el INVI cumplió de manera general a lo establecido en sus procedimientos y reglas de operación. No obstante, las deficiencias detectadas en sus registros no permiten la fiscalización de las acciones realizadas por el instituto para el cumplimiento de objetivos

y metas institucionales y, en específico, del programa de vivienda en conjunto y de la actividad institucional 354.

La política pública de vivienda del Gobierno de la Ciudad de México, ejecutada por medio del INVI, para atender a la población de escasos recursos económicos y en situación de riesgo y vulnerabilidad, no es eficiente, ya que existen proyectos de vivienda que datan de 2004 y aún no han sido concluidos en su totalidad, lo que retrasa la revolvencia de recursos que permita su reincorporación al instituto para generar más acciones de vivienda. Aunado a ello tampoco resulta eficiente esta política cuando las metas por alcanzar se basan en la división de los recursos para este programa entre un importe promedio de un crédito por otorgar.

Recomendación ASCM-164-15-4-INVI

Es conveniente que el Instituto de Vivienda del Distrito Federal norme el origen del suelo (predios), así como los importes pagados por el instituto, en su caso, en los que se lleva a cabo la edificación de los diversos proyectos de vivienda, especificando el tipo de garantía jurídica con que se cuenta en cada uno de ellos, a fin de dar certeza al instituto y a sus acreditados.

Recomendación ASCM-164-15-5-INVI

Es conveniente que el Instituto de Vivienda del Distrito Federal, en su registro electrónico de Excel, en el cual se compila la información derivada de las Sesiones del Comité de Financiamiento, incorpore y destine un campo específico (una celda) para cada una de las líneas de financiamiento que se autorice a cada predio o proyecto de vivienda, así como el ID_SINTEV asignado por el sistema, a fin de que el área encargada de su elaboración e integración tenga un mejor control y pueda cuantificar el número total de acciones alcanzadas para cada predio y al cierre del ejercicio fiscal.

Recomendación ASCM-164-15-6-INVI

Es conveniente que el Instituto de Vivienda del Distrito Federal incorpore a los formatos de dictamen jurídico dos campos, uno para registrar la fecha de inicio y término de dicho documento, y otro para registrar el correspondiente ID_SINTEV o ID_PREDIO, a fin de reducir las diferencias

entre la información de la fuente electrónica y el documento físico y tener un mejor control del avance en la elaboración de este tipo de documentos.

Recomendación ASCM-164-15-7-INVI

Es conveniente que el Instituto de Vivienda del Distrito Federal incorpore al formato Dictamen Técnico una leyenda que indique el "número de actualización" a que se refiera dicho documento, así como relación y fecha de las líneas de financiamiento que hayan sido autorizadas al predio que corresponda, para que el área responsable de su elaboración tenga un mejor control de la información que registra en la elaboración o actualización del Dictamen Técnico.

Recomendación ASCM-164-15-8-INVI

Es conveniente que el Instituto de Vivienda del Distrito Federal instruya a las áreas correspondientes a fin de que, en todas las relaciones de beneficiarios que se presenten como parte de los dictámenes sociales y demás documentos, éstas cuenten con el número de identificación del beneficiario conocido como ID_BENEFICIARIO, lo cual le permita tener un mejor control de los distintos universos de beneficiarios que se generan para cada proyecto o predio.

7. Resultado

Eficiencia en el Uso de Recursos en la Actividad Institucional 354 y Programa de Vivienda en Conjunto

Las Reglas de Operación de los Programas Sociales del Instituto de Vivienda del Distrito Federal para el ejercicio fiscal de 2015, Numeral II, "Objetivos y Alcances", subapartado, "Objetivos Específicos", señalan que el INVI deberá entre otros, de "administrar y disponer de los recursos humanos, materiales, financieros y de servicios necesarios para el cumplimiento de sus objetivos".

Al respecto, se verificó el uso de recursos por el INVI (eficiencia) para el logro y cumplimiento de objetivos y metas de la actividad institucional 354 y del Programa de Vivienda en Conjunto.

De conformidad con la estructura orgánica autorizada y vigente para el ejercicio de 2015, en la información proporcionada en la plantilla de personal del instituto vigente para 2015 así como lo proporcionado por el instituto, se identificó un universo de 680 recursos humanos distribuidos en las 73 unidades administrativas que integran el INVI (Dirección General, Direcciones Ejecutivas, Direcciones, Subdirecciones, Jefaturas de Unidad Departamental, Líderes Coordinadores y Enlaces). De ese universo de recursos humanos, un total de 515 servidores públicos participaron en la actividad institucional 354 y el Programa de Vivienda en Conjunto, como se muestra en el siguiente cuadro:

Área	Recursos humanos
Dirección General	7
Oficina de la Dirección General	55
Contraloría Interna	13
Dirección Ejecutiva de Administración y Finanzas	124
Dirección Ejecutiva de Asuntos Jurídicos e Inmobiliarios	53
Dirección Ejecutiva de Cierre de Fondos	57
Dirección Ejecutiva de Operación	84
Dirección Ejecutiva de Promoción y Fomento de Programas de Vivienda	122
Total de recursos humanos	515

FUENTE: Plantilla de personal, estructura y técnico operativo, al 31 de diciembre de 2015.

Más del 75% de los servidores públicos del instituto participaron en la ejecución de la actividad institucional 354 y el Programa de Vivienda en Conjunto. Esta cantidad de recursos humanos considera al titular del instituto y las cinco Direcciones Ejecutivas con la totalidad de sus estructuras orgánicas.[7] No obstante, las Reglas de Operación de los Programas Sociales del INVI de 2015, publicadas en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* del 29 de enero de ese mismo año, señalan que el área responsable es la Dirección Ejecutiva de Promoción y Fomento de Programas de Vivienda, por conducto de la Dirección de Integración y Seguimiento de la Demanda de Vivienda[8].

Se revisaron y analizaron los procedimientos a cargo de la Dirección Ejecutiva de Promoción y Fomento de Programas de Vivienda que guardan relación directa con dicho programa y actividad institucional, estos fueron los denominados "Programa de Vivienda en Conjunto. Vivienda Nueva Terminada. Aprobación" y "Programa de Vivienda en Conjunto.

[7] La única área que no participó en la ejecución de esta actividad institucional, y que se encuentra orgánicamente subordinada a la Dirección Ejecutiva de Operación, es la Dirección de Mejoramiento de Vivienda y las unidades administrativas subordinadas.
[8] Según las Reglas de Operación de los Programas Sociales 2015 del INVI, se señala que para el trámite de crédito para condominio familiar, la responsabilidad recae en la Dirección Ejecutiva de Operación, a través de la Subdirección de Gestión de Apoyo a Organizaciones.

Vivienda Nueva Terminada. Contratación del Financiamiento", los cuales refieren como objetivos "llevar a cabo la gestión para la aprobación de los financiamientos enmarcados en el Programa de Vivienda en Conjunto en la modalidad de Vivienda nueva terminada" así como "llevar a cabo la formalización jurídica del otorgamiento [...] a través del contrato de apertura de crédito".

En éstos procedimientos se detectó la participación de las siguientes áreas: Dirección de Integración y Seguimiento de la Demanda de Vivienda, Subdirección de Atención y Análisis de la Demanda de Vivienda, Subdirección de Seguimiento de la Demanda de Vivienda, Jefatura de Unidad Departamental de Atención y Captación de Demanda, Jefatura de Unidad Departamental de Análisis y Seguimiento de Demanda, Jefatura de Unidad Departamental de Fondos de Vivienda, Dirección de Promoción Social, Subdirección de Promoción e Integración de Expedientes, Jefatura de Unidad Departamental de Integración de Expedientes Socioeconómicos, y la JUD de Tesorería, áreas que se encuentran subordinadas orgánicamente a la Dirección Ejecutiva de Promoción y Fomento de Programas de Vivienda.

También participaron la Dirección de Asuntos Jurídicos, subordinada a la Dirección Ejecutiva de Asuntos Jurídicos e Inmobiliarios; Dirección de Asistencia Técnica, subordinada a la Dirección Ejecutiva de Operación; y la Jefatura de Unidad Departamental de Tesorería, subordinada a la Dirección Ejecutiva de Administración y Finanzas.

Se revisó la plantilla de personal de las áreas señaladas en los procedimientos referidos, y se obtuvo la siguiente cantidad de recursos humanos según el área de adscripción y los diferentes tipos de puesto:

Área	Recursos humanos
Dirección Ejecutiva de Promoción y Fomento de Programas de Vivienda	81
Dirección Ejecutiva de Operación	15
Dirección Ejecutiva de Asuntos Jurídicos e Inmobiliarios	12
Dirección Ejecutiva de Administración y Finanzas	4
Total de recursos humanos	112

FUENTE: Plantilla de personal de estructura y técnico operativo, al 31 de diciembre de 2015.

NOTA: Estos recursos humanos refieren los siguientes puestos: Analista de Programas INVI (3), Analista Especializado INVI (6), Analista Técnico INVI (3), Asistente de Director General (1), Auxiliar de oficina INVI (13), Coordinador de Programas INVI (6), Director de Área (4), Enlace A (6), Enlace B (2), Jefe de Sección de Mantenimiento INVI (11), Jefe de Unidad Departamental (4), Líder Coordinador de Proyectos (19), Secretaria Auxiliar INVI (31), Secretaria Ejecutiva (1), Subdirector de Área (2).

Al respecto, se determinó una diferencia en la cantidad de recursos humanos señalados en los procedimientos (112) y los referidos en la plantilla de personal (515), sin que exista información de por qué fue referido un número mayor de recursos humanos y cómo participaron en el Programa de Vivienda en Conjunto y la actividad institucional 354.

Se destaca un elevado porcentaje de personal con funciones de "secretaria auxiliar" (27.7%) en acciones correspondientes a la aprobación y contratación de créditos durante el ejercicio de 2015. A este respecto se revisaron los perfiles de puestos del instituto correspondientes al ejercicio de 2015, sin embargo, no se incluye el correspondiente al de secretaria auxiliar, por lo que no se logró analizar el alcance de las funciones, atribuciones y el desarrollo profesional solicitado para este puesto.

El 25 de octubre de 2016 se aplicaron encuestas al personal del instituto que participó de este programa, se identificaron dos servidores públicos que laboraron en 2015. En sus respuestas se observó un bajo conocimiento sobre el objetivo y la manera en como participan en el Programa.

Por lo anterior, es de importancia para el instituto verificar las acciones de capacitación implementadas al interior de las áreas administrativas en mención, con el fin de fortalecer la actividad institucional 354 y el Programa de Vivienda en Conjunto.

Por otra parte, se revisó la información correspondiente a las oficinas y espacios físicos utilizados para el desarrollo y ejecución del programa y actividad institucional enunciados. A este respecto, se informó que sólo se cuenta con las instalaciones ubicadas en la calle de Canela 660, Colonia Grajas México, Delegación Iztacalco, CP. 08400. Al interior de este inmueble, se detectó que se cuenta con un total de 42 módulos de atención al público, beneficiario o acreditado, los cuales se encuentran distribuidos en cuatro niveles y una planta baja, como se muestra en el siguiente cuadro:

Planta baja	Primer piso	Segundo piso	Tercer piso	Cuarto piso
Módulo 1 Entrega de credenciales / Atención a personas con capacidades diferentes	Módulo 20 Área social	Módulo 25 Área técnica	Módulo 33 Carta finiquito	Módulos 41 y 42 Ventanilla única (pagos)
Módulos 2 al 4 Orientación y Acceso				
Módulo 5 Grupos / Empresas / Notarías		Módulos 26 y 27 Área técnica	Módulo 34 Seguros	
Módulo 6 Dirección General	Módulo 21 Escrituración			
Módulo 7 Oficialía de Partes		Módulo 28 Alto Riesgo	Módulo 35 Cheques	
Módulo 8 FIDERE	Módulo 22 FIVIDESU y FICAPRO			
Módulo 9 Grupos Vulnerables		Módulo 29 Mejoramiento / Informes	Módulo 36 Condominio familiar	
Módulos 10 y 11 Módulo de Atención al Público (MAP)				
Módulo 12 Retiros Tarjeta de Ahorro	Módulo 23 Copias de contratos	Módulo 31 Entrega de contratos		
Módulo 13 Tarjetas de Ahorro				
Módulo 14 Unidad de Transparencia	Módulo 24 Escrituración y Notarías	Módulo 32 Trámite de contratos	Módulos 37 al 40 Jurídico Trámites diversos	
Módulo 15 FIVIDESU y FICAPRO				
Módulo 16 Ministerio Público				

Se detectó una duplicidad de funciones en algunos módulos, por ejemplo, en dos pisos diferentes hay dos módulos (15 y 22) que dicen "FIVIDESU/FICAPRO", Módulos 5 y 24 "Notarías", Módulos 21 y 24 "Escrituración", Módulos 1 y 9 "Atención a Personas con Capacidades Diferentes" y "Grupos Vulnerables". A este respecto, será necesario que el instituto verifique el tipo de acciones realizadas en cada uno de estos módulos a fin de que no se dupliquen las actividades.

También se observa que todas las áreas que integran la estructura orgánica principal del instituto, tienen contacto, por medio de uno o más módulos, con los usuarios beneficiarios o acreditados, lo que elevar el riesgo de cometer actos de omisión en acciones no contempladas en sus procedimientos. Lo anterior cobra relevancia ya que en los procedimientos integrados al manual administrativo del instituto vigente para 2015, a cargo de la Dirección Ejecutiva de Promoción y Fomento de Programas de Vivienda, y que hacen referencia al Programa de Vivienda en Conjunto, no se encuentran referidos estos módulos. Por lo anterior, es necesario que se haga una revisión de dichos procedimientos a fin de verificar y, en su caso, vincular la acción desarrollada en dichos módulos, de manera particular el programa de vivienda en conjunto, y en general con todos los demás procedimientos de otros programas y otras áreas.

Se concluye que es de importancia para el instituto planear y estructurar una política clara de atención a los usuarios, beneficiarios o acreditados, ya que de la estadística de atención proporcionada, sólo se puede interpretar el número de "visitantes que ingresaron al instituto",

aunado a que no todos los módulos tienen horarios de atención, y en los que los tienen se presentan diferencias en las horas y días en que se atiende.

También fue analizada la herramienta informática del instituto denominada SINTEV por medio de la cual se reportan las acciones realizadas por las diferentes áreas del instituto, en el marco de la actividad institucional 354 y del Programa de Vivienda en Conjunto. Al respecto, se constató qué conforme a las etapas de los créditos (captación de la demanda, dictaminación, aprobación, contratación, ejercicio, escrituración, entrega, recuperación, finiquito) las distintas áreas van generando y actualizando la información. En dicha plataforma intervienen todas las áreas del instituto, con la cual se generan el número ID_SINTEV, el cual permite el control de los créditos que son otorgados.

Adicional a esta plataforma, el instituto cuenta con otras herramientas informáticas de carácter más específico, tales como el Sistema desarrollado para llevar el control de la contabilidad (GRP-ITC), Sistema para llevar el control de presupuesto autorizado y sus modificaciones ante la Secretaría de Finanzas (GRP-SAP), Sistema mediante el cual se obtienen los estados de cuenta de los acreditados que se encuentran en recuperación (Sistema Integral FIDERE III).

Finalmente, en cuanto a los insumos materiales y de servicios requeridos para la operación de las diferentes áreas del instituto y de sus diversos programas y acciones, se constató que por medio del Programa Anual de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios las diferentes áreas solicitan con antelación sus necesidades de papelería y artículos de oficina, bienes, servicios de capacitación y otros.

En el análisis de los recursos aplicados por el instituto durante el ejercicio de 2015, no permitió determinar la eficiencia de su uso, derivado de que la meta programada para la actividad institucional 354 y el Programa de Vivienda en Conjunto se sustentó en la división de los recursos que se asignaron a este programa, divididos entre el costo medio del crédito que se podría otorgar (379.8 miles de pesos), considerando las principales líneas de financiamiento para la edificación de vivienda. Lo anterior, no significa que cada crédito a otorgar en 2015 fuera por ese monto. La forma como se calculó la meta, desvinculó la parte operativa del INVI y los productos que sus distintas áreas generan.

Recomendación ASCM-164-15-9-INVI

Es conveniente que el Instituto de Vivienda del Distrito Federal, por conducto de las diferentes áreas que disponen de uno o más módulos de atención para los solicitantes acreditados, efectúe un análisis de las funciones, acciones y tareas que se realizan en cada uno de ellos, a fin de evitar la duplicidad de funciones, y reducir con ello la cantidad de personal encargado en estas actividades, y por tanto, simplificar, reorganizar y reducir el número de módulos.

8. Resultado

La Eficiencia del Marco Normativo que Regula la Actividad Institucional 354 y el Programa de Vivienda en Conjunto

El Manual Administrativo del INVI señala que la misión de la Dirección Ejecutiva de Promoción y Fomento de Programas de Vivienda es "el diseño, promoción, y ejecución de los programas de vivienda".

Se analizó la condición que guarda la normatividad empleada y que sirvió de apoyo para el logro y cumplimiento de la misión encomendada, de manera específica para el Programa de Vivienda en Conjunto y la actividad institucional 354.

En el análisis de la información proporcionada, se constató que la operación de la actividad institucional 354 y del Programa de Vivienda en Conjunto se basa en los procedimientos contenidos en su manual administrativo y en las Reglas de Operación y Políticas de Administración Crediticia y Financiera. Se identificó la carencia de una norma o lineamiento que apoye la planeación y programación de los créditos con base en las acciones realmente desarrolladas en la operación cotidiana cuando se lleva a cabo la aprobación y contratación de los créditos que serán asignados para el ejercicio fiscal correspondiente, ya que, como se mencionó, la programación de metas para el ejercicio de 2015 se basó en una operación matemática consistente en dividir los recursos otorgados para el Programa de Vivienda en Conjunto entre el importe promedio del crédito.

En la revisión del manual administrativo, en su apartado de procedimientos, en cuanto a la Dirección Ejecutiva de Promoción y Fomento de Programas de Vivienda, se detectaron dos procedimientos que tiene relación directa con la operación de la actividad institucional 354 y el Programa de Vivienda en Conjunto estos son "Programa de Vivienda en Conjunto, Vivienda

Nueva Terminada, Aprobación" y "Programa de Vivienda en Conjunto, Vivienda Nueva Terminada, Contratación del Financiamiento", en ellos se describe cómo debe hacerse la solicitud individual de un crédito (financiamiento) para la obtención de una vivienda y toda una serie de acciones que permitan verificar y comprobar las condiciones socioeconómicas que guarda cada solicitante así como de las características jurídicas y técnicas del predio (suelo) en donde serán edificadas las viviendas motivo de los créditos que se aprueben (primer procedimiento) y contraten (segundo procedimiento).

Como acciones desarrolladas y productos obtenidos de la aplicación de estos procedimientos se encuentran la elaboración de solicitudes individuales de crédito, dictámenes (jurídico, técnico, social, financiero), visita para la realización de censo de ocupación (del predio), integración de padrón de beneficiarios (original, desdoblados, adicional y bolsa de vivienda), gestión de comprobantes de arraigo en el Distrito Federal; elaboración de estudios socioeconómicos, integración de expedientes individuales, corrida financiera, ficha de presentación al Comité de Financiamiento, asignación de suficiencia presupuestal; presentación del Proyecto en sesión del Comité de Financiamiento y obtención de los resultados (aprobación o no) mediante el SINTEV_WEB; elaboración de contratos de apertura de crédito (y la firma por parte del beneficiario).

Ambos procedimientos tienen considerados tiempos para su ejecución, el primero, 145 días y 45 minutos para su conclusión; el segundo considera 26 días 6 horas y 15 minutos. En caso de ser positiva la aprobación del crédito se continúa con su contratación. Por lo anterior, se determinó que la aprobación y contratación de un crédito en el instituto requiere de 171 días y 7 horas, que es lo mismo que 7.8 meses,[9] ello genera que durante un ejercicio fiscal sólo se hayan podido aprobar y contratar créditos cuya solicitud se realizó a finales del mes de abril del ejercicio fiscal anterior.

En las reuniones de trabajo realizadas con el personal responsable y que interviene en la aprobación y contratación de los créditos, se informó qué previo a la aprobación y contratación de estos créditos es necesario contar con un suelo (predio) que permita la materialización (construcción) de vivienda. Al respecto, se constató que corresponde a la Dirección Ejecutiva de Asuntos Jurídicos e Inmobiliarios y sus áreas subordinadas, gestionar (obtener) suelo por

[9] Este tiempo se obtuvo de dividir los 171 días de los dos procedimientos entre los 22 días hábiles que en promedio tiene cada mes.

diferentes vías jurídicas autorizadas. En la revisión de los procedimientos de esta Dirección Ejecutiva relacionados con la adquisición de suelo, se determinó que la duración de estos excede más de un año fiscal, períodos que van de los 2.1 años a los 4.6 años para que se ejecuten todas sus acciones.

Lo anterior refleja, que las distintas áreas que intervienen en la aprobación y contratación de créditos del INVI desconocen en su totalidad dichos procedimientos, aunque participen en ellos; o en su caso, se realizaron acciones que aún no se encuentran contempladas en esos procedimientos. Por lo anterior, es necesario que las Direcciones Ejecutivas, difundan el manual administrativo entre el personal de sus diferentes áreas, a fin de que los servidores públicos conozcan las acciones con las cuales intervienen en éstos de qué son responsables, y que conozcan el alcance y objetivo de éstas.

Se constató que para llevar a cabo la aprobación y contratación de los créditos (financiamientos) que otorga el instituto, estos procedimientos se apoyan en una serie de formatos que regulan la elaboración de los distintos dictámenes, corridas financieras, integración de padrón de beneficiarios, ficha de presentación al Comité de Financiamiento y demás. En la muestra revisada se detectó que algunos incluyen un número de control Informático denominado ID_SINTEV o ID_Predio.

Con base en la información proporcionada, se conoció que dicho número permite identificar de manera única el espacio físico del terreno denominado "predio", es decir se da de alta en sus registros electrónicos, de modo que se pueda etiquetar toda la información (jurídica, técnica, social y financiera) correspondiente a ese predio, y que es generada en las diferentes etapas de gestión del crédito, así como agrupar en un subconjunto la información inherente a los beneficiarios acreditados y ligados a este predio con las viviendas edificadas en ese espacio.

El ID_Predio es un número de uso obligatorio y con vigencia permanente, y según se observa, es un control para todas las acciones que se generan en torno de ese espacio físico, el cual se ha utilizado desde el ejercicio de 2001 y a la fecha se han generado de manera consecutiva 8,593 números ID_Predio. Sin embargo, en la información soporte proporcionada y revisada se observó que no todas las áreas participantes y responsables de la actividad institucional 354 y del Programa lo utilizaron al momento de llenar sus formatos y operar sus registros auxiliares.

También se identificó que a partir del ejercicio de 2004 se implementó el uso del ID_Solicitante, que es el número que genera el sistema para cada solicitante de vivienda al cual se le realiza un estudio socioeconómico. A partir de su implantación y a la fecha se han generado 112,934 números consecutivos de ID_Solicitante. Según se informó el ID_Predio y el ID_Solicitante, son números con vigencia permanente que perduran durante todo el proceso del crédito (aprobación, ejercicio y recuperación).

Por lo anterior, dichos números representan un mecanismo de control (de operación y financiero) al interior de todas las áreas que participan en esta actividad institucional, ya que permiten dar seguimiento, en cualquier momento y en cualquier fase, a las condiciones que guardan los créditos, los beneficiarios y el suelo o predio. Operativamente, permiten conocer la fecha en que se dio de alta el predio, la ubicación de los predios, la condición jurídica que guarda el predio, la viabilidad técnica para la construcción de viviendas, el número de unidades de vivienda proyectadas, los avances físicos de las obras, fecha de terminación de la obra, etc.

Financiera y presupuestalmente, permiten tener un control de los recursos presupuestales que son asignados a cada predio, según su línea de financiamiento autorizada y efectivamente pagada, el importe final del crédito otorgado a cada beneficiario, los importes por recuperar de manera mensual, así como el historial de pagos (morosidad), etc.

Los dos procedimientos analizados dejan incompleta la misión encomendada a esa Dirección Ejecutiva, ya que se omite la parte de la ejecución; entendida esta, bajo el contexto de la actividad institucional revisada, como el ejercicio del crédito. A este respecto, se detectó en la Dirección Ejecutiva de Operación un procedimiento denominado "Programa de Vivienda en Conjunto, Vivienda Nueva Terminada. Ejercicio" con el cual se materializan los recursos otorgados por el instituto a los beneficiarios para la construcción de su vivienda.

Dicho procedimiento muestra cómo las empresas constructoras y supervisoras tienen que gestionar los pagos por concepto de avances de obra[10], realizados y supervisados, ante el instituto. Las acciones y productos generados en este procedimiento son, entre otros, elaboración de solicitud de pagos, reportes de avance de obra, notas y bitácora de obra, contratos de prestación de servicios, facturas y reporte fotográfico. Según los porcentajes de avance de obra estipulados en este proceso, la operación se repite en igual número de veces.

[10] El procedimiento también aplica para el pago de anticipo de obra cuando ésta procede.

Sin embargo, no se detectó proceso, lineamiento o norma formalmente establecidos, que muestren de manera clara cómo se da la selección de empresas constructoras y supervisoras que serán las encargadas y responsables de la edificación y supervisión de los proyectos de viviendas a cargo y nombre de los beneficiarios.

La segunda norma en la cual se sustenta la operación de la actividad institucional 354 y del Programa de Vivienda en Conjunto son la Reglas de Operación y Políticas de Administración Crediticia y Financiera. En su revisión, se constató que describen de manera detallada los aspectos que deberán atender los solicitantes, beneficiarios y acreditados del instituto y la manera cómo deberán operar las diferentes áreas en cada fase por la que transcurren los créditos que otorga (aprobación, contratación, ejercicio, finiquito y recuperación). Es decir, esta norma establece las particularidades que deberán atender y cumplir los beneficiarios y el personal del instituto encargado de la operación de los programas, incluido el Programa de Vivienda en Conjunto.

No obstante, en esta normatividad tampoco existe información respecto de cómo se lleva a cabo la selección de las empresas constructoras, supervisoras y de laboratorio de calidad de los materiales. En este sentido, es necesario que se incorporen a estas reglas, las particularidades de operación de estas empresas y, en su caso, las sanciones de que serán objeto, en caso de deficiencias en sus acciones de construcción o supervisión.

Por lo anterior, se concluye de manera global que estas dos normatividades, salvo los aspectos señalados y que deberán ser atendidos por el instituto, permiten y posibilitan el cumplimiento de la misión encomendada a la Dirección Ejecutiva de Promoción y Fomento de Programas de Vivienda.

En la reunión de confronta, celebrada el 10 de enero de 2017, el sujeto fiscalizado proporcionó información que no modifica las observaciones expuestas.

Recomendación ASCM-164-15-10-INVI

Es conveniente que el Instituto de Vivienda del Distrito Federal, con apoyo de las diferentes áreas que lo integran, diseñe elabore e implante una norma, lineamiento, procedimiento

u otro, que le permita llevar a cabo una planeación y programación de metas para el Programa de Vivienda en Conjunto y la actividad institucional 354, considerando las acciones y resultados realmente alcanzados en un ejercicio fiscal.

Recomendación ASCM-164-15-11-INVI

Es conveniente que Instituto de Vivienda del Distrito Federal, estandarice como política de operación y control en todas sus áreas la incorporación de los números de control o ID_Sintev, ID_Predio, ID_Beneficiario, ID_Solicitante, etc., en los documentos que se generan, derivados de la relación contractual entre los acreditados y el Instituto, incluidos aquellos asuntos (créditos) derivados de los extintos fideicomisos FICAPRO y FIVIDESU.

Recomendación ASCM-164-15-12-INVI

Es conveniente que el Instituto de Vivienda del Distrito Federal, diseñe, elabore, someta a revisión e implante procedimiento(s) con sus respectivos acciones de verificación y supervisión, que oriente a los acreditados como se debe llevar a cabo la selección de las diferentes empresas encargadas para la ejecución de las diversas líneas de financiamiento que les son autorizadas para la edificación de sus viviendas.

Economía

9. Resultado

Origen y Composición de los Recursos Original,
Modificado y Ejercido de la Actividad Institucional 354

El artículo 24, fracción II, de la Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente del Distrito Federal vigente en 2015, establece:

"La programación y presupuestación del gasto público comprende: [...]

"II. Las previsiones de gasto público para cubrir los recursos humanos, materiales, financieros y de otra índole, necesarios para el desarrollo de las actividades..."

Por su parte, el artículo 76 de dicho ordenamiento señala:

"las adecuaciones presupuestales comprenderán las relativas a:

"I. La estructura presupuestal aprobada por la Asamblea;

"II. Los calendarios presupuestales autorizados, y

"III. Ampliaciones y reducciones líquidas al Presupuesto de Egresos."

El artículo 44 de la Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente del Distrito Federal señala que "los titulares de las Unidades Responsables del Gasto y los servidores públicos encargados de su administración adscritos a la misma Unidad Responsable del Gasto, serán los responsables del manejo y aplicación de los recursos, del cumplimiento de los calendarios presupuestales autorizados, metas y de las funciones contenidas en el presupuesto autorizado; de que se cumplan las disposiciones legales vigentes para el ejercicio del gasto; de que los compromisos sean efectivamente devengados, comprobados y justificados; de la guarda y custodia de los documentos que los soportan; de llevar un estricto control de los medios de identificación electrónica y de llevar el registro de sus operaciones conforme a las disposiciones aplicables en la materia, con sujeción a los capítulos, conceptos y partidas del clasificador por objeto del gasto que expida la Secretaría".

En el artículo 76 del Reglamento de la Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente del Distrito Federal vigente para 2015 se establece: "Las Cuentas por Liquidar Certificadas se deberán soportar con los originales de la documentación justificativa y comprobatoria correspondiente, y las Unidades Responsables del Gasto verificarán y serán responsables de que ésta última cumpla con los requisitos fiscales y administrativos aplicables, así como de su glosa, guarda y custodia para los fines legales y administrativos que sean procedentes".

Con el propósito de constatar si la asignación original, integración, distribución, modificación del presupuesto y ejercicio de los recursos del instituto para ejecutar la actividad institucional 354 se orientó al desarrollo de las acciones para cumplir sus metas y objetivos, se analizaron el techo presupuestal aprobado, el Calendario Presupuestal y el POA, así como los registros presupuestales y el Informe de Cuenta Pública del ejercicio fiscal auditado.

Para el ejercicio fiscal en revisión, la SEFIN, mediante el oficio núm. SFDF/SE/0467/2015 del 28 de enero de 2015, dio a conocer su techo presupuestal aprobado por un monto de

2,597,143.0 miles de pesos, de los cuales a la actividad institucional 354 correspondieron, 1,543,005.1 miles de pesos (57.2% del total de sus recursos).

Cabe señalar que en la revisión del Informe de Cuenta Pública del ente fiscalizado se observó que el comportamiento presupuestal de la actividad institucional objeto de revisión se reportó en dos actividades: 354 y S006 354 "Programa de Vivienda en Conjunto". En consecuencia, en dicho informe se identificó que de los recursos originalmente aprobados el 4.2% (65,181.6 miles de pesos) se canalizaron a la primer actividad, mientras que el 95.8% (1,477,823.5 miles de pesos) al programa presupuestario S006 354.

En el análisis de la conciliación de cifras reflejadas en el POA 2015, el Calendario Presupuestal y el Analítico de Claves proporcionados por el instituto, se identificó que de los recursos aprobados el 41.8% correspondió a recursos propios y el 58.2% a recursos fiscales, y que se programaron en los capítulos de gasto correspondientes, como se muestra a continuación:

(Miles de pesos y por cientos)

Actividad institucional o programa presupuestario / Capítulo / Partida	Importe	% por capítulo	% participación
Actividad institucional 354 "Acciones para el desarrollo de vivienda en conjunto" o programa presupuestario"			
1000 "Servicios Personales"	16,941.0	30.0	1.1
2000 "Materiales y suministros"	552.5	0.0	0.0
3000 "Servicios Generales"	31,395.0	50.0	2.1
5000 "Bienes Muebles, Inmuebles e Intangibles"	293.1	0.0	0.0
7000 "Inversiones Financieras y Otras Provisiones"	16,000.0	20.0	1.0
Subtotal	65,181.6	100.0	4.2
354 "Acciones para el desarrollo de vivienda en conjunto" S006 "Programa de Vivienda en Conjunto"			
1000 "Servicios Personales"	105,545.2	10.0	6.8
3000 "Servicios Generales"	5,803.8	0.0	0.4
4000 "Transferencias, Asignaciones, Subsidios y Otras Ayudas"	269,631.7	20.0	17.5
5000 "Bienes Muebles, Inmuebles e Intangibles"	97,000.0	10.0	6.3
7000 "Inversiones Financieras y Otras Provisiones"	999,842.7	70.0	64.8
Subtotal	1,477,823.5	100.0	95.8
354 "Acciones para el Desarrollo de Vivienda en Conjunto"	1,543,005.1		100.0
4000 "Transferencias, Asignaciones, Subsidios y Otras Ayudas"	269,613.7		17.5
4412 "Ayudas Sociales a Personas u Hogares de Escasos Recursos"	269,613.7		17.5
7000 "Inversiones Financieras y Otras Provisiones"	1,015,842.7		65.8
7111 "Créditos Otorgados por Entidades Federativas y Municipios al Sector Social y Privado para el Fomento de Actividades Productivas"	1,015,842.7		65.8
Suma de los capítulos 4000 y 7000	1,285,456.4		83.3

En la revisión de la estructura presupuestal del total de los recursos de la actividad que se muestra en el cuadro anterior, se identificó que la asignación original se distribuyó en 46 partidas de gasto, de las cuales 19 partidas correspondieron al capítulo 1000, 6 partidas al capítulo 2000, 13 partidas al capítulo 3000, 1 partida al capítulo 4000, 6 partidas al capítulo 5000 y 1 partida al capítulo 7000. Cabe señalar que en el capítulo 4000 se programó el 17.5% de los recursos de la actividad para de la partida 4412, y en el 7000, el 65.8% para la partida 7111. Lo anterior resulta congruente con las acciones que se ejecutan en torno del objetivo que se estableció para dicha actividad institucional, que fue "Atender las necesidades de vivienda de la población de bajos ingresos de la capital, brindando oportunidades económicas y sociales para su adquisición mediante el otorgamiento de créditos", y haciendo énfasis en el derecho a una vivienda digna y adecuada.

En el análisis, se constató que para la actividad institucional 354 se reportó una modificación al de 493,584.0 miles de pesos, lo que, de acuerdo con el presupuesto original de 1,543,005.1 miles de pesos, implicó un aumento de 32.0%. En este caso, los movimientos presupuestales se efectuaron mediante 17 afectaciones compensadas, y 8 líquidas. Sobre el particular, se destaca que algunas afectaciones impactaron en ambas actividades, como se observa a continuación:

(Miles de pesos)

Actividad institucional	Número de afectaciones	Monto
354 "Acciones para el desarrollo de vivienda en conjunto"		493,583.9
Afectaciones compensadas con efecto de ampliación	16	60,869.7
Afectaciones líquidas con efecto de ampliación y/o adición y reducción	7	475,501.3
Subtotal		536,371.0
Programa de Vivienda en Conjunto		
Afectaciones compensadas con efecto de ampliación	12	452.1
Afectaciones líquidas con efecto reducción	3	(43,239.2)
Subtotal		(42,787.1)

En la actividad institucional 354 el presupuesto se modificó a través de 16 afectaciones con efecto compensado y 7 afectaciones líquidas. En su revisión, se constató que en 14 de las 16 afectaciones compensadas la justificación refiere que los movimientos presupuestales se realizaron con el objeto de llevar a cabo la reprogramación de recursos disponibles para el cierre del ejercicio.

Con las dos afectaciones compensadas restantes se determinaron los movimientos presupuestales con efecto de ampliación. Con la afectación núm. A 03 PD IV 11266 los recursos se redujeron en la actividad 353 y se ampliaron en la actividad 354, en las partidas 4412 "Ayudas Sociales a Personas u Hogares de Escasos Recursos", con 52,000.0 miles de pesos; y 7111 "Créditos Otorgados por Entidades Federativas y Municipios al Sector Social y Privado para el Fomento de Actividades Productivas", con 1,000 miles de pesos. Dichos recursos se destinaron a ayudas sociales que es una de las dos formas que otorga el instituto de vivienda de conformidad con sus reglas de operación.

Con la afectación núm. A 03 PD IV 15602, los recursos se redujeron en 8,321.8 miles de pesos en la actividad 353, partida 7111 "Créditos Otorgados por Entidades Federativas y Municipios al Sector Social y Privado para el Fomento de Actividades Productivas", y se ampliarán recursos a la actividad 354 "Acciones para el Desarrollo de Vivienda en Conjunto", en la partida 1521 "Liquidaciones por Indemnizaciones y Por Sueldos y Salarios Caídos", en 4,576.2 miles de pesos, dicha ampliación fue para enfrentar diversas controversias laborales de extrabajadores del INVI o de los extintos fideicomisos FIVIDESU y FICAPRO; en la partida 3311 "Servicios Legales, de Contabilidad, Auditoría y Relacionados", la ampliación de recursos por 1,000.0 miles de pesos fue para el pago de gastos complementarios considerados en las reglas de operación para la edificación y la rehabilitación de diversos predios; y en la partida 3381 "Servicios de Vigilancia", con 2,745.6 miles de pesos, los recursos se utilizaron para salvaguardar la seguridad de los diversos inmuebles que se encuentran bajo resguardo de este instituto.

Respecto de las afectaciones líquidas, cuatro de las siete determinaron la ampliación de recursos vía transferencias y aportaciones en la actividad 354, mediante la partida 4152 "Aportaciones Otorgadas a Entidades Paraestatales no Empresariales y no Financieras". Con tres de ellas, las núms. C 03 PD IV 13925, C 03 PD IV 14831, C 03 PD IV 18120, se adicionaron y ampliaron recursos por 350,000.0 miles de pesos a la partida 4412 "Ayudas Sociales a Personas u Hogares de Escasos Recursos"; y con la núm. C 03 PD IV 14617 se adicionan recursos por 120,000.0 miles de pesos a la partida 7111 "Créditos Otorgados por Entidades Federativas y Municipios al Sector Social y Privado para el Fomento de Actividades Productivas". Los recursos se utilizaron para desarrollar nuevas unidades habitacionales, para otorgar créditos de vivienda y beneficiar a familias que realmente se encuentran en situación de riesgo o vulnerabilidad social, así como para realizar gestiones para la adquisición de suelo y la construcción de vivienda, bajo el esquema de ayudas de beneficio social.

Respecto al Programa de Vivienda en Conjunto (Programa presupuestario actividad 354), en las afectaciones de movimientos compensados núms. A 03 PD IV 15810 y A 03 PD IV 15819, los recursos se redujeron en 452.1 miles de pesos a la partida 1547 "Asignaciones Conmemorativas" y se ampliaron a la partida 1323 "Gratificación de fin de año".

Con la afectación líquida núm. C 03 PD IV 20057 (con efecto de reducción líquida) se generó una reducción líquida en la partida 4412, por un monto de 40,566,6 miles de pesos, el motivo es que durante el ejercicio presupuestal de 2015 no se alcanzó la meta que se tenía programada referente a la captación de recursos propios.

En lo que respecta al presupuesto ejercido, se revisaron los registros presupuestales correspondientes a la actividad institucional 354 "Acciones para el desarrollo de vivienda en conjunto" y "Programa de Vivienda en Conjunto". Como resultado de ello se identificó un gasto por 2,036,589.1 miles de pesos, como se muestra a continuación:

(Miles de pesos y por cientos)

Actividad / Capítulo de gasto	Ejercido	Monto de la muestra	Participación (%)
"Acciones para el desarrollo de vivienda en conjunto"			
1000 "Servicios Personales"	19,980.1		
2000 "Materiales y Suministros"	9.7		
3000 "Servicios Generales"	34,062.9		
4000 "Transferencias, Asignaciones, Subsidios y Otras Ayudas"	410,500.0	111,569.8	27.2
5000 "Bienes Muebles, Inmuebles e Intangibles"	0.0		
7000 "Inversiones Financieras y Otras Provisiones"	137,000.0	19.527.3	14.2
Subtotal	601,552.7	131,097.1	21.8
"Programa de vivienda en conjunto"			
1000 "Servicios Personales"	103,088.0		
3000 "Servicios Generales"	5,737.2		
4000 "Transferencias, Asignaciones, Subsidios y Otras Ayudas"	260,065.1	26,771.9	10.3
5000 "Bienes Muebles, Inmuebles e Intangibles"	66,768.9	16,315.6	24.4
7000 "Inversiones Financieras y Otras Provisiones"	999,377.2	138,709.8	13.9
Subtotal	1,435,036.4	181,797.3	12.7
Total	2,036,589.1	312,894.4	15.4

A fin de comprobar el ejercicio del gasto, se determinó una muestra de 21 predios de los reportados para la actividad institucional 354 en el Informe de Cuenta Pública. Al respecto, se

solicitaron las pólizas de egresos, así como su documentación justificativa y comprobatoria. En su revisión, se constató la documentación presupuestal y se observó que los recursos ejercidos durante 2015 correspondieron con sus registros presupuestales y contables.

Como resultado del análisis, se establece que en la determinación de los recursos para la actividad institucional 354 el INVI se ajustó a lo establecido en el Manual de Programación Presupuestación para la Formulación del Anteproyecto de Egresos para el Ejercicio Fiscal de 2015, y a los tiempos y formas señaladas por la SEFIN. Respecto al presupuesto modificado, los movimientos presupuestales se enfocaron a la atención de sus metas y el objetivo de la actividad institucional 354, y en relación con el presupuesto ejercido, se constató que los recursos ejercidos durante 2015 correspondieron con sus registros presupuestales y contables.

10. Resultado

La Política Pública de Vivienda en la Ciudad de México y el Costo de su Implementación

El artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que "los recursos económicos de que dispongan la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político administrativos de sus demarcaciones territoriales, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados".

Por su parte, las Reglas de Operación y Políticas de Administración Crediticia y Financiera refieren que la "Política de Recuperación" del instituto "consiste en aplicar un mecanismo flexible para la recuperación de los créditos cuyo plazo de amortización se articule a la capacidad de pago del acreditado, generar una ágil revolvencia de recursos y una mayor a la demanda social de financiamiento de vivienda".

A fin de verificar lo anterior, se solicitó la información correspondiente al total de cuentas (créditos) vigentes al cierre del ejercicio, el total de cuentas en morosidad y el total de cuentas sin morosidad, todos al cierre del año (diciembre de cada ejercicio fiscal), para el período 2006 a 2015, que es la siguiente:

Año	Total de créditos	Créditos sin morosidad	Créditos con morosidad	% morosidad	Variación absoluta
2006	29,178	15,908	13,270	45.5	n. d.
2007	32,131	17,478	14,653	45.6	1,383
2008	34,555	17,896	16,659	48.2	2,006
2009	38,242	20,416	17,826	46.6	1,167
2010	40,359	20,404	19,955	49.4	2,129
2011	43,284	20,175	23,109	53.4	3,154
2012	45,181	21,180	24,001	53.1	892
2013	45,674	20,739	24,935	54.6	934
2014	46,191	20,453	25,738	55.7	803
2015	46,897	20,857	26,040	55.5	302

NOTA: Conforme a la reglas de operación, el INVI considera morosos los créditos que presentan adeudos en cuatro y más mensualidades vencidas.
n.d. No disponible.

Lo anterior denota una tendencia creciente de cuentas que se vuelven morosas en términos absolutos a lo largo del período analizado, pasando de 45.5% en 2006 a 55.5% en 2015, un crecimiento de diez puntos base.

La tasa de morosidad representa que el instituto no percibió recursos por un monto de 1,722,016.6 miles de pesos, tomando en cuenta que por cada crédito en promedio se pagan 2,300.00 pesos al mes.

De lo anterior se estimó una razón con base en los recursos que el instituto dejó de percibir en 2015 por concepto de mora (1,722,016.6 miles de pesos), y su relación con

el "valor de la meta física autorizada o costo medio del crédito", el cual ascendió a 378.1 miles de pesos. Lo anterior determinó la cantidad de créditos que pudieron haberse incorporado a la meta física del siguiente año, como se observa a continuación:

$$\frac{\text{"Recursos no percibidos por concepto de mora 2015"}}{\text{"Valor de la meta física autorizada o costo medio del crédito, 2015"}} \quad \frac{1,722,016.6}{378.1} = 4,554$$

El resultado de la anterior razón trata de explicar que con el monto de recursos que se dejaron de percibir durante el ejercicio de 2015 por concepto de morosidad (cuatro y más mensualidades vencidas), el instituto podría haber otorgado 4,554 créditos más, por concepto de revolvencia de recursos derivados de la recuperación.

A respecto, las Reglas de Operación y Políticas de Administración Crediticia y Financiera refieren en su apartado 5.5.2 "Incentivos para la Recuperación" lo siguiente:

"Para incentivar la recuperación, facilitar a los beneficiarios el cumplimiento de su compromiso y procurar que el INVI cuente con mayores recursos líquidos se establecen las siguientes medidas:

"-Se hará un descuento de 25% sobre el saldo insoluto al beneficiario que en una sola exhibición efectúe el pago de la totalidad de su deuda, condonando intereses moratorios, y con la sola excepción de los seguros, que se pagarán al 100%;

"-Se hará un descuento automático del 20% sobre el monto de cada mensualidad que se pague adelantada;

"-Cuando se cubra el 85% de los pagos del crédito se aplicará una condonación del 15% restante, con excepción del 2% de gastos de operación, siempre y cuando no haya incurrido en mora por más de cuatro meses consecutivos.

"-Se aplicará el Programa Dos por Uno para los créditos heredados de FIVIDESU y FICAPRO en los siguientes términos:

"'-Será para finiquitar el crédito;

"'-El acreditado que solicite incorporarse a este Programa deberá firmar un convenio modificatorio donde se determine expresamente el término en que cubrirá la deuda, que no podrá ser mayor a dos años; y

"'-El incumplimiento por parte de los acreditados de las condiciones y plazos de pago será causal de anulación del Programa y vuelta a la situación original.'

"-Cuando un beneficiario se ponga al corriente se condonarán los intereses moratorios acumulados sólo en la proporción de los pagos vencidos que cubra; y

"-Las demás que en su caso autorice el Consejo Directivo."

Las Reglas también señalan que "la aplicación de estas medidas estará a cargo del INVI o del FIDERE". Por lo anterior se considera que la política financiera y los incentivos para la recuperación no fueron eficaces y eficientes, ya que no cumplieron su objetivo durante el ejercicio de 2015.

Finalmente, se calculó otra razón en la cual se consideró el presupuesto asignado en 2015 por concepto de "ayuda de rentas" el cual ascendió a 35,239.0 miles de pesos para ese período, dividido entre el "valor de la meta física autorizada o costo medio del crédito". Esta razón tiene como objetivo comprobar el propósito señalado en la viñeta seis del apartado 2.4. "Política Técnica" de las reglas de operación, la cual señala, entre otras, que se deberán "orientar los proyectos hacia la construcción de vivienda de mayor superficie habitable, al menor costo y en el menor tiempo de ejecución posibles".

$$\frac{\text{"Ayudas de renta 2015"}}{\text{"Valor de la meta física autorizada o costo medio del crédito, 2015"}} \quad \frac{35,209}{378.1} = 93$$

Sumadas las dos razones anteriores (4,554 más 93) daría un total de 4,647 créditos, dicha cantidad hubiera alcanzado para atender el 100.0% del padrón de beneficiarios de ayudas de renta y atender el Programa de Vivienda en Conjunto.

En suma, las razones presentadas reflejan que existen áreas de oportunidad en el INVI para proponer las modificaciones normativas, a fin de que se estimule la recuperación de los fondos por los créditos otorgados no pagados, lo que permitirá que los recursos disponibles aumenten para el otorgamiento de nuevos créditos. Lo anterior en coadyuvancia con el FIDERE, ente encargado de la recuperación de los mismos.

Competencia de Actores

11. Resultado

Competencia Legal del Instituto de Vivienda del Distrito Federal para la Operación de la Actividad Institucional 354 "Acciones para el Desarrollo de Vivienda en Conjunto", durante 2015

El Decreto de Creación del Instituto, publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* del 29 de septiembre de 1998, señala en el artículo 1o., que el INVI es un organismo público descentralizado de la Administración Pública del Distrito Federal, que cuenta con personalidad jurídica y patrimonio propio, el cual tiene por objeto, según el artículo 2o., diseñar, elaborar, proponer, promover, coordinar, ejecutar y evaluar las políticas y programas de vivienda enfocados principalmente a la atención de la población de escasos recursos económicos del Distrito Federal.

Para comprobar que el marco jurídico normativo del ente auditado, en su calidad de organismo descentralizado responsable de llevar a cabo la actividad institucional 354, haya sido suficiente para el cumplimiento de su propósito de atender las necesidades de vivienda de la población de escasos recursos del Distrito Federal, ofreciéndoles oportunidades económicas y sociales para su adquisición, mediante el otorgamiento de créditos, se analizaron, su manual administrativo, apartados de organización y procedimientos, así como las Reglas de Operación de los Programas Sociales del Instituto de Vivienda del Distrito Federal, y las Reglas de Operación y Políticas de Administración Crediticia y Financiera, respecto de las áreas operativas vinculadas con la operación de dicha actividad institucional.

El aspecto social de la actividad 354 se justifica en la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal, la cual señala tener por objeto, entre otros, el promover, proteger y garantizar el cumplimiento de los derechos sociales universales de los habitantes de la Ciudad de México, y en particular en materia de alimentación, salud, educación, vivienda, trabajo e infraestructura social.

La Ley de Vivienda del Distrito Federal señala en su artículo 1o., tener por objeto, entre otros, el establecimiento de criterios de promoción y protección para la población vulnerable de bajos recursos económicos y en situación de riesgo que habitan en la Ciudad de México.

Asimismo, en el artículo 2o. del mismo ordenamiento se dispone que serán de aplicación supletoria a lo dispuesto del mismo ordenamiento la Ley General de Asentamiento Urbanos, la Ley Federal de Vivienda, la Ley Ambiental del Distrito Federal, la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, el Reglamento de Construcciones y demás ordenamientos legales relacionados en materia de vivienda.

En el artículo 3o. precisa que todos los habitantes de la Ciudad de México, tienen derecho a una vivienda digna y decorosa, entendida como lugar seguro, salubre y habitable.

Esta ley, en el artículo 11, dispone que el organismo encargado de la recuperación crediticia, conforme a sus atribuciones, es el Fideicomiso de Recuperación Crediticia (FIDERE).

En el análisis, en lo general y particular de la normatividad referida, se constató que las acciones implementadas por las distintas áreas del instituto, en específico por la Dirección Ejecutiva de Promoción y Fomento de Programas de Vivienda, como responsable de la ejecución de la actividad institucional 354, fueron suficientes para regular y administrar el proceso para el otorgamiento de los créditos en todas sus modalidades y líneas de financiamiento.

Por lo anterior, se concluye que el INVI fue competente para llevar a cabo la operación de la actividad institucional 354, y que implementó sus acciones de acuerdo con las disposiciones contenidas en la legislación y normatividad aplicable, vigentes en el ejercicio en revisión.

12. Resultado

Competencia Profesional de los Servidores Públicos
para Operar la Actividad Institucional 354

Para constatar la competencia y el perfil profesional del personal adscrito a la Dirección Ejecutiva de Promoción y Fomento de Programas de Vivienda, como responsable de operar la actividad institucional 354, así como del personal de otras áreas involucradas con su operación, se revisaron la estructura orgánica; el manual administrativo, en su apartado de organización; los perfiles de puestos; y los expedientes únicos de los servidores públicos de estructura y operativos.

En el análisis del Manual Administrativo del Instituto de Vivienda del Distrito Federal, de fecha octubre de 2015, con registró núm. MA-66/041215-E-INVI-7/2011 de la Contraloría General, se determinó revisar 31 expedientes de servidores públicos que participaron en la operación de la actividad institucional 354.

En dicha revisión se identificaron las principales atribuciones y funciones, denominación del cargo y objetivo de los puestos de estructura y personal de apoyo administrativo, entre las que destacan por operar la actividad institucional 354, las siguientes:

Puesto	Objetivo
Dirección Ejecutiva de Promoción y Fomento de Programas de Vivienda	"Propiciar que los esfuerzos institucionales y de los sectores social y privado, permitan el diseño, promoción y ejecución permanente de Programas de Vivienda en el Distrito Federal, en sus distintos tipos y modalidades, para atender oportunamente la demanda de la población en situación de riesgo o de vulnerabilidad, así como de escasos recursos económicos."
Dirección Ejecutiva de Cierre de Fondos	"Planear las actividades necesarias para la regularización de las acciones de vivienda construidas y/o entregadas dentro de su universo de trabajo."
Dirección Ejecutiva de Operación	"Coordinar de manera oportuna y correcta la viabilidad técnica de los créditos dentro de los Programas de Vivienda en Conjunto ..."
Dirección Ejecutiva de Asuntos Jurídicos e Inmobiliarios	"Dirigir y coordinar permanentemente las acciones que en materia jurídica, a través de la representación legal y la atención de asuntos y el cumplimiento de las políticas, disposiciones y normas jurídicas e inmobiliarias que incidan en la operación del Instituto."
Dirección Ejecutiva de Administración y Finanzas	"Definir y Vigilar de forma permanente la planeación, obtención, organización, erogación y control del presupuesto de ingresos y egresos del instituto, para optimizar los recursos y garantizar su correcta aplicación de acuerdo a los términos y tiempos establecidos en el Programa Operativo Anual."

El instituto, para cumplir las funciones anteriores describió los perfiles de puestos del personal de estructura y operativo actualizados al 30 de septiembre de 2015, y validados al 15 de octubre de 2015 por la Dirección de Administración del instituto.

Dichos perfiles de puestos contienen en su formato los siguientes apartados: nivel, denominación y función del puesto, tipo de trabajador, escolaridad, área de conocimiento, años y área de experiencia que debe poseer cada servidor público que aspira desempeñar en cada uno de los puestos involucrados con la actividad institucional 354. Los perfiles establecen como escolaridad requerida para los puestos de Director Ejecutivo y de Director, licenciatura terminada; para los Subdirectores y Jefes de Unidad Departamental, Licenciatura o carrera trunca. En función de la experiencia laboral, para Director Ejecutivo y Director, la fijan en dos años dentro de la administración pública; y para los Subdirectores y Jefes de Unidad Departamental, en un año.

En el numeral 1.3.8 de la Normatividad en materia de Administración de Recursos para las Dependencias, Unidades Administrativas, Unidades Administrativas de Apoyo Técnico Operativo, Órganos desconcentrados y Entidades de la Administración Pública del Distrito Federal (Circular Uno 2015), se establece que para formalizar la relación laboral, el aspirante a ocupar una plaza en alguna de las dependencias, órganos desconcentrados y entidades, deberá entregar lo siguiente:

"I. Formato de solicitud de empleo totalmente requisitado;

"II. Copia certificada del acta de nacimiento;

"III. Currículum vitae, sólo en caso de personal de estructura [...]

"V. Copia de identificación oficial vigente;

"VI. Copia del documento en donde conste la clave del Registro Federal de Contribuyentes;

"VII. Copia del documento en donde conste la Clave Única de Registro de Población;

"VIII. Copia del documento que acredite el nivel máximo de estudios;

"IX. Copia del comprobante de domicilio reciente;

"X. Dos fotografías tamaño infantil de frente;

"XI. Escrito en el que manifieste bajo protesta de decir verdad que no tiene otro empleo en el GDF y que actualmente no tiene celebrado contrato alguno como prestador de servicios con el mismo GDF;

"XII. Constancia de no inhabilitación que emite la CGDF;

"XVI. Constancia de no inhabilitación expedida por la Secretaría de la Función Pública."

Para constatar que los servidores públicos que operaron la actividad institucional 354 durante 2015 cumplieron con los requisitos de escolaridad y experiencia señalados en el

perfil de puestos y que reunieron la documentación requerida en la "Circular Uno 2015, Normatividad en materia de Administración de Recursos para las Dependencias, Unidades Administrativas, Unidades Administrativas de Apoyo Técnico Operativo, Órganos Desconcentrados y Entidades de la Administración Pública del Distrito Federal", se revisaron sus expedientes únicos de personal de estructura y operativos, y se obtuvo lo siguiente:

Puesto	Escolaridad	Experiencia en años	Documentación requerida
Directora de Formalización Notarial y Registral	Licenciada en Derecho	8	Completa
Subdirectora de Proyectos Técnicos	Licenciatura en Arquitectura	18	Incompleta
Subdirectora de Promoción e Integración de Expedientes	Licenciatura en Psicología	6	Incompleta
Subdirector de Supervisión Técnica	Ingeniería Civil	3	Completa
Jefe de Unidad Departamental de Seguimiento Técnico de Obra	Licenciatura en Ingeniería Civil	9	Completa
Jefe de Unidad Departamental de Análisis Documental	Licenciatura en Derecho	11	Incompleta
Jefe de Unidad Departamental de Proyectos de Obra	Licenciatura en Arquitectura	8	Incompleta

En relación con la competencia académica de los servidores públicos involucrados en la actividad institucional 354, se determinó en la revisión de los expedientes únicos del personal de estructura el cumplimiento de los requisitos establecidos respecto de los puestos señalados.

En cuanto a la documentación establecida en la "Circular Uno 2015, Normatividad en materia de Administración de Recursos para las Dependencias, Unidades Administrativas, Unidades Administrativas de Apoyo Técnico Operativo, Órganos Desconcentrados y Entidades de la Administración Pública del Distrito Federal" para su adecuada contratación, los documentos faltantes fueron las constancias de no inhabilitación, un caso de la Contraloría General del Distrito Federal y cuatro de la Secretaría de la Función Pública.

Asimismo, se revisaron 13 expedientes del personal operativo, en los que se apreció que en los perfiles de puestos se les requirió la escolaridad de bachillerato terminado, y con 6 meses de experiencia en el puesto, requisitos que todos cumplieron, así como la documentación requerida en la "Circular Uno 2015, Normatividad en materia de Administración de Recursos para las Dependencias, Unidades Administrativas, Unidades Administrativas de Apoyo Técnico Operativo, Órganos Desconcentrados y Entidades de la Administración Pública del Distrito Federal".

Por otro lado, se aplicaron cuestionarios al personal responsable de la actividad institucional 354, en los que se observó que el personal de estructura y operativo cuenta con conocimientos sólo de los tramos o mecanismos en que participa cada área respecto del Programa de Vivienda en Conjunto, y desconocen las acciones, métodos y procesos integrales que se ejecutan en relación con dicho programa, lo que puede influir en la operación de la actividad.

Una vez revisada la muestra de expedientes únicos del personal de estructura activos en 2015, en función de las variables de escolaridad, área de conocimiento profesional y tiempo de experiencia en la administración pública, se concluye que éstos servidores públicos encargados de operar la actividad institucional 354, cumplieron con los requisitos establecidos en el catálogo de puestos y la "Circular Uno 2015, Normatividad en materia de Administración de Recursos para las Dependencias, Unidades Administrativas, Unidades Administrativas de Apoyo Técnico Operativo, Órganos Desconcentrados y Entidades de la Administración Pública del Distrito Federal"; sin embargo, la falta de conocimientos por parte del personal respecto de las características del programa de vivienda en conjunto y las diferentes fases de su operación podrían ser un factor que limite su adecuada operación, por lo que se consideran como áreas de oportunidad que debiesen atenderse en su programa anual de capacitación.

En la reunión de confronta, celebrada el 10 de enero de 2017, se proporcionó información y documentación que no modifican las observaciones expuestas.

Recomendación ASCM-164-15-13-INVI

Es necesario que el Instituto de Vivienda del Distrito Federal, por conducto de la Dirección Ejecutiva de Administración y Finanzas, tome las medidas necesarias para garantizar que a los integrantes de las unidades administrativas de la Dirección Ejecutiva de Promoción y Fomento de Programas de Vivienda, responsables de operar la actividad 354, les sean impartidos los cursos de capacitación y talleres necesarios para que presten la adecuada atención a los demandantes de vivienda en conjunto, en cumplimiento de a las Reglas de Operación y Políticas de Administración Crediticia y Financiera del Instituto.

Sistema de Evaluación del Desempeño

13. Resultado

En el segundo párrafo del artículo 111 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria se refiere:

"El sistema de evaluación del desempeño a que se refiere el párrafo anterior será obligatorio para los ejecutores de gasto. Dicho sistema incorporará indicadores para evaluar los resultados presentados en los informes trimestrales, enfatizando en la calidad de los bienes y servicios públicos, la satisfacción del ciudadano y el cumplimiento de los criterios establecidos en el párrafo segundo del artículo 1 de esta Ley. La Secretaría emitirá las disposiciones para la aplicación y evaluación de los indicadores estratégicos en las dependencias y entidades. Los Poderes Legislativo y Judicial y los entes autónomos emitirán sus respectivas disposiciones por conducto de sus unidades de administración."

En el artículo 2o. de la Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente del Distrito Federal se define al Sistema de Evaluación del Desempeño como el "conjunto de elementos metodológicos que permiten realizar una valoración objetiva del desempeño de los programas, bajo los principios de verificación del grado de cumplimiento de metas y objetivos, con base en indicadores estratégicos y de gestión que permitan conocer el impacto social de los programas y de los proyectos".

En el artículo 24, fracción I, de la misma ley, se establece lo siguiente:

"La programación-presupuestación del gasto público comprende:

"Fracción I. Las actividades que deberán realizar las Dependencias, Órganos desconcentrados, Delegaciones y Entidades para dar cumplimiento a los objetivos, políticas, estrategias, prioridades, metas y resultados con base en indicadores de desempeño..."

El primer párrafo y segundo, fracción VI, del artículo 135 de la citada ley señala: que "Las Unidades Responsables del Gasto deberán rendir a la Secretaría el Informe Trimestral a que se refiere el Estatuto, dentro de los 15 días naturales siguientes de concluido cada trimestre,

que contenga información cuantitativa y cualitativa sobre la ejecución de sus presupuestos aprobados y la evaluación de los mismos. [...]

"En la información cuantitativa y cualitativa las Unidades Responsables del Gasto harán referencia a los siguientes aspectos:

"Fracción VI. Los indicadores para medir el avance de los objetivos y metas de los programas, y..."

A fin de constatar si el instituto implementó los instrumentos para evaluar los resultados alcanzados en las actividades institucionales a su cargo durante el ejercicio fiscal de 2015, específicamente de la actividad 354, se le requirió lo referente a su Sistema de Evaluación del Desempeño, así como los indicadores que aplicó en dicha actividad.

El sujeto fiscalizado refirió que "se informa que esta Coordinación no ha realizado evaluaciones de desempeño, las evaluaciones que ha realizado han sido conforme a lo estipulado en la Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal y su Reglamento, así como a lo estipulado en el Estatuto Orgánico del Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal y han tenido como propósito verificar si se están cumpliendo las estrategias, lineamientos y objetivos de la política social del Gobierno del Distrito Federal".

En atención a lo señalado se determinó el documento "Evaluación Interna Programa: Vivienda en Conjunto Ejercicio 2015". Como resultado de su análisis, se observó que en dicho documento el sujeto fiscalizado incluyó como parte de la evaluación diversos aspectos, entre los que destacan los referidos a "Identificación y Diagnóstico del Problema Social Atendido por el Programa Social en las Reglas de Operación"; y, "Análisis del Marco Lógico del Programa Social".

En el primero de dichos apartados se identificaron una serie de indicadores de origen federal (sin datos), los cuales refieren como aspecto central los subsidios entregados a habitantes de hogares en situación de pobreza (bajos ingresos), en zonas de alto riesgo o que pertenezca un integrante a un grupo vulnerable. También se identificaron los indicadores del INVI; Reglas de Operación 2015, los cuales establecen como criterios la atención a sujetos prioritarios de créditos y atención a familias con ingresos de hasta 5 veces el salario mínimo diario, y aunque

presentan la fórmula y resultados para los ejercicios de 2103, 2014 y 2015, no incluyeron la información con la cual fueron calculados, ni refieren su contribución a la toma de decisiones.

En el segundo apartado se identificó que en la evaluación interna 2016 del ejercicio 2015 se diseñó una matriz de indicadores para el Programa de Vivienda en Conjunto, a mediante la Metodología del Marco Lógico, con el propósito de medir los resultados en el tipo de indicador en términos de la eficiencia, eficacia, calidad o economía. En este caso, se observaron los indicadores respecto del Fin, Propósito y Componentes (sin resultados), y los criterios que de acuerdo con dicha metodología se consideraron en la implementación de dicha Matriz: Objetivo, Indicador, Fórmula de Cálculo, Tipo de Indicador, Unidad de Medida, Medios de Verificación y Supuestos.

El contenido del documento de referencia es una relatoría de lo que se pretende medir, y en él no se incluyeron resultados asociados a metas y objetivos específicos que mostraran los efectos e impactos entre la población objetivo y beneficiaria de las acciones implementadas mediante el Programa de Vivienda en Conjunto, y que derivaran como parte de la aplicación de las metodologías planteadas.

También se revisó el documento "Reglas de Operación del Programa de Vivienda en Conjunto 2016". En su análisis se verificaron los criterios metodológicos de la Matriz de Marco Lógico, como es el Árbol del Problema y el Árbol de Objetivos, en el que se plantean los aspectos centrales (problemáticas y objetivos) que determinan las líneas de acción (estratégicas) del instituto, así como los indicadores (de propósito y componentes), que se plantean para medir los resultados del ejercicio.

En el Informe de Cuenta Pública 2015, apartado IAPP "Indicadores Asociados a Programas Presupuestarios, Ramo General 33 y Principales Programas", los indicadores que aplicó el ente auditado para reportar los resultados de los programas presupuestarios S005 "Programa de Mejora de Vivienda" y S006 "Programa de Vivienda en Conjunto". En ambos casos, se observó que se aplicó la metodología de Marco Lógico, ya que se implementaron indicadores para el Fin, Propósito y Componentes.

Respecto del programa presupuestario S006 "Programa de Vivienda en Conjunto", se determinó que los criterios para establecer las mediciones fueron adecuados; sin embargo, fue necesario corroborar la información cuantitativa empleada para determinar los resultados ya que en el Fin, el método de cálculo refiere a las familias que adquirieron una vivienda mediante de un crédito del instituto entre el total de familias que requieran una vivienda.

De acuerdo con los datos proporcionados por el instituto, para determinar el valor del indicador, se consideró la meta física establecida originalmente sobre el resultado alcanzado, por lo que, de acuerdo con los datos 3,785/3,749, la meta física establecida para el Programa de Vivienda en Conjunto se superó, fue de 100.96%. Sin embargo, una vez que se realizó el análisis sobre la operación del instituto con base en la información proporcionada, se identificó que los datos sobre la meta física alcanzada corresponden a créditos otorgados en ejercicios fiscales anteriores y los recursos que en ellos se aplicaron durante 2015, esto es, lo que resulta de la división de los recursos entre el costo medio del crédito, por lo que las mediciones sólo muestran resultados parciales del ejercicio en revisión. Además, los indicadores presentados sólo se refieren al ámbito de la eficacia y no consideran lo relativo a la eficiencia y la economía.

Se constató que en el Manual de Programación-Presupuestación para la Formulación del Anteproyecto de Presupuesto de Egresos 2015 se establecieron los requisitos que deben atender los programas presupuestarios y el Programa de Vivienda en Conjunto respecto de los indicadores para su evaluación. Sobre el particular se le solicitó al INVI la información correspondiente.

En este caso, el instituto refirió lo siguiente:

"Los elementos antes señalados y que son la base de la petición corresponden a Programas Presupuestarios (PP's), mas no a actividades institucionales. Ahora bien, en el mismo manual se señala que el diseño y formulación de los PP's y de la MIR correspondiente se realizó a través de la coordinación de la Secretaría de Finanzas, la Secretaría de Seguridad Pública, de Salud, de Desarrollo Social y de Obras y Servicios.

"Por lo anterior, no se cuenta con la documentación e información que soporte la correspondiente actividad institucional 354, específicamente del Programa de Vivienda en Conjunto (Programa Presupuestario), toda vez que el mismo no fue determinado por este Instituto."

En el análisis de la información proporcionada, se determinó que en las diversas áreas del instituto se generan datos sobre la aprobación, contratación y ejecución de los créditos que se otorgan mediante el Programa de Vivienda en Conjunto, no obstante, dicha información no forma parte de los indicadores propuestos. Además, en el cuestionario que se aplicó a los 31 funcionarios del INVI se pudo observar que sólo uno refirió que el Instituto cuenta con un sistema de evaluación e indicadores, aunque sólo refirió el área responsable y no precisó las características de dicho sistema.

Por lo anterior se concluye que el INVI no contó con un Sistema de Evaluación del Desempeño, cuyos indicadores le permitieran medir la eficacia, eficiencia y economía de los resultados obtenidos en el ejercicio de los recursos públicos, que contribuyeran a mejorar la calidad del gasto y determinar su impacto en el cumplimiento del objetivo, como se establece en los artículos 111 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, y 24 y 135 de la Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente del Distrito Federal.

Recomendación ASCM-164-15-14-INVI

Es necesario que el Instituto de Vivienda del Distrito Federal implemente un sistema de evaluación del desempeño, entendido éste como el "conjunto de elementos metodológicos que permiten realizar una valoración objetiva del desempeño de los programas, bajo los principios de verificación del grado de cumplimiento de metas y objetivos, con base en indicadores estratégicos y de gestión que permitan conocer el impacto social de los programas y de los proyectos", en materia de vivienda, de conformidad con lo establecido en la Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente del Distrito Federal y normatividad aplicable.