



COMISIÓN DE DESARROLLO SOCIAL

OPINIÓN DE LA COMISIÓN DE DESARROLLO SOCIAL A LA ESTIMACIÓN DEL MONTO DE RECURSOS PARA CUMPLIMENTAR LA POLÍTICA DE SUBSIDIOS DEL GOBIERNO FEDERAL, EN MATERIA DE VIVIENDA PARA EL EJERCICIO FISCAL 2017.

La Comisión de Desarrollo Social es competente para analizar y opinar respecto al presente asunto, con fundamento en los artículos 39 numerales 1 y 2, fracción XX; 45 numerales 6 incisos e) y g) de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; así como de los artículos 67 numeral 1 fracción III; 69 numeral 1; y 157 numeral IV; 158 numeral X, y demás aplicables del Reglamento de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, por lo que se abocó al análisis, discusión y valoración de la presente estimación que se menciona.

I. ANTECEDENTES

- A. Mediante oficio DGPL 63-II-5-1240 del 08 de septiembre de 2016, la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados remitió a la Comisión de Desarrollo Social la propuesta de estimación del monto de recursos para cumplimentar la política de subsidios del Gobierno Federal, en materia de vivienda para el ejercicio fiscal 2017.
- B. La Presidencia de la Comisión de Desarrollo Social, turnó a la Subcomisión de Seguimiento de Procesos del Gasto para su análisis, elaboración de la opinión, discusión y aprobación de la propuesta de estimación del monto de recursos para cumplimentar la política de subsidios del Gobierno Federal, en materia de vivienda para el ejercicio fiscal de 2017.
- C. La Subcomisión de Seguimiento de Procesos del Gasto remitió a la Junta Directiva, una vez aprobada, la presente opinión de estimación para su incorporación en el orden del día de la reunión ordinaria del mes de octubre, a fin de ser sometida a discusión y aprobación de los integrantes de la Comisión bajo el siguiente:

COMISIÓN DE DESARROLLO SOCIAL

II. MARCO JURÍDICO

El artículo 61 de la Ley de Vivienda establece que:

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

La Secretaría de Desarrollo Social deberá elaborar anualmente, una estimación fundamentada que determine el monto de recursos federales requeridos para cumplimentar la política de subsidios.

Para la estimación de los recursos a que se refiere el párrafo anterior, se deberá considerar el rezago habitacional, las necesidades de vivienda, la condición de pobreza de los hogares, así como el grado de marginación de la comunidad rural o urbana, entre otros.

Dicha estimación se presentará conjuntamente con el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación que el Ejecutivo Federal remita a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, quién deberá considerarla para la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal que corresponda, tomando en cuenta los compromisos que, en su caso, deriven de los programas que se realicen en cumplimiento a lo dispuesto por el presente ordenamiento.

Reglas de Operación del Programa de Apoyo a la Vivienda para el ejercicio fiscal 2016, operado por el Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO), Organismo Sectorizado de la Secretaría de Desarrollo Agrario Territorial y Urbano (SEDATU).

Resultados de pobreza en México 2014 a nivel nacional y por entidades federativas, publicados por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL).

III. DESCRIPCIÓN DE LA ESTIMACIÓN

De acuerdo con la SEDESOL, para la estimación del monto de recursos para cumplimentar la política de subsidios del gobierno federal, en materia de vivienda, se consideraron las siguientes necesidades de viviendas en hogares con ingresos inferiores a la Línea de Bienestar:

COMISIÓN DE DESARROLLO SOCIAL

1. **Necesidad de vivienda nueva.** Se estima como el número de viviendas en las que existe un hogar principal y uno o más hogares secundarios.
2. **Necesidad de mejoras en la vivienda.** Se estima como el número de hogares que presentan al menos una carencia en el material del piso, muros o techo.
3. **Necesidad de ampliación de la vivienda.** Se estima como el número de hogares que presentan hacinamiento.¹

Del Módulo de Condiciones Socioeconómicas de la Encuesta de Ingreso y Gasto de los Hogares (MCS-ENIGH 2014), se estimó un universo de 32.1 millones de hogares, entre los que se encuentran 15.3 millones (47.7% del total) que perciben un ingreso per cápita inferior al valor de la Línea de Bienestar.

Asimismo, empleando los Resultados de pobreza en México 2014 a nivel nacional y por entidades federativas, se calcula que de esos hogares con bajos ingresos, 83,781 requieren vivienda nueva, 1.25 millones requieren mejoras en la vivienda y 1.43 millones requieren ampliación de la vivienda. En el Cuadro 1 se presentan también las necesidades de vivienda en los sectores urbano y rural del país.

Cuadro 1. Necesidades de vivienda en hogares con ingreso per cápita inferior a la Línea de Bienestar

Ámbito	Necesidad		
	Vivienda nueva	Vivienda de mejora	Ampliación de vivienda
Nacional	83,781	1,254,078	1,435,417
Urbano	64,885	642,363	929,986
Rural	18,896	611,715	505,431

Fuente: Estimaciones de la Dirección General de Análisis y Prospectiva de SEDESOL con información los Resultados de pobreza en México 2014 a nivel nacional y por entidades federativas, publicados por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL).

¹ Se considera que una vivienda presenta hacinamiento cuando la razón del número de residentes y el número de cuartos es igual o mayor a 2.5.

COMISIÓN DE DESARROLLO SOCIAL

Las estimaciones de costos para la construcción de una vivienda nueva, de ampliación y de mejoramiento de la vivienda que se utilizan, se muestran en el Cuadro 2, y provienen de las Reglas de Operación del Programa de Apoyo a la Vivienda para el ejercicio fiscal 2016, operado por el FONHAPO.

Cuadro 2. Aportaciones del Gobierno Federal

Costo	A nivel nacional	
	Máximo (pesos)	Mínimo (pesos)
Costo de una vivienda nueva (Costo de una unidad básica de vivienda)	\$63,600.00	\$48,000.00
Costo de ampliación	\$20,000.00	\$15,000.00
Costo de mejoramiento en techos, pisos y muros	\$15,000.00	\$10,000.00

Fuente: Reglas de Operación del Programa de Apoyo para la Vivienda 2016 de FONHAPO.

De acuerdo a SEDESOL, las estimaciones de costos no han variado en el periodo 2014-2016. Las estimaciones que se presentaron en las Reglas de Operación 2014 y 2015 de los Programas de Vivienda Rural y Vivienda Digna son las mismas que en las Reglas de Operación 2016 del Programa de Apoyo a la Vivienda, por ello no se considera necesario ajustar los costos conforme la inflación de precios, sino que estos se actualizarán de conformidad con los ajustes en las Reglas de Operación del Programa de Apoyo a la Vivienda.

- Tomando las estimaciones anteriores, se calculó los montos de recursos máximos siguientes: 18.8, 28.7 y 5.3 miles de millones de pesos para atender las necesidades de mejora, ampliación y vivienda nueva, respectivamente.
- Asimismo, se estimaron los montos de recursos mínimos por las siguientes cantidades: 12.5, 21.5 y 4.0 miles de millones de pesos para atender las necesidades de mejora, ampliación y vivienda nueva, respectivamente.

COMISIÓN DE DESARROLLO SOCIAL

De tal manera, que el monto de recursos máximo estimado es de 52.8 mil millones de pesos, mientras que el monto mínimo se ubica en 38.1 mil millones de pesos.

Cuadro 3. Recursos necesarios para cumplimentar la política de subsidios federales en materia de vivienda

Necesidad	Número de hogares con necesidad	Costo Unitario (pesos)		Monto de recursos federales (pesos)	
		Máximo	Mínimo	Máximo	Mínimo
Mejora en la vivienda	1,254,078	15,000	10,000	18,811,170,000	12,540,780,000
Ampliación en la vivienda	1,435,417	20,000	15,000	28,708,340,000	21,531,255,000
Vivienda nueva	83,781	63,600	48,000	5,328,471,600	4,021,488,000
Montos Totales				52,847,981,600	38,093,523,000

IV. CONSIDERACIONES

PRIMERO: Esta Comisión considera que derivado de los ajustes a la estructura programática del Presupuesto de Egresos de la Federación 2016 realizadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en junio de 2015, y consecuentemente de la re-sectorización del Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias que antes ejecutaba la SEDESOL, al ramo 15 Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, corresponde a la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU) realizar la estimación del monto de recursos federales para cumplimentar la política de subsidios en materia de vivienda, dado que actualmente la SEDESOL no tiene facultades para ejecutar programas relacionado a la vivienda, siendo SEDATU la facultada para conducir la Política Nacional de Vivienda. Por ello, **esta Comisión propondrá realizar modificaciones al artículo 61 de la Ley de Vivienda a fin de otorgar facultades a la SEDATU para elaborar anualmente la estimación**

COMISIÓN DE DESARROLLO SOCIAL

fundamentada que determine el monto de recursos federales requeridos para cumplimentar la política de subsidios en materia de vivienda, misma que conjuntamente con el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación deberá remitirse a la Cámara de Diputados.

SEGUNDO: De acuerdo con el marco jurídico enunciado en la presente Opinión, corresponde al Ejecutivo Federal, a través de la SEDESOL, elaborar anualmente, una estimación fundamentada que determine el monto de recursos federales requeridos para cumplimentar la política de subsidios. Al respecto, esta Comisión considera que la información proporcionada por la SEDESOL a la Cámara de Diputados se encuentra dentro de las obligaciones contenidas en el marco jurídico arriba señalado, al proporcionar una nota metodológica para la estimación referida.

Sin embargo, esta Comisión se pronuncia para que en el ámbito de sus facultades que le confiere la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, pueda cumplir la tarea de control evaluatorio mediante una revisión detallada de las principales modificaciones de la estimación fundamentada que determine el monto de recursos federales requeridos para cumplimentar la política de subsidios, así como el impacto en el número de hogares por entidad federativa y por necesidad.

Para ello, **propondrá modificaciones a la Ley de Vivienda, a fin de que la SEDATU proporcione a la Cámara de Diputados, información complementaria que justifique, de acuerdo a los indicadores de rezago habitacional, las necesidades de vivienda, la condición de pobreza de los hogares, así como el grado de rezago social y marginación, o resultado de evaluaciones internas o externas, la pertinencia de cambios en la estimación para el siguiente ejercicio fiscal, así como su distribución geográfica por entidad federativa no sólo del monto de subsidios sino de los costos empleados.**

COMISIÓN DE DESARROLLO SOCIAL

TERCERO: De la información establecida en la estimación del monto de recursos para cumplimentar la política de subsidios del Gobierno Federal en materia de vivienda para 2016 y 2017, se concluye que en ambos casos se toma como referencia las mismas necesidades de vivienda que se estimaron para 2014 conforme al Módulo de Condiciones Socioeconómicas de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2014, las cuales proporcionaron un panorama estadístico de las variables necesarias para la medición multidimensional de la pobreza, establecidas en la Ley General de Desarrollo Social. Si bien, su publicación es bienal, no se consideró la información contenida en el Módulo de Condiciones Socioeconómicas de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2016.

CUARTO: Al realizar una comparación entre los datos de 2016 con los de 2017, esta Comisión concluye que los costos unitarios estimados para 2017 son menores que para 2016 tanto para los montos máximos como para los mínimos, como se muestra en el siguiente cuadro:

Costo	2017		2016	Variaciones 2016-2017	
	Máximo	Mínimo		Máximo	Mínimo
Costo de una vivienda nueva (Costo de una unidad básica de vivienda)	\$63,600.00	\$48,000.00	\$66,190.52	-\$2,590.52	-\$18,190.52
Costo de ampliación	\$20,000.00	\$15,000.00	\$20,814.63	-\$814.63	-\$5,814.63
Fuente: Elaboración propia conforme a la estimación del monto de recursos para cumplimentar la política de subsidios del Gobierno Federal en materia de vivienda 2016 y 2017.					

Dicha diferencia se debe a que para 2017 se consideró una metodología diferente para su estimación respecto a la de 2016. En el caso de 2016 los costos se estimaron conforme al incremento en el Índice de Precios al Consumidor y para el caso de 2017 se realizó conforme a los costos estimados en las Reglas de operación del programa de apoyo a la vivienda.

Por lo anterior, esta Comisión propondrá modificaciones al artículo 61 de la Ley de Vivienda para que el ejecutivo a través de la SEDATU emita una metodología donde se establezca: 1) fuentes de información que deberá

COMISIÓN DE DESARROLLO SOCIAL

emplear; 2) metodología para el cálculo de estimación de subsidios especificando los criterios que se emplearían para su distribución por entidad federativa y necesidad; y 3) costos empleados por entidad federativa y necesidad, a fin de que la Cámara de Diputados pueda cumplir la tarea de control evaluatorio establecida en la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

QUINTO: En la estimación calculada para el ejercicio fiscal de 2016 las necesidades de vivienda se desglosaban en pisos, muros y techos y para cada una de ellas se estimaba un costo unitario para obtener un presupuesto total que sumó 16,307.7 mdp, como se observa en el siguiente cuadro:

Necesidad	Número de hogares	Costo unitario 2016 (pesos)	Presupuesto total 2016 (pesos)
Pisos	781,049	6,613.85	5,165,740,929
Muros	363,656	15,610.97	5,677,022,906
Techos	350,073	15,610.97	5,464,979,101
TOTAL			16,307,742,936
Fuente: Estimación del monto de recursos para cumplimentar la política de subsidios del Gobierno Federal en materia de vivienda 2016.			

Sin embargo, en la estimación de la propuesta para 2017, los renglones antes citados se engloban en el concepto “mejora en la vivienda”, como se observa en el siguiente cuadro:

Necesidad	Número de hogares	Costo unitario		Monto de recursos federales 2017 (pesos)	
		Máximo	Mínimo	Máximo	Mínimo
Mejora en la vivienda	1,254,078	\$15,000.00	\$10,000.00	\$18,811,170,000.00	\$12,540,780,000.00

Esta Comisión considera que derivado de una imprecisión en la Ley de Vivienda que no establece la obligación de utilizar una metodología definida, existe la posibilidad de que pueda ser modificada año con año, lo que genera una incertidumbre en los criterios que se emplea para su determinación.

Por otro lado, derivado de que actualmente la Ley de Vivienda mandata a la SEDESOL a realizar la estimación de subsidio a la vivienda y no cuenta con los

COMISIÓN DE DESARROLLO SOCIAL

datos precisos sobre costos y demanda de vivienda, realiza estimaciones que en muchos de los casos no son acordes con los que maneja SEDATU, dependencia encargada de llevar a cabo la política de vivienda.

SEXTO: Esta Comisión considera que en la estimación del monto de subsidios para vivienda de 2017, se establecen rangos máximos y mínimos para todo el conjunto de necesidades, congruentes con los establecidos en las reglas de operación del Programa de Apoyo a la Vivienda, sin embargo no se sabe cuáles fueron los criterios para su determinación, por lo que **esta Comisión considera impostergable realizar modificaciones al artículo 61 de la Ley de Vivienda y definir el método que se va a emplear para la determinación de costos.**

SÉPTIMO: El propósito de la estimación del monto de recursos para subsidios en materia de vivienda es destinar apoyos directos a los hogares en situación de pobreza. Sin embargo, en la propuesta de dicha estimación, aun cuando se determina el universo de hogares que perciben un ingreso per capita inferior al valor de la línea de bienestar y que estos se estiman de acuerdo a las necesidades de vivienda en el ámbito urbano y rural, no se especifican los criterios de distribución de los subsidios estimados que se realizaría a nivel estatal y municipal de acuerdo a la condición de pobreza, ni al grado de marginación que presentan. **Por lo tanto, esta Comisión concluye que para que pueda realizar la facultad de evaluación se deberá contar con los elementos suficientes y necesarios para evaluar la pertinencia de que la estimación de subsidios de vivienda está cumpliendo con lo establecido en el artículo 61 de la Ley de Vivienda.**

V. RECOMENDACIONES

1. Mediante oficio ADG/SCDS/068/16 de fecha 07 de octubre de 2016, la Diputada Araceli Damián González puntualiza que la problemática de dichas estimaciones es que el cálculo de las aportaciones del Gobierno Federal relativas a los costos de vivienda, de ampliación, y de mejoramiento de

COMISIÓN DE DESARROLLO SOCIAL

techos, pisos y muros, se toman en cuenta los datos de la Reglas de Operación de 2014 y 2015 del Programa en mención, y que difícilmente se han mantenido estáticos durante cuatro años consecutivos, considerando también los costos para 2017. Por otra parte, expresa que los montos otorgados requieren de aportaciones de los gobiernos estatales o municipales, así como los beneficiarios. En ese sentido, las aportaciones tripartitas, el beneficiario debe otorgar recursos, lo que no es posible para muchas personas. Por otro lado, la construcción de unidades de vivienda básica de 40 m², a pesar de que en las reglas de operación no se especifique qué incluye dicha área, normalmente se trata de casas que están conformadas por una pequeña sala/comedor, una cocineta, un pequeño baño y una recámara.

Lo anterior, no remite precisamente a las características de una vivienda digna. Tampoco se especifica qué materiales son utilizados, si ya se incluye la mano de obra, instalaciones de energía, agua, drenaje o si se contempla el costo del terreno para la construcción.

En cuanto a los costos de ampliación y mejoramiento, tampoco se indican materiales utilizados, si la mano de obra ya está incluida y no se toma en cuenta la inflación para determinar los costos que se han modificado durante los tres años tomando como base para su cálculo (2014, 2015 y 2016).

2. Mediante escrito del 06 de octubre de 2016, la Diputada Evelyng Soraya Flores Carranza sostiene que la vivienda social en Jalisco, ha observado en los últimos años una construcción aproximada de poco más de 57 mil viviendas, con un monto que sobrepasa los 17 mil millones de pesos y generan 35 mil empleos directos cada año.

Para el año 2015, la vivienda con subsidio en Jalisco, representó 30% de los créditos de vivienda social, apoyando con ello a 65 mil jaliscienses. En ese

COMISIÓN DE DESARROLLO SOCIAL

sentido, puntualiza que la estimación presupuestal en materia de subsidio para vivienda que se indica en el PPEF 2017, llega a una disminución de 32.0%, afectación que impactará directamente en la construcción de vivienda social, afectando a familias de medio y bajo poder adquisitivo en la obtención de créditos para vivienda.

En su opinión, como legisladora federal, en el ejercicio para consolidar un presupuesto 2017 acorde a la oferta y demanda de vivienda se pronuncia en rescatar el presupuesto que fue asignado para el ejercicio fiscal 2016, para que las familias jaliscienses que deseen adquirir vivienda subsidiada, puedan acceder a créditos acordes a sus posibilidades económicas.

3. Mediante oficio GPNA/AGY/00064/2016 el Diputado Ángel García Yáñez comenta que se deben destinar recursos suficientes para atender la política de subsidio en materia de vivienda 2017, así como otras más en materia de desarrollo social para el estado de Morelos, por lo que está de acuerdo en el proyecto respectivo.

En virtud de lo anteriormente expuesto, los integrantes de la Comisión de Desarrollo Social, consideran **pertinente aprobar la estimación del monto de recursos para cumplimentar la política de subsidios del gobierno federal, en materia de vivienda para el ejercicio fiscal 2017**, en virtud de que la propuesta metodológica para su determinación cumple con lo establecido en la Ley de Vivienda.

Sin embargo, en el análisis de la Estimación en comento se pudieron desprender algunas inconsistencias que se expresan, así como algunas recomendaciones de Diputados que coadyuvarían a que la Comisión de Desarrollo Social pueda cumplir su función de evaluación, motivo por el cual somete a la consideración de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, el siguiente:



COMISIÓN DE DESARROLLO SOCIAL

ACUERDO

ÚNICO.- Esta Comisión aprueba la propuesta de Estimación del monto de recursos federales para cumplimentar la política de subsidios en materia de vivienda para el ejercicio fiscal 2017, presentada por el Ejecutivo Federal el pasado 08 de septiembre.

Así se acordó y votó en sesión plenaria de la Comisión de Desarrollo Social en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 26 de octubre de 2016.