



El Estado de la Vivienda en México

**Preparado por el
CIDOC
Centro de Investigación y
Documentación de la Casa**



**“Fondo de Desarrollo Científico y Tecnológico para
el Fomento de la Producción y Financiamiento de
Vivienda y el Crecimiento del Sector Habitacional”**



Diciembre 2004

El Estado de la Vivienda en México - 2004

Preparado por el CIDOC, con el apoyo del Fondo de Desarrollo Científico y Tecnológico para el Fomento de la Producción y Financiamiento de Vivienda y el Crecimiento del Sector Habitacional, con la participación de Jenny Schuetz, Eric S. Belksy, Nicolas P. Retsinas y el personal del Centro Conjunto para Estudios de la Vivienda (Joint Center for Housing Studies) de la Universidad de Harvard.

Derechos reservados. Se pueden citar secciones cortas de texto, que no excederán de dos párrafos, sin permiso explícito, siempre y cuando se de crédito, incluyendo el aviso del (C) de la fuente.

ISBN 970-9886-00-2

CIDOC

Centro de Investigación y Documentación de la Casa

www.cidoc.com.mx

cidoc@prodigy.net.mx

tel. 52 45 82 69

Presentación

Ante los cambios acelerados que han caracterizado al sector vivienda en México, decidimos realizar un estudio, equivalente a una radiografía de la vivienda que nos permitiera comprender el presente y sentar las bases para el futuro del desarrollo del sector.

Con esta finalidad firmamos un convenio de colaboración con el *Joint Center for Housing Studies*, de la Universidad de Harvard, para realizar el Estudio “Estado Actual de la Vivienda en México”. El *Joint Center for Housing Studies* es un centro creado en 1959, para analizar el mercado de la vivienda en los Estados Unidos, con la participación de dos escuelas de la Universidad de Harvard, la Escuela Kennedy de Estudios de Gobierno y la Escuela de Graduados en Diseño – GSD -por sus siglas en inglés-, con amplia experiencia en materia de vivienda y una metodología probada durante los últimos 14 años, ya que han sido los responsables de realizar anualmente, el diagnóstico del estado de la vivienda en el país del norte, en forma similar al contenido de este documento. La estructura del estudio fue definida en conjunto, así como las áreas significativas de análisis.

Este estudio parte de un reporte conciso y sintético de las variables que influyen el mercado de vivienda, teniendo como objetivo contar con un sistema que permita analizar, concentrar y sintetizar la información de manera gráfica, a través de diagramas, presentando la información necesaria para la consulta de los desarrolladores, inversionistas, productores de insumos y los actores del sector, obteniendo una visión real del mercado de vivienda.

Para asumir este reto ha sido trascendente el apoyo y colaboración de la Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda y al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología. La constancia y el intenso trabajo nos han permitido sentar las bases e identificar los temas que requieren de mayor atención e investigación para los próximos años, partiendo de las condicionantes que sustentan las actividades de la vivienda.

La experiencia y aprendizaje de la metodología que soporta al estudio ha sido un elemento trascendente en este esfuerzo ya que este documento es únicamente el inicio de un proyecto de registro y monitoreo del sector vivienda que se llevará a cabo anualmente, el trabajo será realizado por un equipo de investigadores e instituciones mexicanas, permitiendo contar con la información, concentrada en un solo documento incluyente.

Sara Topelson de Grinberg
Coordinadora General del CIDOC

CONTENIDO

Agradecimientos

Resumen Ejecutivo

Introducción

Parte I: Sistema de vivienda de México

Sección 1 Contexto histórico

- 1.1 Las políticas públicas del pasado dan forma al ambiente actual
- 1.2 El capital privado responde a la macroeconomía y a la política pública.
- 1.3 Legado de la crisis del peso de 1994-1995
- 1.4 Hallazgos clave
- 1.5 Carpe diem: rumbos futuros en la política

Sección 2 La vivienda y los mercados de la vivienda

- 2.1 Inventario existente
- 2.2 Casas auto-construidas
- 2.3 Mercado secundario de viviendas
- 2.4 Mercado de arrendamiento
- 2.5 Demanda
 - 2.5.1 Distribución geográfica
 - 2.5.2 Información demográfica
 - 2.5.3 Ingreso y ahorro
- 2.6 Construcciones nuevas
 - 2.6.1 Rango de precios y características físicas
 - 2.6.2 Distribución geográfica y escala de desarrollo
- 2.7 Equilibrio de la oferta y la demanda
- 2.8 Hallazgos clave

Sección 3 Financiamiento de la vivienda

- 3.1 Papeles de los sectores público y privado
 - 3.1.1 Generalidades del sistema de financiamiento de la vivienda
 - 3.1.2 Capital privado: bancos
 - 3.1.3 Capital privado de organismos descentralizados: INFONAVIT
 - 3.1.4 Capital público: SHF, FOVISSSTE, FOHAPO, OREVIS
 - 3.1.5 SOFOLES
- 3.2 Principales prestamistas que atienden a un Mercado estrecho
 - 3.2.1 Casas terminadas
 - 3.2.2 Financiamiento secundario de viviendas
 - 3.2.3 Casas arrendables
- 3.3 Grado de apalancamiento del capital público y de organismos descentralizados
 - 3.3.1 Antecedentes

- 3.3.2 Apoyo INFONAVIT
- 3.3.3 La SHF se desvía del financiamiento directo
- 3.4 Infraestructura de capital/información necesaria para evaluar el riesgo y fijar el precio
- 3.5 Hallazgos clave

Sección 4 Relaciones intergubernamentales y planificación del uso del suelo

- 4.1 Planificación y financiamiento de la infraestructura
 - 4.1.1 Responsabilidad jurisdiccional
 - 4.1.2 Financiamiento para servicios urbanos
 - 4.1.3 Acceso a servicios urbanos
- 4.2 Desafíos para los gobiernos municipales
 - 4.2.1 Sistema de terrenos ejidales
 - 4.2.2 Costos indirectos del desarrollo
 - 4.2.3 Capacidad de planeación del personal
- 4.3 Asentamientos informales
- 4.4 Hallazgos clave

Parte II: Desafíos y planes para el futuro

Sección 1 Desafíos principales de la vivienda en México

- 1.1 Problemas y recomendaciones
- 1.2 Áreas de investigación para el futuro

Sección 2 Necesidades de información sobre vivienda en México

- 2.1 Encuesta de datos
- 2.2 Integración del Sistema Mexicano de Información de la Vivienda

Sección 3 Agenda de acciones

- 3.1 Acciones a tomar
- 3.2 Asociación pública y privada para supervisar el plan de acción
- 3.3 Una visión de la vivienda en México en los años por venir.

Apéndice A
Abreviaturas

Apéndice B
Cronología de fechas importantes

Apéndice C
Cómo medir la calidad de la vivienda usando el Censo del 2000

Apéndice D
Referencias

Apéndice E
Metodología para el reporte del estado de la vivienda en México

LISTA DE FIGURAS

Parte I, Sección 2

Anexo 1.....	El inventario existente tiene un valor substancial (2003)
Anexo 2.....	Inventario que no está muy apalancado (1984-2003)
Anexo 3.....	El inventario existente envejece (1980-2003)
Anexo 4.....	El inventario que necesita mejorarse (2000)
Anexo 5.....	Segmento del Mercado de viviendas auto-construidas, grande pero desconocido (2003)
Anexo 6.....	El Mercado formal de rentables es reducido (2000)
Anexo 7.....	Las rentas compartidas han declinado, 1980-2000
Anexo 8.....	Variedad de tipos de casas arrendables (2000)
Anexo 9.....	La demanda más grande en los principales centros urbanos (2003)
Anexo 10.....	Tasas de crecimiento en aumento fuera de las 4 grandes (2003)
Anexo 11.....	Una población joven implica un rápido crecimiento del número de familias (2001)
Anexo 12.....	La distribución del ingreso impulsa a la demanda (2000)
Anexo 13.....	Construcciones nuevas en niveles intermedio, bajo de ingresos (2003)
Anexo 14.....	El tamaño de las casas se redujo en el último decenio (1970-2000)
Anexo 15.....	La gran población rural es inaccesible para los desarrolladores (2000)

Parte I, Sección 3

Anexo 1.....	Organización del sistema de financiamiento a la vivienda en México (2003)
Anexo 2.....	Fuentes de capital de puramente privadas a puramente públicas
Anexo 3.....	Mercado meta y volumen de los principales prestamistas (2003)
Anexo 4.....	El capital privado ha fluctuado con el tiempo (1965-1990)
Anexo 5.....	Hoy los bancos ofrecen pocas hipotecas (1990-2002)
Anexo 6.....	El INFONAVIT y las dependencias públicas dominan los créditos hipotecarios (2002)
Anexo 7.....	Tasas de interés, declinación de los costos mensuales de los préstamos de la SHF (2003-2004)
Anexo 8.....	Las SOFOLES están atrás de los bancos, pero sus carteras aumentan (2003)
Anexo 9.....	El FONHAPO presta para fines diversos pero pocos préstamos (2002)
Anexo 10.....	La Importancia del otorgamiento de créditos de OREVI varía por estado (2002)
Anexo 11.....	Los planes de pensiones prestan para viviendas terminadas (2002)
Anexo 12.....	Casi no hay financiamiento para otros programas (1998-2002)
Anexo 13.....	Poco financiamiento para casas usadas (2002)
Anexo 14.....	No se apoya el financiamiento para arrendables (1998-2002)
Anexo 15.....	Fondos públicos y de organismos descentralizados no muy apalancados (2003)
Anexo 16.....	La cartera de la construcción se desplaza hacia garantías (2000-2004)

Parte I, Sección 4

Anexo 1.....	Responsabilidad fragmentada de la infraestructura (2002)
Anexo 2.....	Poco financiamiento para servicios urbanos (2002)
Anexo 3.....	Acceso a servicios urbanos constante en los 90s (1970-2000)
Anexo 4.....	Los servicios urbanos varían dentro de los municipios (2002)
Anexo 5.....	Costos indirectos del desarrollo que varían por estado (2003)
Anexo 6.....	Los asentamientos informales presentan un reto (2003)

Parte II, Sección 1

Anexo 1.....	Clasificación alterna del inventario de viviendas (2003)
--------------	--

Apéndice C

Tabla C-1.....	Segmento de unidades habitacionales de mala calidad (1990-2000)
Tabla C-2.....	Estimación de las necesidades de sustitución mejorada de la vivienda por estado (2000)

RECONOCIMIENTOS

Con el apoyo del **“Fondo de Desarrollo Científico y Tecnológico para el Fomento de la Producción y Financiamiento de Vivienda y el Crecimiento del Sector Habitacional.”**

AGRADECIMIENTOS

Deseamos agradecer a las siguientes personas y organizaciones por haber contribuido generosamente su tiempo y su experiencia para el desarrollo de nuestro conocimiento de los mercados de la vivienda en México. Sin su ayuda, no hubiera sido posible llevar a cabo este proyecto. Los errores y omisiones restantes son responsabilidad única de los autores.

CIDOC

Jorge O. Vázquez
Enrique Martín-Moreno

CEMENTOS APASCO

Pierre A. Froidevaux
Gustavo Gastelum

CEMENTOS MEXICANOS

Salomón Karakowsky
Jorge Sánchez

CONACYT

Juan Manuel Lemus
José Antonio Medina

CONSORCIO ARA

Germán Ahumada

CORPORACION GEO

Luis Orvañanos
Carlos García Vélez

GRUPO BRACSA

Elkan Sorsby

GRUPO CAME

Carlos Gosselin
Juan Ramón Ramírez

PROYECTOS INMOBILIARIOS

CONDAC
David Arelle

GRUPO DEMET

Bernardo Riojas
Enrique Costemalle

GRUPO ICA

Luis Zárate
Diego Quintana

GRUPO ICONSA

Alberto Franco

GRUPO PULTE

Guillermo Aguayo

GRUPO SADASI

Enrique Vainer

GRUPO SARE

Dionisio Sánchez

HARVARD UNIVERSITY

Jenny Schuetz
Eric S. Belksy
Nicolas P. Retsinas

HIPOTECARIA SU CASITA

José M. Agudo

SOCIO HONORARIO DEL CIDOC

Luis de Pablo

CANADEVI

Héctor Aguirre

COLEGIO DE ARQUITECTOS DE LA CIUDAD DE MEXICO

Ricardo Rodríguez
José Ma. Gutiérrez

COLEGIO MEXIQUENSE

Alfonso Iracheta

El Estado de la Vivienda en México

CONAFOVI

Carlos Gutiérrez

Miguel D. Hernández

CReSCE CONSULTORES

Alberto Mulas

FOVISSSTE

Gustavo Fernández

Ricardo Marentes

INFONAVIT

Victor M. Borrás

Ernesto Gómez-Gallardo

Jorge González-Durán

David Sánchez-Tembleque

José de Jesús Gómez

Astrid Bolbrugge

Sebastián Fernández

Juan Carlos Hurtado

SOCIEDAD HIPOTECARIA

FEDERAL

Guillermo Bábatz

Antonio Vivanco

Fidel González

José Olivares

Jorge Márquez

José Torón

Daniela Gurrea

SOFTEC

Eugene Towle

Miguel Orozco

STRUCTURA

Jesús F. Reyes-Heroles

Ernesto Cervera

UNIVERSIDAD IBEROAMERICANA

José Luis Cortés

RESUMEN EJECUTIVO

México está en una encrucijada. La restauración de la estabilidad macroeconómica y el crecimiento económico, junto con un fuerte compromiso de reformar la política de vivienda, le dan a la nación una singular oportunidad de mejorar las condiciones de vivienda y satisfacer la creciente demanda. También presenta oportunidades sin par para usar la vivienda como una herramienta para el desarrollo económico y social. La vivienda es importante porque:

- La vivienda es una importante determinante del crecimiento económico.
- La vivienda es un vehículo de creación de riqueza para las familias y constituye un almacén de riqueza nacional.
- La vivienda tiene grandes efectos multiplicadores.
- La inversión en viviendas para arrendar es una fuente de generación de ingresos familiares.
- La vivienda se presta como lugar para establecer micro-empresas.
- Los principales sistemas financieros se ven influidos por el flujo de y el desempeño del capital dedicado al sector vivienda.
- La vivienda segura, limpia y adecuada produce apariencias externas positivas al mejorar la salud y el bienestar de las familias y las comunidades.
- La planeación apropiada para la ubicación de un nuevo desarrollo promueve el funcionamiento de los sistemas urbanos y los mercados de empleo y evita el costo, más elevado, de la integración de comunidades no planeadas al tejido urbano después de realizados.

Pero el camino por recorrer es un desafío. El financiamiento para vivienda se otorga, casi exclusivamente, para construcciones nuevas y principalmente va dirigido a trabajadores del sector privado formal y del sector público que perciben salarios modestos. Como resultado, la mayoría de la población debe depender de estrategias de auto-financiamiento para construir o consolidar viviendas auto-construidas, para comprar casas construidas por desarrolladores, o para comprar casas existentes. El 50% o más de todas las casas nuevas han sido auto-construidas por familias de bajos ingresos y, de éstas, muchas se han erigido en terrenos cuya propiedad no está clara y que, a menudo, no tiene ni infraestructura ni servicios básicos. De igual manera, una parte importante del inventario actual tiene un estado legal incierto y se le da servicio a través de una infraestructura que es menos que adecuada.

Mientras tanto, debido a que en este momento hay una dispersión geográfica más amplia del crecimiento económico, se ha creado la demanda de más infraestructura, planificación e información de los mercados de vivienda a nivel municipal. Para complicar más las cosas, no es común que haya cooperación intergubernamental para financiar y coordinar una infraestructura y hay muy poca constancia o continuidad en las actividades locales de planeación del uso del suelo. El aumento de la producción es una meta tanto de los actores del sector privado como del gobierno. De acuerdo con la CONAFOVI, los últimos tres años, la producción e inversión en vivienda han aumentado en casi 45%. Es

fundamental atender los desafíos subyacentes al sector vivienda para que se apoye la inversión continuada.

CINCO PASOS ESTRATÉGICOS PARA EL PROGRESO DE LA VIVIENDA

Se deben atender todos estos desafíos para llevar adelante el papel de la vivienda en el desarrollo social y económico. El progreso futuro depende particularmente de las cinco acciones siguientes:

- Extender el financiamiento para la vivienda a más segmentos de la población;
- Fomentar la producción de vivienda dentro del marco legal;
- Mejorar la planificación y el financiamiento de los terrenos y la infraestructura;
- Facilitar los trámites dentro de un mercado secundario de vivienda¹ que funcione;
- Recopilar mejor información sobre los mercados de vivienda e hipotecario.

Los líderes de la industria y del gobierno reconocen que estos pasos dan forma al camino que hay que tomar para satisfacer las necesidades de vivienda del pueblo de México. La extensión del sistema de financiamiento para la vivienda depende del apalancamiento del capital disponible y de la movilización de capital de fuentes adicionales. Esto, a su vez, depende de mejorar la capacidad de las instituciones financieras para medir y manejar el riesgo, lo que requiere tanto de contar con mejor información sobre los riesgos como de la capacidad de tomar el control de los activos subyacentes a la vivienda en caso de que el deudor no cumpliera. El apalancamiento efectivo del capital público también necesita que haya coordinación entre los organismos descentralizados del gobierno federal². Muchos de los préstamos hechos por los organismos descentralizados del gobierno federal incluyen el otorgamiento de créditos completos en lugar de préstamos asegurables, garantizando “pools” de préstamos, o fondos co-mezclados que, en su conjunto, podrían ayudar a estirar los fondos limitados aún más y apalancar más capital privado.

Es crítico tratar de crear un sistema mediante el cual se lograra la creación legal de nuevos asentamientos, así como la regularización de asentamientos cuya legalidad es hoy incierta, porque hasta que no se haga, el inventario de riqueza que se tiene en gran parte de las viviendas de México, no se podrá aprovechar para financiar el consumo y la inversión. Esta riqueza se ha estimado en más de un billón de pesos (10^{12}).

¹ En este reporte, el término “mercado secundario de vivienda” se usa para describir la compra-venta de casas existentes (en lugar de casas de construcción reciente). Diferenciamos el mercado secundario de vivienda del mercado de hipoteca secundaria, que se refiere a la conversión de activos financieros en valores y reventa de préstamos hipotecarios.

² Las instituciones a las que llamamos “agencias federales” en este reporte incluyen al INFONAVIT, el FOVISSSTE, SHF, FONHAPO y los OREVIS. Aunque al INFONAVIT lo financian los empleados y trabajadores del sector privado, y su consejo está constituido por representantes de los patrones y los sindicatos, así como del gobierno, ya que su misión se deriva del gobierno federal, en este reporte se incluirá como agencia federal. En la sección 3.1 se incluye una explicación de la interacción entre prestamistas públicos y privados.

Si se facilitara un mercado secundario de vivienda, las familias podrían capitalizar la riqueza acumulada, constituida como patrimonio en sus casas, se fomentaría la movilidad basada en cambios en el mercado del empleo y el ciclo de vida y se obtendría información crítica sobre los mercados de vivienda a través de la recontabilización de las operaciones de venta. Mientras no se haga, la riqueza en forma de vivienda no se podrá hacer líquida para que las familias se muden a mejores casas o para financiar otros consumos e inversión.

Es vital mejorar la infraestructura física y la planificación de la tierra porque la calidad de la vivienda depende del saneamiento, del agua y del acceso al transporte y a los servicios públicos. Los constructores necesitan mayor certidumbre en el proceso de desarrollo para contener los costos y manejar los riesgos. Las comunidades necesitan mejor planeación porque los asentamientos se hacen espontánea e ilegalmente en donde no están planeados y encauzados. Una vez desarrollados, esa espontaneidad hace que la integración de las comunidades al tejido del área municipal y a un sistema de transporte eficiente sea costosa y problemática. También se suma al costo de la ampliación de los servicios.

Finalmente, la información es vital porque es la base para que las instituciones financieras, las agencias gubernamentales, los constructores, los desarrolladores y los consumidores mejoren el manejo del riesgo y para que se tomen decisiones prudentes. Para ampliar el monto del crédito y extender los mercados de la vivienda e hipotecario, México necesita tener mejor información sobre la propiedad de la tierra, el valor y el estado legal de su inventario existente, el historial de pago de sus ciudadanos, el desempeño financiero de los intermediarios financieros, el desempeño financiero de los préstamos hipotecarios, el valor de las casas compradas y vendidas en el mercado, la oferta de casas nuevas en construcción y terminadas aunque todavía no vendidas, la demanda de casas nuevas, los costos de proporcionar infraestructura y las mejores prácticas en la planeación del uso del suelo y el financiamiento de la infraestructura.

PROPÓSITO DEL ESTUDIO

Al reconocer que se necesita un estudio conciso y un diagnóstico de los problemas de vivienda en México, el CIDOC se encargó del estudio en junio de 2003. En los últimos 12 meses, en colaboración con la CONAFOVI y sus miembros, así como con un grupo extraordinario de funcionarios públicos dedicados, el Centro Conjunto para Estudios de la Vivienda (Joint Center for Housing Studies) de la Universidad de Harvard, se preparó esta evaluación del estado de la vivienda en México y se elaboró un plan preliminar de las acciones a emprender. Este reporte gira sobre estudios recientes y entrevistas con los líderes de la vivienda de México. No incluye la recopilación de datos primarios, sino que se basa en datos que ya se han incluido en otros reportes o que se obtuvieron de dependencias gubernamentales. El plan de acción que contiene recomienda las cuestiones, problemas y vacíos de información que los sectores público y privado, trabajando en cooperación, deben atender. También recomienda una estructura organizativa para fomentar el diagnóstico continuo y la coordinación de planes para resolver los desafíos que enfrenta México en materia de vivienda.

Este reporte es un primer paso en el desarrollo de un proceso para estudiar en forma continua la vivienda en México. Su objetivo es estimular el debate sobre el futuro de la vivienda en México y desencadenar un proceso que lleve a la cooperación y a emprender medidas concretas entre los grupos interesados clave.

SISTEMA DE VIVIENDA DE MÉXICO

El diagnóstico de los retos, oportunidades y vacíos de información sobre la vivienda en México descansa en una revisión del estado de la vivienda en este país. Sin duda, es difícil reducir un sector tan complejo como la vivienda a una simple descripción. Por consiguiente, al hacerlo se debe generalizar a un grado extraordinario. Sin embargo, esta descripción ayuda a motivar una discusión de los principales retos y oportunidades del país.

A continuación se enumeran los hallazgos que ayudan a poner los diagnósticos del problema y las recomendaciones del reporte en el contexto del sistema de vivienda de México.

Vivienda y mercados de vivienda

1. El inventario de casas de México consiste de 24 millones de unidades, aproximadamente, con un valor estimado en más de mil cien millones de pesos (alrededor de 110 mil millones de dólares americanos)³. Menos del 13% de las unidades de vivienda tienen una deuda hipotecaria por pagar; por tanto, no se aprovecha un importante almacén de patrimonio familiar. Aunque la gran mayoría de unidades está en los rangos de precio bajo, mucho del valor del inventario de viviendas se concentra en la pequeña fracción de casas de costo más alto. En un sentido muy real, una buena parte del ahorro de México, especialmente entre aquéllos con bajos ingresos, está comprendido en los materiales usados para construir sus casas y el valor del terreno bajo ellas. Para aprovechar este ahorro, se necesita tener acceso a créditos para vivienda y a créditos para comprar casas existentes.
2. A grandes rasgos, la mitad de todas las casas nuevas –aproximadamente 300,000 unidades por año—y, más o menos, dos tercios de las casas existentes son auto-construidas. Una fracción substancial de unidades auto-construidas y una porción de unidades construidas por desarrolladores están en mala condición y requieren mejoras significativas. Los parámetros de la calidad de la vivienda escasean y son incompletos aún para unidades formalmente construidas.
3. El sector de la vivienda informal consiste de casas que han sido auto-construidas, que no tienen un título de propiedad claro ni conexiones formales a los servicios

³ Es difícil obtener estimaciones exactas del volumen y el valor del inventario, fundamentalmente debido al sector informal o de auto-construcción y la falta de operaciones de venta observables. Aunque los números exactos pueden discutirse, creemos que las cifras de este reporte son correctas a una orden de magnitud. Esta estimación se basa en el trabajo detallado hecho por SOFTEC.

- urbanos y se financian con efectivo o con préstamos informales⁴. Los datos sobre casas auto-construidas, tales como el número y ubicación de las unidades existentes, la proporción que ha sido reacondicionada con servicios urbanos y que ya está escriturada y la venta secundaria de estas unidades, están incompletos y son difíciles de encontrar. La mayor parte de la información se basa en la extrapolación de encuestas parciales o entrevistas.
4. El mercado secundario de vivienda es bastante pequeño y las principales agencias federales históricamente han impuesto reglas que restringen la operación de transacciones documentadas de viviendas revendidas. De ahí que la vivienda sea un activo con casi nula liquidez y la re-expresión del valor de las casas rara vez se hace a través de ganancias de capital sobre la venta.
 5. Aproximadamente el 13% de las familias rentan, aunque puede estar subestimada la renta compartida porque los propietarios de viviendas para arrendamiento pueden no reportar el ingreso percibido.
 6. La mayor demanda absoluta de vivienda proviene de las cuatro ciudades más grandes (Distrito Federal, Monterrey, Guadalajara y Puebla), pero las tasas de crecimiento van en aumento especialmente entre las ciudades de tamaño medio a lo largo de la frontera México-Estados Unidos y las zonas turísticas de las costas.
 7. Con base en la distribución del ingreso, la mayor parte de la demanda es para viviendas en los tres segmentos más bajos del mercado –mínimo, social y económico—pero los segmentos que crecen con más rapidez son el económico y el intermedio⁵. Un número indeterminado pero, sin duda, importante de familias de bajos ingresos pueden requerir, para empezar, subsidios para poder adquirir una vivienda.
 8. La construcción en pequeña escala en las áreas rurales (lugares con menos de 15,000 habitantes) hace que a los desarrolladores no les cueste satisfacer la demanda de vivienda en estas zonas.
 9. La información limitada de la demanda local y la asignación de préstamos de organismos descentralizados bajo el nivel estatal crea desequilibrios entre la oferta y la demanda. Aunque hay una necesidad evidente de viviendas nuevas virtualmente en todos los mercados, la distribución geográfica del financiamiento para la vivienda limita la traducción de demanda potencial a demanda efectiva (conversión de familias interesadas en comprar una casa a familias con la capacidad financiera de adquirirla por medio de la obtención de créditos). Particularmente, dada la transición a créditos que se basan en el solicitante del crédito y no en el desarrollador, el resultado puede ser alguna oferta local

⁴ Las características que definen y dan un nombre apropiado al sector informal (también llamado de auto-construcción, informal e ilegal) son temas de disputa entre los miembros de la industria y se ha usado una definición diferente en reportes anteriores. Para fines de este reporte, se va a usar el término informal o auto-construida para identificar casas con las cuatro características que se enumeran arriba. El razonamiento de esta definición se explica más adelante en el Resumen Ejecutivo y en la Parte II, sección 1.1; la sección 2.2 habla de la operación del sector informal en más detalle.

⁵ Los segmentos estándar del Mercado están definidos por precio (en pesos) como sigue: segmento mínimo, menos de \$80,000; segmento social de \$80,000 a 200,000; económico, de \$200,000 a 380,000; intermedio, de \$380,000 a 1 millón; el segmento residencial es de \$1 a 2 millones y el residencial plus es de más de \$2 millones.

excesiva, ya que los desarrolladores tratan de anticipar cuántas casas podrán vender.

En resumen, los mercados de la vivienda operan fundamentalmente en la compra y venta de casas nuevas, en casas auto-construidas y, en un grado mucho más limitado, en el relativamente pequeño sector del arrendamiento. La movilidad es limitada y la poca que hay quizás se oculte para evitar el pago de impuestos y tarifas o para no observar las reglas de las agencias. La demanda está básicamente concentrada en el extremo bajo del mercado y en las grandes áreas urbanas.

Financiamiento de la vivienda

1. Los papeles del gobierno y del sector privado dentro del sistema mexicano de financiamiento de la vivienda han fluctuado en los últimos cincuenta años y, en la actualidad, están por iniciar un ciclo nuevo. En el decenio de 1960, los bancos comerciales otorgaban bastantes créditos hipotecarios. La alta inflación desanimó al capital privado en 1970, lo que dio lugar a la formación de programas públicos federales y organismos federales de financiamiento de la vivienda. En los 1980's, los bancos, de nuevo propiedad del gobierno federal, habían requerido cuotas para créditos para vivienda de interés social. Y, después de la reprivatización a principios del decenio de 1990, los bancos expandieron rápidamente los créditos hipotecarios, pero quedaron devastados por la crisis del peso en 1994-1995.
2. En la actualidad, el sector privado contribuye con muy poco capital al financiamiento de la vivienda; los créditos bancarios todavía no llegan a los niveles previos a la crisis del peso y muchos solicitantes de créditos potenciales temen solicitar un crédito bancario después de la experiencia negativa que tuvieron en los 90s. Sin embargo, en los últimos años, el capital privado ha expresado tener interés en regresar en una forma más activa al mercado.
3. Las instituciones públicas o federales otorgan la mayoría del financiamiento de la vivienda. Las sub-cuentas para vivienda de los programas de pensiones (INFONAVIT y FOVISSSTE) se financian a través de contribuciones obligatorias de las empresas y los empleados. Mientras tanto, desde la crisis del peso ha surgido una nueva fuente de capital. El fondo para la vivienda, FOVI, ha evolucionado a convertirse en banco hipotecario nacional, SHF. La SHF recibe asignaciones presupuestarias directas y el financiamiento de donadores internacionales, que se canalizan a través de las SOFOLEs, que son instituciones financieras especializadas de propiedad privada, para llegar a los mercados nuevos.
4. Los organismos descentralizados del gobierno federal financian primordialmente la venta de casas nuevas a empleados con salarios bajos que trabajan en los sectores privado formal o público. Aunque la mayoría de los trabajadores formalmente empleados por el sector privado contribuye al INFONAVIT, el monto del crédito máximo, relativamente bajo, de 250,000 pesos, hasta este momento ha logrado que las familias de ingresos de moderado a alto no deseen usar estos préstamos. No hace mucho que la SHF, a través de las SOFOLEs, empezó a dirigir el financiamiento para la vivienda para las familias auto-

- empleadas. Esto constituye un importante avance para llegar a los mercados sub-atendidos.
5. Hasta hace poco tiempo, los organismos descentralizados del gobierno federal han empezado a dirigir el financiamiento explícitamente al mercado secundario de vivienda. Apenas en 2002, casi todos los préstamos eran para nuevas construcciones, pero el INFONAVIT ha fijado el objetivo de parte de su porcentaje de préstamos para financiar la compra de viviendas existentes. Esta también es una importante desviación de la práctica del pasado e indica que hay un fuerte interés en crear un mercado secundario de vivienda activo.
 6. Los recursos públicos asignados para vivienda se usan primordialmente para financiar créditos completos, a menudo con tasas de interés subsidiadas. Así, estos fondos no apalancan capital de deuda privada adicional. Bajo los términos de los programas de pensiones y de la SHF, los acreedores pueden financiar entre el 90 y el 100% del valor de la casa; el FOVISSSTE también fija tasas de interés más bajas que las del mercado.
 7. Los organismos descentralizados del gobierno federal apenas han comenzado a considerar formas de apalancar sus fondos para movilizar las fuentes de capital privado. Un nuevo programa, APOYO INFONAVIT, permite a los solicitantes del crédito usar los fondos de sus sub-cuentas para vivienda como garantía de hipotecas de otros prestamistas, incluyendo bancos privados y SOFOLES y la contribución del patrón se puede aplicar para pagar el capital o para reducir el pago mensual. De nuevo, este es un gran avance hacia el apalancamiento de otros fondos y de aprovechar la demanda nueva.
 8. Los programas gubernamentales ya no apoyan el financiamiento para arrendables. En los 50s, los programas públicos del IMSS y del ISSSTE ofrecían financiamiento y construcción directa de viviendas arrendables. En los 80s, el FOVI ofrecía financiamiento para arrendables junto con beneficios para el impuesto sobre la renta federal. Sin embargo, desde entonces, el desarrollo de vivienda arrendable, construida para ese fin, ha sido magro y hay poco financiamiento disponible.
 9. Hay muy poco financiamiento disponible para productos aparte de viviendas terminadas. El FONHAPO y las OREVIS estatales ofrecen préstamos hipotecarios para viviendas progresivas, lotes con servicios y mejoras a la vivienda, pero el monto de capital asignado para este fin es mínimo en relación con el que asignan los programas de pensiones y la SHF para vivienda terminada.
 10. Tanto la SHF como el INFONAVIT están implementando actualmente una variedad de programas diseñados para aumentar su apalancamiento, mejorar las operaciones y ampliar la población de familias a las que atienden. Los programas específicos incluyen a APOYO INFONAVIT, garantías por pago oportuno para créditos para construcción y seguro hipotecario y bursatilización del crédito mediante la SHF.

En pocas palabras, el sistema de financiamiento para la vivienda de México atiende a sólo un pequeño segmento del mercado potencial general, tanto por familias como por tipos de productos y depende de las instituciones financieras patrocinadas por el gobierno y de las corrientes de ingresos, por mandato, para financiar la vivienda. Sin embargo, los

programas actuales (entre algunos de los prestamistas más importantes) están comenzando a atender estos desafíos.

Relaciones intergubernamentales y planificación del uso del suelo

1. La planeación y el financiamiento de la infraestructura son limitados y no están bien coordinados entre los diferentes niveles de gobierno. La responsabilidad del financiamiento y del suministro de servicios a veces es del municipio y otras veces del estado, complicando, por ende, el proceso de desarrollo.
2. El financiamiento de los requerimientos de servicios urbanos e infraestructura para los asentamientos formales varían de una jurisdicción a otra y a menudo son objeto de negociaciones individuales, a nivel proyecto, entre los desarrolladores y los gobiernos municipales.
3. Los gobiernos municipales perciben que los costos de agregar nuevas viviendas sobrepasan los ingresos municipales que se generan y, por tanto, no tienen la voluntad de planear ni de dar cabida al crecimiento. La falta de datos sobre los ingresos fiscales y los costos en que incurren los diferentes niveles de gobierno, dificultan el análisis de los impactos del desarrollo.
4. Los gobiernos municipales de menor población no tienen los recursos para retener al personal profesional en planificación.
5. Por ley, los ediles fungen sólo durante tres años; la frecuente rotación de alcaldes elegidos, su personal administrativo y la junta municipal lleva a una continuidad limitada de la planeación y los reglamentos del uso del suelo. Por tanto, el ambiente dentro del que tienen que operar los desarrolladores del sector formal cambia constantemente, haciéndoles más difícil planear y potencialmente agregan a los costos.
6. Los asentamientos informales pre-existentes presentan grandes retos y generan externalidades negativas. Con frecuencia están en áreas que son ambientalmente sensibles o que no son las propicias para viviendas, crean dificultades para el crecimiento urbano planeado, faltan servicios que reduzcan los riesgos contra la salud humana y cuesta rehabilitarlas con servicios después del hecho.
7. Se siguen creando asentamientos informales porque el gobierno tiene un control limitado sobre algunas tierras, por la mala administración de los terrenos ejidales y por la falta de alternativas a viviendas formales que puedan ser pagadas por los ciudadanos.

En resumen, la planeación local del uso del suelo y la infraestructura frecuentemente incluye negociaciones individuales, está fragmentada entre varias jurisdicciones, llega únicamente a los desarrollos del sector formal y procede sin el beneficio de la planeación profesional o del financiamiento adecuado y sin que los funcionarios públicos tengan continuidad a largo plazo en muchas áreas.

RETOS PRINCIPALES DE LA VIVIENDA EN MÉXICO

La revisión del estado de la vivienda en México dejó al descubierto varios retos fundamentales.

- 1. Satisfacer mejor las demandas de vivienda de los empleados con los salarios más bajos y de las familias auto-empleadas.** Quizás el mayor reto para México es hacer un trabajo mucho mejor para satisfacer las necesidades de vivienda de sus trabajadores con los salarios más bajos, tanto del sector formal como de los auto-empleados. Este desafío no es cosa fácil. Para los trabajadores que ganan menos de dos salarios mínimos es casi imposible comprar una casa a través del sistema formal de financiamiento para la vivienda. Y los programas gubernamentales tienen problemas para cubrir esta demanda sin subsidios directos. Los trabajadores del sector informal no están cubiertos por el INFONAVIT. A menudo, éstos también tienen salarios tan bajos o más bajos que los del sector formal de bajo ingreso y sus ingresos, intermitentes, son difíciles de documentar y con frecuencia se minimizan intencionalmente para evitar el pago de impuestos.
- 2. Satisfacer mejor las demandas de vivienda en municipios de menor población y en áreas rurales.** La escala de proyectos necesaria para construir formalmente viviendas terminadas para que sean rentables para los desarrolladores desalienta este tipo de desarrollo en las pequeñas ciudades y áreas rurales. Es más, las restricciones de la zonificación y el adecuado financiamiento de la infraestructura a menudo inhiben el desarrollo formal y la venta de lotes con servicios para viviendas progresivas legalmente escrituradas. Y muchas pequeñas ciudades están rodeadas de terrenos ejidales que dificultan aún más la expansión planificada.
- 3. Facilitar el desarrollo de un mercado secundario de viviendas, que incluya extender créditos hipotecarios para casas existentes.** Hasta hace muy poco tiempo, las reglas del INFONAVIT restringían la venta de casas con créditos hipotecarios sin liquidar, creando un incentivo para que quienes vendían o compraban casas no reportaran formalmente estas operaciones (explicadas más adelante). El limitado financiamiento público o privado existe para adquirir viviendas existentes terminadas o para remodelar las casas, a pesar de la evidencia de que hay una fuerte demanda en ambos segmentos del mercado. Los altos costos de las operaciones también desalientan el reporte de las ventas y el registro del traslado de dominio. Como resultado, se está perdiendo información vital sobre los precios de venta. Esta información permite que haya estimaciones más fiables del valor colateral a través de los métodos de venta comparables.
- 4. Usar recursos gubernamentales o de pensiones dedicados para apalancar el capital privado.** Mientras el sistema de financiamiento de la vivienda dependa primordialmente de los compromisos del gasto gubernamental y de los fondos de pensión asignados, la capacidad de producir viviendas se verá limitada por la disponibilidad de estos recursos y sujeta a la voluntad política de asignarlos. Es más, la ocurrencia de créditos a tasas por debajo de las del mercado tiene el potencial de eliminar por fuerza al capital privado. Al usar fondos públicos para

reducir el riesgo, el gobierno puede incrementar la voluntad del capital privado de entrar al mercado y distribuir más ampliamente sus recursos limitados.

5. **Crear continuidad y la capacidad de planificación profesional a nivel municipal.** Suponiendo que las restricciones sobre los términos de los funcionarios elegidos localmente no se van a eliminar, hay que hacer esfuerzos para capacitar al personal municipal que supervisa la planeación y el desarrollo del uso del suelo. También hay que medir cómo se comparten los costos y los ingresos del nuevo desarrollo entre los gobiernos local, estatal y federal.
6. **Coordinar el desarrollo de infraestructura a nivel local.** La provisión inequitativa de infraestructura se debe a que los requerimientos locales y el poder de negociación de los gobiernos municipales varían. En especial, cuando el crecimiento urbano cruza jurisdicciones, es necesario que haya coordinación para asegurar que los sistemas de transporte, suministro de agua, electricidad y otros servicios urbanos estén completos y sean comparables.
7. **Regularizar los asentamientos informales existentes y prevenir cualquier asentamiento ilegal futuro.** Deben hacerse esfuerzos para acelerar el proceso de regularización de asentamientos informales añejos e incorporarlos al inventario general de vivienda. Al mismo tiempo, se necesita mejor planeación del crecimiento urbano e intentar ofrecer opciones de vivienda formal a las familias que ahora están excluidas para evitar el crecimiento de otros asentamientos ilegales.
8. **Repensar el papel de las casas para renta y crear opciones para viviendas arrendables.** La falta de financiamiento apropiado, así como los altos rendimientos recientes sobre valores gubernamentales han llevado a una restricción del flujo de capital para casas arrendables. Además, la falta de información sobre el desempeño financiero de las propiedades arrendables hace difícil monitorear o analizar el desempeño de las propiedades en este segmento del mercado. Sin embargo, el desarrollo ulterior del mercado de arrendamiento generaría más opciones que les darían flexibilidad a las familias, especialmente las jóvenes y a los trabajadores móviles.
9. **Eliminar los des-incentivos al registro formal del mercado secundario de la venta de terrenos y viviendas.** Las altas tasas e impuestos sobre estas transacciones hacen que no se reporten a suficiencia las ventas de terrenos y casas. Además, el manejo de los terrenos ejidales permite que se subdividan y vendan ilegalmente dando lugar a asentamientos irregulares. Los gobiernos municipales tienen una débil capacidad de monitorear y hacer valer las transacciones. La falta de un reporte formal inhibe la observación de los precios de terrenos y casas y hace difícil que los propietarios vendan y obtengan ganancias de capital y priva de ingresos a los municipios.

- 10. Reforzar la infraestructura financiera para que incluya mejorar la información (explicada más adelante) y el proceso para anexas el aval de la vivienda.** La mayor estabilidad macroeconómica de los últimos años ha abierto el camino para la re-entrada de capital privado en el mercado de la vivienda. También ha habido un cierto avance para estandarizar el reporte de créditos y desarrollar los mercados de capital privado. Hay que trabajar más para mejorar el proceso de recuperación de la propiedad en caso de morosidad en los pagos bancarios para que los prestamistas estén tranquilos. La cooperación entre los organismos descentralizados facilitaría el cobro y permitiría compartir la información y, además, afinar el objetivo de las políticas.

PRINCIPALES NECESIDADES DE INFORMACIÓN SOBRE VIVIENDA EN MÉXICO

La revisión de la situación de la vivienda en México también reveló 11 brechas de información. No se están satisfaciendo totalmente las siguientes necesidades de información.

- 1. Estimados específicos de la oferta de viviendas nuevas a nivel municipal.** Quizás la necesidad más apremiante de información esté relacionada con las condiciones de la oferta y demanda locales. Esto permitiría a los desarrolladores decidir si y donde construir nuevas casas, a los prestamistas juzgar la probabilidad de que las nuevas propiedades se vendan y a los municipios planear la infraestructura y servicios públicos adecuados. Por el lado de la demanda, esto requiere rastrear inicios y terminaciones de obra, así como el tiempo promedio a la terminación, a fin de estimar los meses-oferta de casas nuevas terminadas y en construcción. Además, si se monitorea el tiempo en el mercado y las tasas de desocupación, se tendrían mejores estimados de si hay una oferta excesiva o no. Estos datos se necesitan, por lo menos, a nivel municipal. En forma ideal, para las ciudades más grandes, esta información estaría disponible para las áreas dentro del municipio. En este momento no hay una fuente centralizada que rastree los permisos para casas --inicio y terminación. Sin embargo, ya hay información disponible de otras ciudades en Softec y en URBIData.
- 2. Proyecciones específicas municipales sobre la demanda de viviendas nuevas.** La segunda mitad de medir las condiciones locales de oferta y demanda está en monitorear la demanda a nivel municipal. Los datos específicos que se requieren incluyen información demográfica a nivel urbano sobre la creación de empleos y la formación, crecimiento y movilidad de las familias –idealmente desagregada por nivel de ingreso y tipo de empleo (a fin de determinar la elegibilidad para programas específicos de financiamiento para la vivienda). Para medir el potencial de la demanda de casas para convertirlo a una demanda efectiva y real se requiere rastrear los flujos por ciudad y estado de capital asignado para créditos a la vivienda, ya que, sin estos créditos, pocas familias podrían comprar casas construidas por desarrolladores. Los datos actuales incluyen encuestas periódicas del INEGI de los datos de las familias y sus ingresos, proyecciones demográficas

del CONAPO, algunos rastreos de remesas del Banco de México y datos detallados del programa de los principales prestamistas gubernamentales sobre la asignación geográfica de los créditos. Preocupa la precisión de estos datos; es probable que los ingresos no se reporten en su totalidad, especialmente en las familias de los extremos superior e inferior de la distribución. Es más, es importante que los datos de la demanda se recopilen para que se pueda determinar la elegibilidad para los programas crediticios del gobierno (es decir, el número de familias en la ciudad que cuentan, por lo menos, con un trabajador formalmente empleado en el mercado de ingreso blanco del INFONAVIT).

- 3. La distribución y la volatilidad del ingreso de los trabajadores auto-empleados con ingresos de bajos a moderados.** Si un sistema de financiamiento de la vivienda expandido ha de atender a la mayoría de la población que actualmente está excluida de las instituciones financieras formales, será necesario entender mejor el poder adquisitivo de estas familias, especialmente de las auto-empleadas. La preocupación por la exactitud de las encuestas sobre el ingreso, arriba mencionadas, es especialmente importante para este grupo. Además de rastrear mejor las remesas, un medio de verificar las estimaciones del ingreso es reunir datos sobre los gastos. Por otro lado, para determinar la volatilidad del ingreso, se debe reunir información del ingreso durante varios períodos (es decir, comparar la tarifa por hora con los totales semanales, mensuales y anuales). No va a ser tarea fácil, pero debe intentarse para que se pueda atender mejor a las familias auto-empleadas.
- 4. Información comparable sobre el precio de venta de las casas.** En una economía de mercado, los precios son el mecanismo que equilibra la oferta y la demanda. Los precios conllevan mucha información de las condiciones del mercado: si los precios por unidades similares se elevan en una ciudad o colonia en comparación con otras, se indica una demanda más fuerte, mayores ingresos, o una oferta contraída en la zona cuyo valor se ha re-expresado. Los precios también pueden reflejar las preferencias específicas de los consumidores por unidades de diferentes tamaños, ubicaciones, diseños, características y ambiente. Si se cuenta con información oportuna y fácilmente observable sobre los precios de venta, los desarrolladores y el prestamista podrán evaluar los prospectos de inversión y las familias podrán tomar decisiones sobre los lugares de su preferencia teniendo buena información. Estos datos se deben observar de las transacciones reales hasta donde sea posible y deben incluir información sobre la propiedad vendida (tamaño, edad, tipo de estructura, condición y ubicación). Las empresas privadas, como Softec, actualmente rastrean los precios de las casas por segmento del mercado para tener una muestra de las propiedades en 80 de las más grandes ciudades de México. La difusión subsiguiente de los datos, cotejados con las características de las unidades, serían de utilidad.
- 5. Información sobre el desempeño de los préstamos.** A fin de fomentar la inversión del capital privado en créditos hipotecarios, los prestamistas potenciales

necesitan tener información sobre el desempeño pasado de los créditos, para que le den el precio correcto al riesgo. Los reportes de los programas del INFONAVIT y la SHF dan datos sobre la morosidad y las tasas de falta de pago. Dicha información debe cotejarse con los términos de los préstamos (es decir, tasas, crédito a valor, tipo de préstamo), características de la propiedad en aval (incluyendo su ubicación geográfica) y las características del deudor.

- 6. Registros de pagos y ahorros de las familias e individuos.** Una segunda necesidad de datos para los prestamistas privados es el acceso al historial de pagos y registros crediticios, disponibles en un formato comparable. Los pagos hechos de cuentas, por ejemplo, de servicios públicos y de créditos (tarjetas de créditos, préstamos para compra de automóviles e hipotecas) permitirán a los prestamistas evaluar en forma correspondiente el riesgo crediticio de los deudores el precio de los préstamos. Los organismos privados y públicos han hecho esfuerzos por estandarizar y mejorar los reportes de crédito. Para las familias que operan fuera de las instituciones financieras formales, se debe hacer un esfuerzo por establecer métodos de evaluación del historial de pago y ver si la persona es sujeto de crédito. Las SOFOLEs han demostrado un éxito considerable en esta área; sus métodos deben estudiarse y replicarse.
- 7. Valor y condición de las viviendas auto-construidas en asentamientos regularizados y viviendas viejas construidas formalmente.** Para que las familias construyan su riqueza, para que los municipios evalúen su base impositiva y para que se habilite un mercado en casas existentes, es fundamental contar con estimaciones del valor del inventario existente. Actualmente, los únicos estimados fiables disponibles son para casas formalmente construidas del cajón de altos ingresos. En vista del alcance limitado del mercado formal de las auto-construidas y de precio moderado, es probable que haya pocas operaciones observables que pudieran dar información sobre el valor de mercado de las casas viejas formalmente construidas modestas y auto-construidas. Con respecto a las propiedades para arrendamiento, los datos sobre la renta, si se pudieran ver, se podrían usar para construir corrientes de ingresos y estimaciones del valor al valor presente. A falta de estos métodos, los estimados hedonistas basados en las condiciones de las casas auto-construidas y los parámetros estimados al modelar transacciones formales similares y observables servirían para aproximar los valores.
- 8. Valor de la actividad de la construcción relacionada con la vivienda.** Es difícil evaluar el valor agregado total de la economía por actividad relativa a la vivienda, sin rastrear la construcción y la inversión en vivienda. Se deben reunir datos sobre el valor de los materiales y mano de obra usados en la construcción de la vivienda, tanto en el sector formal como en el informal. Asimismo, se deben monitorear los gastos familiares en mejoras y adiciones a la casa existente. Las Cuentas Nacionales que llevan el INEGI y el Banco de México tienen algunas estimaciones de la actividad de la construcción, pero no desglosada por sectores

vivienda y no vivienda. Aparentemente no hay datos recopilados sobre mejoras a la casa, aunque claramente es un mercado activo. De hecho, las ventas de materiales de construcción a viviendas auto-construidas son importantes.

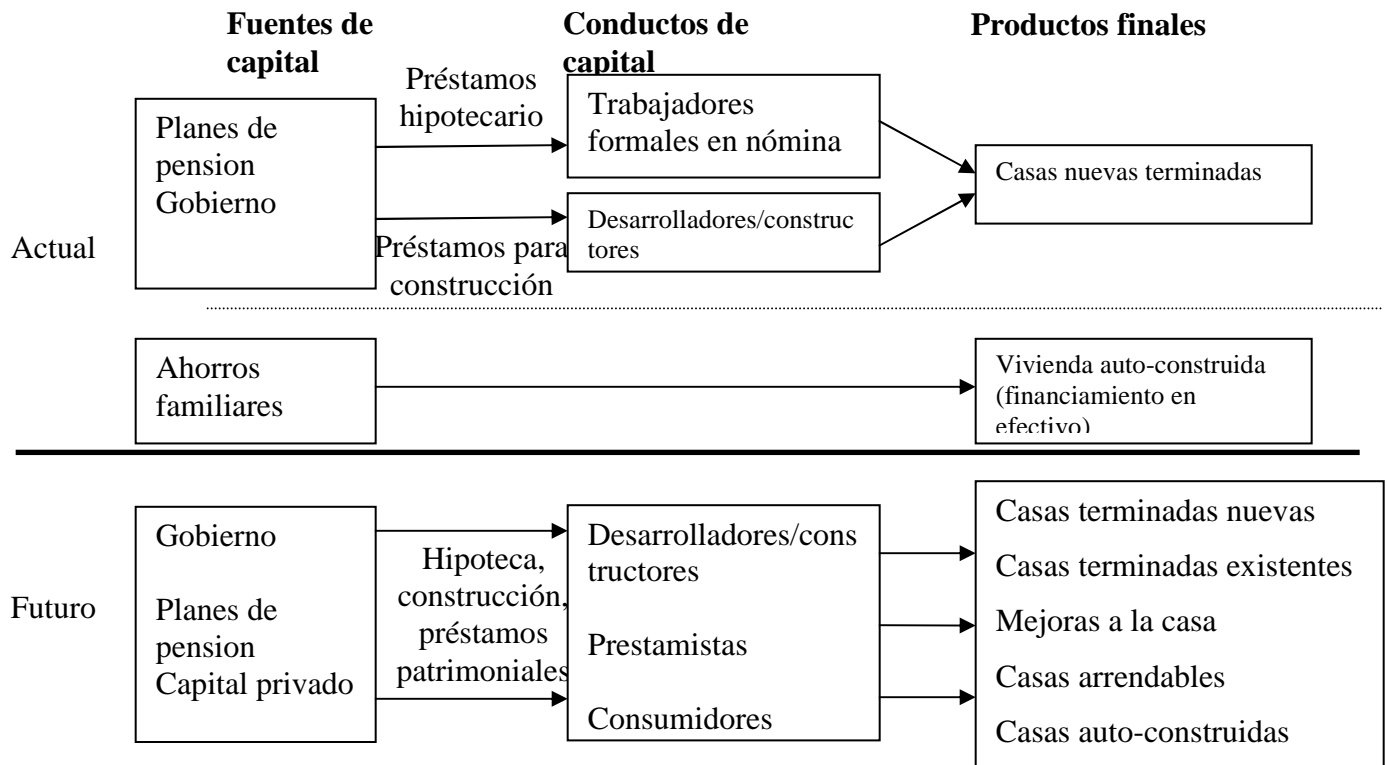
- 9. Distribución de los impactos fiscales de las nuevas construcciones por nivel de gobierno.** A fin de asignar fondos adecuados para la infraestructura para el crecimiento y para resolver problemas de coordinación inter-jurisdiccional sobre la planificación para el desarrollo, es importante comprender quien pone los costos del nuevo desarrollo y quien cosecha los beneficios. Se deben reunir datos sobre la cantidad y distribución de ingresos generados por la vivienda –tarifas del impacto, tarifas por escrituración, impuestos prediales, impuestos sobre la renta sobre las propiedades arrendadas, ganancia de capital por la venta—así como el gasto público relativo a la vivienda –préstamo hipotecario directo, suministro de servicios urbanos, infraestructura para el transporte, servicios sociales (escuelas, policía, bomberos, hospitales). La información fiscal debería de estar disponible en las oficinas de la tesorería (estatal, local, federal) y debería de poderse reunir información de los gastos de diversas dependencias gubernamentales. Por el momento, no hay una fuente centralizada para obtener estos datos.
- 10. Costos de regularizar los asentamientos informales.** Para mejor entender las externalidades negativas impuestas por los asentamientos informales y el ahorro potencial en el costo al evitar asentamientos futuros, se deben hacer intentos por estimar el costo de regularizaciones anteriores. Los municipios locales deben poder conformar cuentas de los costos de escrituración, infraestructura para reacondicionamiento y reparación de terrenos ambientalmente dañados. Actualmente no hay datos disponibles de estos costos.
- 11. Creación de un sistema de información de la vivienda.** CONAFOVI ha contratado para organizar un sistema de Estadísticas Nacionales sobre la Vivienda y la base de datos de la SHF sobre información hipotecaria también será de utilidad para el trabajo futuro. Ya existe una cantidad considerable de los datos que se mencionan anteriormente, pero quizás no estén disponibles en nivel apropiado de detalle o de frecuencia, o quizás haya que reunirlos desde una variedad de dependencias gubernamentales y empresas privadas. La consolidación e integración de todos los datos disponibles en un lugar los haría más accesibles y probablemente serían más usados.

UNA VISIÓN PARA EL FUTURO

México está pasando por un proceso de reforma de su sistema de vivienda para enfrentar los retos por delante. Como ilustra, colectivamente, la figura 1, abajo, las reformas deben ampliar y diversificar el sistema de financiamiento de la vivienda para que haya más fuentes de capital (especialmente privado), más conductos a través de los cuales pueda fluir el capital y un rango más diverso de productos de vivienda finales. Se ha puesto

mucha atención a la meta del Presidente Fox de financiar 750,000 casas nuevas por año. En términos más latos, un sistema de financiamiento de la vivienda transformado, podría financiar casi un millón de créditos por año, para casas terminadas nuevas y existentes, desarrollo progresivo de viviendas, mejoras a casas existentes y la adquisición de propiedades arrendables como inversión.

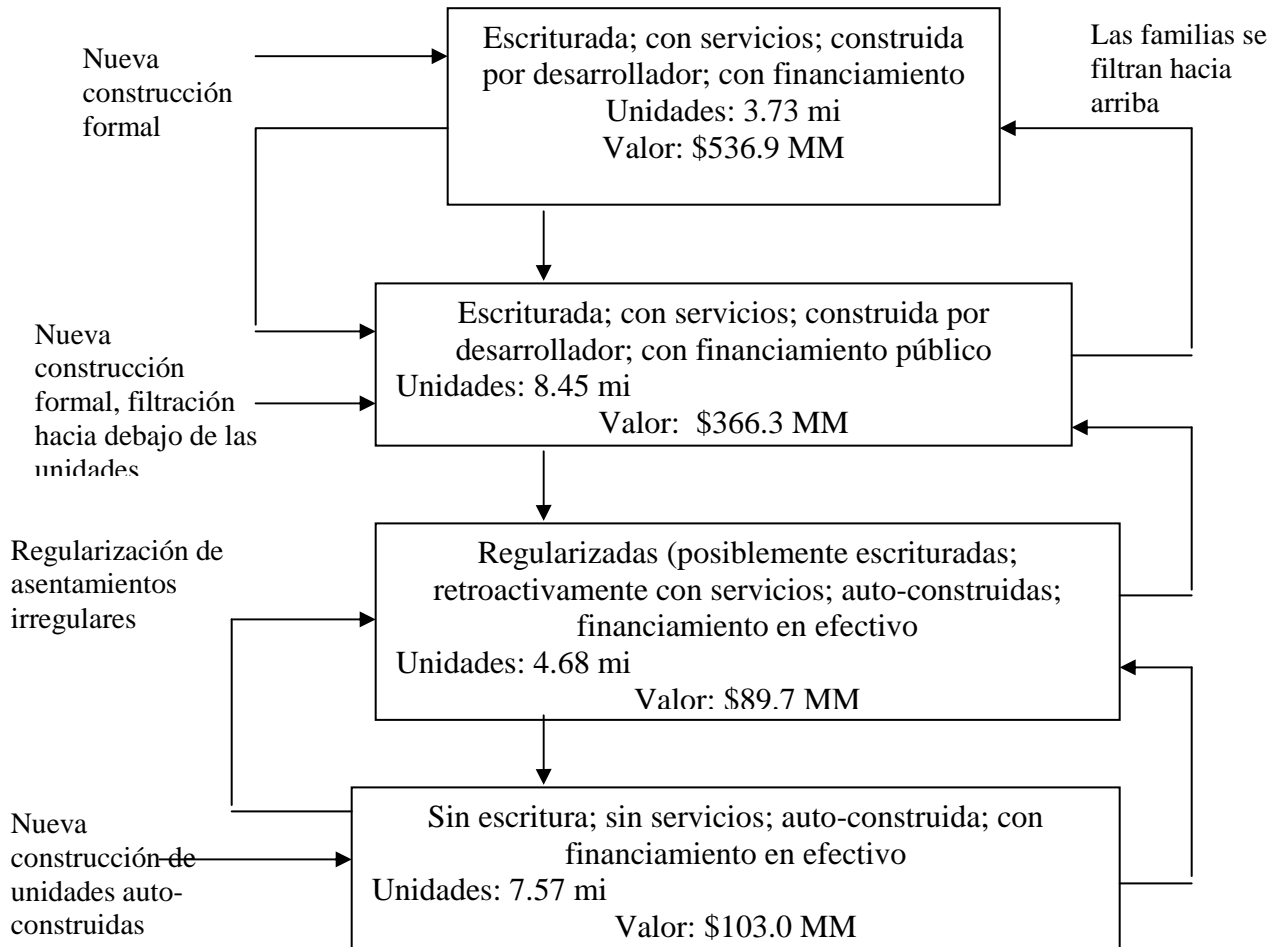
Figura 1. Sistema mexicano de financiamiento de la vivienda transformado



Un componente importante de la transformación es la capacidad de aprovechar el capital que está presente en el extenso inventario actual de vivienda en México. Como muestra la figura 2, las casas nuevas actualmente entran al inventario en los dos cuadros superior de la construcción nueva formal y en el cuadro inferior de las viviendas auto-construidas, en tanto que las unidades más viejas construidas formalmente pueden filtrarse a un valor más bajo (del cuadro 1 al 2) y la regularización de os asentamientos informales esencialmente se filtran hacia arriba (del cuadro 4 al 3). Uno de los objetivos a largo plazo podría ser eliminar el desarrollo futuro de asentamientos irregulares ilegales. Al dar oportunidades legales para las casas progresivas y aplicar la planeación del uso del suelo, este nuevo desarrollo podría canalizarse directamente al inventario de auto-construidas pero regularizadas (cuadro 3). Es más, con una mayor capacidad de vender las viviendas existentes, las familias podrían ascender por la escala de la vivienda conforme aumenten sus ingresos y riqueza. Al vender legalmente su casa actual y realizar ganancias de capital sobre el patrimonio, las familias podrían obtener un enganche sobre una casa más grande, más nueva o preferible (o, usar las ganancias líquidas para financiar el consumo actual). Por ahora, sin la capacidad de valuar el valor

de las casas existentes, para obtener un crédito contra ellas o para revenderlas, la riqueza en la forma de vivienda no se puede realizar y las familias están limitadas en su movilidad ascendente y geográfica.

Figura 2: Segmentación del Mercado de inventario de viviendas (estimaciones de 2003)⁶



⁶ El tamaño de cada segmento se calcula como un agregado de los segmentos del Mercado tradicional correspondientes, usando datos de Softec (2003) sobre el número y el valor de las unidades. Son estimados basados en información limitada y suposiciones y deben tomarse únicamente como aproximaciones. El primer nivel (escriturada, con servicios, con financiamiento privado) incluye a todas las unidades construidas en los segmentos Residencial y Residencial Plus y el 25% de las unidades Intermedias. El segundo nivel (escriturada, con financiamiento público) incluye el 75% de las unidades Intermedias y el 50% de las unidades Económicas. El tercer nivel (regularizada, auto-construida, con financiamiento en efectivo) incluye la mitad de las unidades Económicas y las unidades de los segmentos Social y Mínimo construidas hace más de 20 años (período promedio necesario para su regularización), aproximadamente el 15% de estos segmentos. El cuarto nivel incluye las unidades informales, auto-construidas, más nuevas, alrededor del 85% de los segmentos Social y Mínimo. El tamaño de los niveles variará de acuerdo con los cambios en estos supuestos.

AGENDA DE ACCIONES

El sector vivienda de México está pasando por una transformación sobresaliente, ayudada por condiciones económicas favorables, un liderazgo innovador de las organizaciones clave y el apoyo de la voluntad política. Sin embargo, el sistema de vivienda de México enfrenta varios retos difíciles, que incluyen la falta de información para tomar las decisiones de políticas e inversiones que se necesitan. Para atender estos retos, recomendamos que un grupo de expertos de la industria, extraídos de los sectores público y privado, convoque a una serie regular de foros y produzca un reporte anual sobre el estado de la vivienda en México.

Convocar a un foro regular y producir un reporte anual

Si se celebra un foro regular, abierto a quienes hacen las políticas, miembros de la industria, instituciones académicas, organizaciones de apoyo y al público en general, se tendrá la posibilidad de discutir los problemas críticos que enfrenta el sector vivienda. Los propósitos específicos de este tipo de foros serían presentar nueva información que llene algunos de los vacíos de datos, ya mencionados; identificar e investigar temas de interés o de preocupación más amplios; participar en una discusión franca de los problemas críticos.

La producción de un informe anual sobre *El estado de la vivienda en México* serviría a varios fines. Aunque existen muchos reportes que se concentran en diversos aspectos del sector vivienda de México y que se puede encontrar un sinnúmero de datos en formato sin procesar, el objetivo específico de este reporte es presentar información pertinente en un formato conciso, legible que sea accesible a un público vasto. Esencialmente, el reporte hablaría de cómo están trabajando los segmentos clave del mercado, de los problemas particularmente sobresalientes en el año dado y de cómo han cambiado las condiciones con el tiempo. Este reporte presentaría información fehaciente y no recomendaciones sobre políticas específicas; identificaría los límites del terreno común que acordarían las diversas partes y perspectivas en términos de la información base y los problemas que tiene el sector vivienda; colocaría la operación del sector vivienda dentro de un contexto más amplio de los temas económicos, políticos, demográficos y sociales de México; y reforzaría la importancia de estudiar y de invertir en el sector vivienda a los ojos de la industria privada, las entidades gubernamentales y el público en general.

Asociación pública y privada para supervisar el plan de acción

En 2001, el Presidente Vicente Fox creó el Consejo Nacional para la Vivienda, organismo que consta de 50 miembros consejeros, nombrados por el Presidente, con experiencia e interés en el sector vivienda. Todos los principales grupos interesados de las organizaciones de la industria de la vivienda tienen representación en el consejo. Además de las dependencias federales y estatales relacionadas con la vivienda y de los gobiernos municipales, el consejo incluye a desarrolladores, constructores de casas, instituciones hipotecarias privadas y académicos. Los miembros del Consejo se reúnen trimestralmente con el Presidente o su Jefe de Estado Mayor, quien preside la reunión.

Además, se asignan miembros a cuatro comités de trabajo que tratan del Financiamiento, Productividad, Crecimiento del Mercado, Tierra e Infraestructura. CONAFOVI proporciona la investigación y el personal de apoyo.

La existencia de una organización paraguas que viene de los sectores público y privado con una membresía tan diversa y el amplio campo del conocimiento del sector vivienda es un valiosísimo recurso para los tipos de conversaciones sostenidas y la difusión de la información que recomienda en este reporte. Cualesquier esfuerzos por coordinar el foro y producir un reporte anual no deberá duplicar ni la estructura ni los esfuerzos del Consejo, sino edificar sobre los recursos y relaciones que ya existen.

Recomendamos que el *Grupo de Trabajo para Información de la Vivienda* se cree de entre la membresía del Consejo. Para que el foro y el reporte no sean meramente un esfuerzo o gubernamental o de la industria privada, es fundamental que los sectores público y privado sean igualmente responsables del liderazgo de este grupo. Para que haya un equilibrio adecuado, el Comisionado de la CONAFOVI y Coordinador General del CIDOC estén de acuerdo en fungir como co-presidentes del Grupo de Trabajo para Información de la Vivienda. El Comité Ejecutivo de este grupo de trabajo debe estar conformado por las principales instituciones descentralizadas relacionadas con la vivienda (INFONAVIT, SHF, FOVISSSTE, FONHAPO) y por miembros de la industria privada (desarrolladores y prestamistas). El grupo deberá ser de un tamaño conducente al tipo de trabajo involucrado en la investigación de los temas pertinentes y la conformación de un reporte anual. Es más, debe tener recursos de personal y experiencia apropiados para identificar los asuntos estratégicos/clave, reunir la información faltante, analizar los datos y redactar el reporte. Se recomienda mucho la participación de empresas de consultoría locales o de académicos con un conocimiento íntimo del sector vivienda de México y de las organizaciones que estén en el consejo.

Una visión de la vivienda en México en los años por venir

Los mercados de casas en México en este momento están sufriendo una serie de transformaciones. Durante los últimos doce meses, mientras se hacía la investigación para este reporte, han ido evolucionando muchas de las piezas del sistema de vivienda mexicano y han cambiado su forma y su rumbo. Muchos de los retos y recomendaciones subrayados en este reporte ya están en marcha, especialmente en el sistema de financiamiento de la vivienda y, en menor grado, en la planificación del uso del suelo. Muchas de las reformas programáticas están claramente enraizadas en un diagnóstico similar de la situación al que llegó el equipo investigador del Joint Center for Housing Studies. El Presidente Fox expresó una visión atrevida con la producción de 750,000 casas nuevas para el 2006. Tan ambiciosa como sea esta meta, con el liderazgo continuo de las dependencias clave, los esfuerzos de colaboración de los sectores público y privado para atender los retos existentes y la difusión de información para que los procesos sean más transparentes y eficientes, se puede concebir que el sistema de vivienda de México podría extenderse más allá de la meta del presidente. Además de 750,000 casas nuevas, una visión comprehensiva del futuro abarca a muchas más familias con vivienda y servicios decentes, más riqueza acumulada y realizada a través de la venta de los bienes

El Estado de la Vivienda en México

(casas) y las comunidades serán más habitables mediante una mejor planeación y mejor infraestructura y servicios estatales y municipales.

INTRODUCCIÓN

Contexto del *Estudio del Estado de la vivienda en México*

Desde hace mucho tiempo en México se reconoce que la vivienda es un sector importante de la economía, no sólo por el valor monetario de los bienes físicos, sino porque contribuye a la productividad de los hogares y al bienestar socio-económico de las familias, zonas y ciudades. La meta del Presidente Vicente Fox, aumentar el financiamiento a 750,000 unidades por año para el 2006 es una declaración histórica de la política, que identifica la vivienda como una prioridad política y económica. En respuesta a este desafío, los participantes tanto del sector gubernamental como del privado en la industria actualmente están concentrando su atención en mejorar el desempeño de la industria y en aumentar la producción. De acuerdo con la CONAFOVI, en los últimos tres años, la producción y la inversión en vivienda han aumentado en casi un 45%.

En este momento México está bien posicionado para apalancar más ampliamente la vivienda. La presencia de condiciones macroeconómicas estables en la formación de capital interno y las mejores oportunidades comerciales con los Estados Unidos y Canadá bajo el TLCAN contribuyen, en su conjunto, a un ambiente económico favorable para la industria. El los mercados financieros internos, contar con mejor información de las condiciones del mercado y con mejores tecnologías para otorgar crédito ha dado como resultado costos más bajos y una mejor exactitud del manejo del riesgo. Las condiciones políticas y económicas hacen que estos tiempos sean maduros para re-enfocar y re-invertir en vivienda.

Los primeros pasos necesarios para hacer cambios en la política y en las decisiones de invertir incluyen una cuidadosa revisión de la condición actual del mercado y el establecimiento de metas a corto y largo plazos. El Joint Center for Housing Studies de la Universidad de Harvard llevó a cabo un estudio anterior, en 1997, sobre el estado de los mercados de la vivienda en México, que analizó datos del censo (INEGI) y de otras fuentes gubernamentales y describió los hallazgos actuales y el desempeño de la industria. Otros reportes más recientes, citados en el apéndice D, presentan y analizan los datos disponibles más pertinentes, en especial el Panorama anual General de la Vivienda en México de Softec y reportes ocasionales hechos por bancos de inversión. Así, la contribución de este estudio será concentrarse en barreras a las metas de expansión y diversificación a largo plazo; las áreas de interés particular son la necesidad de:

- Movilizar y apalancar el capital,
- Proporcionar la infraestructura de información para la eficiente asignación del capital
- Planear el desarrollo con efectividad y
- Apoyar a los segmentos del mercado de vivienda que actualmente están subdesarrollados

Lo que resta de esta introducción da algunos antecedentes de la importancia del sector vivienda para la economía más amplia y para las comunidades locales. La sección 1 de la parte I revisa la evolución histórica de los papeles que han tenido los programas públicos y los actores privados en el sector vivienda y habla de las consecuencias no deliberadas de las intervenciones en el pasado. La sección 2 presenta un panorama general de los mercados de la vivienda. La sección 3 hace una revisión de la estructura y las operaciones del sistema de financiamiento a la vivienda. La sección 4 discute las relaciones intergubernamentales y la planificación del uso del suelo. En la parte II del reporte, la sección 1 presenta problemas y recomendaciones para análisis y discusión futuros; la sección 2 resalta los vacíos de información; y la sección 3 esboza un proceso de discusiones continuas alrededor de estas cuestiones y la producción anual de un reporte sobre el estado del sector vivienda.

La vivienda impulsa el crecimiento económico

Los gobiernos nacionales y locales, las ONGs y los estudiosos del mundo desde hace mucho han reconocido que la vivienda es una industria que impulsa el crecimiento económico, pero apenas empieza a comprenderse la total contribución del sector a la economía general, al bienestar financiero y físico de las familias y comunidades y al funcionamiento eficiente de los mercados laborales locales y de los sistemas urbanos.

La vivienda es vehículo para la creación de riqueza. La propiedad de una casa es una fuente predominante de riqueza familiar en muchos países, especialmente para los propietarios de ingreso más bajo que con poca probabilidad tendrán otros bienes. El aumento del valor del bien subyacente aumenta el patrimonio de la familia; dicho aumento de la riqueza se puede realizar a través de la venta de la casa o, con productos crediticios apropiados, las familias también pueden acceder a esta riqueza pidiendo un crédito sobre la propiedad. Para que las familias se beneficien de la re-expresión del valor de sus bienes, tiene que haber un mecanismo que evalúe el valor de las propiedades, un mercado que funcione para facilitar la reventa de las casas que incluya escrituras seguras y aseguradas, así como información sobre los precios que se pagan en las operaciones del mercado que debe observarse libremente. En México, las restricciones sobre la reventa legal de las propiedades, incluyendo problemas con la escrituración y el traslado de dominio, el financiamiento y altos costos de la operación, llevan a un escaso volumen de transacciones legales y observables que, a su vez, hace difícil evaluar el valor de mercado de las propiedades. El aprovechamiento de la riqueza doméstica también requería tener acceso a productos crediticios sobre bienes patrimoniales –dado el alto nivel de mejoras que muestra el mercado de auto-construidas hay un fuerte interés en permitir a los propietarios solicitar créditos sobre ese patrimonio para que estos dineros puedan reinvertirse en sus casas existentes.

La actividad en la industria de la vivienda tiene un efecto multiplicador. A través de enlaces verticales y horizontales, la industria de la vivienda detona la actividad de otros sectores económicos. Fomenta la construcción, la manufactura de materiales de construcción, los pagos familiares sobre rentas, servicios públicos, el mantenimiento, la reparación y ampliación de las unidades existentes, así como los bienes y mobiliario

doméstico. Se reconoce el valor de la actividad de la construcción residencial en México. La medición probablemente sub-calcula su valor real porque algunas actividades relacionadas no se capturan en su totalidad, en especial, el ingreso por arrendamiento por medio de arreglos informales y gastos en mejoras y ampliación de las casas (tanto en el mercado formal como en el auto-construcción).

La inversión en viviendas arrendables es una fuente de generación de ingresos par alas familias. Tener una vivienda arrendable puede representar una fuente de ingreso para las familias de ingresos medios. En Estados Unidos, por ejemplo, la propiedad residencial arrendable es una forma común de invertir. Las pruebas anecdóticas sugieren que esta es también una fuente bastante común de ingreso en México, que incluye la renta de un cuarto dentro de la casa familiar, así como unidades habitacionales independientes. Los códigos de construcción y las herramientas financieras que permiten y fomentan la inversión en viviendas arrendables podrían aumentar las oportunidades de generar ingresos entre los pequeños inversionistas.

La vivienda da un lugar para instalar micro-empresas. Para las personas auto-empleadas y para los empresarios, la vivienda es un lugar desde el que se pueden hacer negocios. Por datos anecdóticos, dichos negocios familiares son comunes en México, en las áreas urbanas y rurales: pequeñas bodegas, talleres de reparación de autos, servicios de corte de pelo y pequeños negocios similares que frecuentemente operan desde las casas de los propietarios. De hecho, algunas viejas comunidades auto-construidas en la periferia urbana sirven como centros comerciales diversos e integrados y evita que las familias tengan que transportarse a gran distancia a los grandes centros de ventas al detalle del centro de la ciudad. Actualmente, la micro-empresa doméstica es ilegal bajo los programas de financiamiento de la vivienda, pero aparentemente se están cambiando las disposiciones para permitir algún desarrollo de uso mixto.

El financiamiento de la vivienda está íntimamente unido al sistema financiero más amplio. Puesto que la mayoría de las familias no puede adquirir casas a través de operaciones únicas en efectivo, la conversión de la demanda potencial a demanda efectiva requiere que las familias tengan acceso a capital prestado. La medida y la eficiencia de la infraestructura financiera afectan la capacidad que tienen las familias de comprar casas que valen más que su ingreso actual y sus ahorros. México ha desarrollado instituciones financieras cuyo propósito primario de financiar la vivienda, con lazos limitados con el resto del sistema financiero, pero algunas están recurriendo a los mercados de capital. Este período ofrece una estabilidad macro-económica relativa y más disponibilidad de capital global, creando así el potencial de tener más acceso al capital que en tiempos pasados.

Una vivienda segura, limpia, adecuada, produce una imagen positiva al mejorar la salud y el bienestar de las familias y las comunidades. La vivienda adecuada, que incluye el acceso a agua potable, sistemas de saneamiento y otros servicios urbanos, contribuye a una mejor salud y seguridad de los residentes. El ambiente familiar afecta la preparación y el desempeño de los niños en la escuela y la productividad de los trabajadores. El potencial de que la vivienda genere riqueza e ingreso constituye un

importante incentivo que motiva conductas económicas deseables, tales como mantener la condición física de las casas y la limpieza de la colonia y fomenta los esfuerzos de los residentes para monitorear los delitos en la vecindad.

Si se planea la ubicación de un nuevo desarrollo, se promueve el funcionamiento de los sistemas urbanos y de los mercados laborales. El uso del suelo predominante en las áreas urbanas es el residencial. Así, la ubicación y la condición de las casas existentes, así como los nuevos desarrollos, dan forma a los patrones físicos de crecimiento y declinación urbanos. La proximidad de las familias a los patrones y la disponibilidad de la infraestructura del transporte afectan la operación de los mercados laborales urbanos. La política hacia asentamientos auto-construidos más viejos (es decir, el reacondicionamiento de los servicios urbanos y la escrituración) establece incentivos que influyen en el comportamiento futuro de inversiones en casas. Algunas de las ciudades más grandes de México, en especial el Distrito Federal, están teniendo problemas con la distribución de las viviendas, el acceso al trabajo y los servicios y los costos para el ambiente y el tiempo de la expansión. Si se planean adecuadamente los desarrollos y se exige el uso del suelo designado, se puede disminuir la apariencia negativa de las casas en lugares inapropiados.

PARTE I: SISTEMA DE LA VIVIENDA EN MÉXICO

Sección 1: CONTEXTO HISTÓRICO DE LA VIVIENDA EN MÉXICO

Se puede tener un mejor conocimiento de la vivienda en México si se entiende la historia de la política y del financiamiento de la vivienda. En el sector vivienda, las decisiones y experiencias del pasado moldean el presente y el futuro.

1.1 Las políticas públicas del pasado dan forma al ambiente de hoy

Desde la Revolución Mexicana, la vivienda ha sido tanto una prioridad en las políticas del gobierno como un derecho constitucional. El apéndice B presenta una cronología de los sucesos significativos y las tendencias de la vivienda en México. La Constitución de 1917 estableció la obligación de los patrones de dar casa a sus trabajadores, como reacción a la presión de los inquilinos bajo la tenencia de la tierra feudal durante el siglo XIX.

La mayoría de las principales políticas públicas relacionadas con la vivienda han sido establecidas (y con frecuencia implementadas) por dependencias federales. El establecimiento del CONAFOVI en 2001 para coordinar los programas de vivienda a través de varias agencias federales y el sector privado, reitera el compromiso del gobierno federal de atender las necesidades y las condiciones de vivienda.

La mayor parte de los programas de financiamiento de la vivienda se han llevado a cabo a través de los patrones y se han dirigido a grupos específicos de trabajadores. El primer programa de ayuda para la vivienda, de 1926, se dirigió a empleados federales a través del Directorado de Pensiones Civiles y Jubilación. En 1947, el ISSSTE empezó a financiar más ampliamente la vivienda para empleados públicos. El programa más grande y que opera en la actualidad, el INFONAVIT, se estableció en 1972 para financiar y construir viviendas para trabajadores formales del sector privado a través de ahorros obligatorios de las empresas y los empleados.

El apoyo a la vivienda arrendable ha fluctuado considerablemente en los últimos cien años. El arrendamiento era la forma de tenencia más común durante la primera mitad del siglo XX, especialmente en las grandes ciudades. Las grandes casas particulares del centro del Distrito Federal, construidas inicialmente para familias ricas, que después fueron abandonadas cuando los ricos se mudaron hacia el poniente y el sur, se volvieron vecindades para las familias más pobres. En los 50s, la mayoría de los programas públicos apoyaban las viviendas para arrendamiento, incluyendo algo de financiamiento y desarrollo del IMSS y del ISSSTE. En 1942, el Presidente Manuel Ávila Camacho declaró la congelación nacional de rentas; este congelamiento puede revocado en un momento dado, aunque en el Distrito Federal duró varias décadas. Durante los 70s, se construyeron vecindades nuevas en viejos asentamientos irregulares. Desde entonces, se ha desarrollado poco la vivienda construida específicamente para ser arrendada y casi

todos los programas actuales de financiamiento de la vivienda están dirigidos a la propiedad.

Las viviendas auto-construidas en la periferia urbana crecieron con rapidez en los 50s y 60s, cuando ocurrió la migración rural a las urbes y creció la población de las ciudades. En la etapa temprana de la migración, los nuevos inmigrantes primero rentaban cuartos en las vecindades cerca de la ciudad central, después, al aumentar el número de miembros de las familias, la familia “compraba” y auto-construía su vivienda en la periferia. En decenios más recientes, con la declinación de las viviendas arrendables, los inmigrantes recientes se mudaron directamente a la periferia, algunas veces para vivir temporalmente con familiares antes de construir en terrenos adquiridos ilegalmente o simplemente no comprados.

Las políticas públicas del uso del suelo y la inversión en infraestructura han afectado el crecimiento centralizado del país. BANOBRAS se estableció en 1934 para financiar carreteras, servicios de transporte y urbanos, así como algún desarrollo residencial. El Distrito Federal recibió la gran mayoría de financiamientos para la infraestructura. El capital se volvió más dominante en la economía del país hasta los 70s, ayudado en parte por una participación desproporcionada de financiamiento público para vivienda e infraestructura. En los 80s, las tres ciudades más grandes –Distrito Federal, Guadalajara y Monterrey—desarrollaron problemas de congestionamiento como resultado de la inmigración continua de las áreas rurales. El programa Cien Ciudades, establecido en 1992, fomentaba el crecimiento de las ciudades de tamaño medio como polos regionales para distribuir el crecimiento fuera de las tres más grandes áreas metropolitanas. En el siglo pasado, el uso del suelo a nivel local también se volvió cada vez más descentralizado. En 1934, el Presidente Cárdenas redistribuyó 200,000 km². de tierras de los grandes terratenientes a consejos ejidales para contrarrestar el legado del siglo XIX de la propiedad concentrada. La reforma constitucional de 1983, descentralizó la autoridad para la planeación del uso del suelo y en 1997 se otorgó financiamiento para esta planeación y para infraestructura a las localidades.

1.2 Capital privado

1.2.1 El capital privado responde a consideraciones macroeconómicas y de políticas públicas

Puesto que el desarrollo y la adquisición de vivienda están tan ligados al más amplio sistema financiero, la evolución histórica de los mercados de vivienda naturalmente ha reflejado fluctuaciones en la macroeconomía y en los mercados de capital internos. En los 60s, con el flujo de capital por la venta de petróleo, los bancos comerciales tenían mucha actividad en el otorgamiento de créditos internos, que incluían créditos hipotecarios. Las altas tasas de inflación de los 70s desalentaron al capital privado y dejaron de ofrecer préstamos a largo plazo, con tasa fija, para vivienda. En 1982, bajo el gobierno del Presidente José López Portillo los bancos fueron nacionalizados por el gobierno federal y se les dieron cuotas requeridas para préstamos para casas de interés

social. Como parte de las reformas económicas generales, bajo el Presidente Salinas, los bancos se reprivatizaron en 1990. Al mismo tiempo, entró capital adicional a los mercados financieros mexicanos debido, en parte, a la reestructuración de la deuda bajo el Plan Brady auspiciado por Estados Unidos, así como a una gama de reformas a la privatización, el abatimiento de la inflación y la firma de tratados de libre comercio, tales como el TLC. Los bancos siguieron prestando a familias con ingresos relativamente altos, pero con la terminación de las cuotas, ya no contribuyeron con mucho para viviendas de interés social. Después de la crisis de 1994-1995, surgieron las SOFOLES como instituciones financieras especializadas, dedicadas a créditos relacionados con la vivienda.

1.2.2 Legado de la crisis del peso de 1994-1995

La crisis del peso a fines de 1994, efectivamente empujó al capital privado para que saliera del mercado de la vivienda en México. Debido a la experiencia previa con la alta inflación, la mayoría de los productos hipotecarios se indizaron a la inflación y al salario mínimo (Hipotecas de Doble Indización). Conforme se depreciaba el peso, las tasas de interés subieron al cielo, aumentando los valores de los créditos. Al mismo tiempo, el colapso de la economía dejó sin trabajo a muchas familias y se redujeron los ingresos familiares. La combinación de la escalación de los pagos y los ingresos decrecientes dio como resultado tasas extremadamente altas de morosidad en los pagos de créditos vigentes (alrededor del 80%). A pesar de varios intentos por reestructurar la deuda, la cartera de créditos bancarios perdió casi el 50% de su valor. En los años inmediatamente posteriores a la crisis del peso, los bancos se salieron de los créditos hipotecarios: los bancos emitieron un 54% de préstamos hipotecarios por valor en 1994, pero sólo 6% en 1997. Aún ahora, casi un decenio después del evento inicial, los bancos apenas han vuelto a entrar al sector vivienda. El más, después de esta experiencia negativa con los bancos como prestamistas directos, muchos que solicitan créditos todavía titubean si deben o no solicitar créditos bancarios.

1.3 Hallazgos clave

Como se demuestra en esta sección, las intervenciones del pasado en la política se han hecho para fines específicos, en respuesta a los ambientes macroeconómico y político del momento. Sin embargo, al cambiar esas condiciones, muchas políticas resultan en consecuencias no intencionales que restringen la operación y el crecimiento del mercado después del hecho. En especial, el dominio de los programas de financiamiento público, con sus correspondientes regulaciones, han impuesto restricciones en la operación de los mercados de vivienda que pudieran ser un obstáculo a la entrada de capital privado ahora que se han atendido los retos macroeconómicos. La participación del sector público en los mercados siempre es un difícil acto de equilibrio entre la necesidad de estímulo y la regulación y la potencial salida forzosa del capital y el empresariado. Casi todos los programas de vivienda anteriores estaban dirigidos a empleados del gobierno federal o a trabajadores asalariados del sector formal. Estas instituciones no están equipadas para atender al inmenso resto de la fuerza laboral, especialmente a las familias de bajos ingresos con tenues relaciones con el mercado laboral formal. Las fluctuaciones macroeconómicas han hecho que salga el capital privado y que entre el gobierno en

forma de programas explícitamente diseñados para llenar los huecos que tienen el financiamiento y la construcción, creados por la salida del sector privado.

Las políticas públicas han llevado al subdesarrollo de algunos segmentos del mercado. El enfoque de la mayoría de los programas de construcción nueva ha desviado la atención de las necesidades y oportunidad del inventario existente, mucho más grande, ha sesgado la dirección del crecimiento urbano de la periferia y ha aumentado la congestión urbana (en las ciudades más grandes por lo menos). Desde la Revolución, el clima legal ha favorecido a los inquilinos y no a los propietarios (para corregir la propiedad de la tierra tan concentrada y el abuso de los terratenientes en el siglo XIX). Una combinación de amparos, que incluyen el congelamiento periódico de las rentas, y la falta de financiamiento han dado lugar a un mercado de arrendamiento subdesarrollado. En la medida en que la vivienda arrendable funcione como sustituto de la vivienda auto-construida, el descuido de las arrendables ha contribuido a los problemas de los asentamientos ilegales.

Una buena parte de la ayuda para vivienda del gobierno federal ha sido muy centralizada, para atender al Distrito Federal (en parte, como función de la elegibilidad de los empleados). En los últimos 15 a 20 años se ha descentralizado el financiamiento a otras ciudades y a las áreas rurales. Las ciudades más grandes sufren los costos de la congestión y las disparidades entre ciudades en relación con la vivienda y la calidad de los servicios. El gobierno ha construido viviendas directamente a través de muchos programas. Apenas tomó un papel indirecto al otorgar financiamiento, primero, a los desarrolladores del sector privado y, después, a los compradores de casas. La transición de créditos asignados a los desarrollos para que atraigan a los compradores ha hecho que sea difícil estimar la demanda local y ha llevado a desequilibrios entre la oferta y la demanda. Las reglas del INFONAVIT para limitar el otorgamiento de varios créditos por familia limitan su movilidad, o, por lo menos, las operaciones registradas en el mercado y la renta de unidades. La regularización de los asentamientos informales y el reacondicionamiento de la infraestructura crean incentivos para que se creen nuevos asentamientos adicionales.

1.4 Carpe diem: Direcciones futuras de la política

Las condiciones macroeconómicas y políticas de este momento son favorables para reestructurar y hacer crecer el mercado. El gran interés que el gobierno del Presidente Fox tiene en este sector, apreciado por la meta de aumentar la producción que ha fijado, su establecimiento del CONAFOVI y el Consejo Nacional de la Vivienda encargado de supervisar la política y la emergencia de la SHF como banco de desarrollo, indican la presencia de la voluntad política para que haya progreso.

Este estudio demuestra que hay un compromiso en una amplia sección transversal de las organizaciones públicas y privadas de realizar el potencial máximo de la vivienda en México. Varias de las dependencias públicas clave, en especial el INFONAVIT y la SHF, recientemente llevaron a cabo reformas internas hacia una política más orientada por el mercado. Es más, a pesar de la ausencia continua de los bancos, las SOFOLES han

El Estado de la Vivienda en México

surgido como un segmento substancial para otorgar créditos y atender a las familias de ingresos bajos y medios.

Una mayor disponibilidad y movilidad del capital global ofrecen nuevas oportunidades para invertir, la mejora de la infraestructura financiera interna (incluyendo el monitoreo de los créditos) y la disponibilidad de mejor información refuerza la capacidad que tienen los prestamistas para manejar el riesgo. Este es un momento de madurez para volver a pensar en las metas y el potencial del mercado de la vivienda en México.

Sección 2: VIVIENDA Y MERCADOS DE VIVIENDA

Un análisis de la vivienda y de los mercados de vivienda de México revela varias fortalezas y debilidades. La población de México es grande, joven y crece tanto en tamaño como en ingreso, trayendo consigo una fuerte demanda continua de vivienda. Sin embargo, los bajos ingresos de muchas familias, la dificultad de documentar los ingresos de los trabajadores informales, la ubicación de muchas familias en las áreas rurales, hacen difícil atender a estas familias a través del sistema actual de construcción formal de casas nuevas.

El inventario actual representa un valor considerable, que todavía está por ser aprovechado en su totalidad para mejorar o ampliar las casas, o para otros fines. Aún así, muchas casas existentes se están envejeciendo y necesitan reparaciones y el mercado formal de arrendables y los mercados de vivienda secundaria están subdesarrollados. Es más, la falta de información detallada y algunos cambios recientes en el financiamiento han causado algunos desequilibrios locales de la oferta y la demanda. El reto más significativo de la operación de los mercados de vivienda sigue siendo la presencia de un gran sector informal; este sector proporciona vivienda para muchas familias, pero también crea apariencias externas negativas.

2.1 Inventario existente

El inventario existente de viviendas en México representa una inversión anterior substancial; se calcula que hay 24 millones de unidades habitacionales en el país, con un valor, en términos generales, de 1.1 billones de pesos (110 mil millones de dólares). Como se muestra en el *anexo 1*, a continuación, más o menos dos terceras partes de las unidades están en los tres segmentos inferiores del mercado, pero la mitad del valor se concentra en las casas del extremo de altos ingresos, en los segmentos Medio, Residencial y Residencial Plus.

Anexo 1 El inventario existente tiene un valor substancial (2003)

	Rango de precio (000s pesos)	Precio promedio (pesos)	Precio (MW equivalentes)	No. de unidades (millones)	Valor (miles de millones de pesos)
Mínimo	<80	79,000	5.4 MW	1.85	\$14.6
Social	80-200	151,000	10.4 MW	7.17	\$108.1
Económico	200-380	217,000	14.9 MW	6.46	\$139.9
Medio	380-1,000	\$568,000	39.0 MW	6.96	\$395.2
Residencial	1,000-2,000	\$1,230,000	84.6 MW	1.18	\$145.4
Residencial plus	>2,000	\$3,628,000	249 MW	0.81	\$292.8
Total				24.43	\$1095.9

Fuente: Softec 2003

El valor substancial contenido en el inventario de casas existentes no está muy apalancado. Sólo el 12.6% del inventario de casas está hipotecado en este momento. De hecho, sólo el 25% ha sido hipotecado alguna vez. Aunque la porción de casas con financiamiento ha aumentado en los últimos diez años, la proporción general es bastante baja.

El inventario de casas existentes es un activo substancial que podría aprovecharse para tener más liquidez. El valor del inventario libre de gravamen se estima en 960 mil millones de pesos.

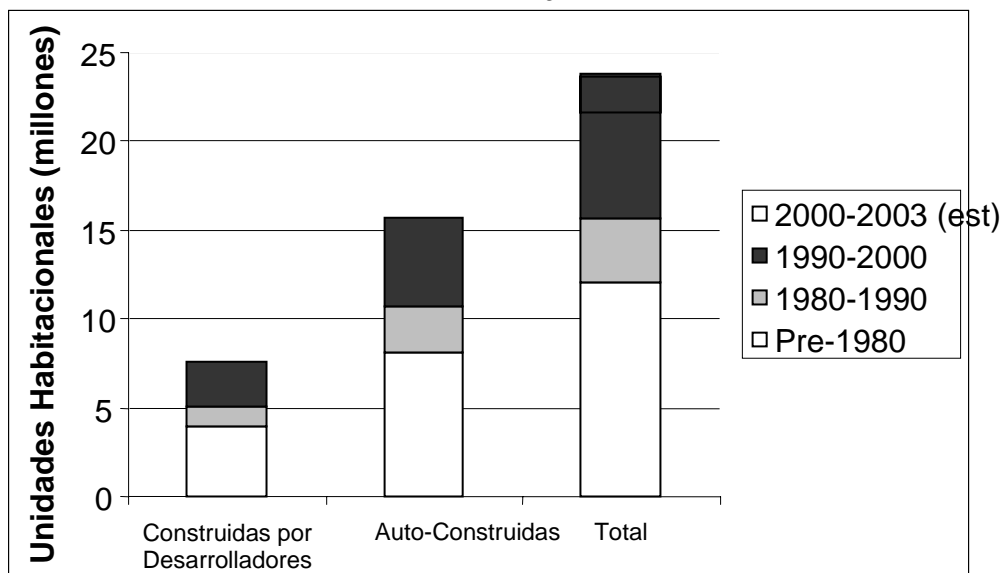
Anexo 2 Inventario que no está muy apalancado (1984-2003)

Año	Total propietarios (millones)	Sin financiamiento	Con financiamiento	Porción financiada
1984	9.7	9.1	0.6	6.6%
1989	11.9	11.0	0.8	6.9%
1992	13.7	12.8	0.9	6.6%
1995	15.5	14.0	1.6	10.0%
2003	16.8	14.6	2.2	13.0%

Fuentes: JCHS 1997, BBVA 2003

Aunque son escasas las mediciones directas de la edad de las unidades habitacionales, como indica el *Anexo 3*, el 32% del inventario tiene más de 20 años. La edad es de interés particular cuando se trata de casas construidas con materiales no duraderos, como es común en las casas auto-construidas, especialmente en las zonas rurales. Aún las casas hechas de materiales sólidos necesitan mantenimiento y reacondicionamiento después de 20 años.

Anexo 3 El inventario existente está envejeciendo (1980-2003)



Fuente: Cálculos de JCHS, datos de Softec 2003

El Estado de la Vivienda en México

Debido al envejecimiento y a la mala construcción, una gran proporción del inventario necesita ser remplazado o mejorado considerablemente. Existe relativamente poca información disponible sobre la calidad del inventario existente. La fuente primaria de datos es el censo que se levanta cada 10 años, que reporte el número y tipo de cuartos de la casa, la disponibilidad de servicios urbanos y el tipo de materiales usados para construir los muros, pisos y techos. Los datos recopilados no permiten que se haga una evaluación de la calidad de la construcción ni de los servicios urbanos, ni dan información sobre las condiciones de la colonia. Es especialmente difícil encontrar estimaciones fiables del tamaño, ubicación y condición de las unidades auto-construidas, incluyendo a aquéllas que están en asentamientos más viejos y regularizados.

En 1997, el reporte del Estado de la Vivienda en México, elaborado también por el Joint Center for Housing Studies, desarrolló un índice comprehensivo de la calidad de las viviendas, usando los datos disponibles en la muestra del uno por ciento del Censo de Población y Vivienda de 1990. El índice de la calidad clasifica a las unidades habitacionales en cuatro categorías: las que necesitan ser remplazadas o mejoras significativas, las que requieren una cantidad moderada de mejoras, las que necesitan mejoras menores y las que no tienen problemas observables. El *apéndice D* describe en detalle la metodología que se usó para construir este índice y las definiciones de las cuatro categorías.

El *Anexo 4* muestra el número y la proporción de casas que caen en cada categoría. “Se estima que en el 2000, 756 mil hogares requieren de una vivienda nueva para disminuir el hacinamiento. Adicionalmente, el rezago habitacional, implica que dos millones 42mil viviendas requieren rehabilitación y/ o ampliación, y que 438 mil casas deben repararse. En suma el rezago de 4 millones 291 mil acciones se divide en 1 millón 811 mil unidades nuevas, y en 2 millones 480 mil unidades que requieren rehabilitares, mantenerse o ampliarse”

Anexo 4 Inventario que necesita mejoras (2000)



Fuente: Dirección General de Práctica y Fomento a la Vivienda SEDESOL. Programa Sectorial de Vivienda 2001-2006. CONAFOVI.

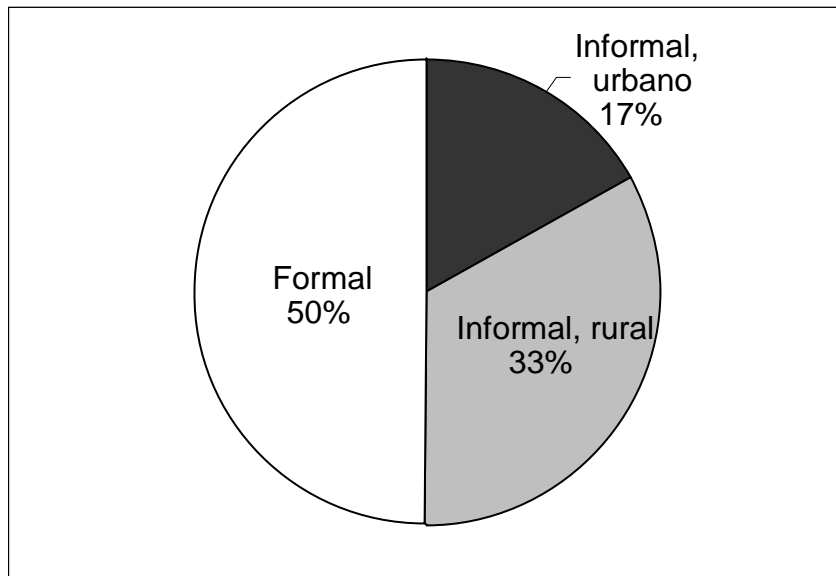
Como podría esperarse, dado el grado de diferencia en la urbanización y el ingreso de un estado a otro, hay una considerable variación entre estados de la condición del inventario de vivienda. En los estados de Chiapas, Guerrero y Oaxaca –muy rurales—más del 30% del inventario necesitaba reemplazo o mejoras significativas. No sorprende que las viviendas del Distrito Federal tienen las mejores condiciones, de las que menos del 1% necesitan ser reemplazadas y más del 56% no reportan problema alguno. En el *apéndice C* se indica el porcentaje del inventario, en cada categoría, por estado.

2.2 Viviendas auto-construidas

Las viviendas auto-construidas totalizan, a grandes rasgos, el 50% de las casas de reciente construcción en México y casi dos tercios del inventario existente, aunque los informes oficiales dedican muy poca atención al análisis de este segmento vital del mercado. Hay muy poca información sobre el mercado auto-construido, y, por lo tanto, es difícil estimar el tamaño exacto del mercado, el rango de ingresos de las familias atendidas, o la condición de las casas en asentamientos irregulares. Una familia levanta una casa auto-construida, usualmente con la ayuda de la familia cercana, no tiene escritura liberada y no está formalmente conectada a los servicios urbanos y se financia, primordialmente, con efectivo. El efectivo se usa para comprar materiales de construcción y para que alguna persona que sabe de diseño y construcción le preste ayuda técnica. El terreno puede estar subdividido y lo venden los propietarios legales (tales como ejidatarios), pero la venta no se registra ni se transfiere el dominio. Estas ventas evitan el pago de impuestos y honorarios y hay algunos terrenos que no se pueden vender legalmente. Por otro lado, las familias pueden ocupar el terreno y desarrollarlo, para después negociar con el propietario post facto la venta (o el otorgamiento por parte de los gobiernos municipal, estatal o federal).

Es importante considerar por qué hay demanda de las casas auto-construidas, qué beneficios dan y qué costos imponen. La demanda de vivienda auto-construida se puede desglosar, a grandes rasgos, en los siguientes submercados: trabajadores informales, residentes de pequeños poblados y zonas rurales, trabajadores urbanos de bajos ingresos y personas que sin contar con un apoyo institucional construyen su vivienda. Como se indica en el *Anexo 5*, prácticamente dos terceras partes de todas las casas auto-construidas están en áreas rurales.

Anexo 5 El segmento del Mercado de casas auto-construidas es grande pero desconocido (2003)



Fuentes: Softec 2003, Banco Mundial 2002b, SEDESOL 2001

No fue sino hasta que las SOFOLES recientemente comenzaron a dirigirse a ellos, los trabajadores informales de ingresos bajos o los auto-empleados no eran elegibles para los programas de créditos formales. A menos de que sus ingresos fueran lo suficientemente altos como para calificar para un préstamo bancario (especialmente difícil debido a la escasez de préstamos bancarios de los últimos 10 años), estas familias no podían comprar una casa que necesitara financiamiento. Las viviendas progresistas tienen un propósito valioso, ya que permiten a las familias comprar los materiales dependiendo de su ingreso y de los ahorros en efectivo que tengan (la compra de materiales de construcción, tales como concreto, ladrillos o aparatos domésticos es una buena forma de ahorrar, considerando los problemas inflacionarios del pasado). La ampliación de créditos con criterios de reaseguro apropiados para los trabajadores informales debe reducir la demanda de viviendas auto-construidas entre este grupo de la población, especialmente para las familias auto-empleadas con ingresos más altos.

Considerando el aspecto económico de las viviendas construidas por desarrollo, discutidas en más detalle en la *sección 2.6*, es probable que siga habiendo demanda de casas auto-construidas en las áreas rurales. Además, hay demanda de terrenos ilegalmente subdivididos —sin escriturar y sin acceso a los servicios urbanos— porque son más baratos que los lotes con servicios y escriturados. La *sección 4* de este informe trata de algunos problemas de la planificación y aplicación del uso del suelo que contribuyen al mercado para que el terreno se venda ilegalmente.

Las viviendas auto-construidas forman un segmento activo del Mercado en México que da vivienda a muchos, pero como no se planea y a menudo están en terrenos no escriturados, imponen una apariencia externa negativa en las áreas circundantes. Como indica el análisis de la demanda, sin la opción de la vivienda auto-construida, muchas familias de ingresos bajos o moderados, tanto de las áreas rurales como urbanas, no podrían pagar ninguna casa. Sin embargo, sería preferible que la auto-construcción de casas ocurriera junto con la planeación adecuada del uso del suelo, sobre terrenos escriturados legalmente y con más acceso al financiamiento formal y a los servicios urbanos.

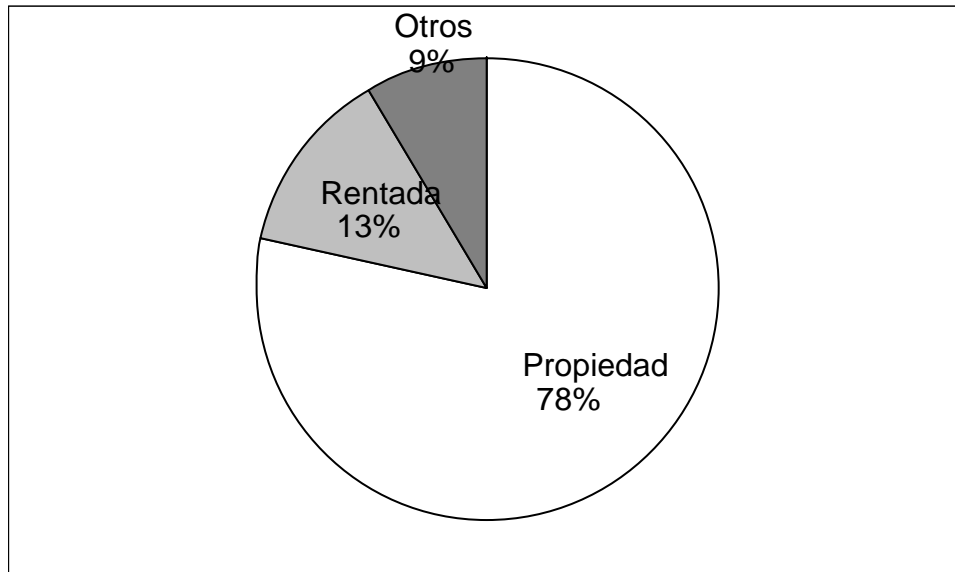
2.3 Mercado de la vivienda secundaria

El inventario de casas existentes representa una inversión anterior considerable en vivienda; sin embargo, la falta de financiamiento para las casas existentes inhibe al mercado de la vivienda secundaria. La falta de información sobre las ventas hace difícil valorar las casas. Si no se cuenta con mecanismos precisos para determinar el valor de las estructuras existentes, los propietarios no tienen certidumbre de su riqueza total y los prestamistas tienen renuencia de prestar. Los obstáculos al financiamiento (discutidos en la sección 3) actualmente han restringido las operaciones legales –como anécdota, hay mucha compra-venta de casas, pero sin traslado de dominio ni transferencia de hipoteca. El nuevo ocupante paga mensualmente al propietario anterior y quien tiene el crédito el monto de la hipoteca, que el propietario oficial a su vez le paga a quien otorgó el crédito. Esta falta de transparencia inhibe tanto el movimiento de las familias como la observación del verdadero funcionamiento de los mercados de vivienda. Una área adicional para que haya crecimiento dentro del inventario existente es la disponibilidad de financiamiento para ampliación o mejoras de las casas; en vista de la demanda observada de vivienda progresiva, parece razonable suponer que muchas familias preferirían invertir en mejoras que aumentarían el valor de su propiedad y se adaptarían a los cambios en tamaño de la familia y su ingreso.

2.4 Mercado de arrendamiento

El énfasis primario de política de vivienda de México, por lo menos en los últimos 30 años, ha sido la propiedad de la casa y con éxito considerable: casi el 80% de las familias son propietarias de su casa, como se muestra en el *Anexo 6*. Parece que hay una gran demanda de ocupación del propietario. Sin embargo, las casas para arrendamiento son una opción de menor costo y ofrecen flexibilidad, especialmente a las familias jóvenes y a los trabajadores móviles. Lo que es más, si se es propietario de una casa para renta, se tiene otro medio de generar ingreso familiar y es una forma popular de invertir en muchos países. La evidencia anecdótica sugiere que hay demanda tanto para vivir en casas arrendadas como para ser propietarios de ellas. Pero la falta de financiamiento, las protecciones a los inquilinos, las restricciones regulatorias y los altos retornos sobre la inversión en otros bienes ha llevado a un subdesarrollo del mercado de arrendamiento.

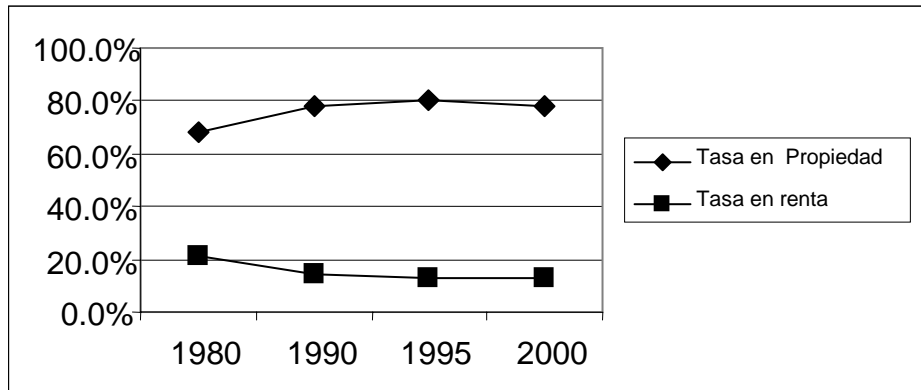
Anexo 6 El Mercado de arrendamiento formal es reducido (2000)



Fuente: BBVA 2003

Quizás las familias prefieran vivir en viviendas arrendadas, si anticipan mudarse, por ejemplo, los trabajadores jóvenes o los que trabajan en industrias que operan de acuerdo con los ciclos del negocio. La evidencia histórica (Ward, Barragán) sugiere que a mediados del siglo XX, los inmigrantes recientes de las áreas rurales a las ciudades preferían vivir primero en viviendas rentadas cerca del centro de la ciudad para, después, mudarse a casas auto-construidas en la periferia. Aunque el índice de urbanización se ha desacelerado, todavía hay movimiento de las áreas rurales que se podría acomodar en casas arrendables de bajo costo. Ahora, muchas parejas jóvenes prefieren vivir con la familia, retrasando a veces el matrimonio hasta que puedan conseguir una hipoteca para una unidad de construcción reciente. Si el mercado de arrendamiento se expandiera, se podrían formar familias sin que se tuvieran que desarrollar nuevas unidades. La demanda de ser propietario de una casa para arrendamiento depende en gran medida del retorno sobre la inversión, en relación con otros tipos de bienes. El alto retorno sobre los valores gubernamentales (TIIES) ha hecho que en los últimos tiempos las casas arrendables sean una inversión relativamente poco atractiva, lo que contribuye a la reducción en la participación de las rentas, como se muestra en el *Anexo 7*. Es más, las reglas del programa (INFONAVIT) prohíben ahora la renta de las propiedades.

Anexo 7 La porción de las rentas ha declinado, 1980-2000

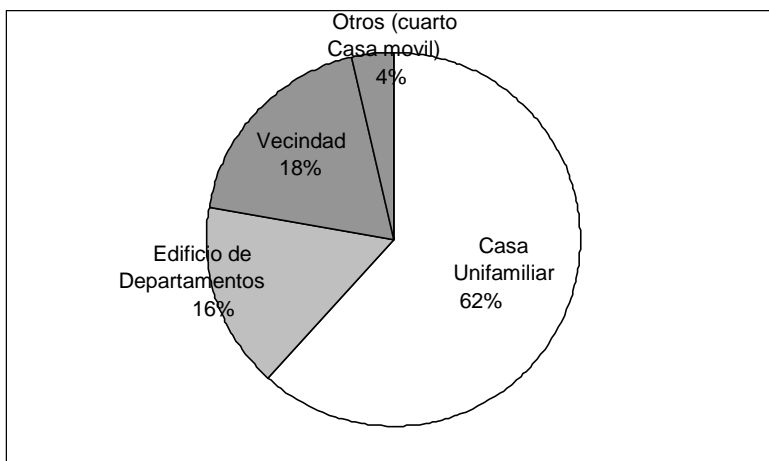


Fuentes: JCHS 1997, BBVA 2003

La variedad de tipos de vivienda dentro del Mercado de arrendamiento, que se muestra en el *Anexo 8*, demuestra los tipos de vivienda alternativos que se usan para renta. La evidencia anecdótica sugiere que muchas familias prefieren rentar un cuarto –de hecho, muchas construyen sus casas con cuartos con la intención de rentarlos a terceros.

En la actualidad hay muy poco financiamiento disponible, para construcción de vivienda arrendable o para la compra individual de propiedades; la SHF ahora está ofreciendo préstamos a través de las SOFOLES para la compra de arrendables. Finalmente, el ambiente legal de México ha ofrecido tradicionalmente fuertes protecciones a los inquilinos contra los propietarios o congelamiento ocasional de rentas; estos dos factores hacen que la inversión sea menos atractiva para los arrendadores potenciales.

Anexo 8 Variedad de tipos de vivienda para renta (2000)



Fuente: Cálculos de JCHS, datos del INEGI 2000

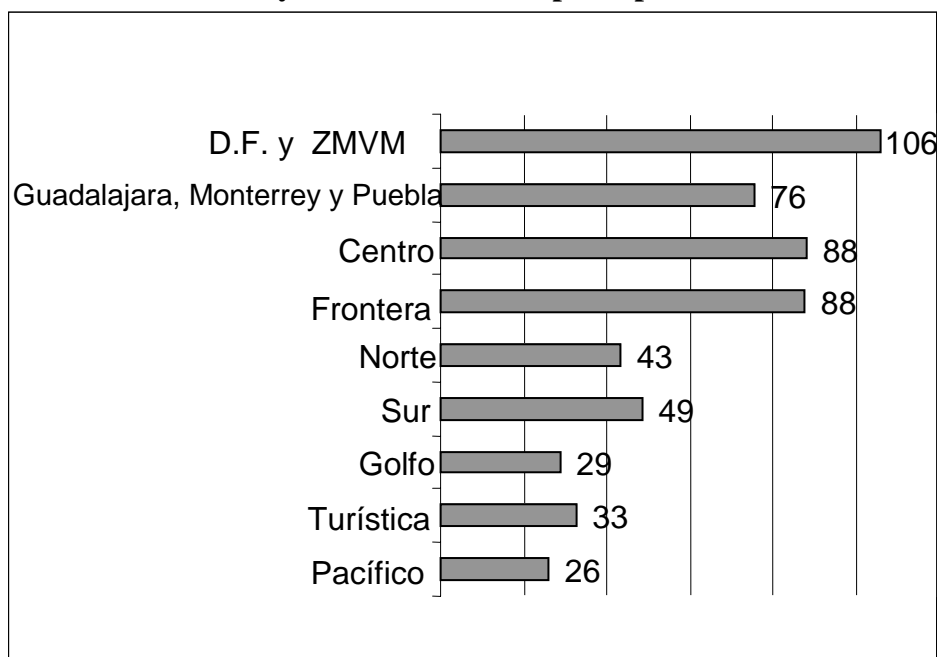
2.5 Demanda

La demanda potencial de vivienda fundamentalmente está impulsada por la distribución geográfica y las expectativas demográficas del crecimiento poblacional. El ingreso y el ahorro familiar, junto con el acceso al financiamiento, convierten la demanda potencial a demanda efectiva.

2.5.1 Distribución geográfica

En una gran parte del siglo pasado, el crecimiento poblacional se ha concentrado en las cuatro ciudades más grandes de México –Distrito Federal, Monterrey, Guadalajara y Puebla. Como se muestra en el *Anexo 9*, estas cuatro ciudades todavía contribuyen, y con mucho, al mayor número de familias nuevas; se espera que el área metropolitana del Distrito Federal, por sí sola, crezca en más de 106,000 familias en 2004. Entonces, la gran parte de los desarrollos de nuevas viviendas probablemente ocurrirá en estas grandes ciudades.

Anexo 9 La mayor demanda en los principales centros urbanos (2004)⁷

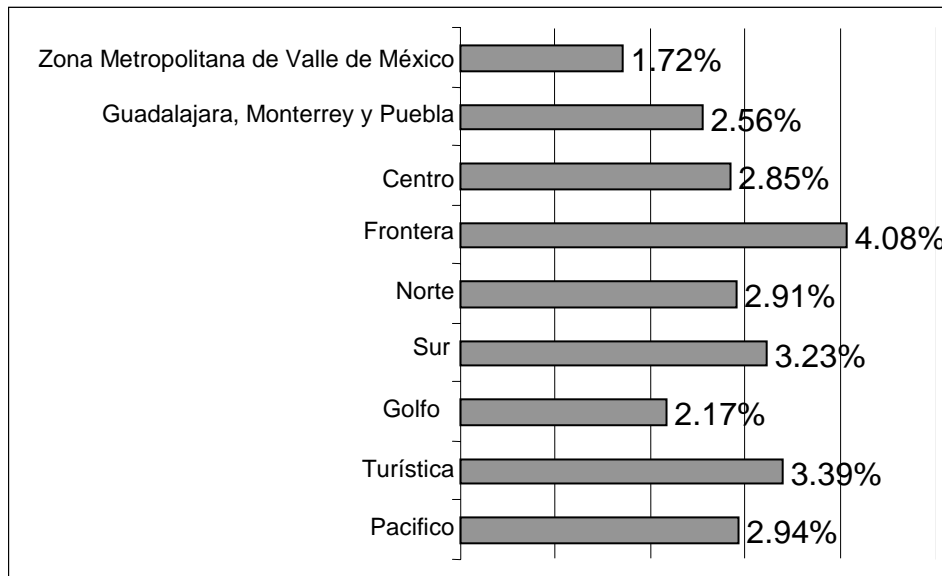


Fuente: Softec 2003

⁷ Miles de familias nuevas en las 80 ciudades más grandes. La frontera incluye ciudades en Baja California, Chihuahua, Coahuila, Sonora y Tamaulipas. El Centro incluye ciudades en Aguascalientes, Durango, México, Guanajuato, Hidalgo, Michoacán, Querétaro, San Luis Potosí y Zacatecas. El Golfo incluye ciudades en Puebla, Tlaxcala y Veracruz. El Norte incluye ciudades en Chihuahua, Coahuila, Sonora y Tamaulipas. El Pacífico incluye ciudades en Colima, Jalisco, Nayarit, Sinaloa y Sonora. El Sur incluye ciudades en Campeche, Chiapas, Guerrero, Morelos, Oaxaca, Quintana Roo, Tabasco y Yucatán. Turístico incluye La Paz, Acapulco, Puerto Vallarta, Cuernavaca, Cancún y Mazatlán.

Algunas de las ciudades de tamaño medio están experimentando tasas de crecimiento bastante rápidas, especialmente las de la zona central, las que están en la frontera de México con Estados Unidos y a lo largo de las áreas turísticas de las costas.

Anexo 10 Tasas de crecimiento rápidas fuera de las grandes 4 (2003)⁸



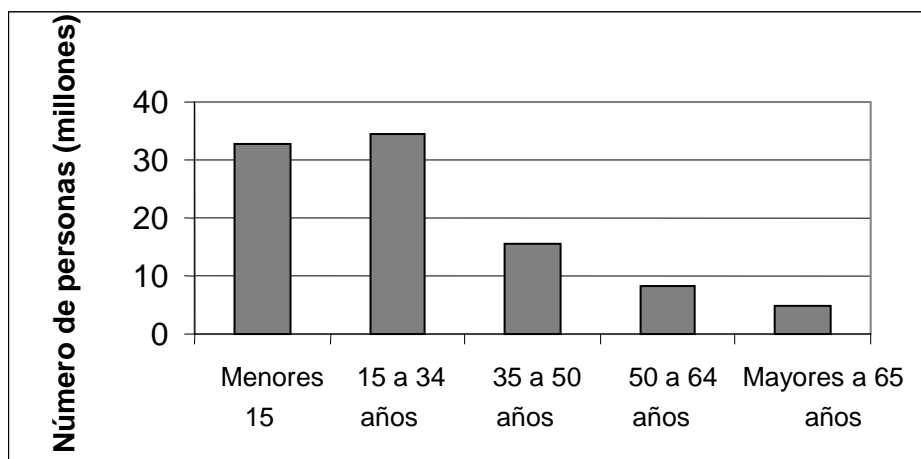
Fuente: Softec 2003

2.5.2 Demografía

Virtualmente todos los estudios sobre la vivienda en México subrayan los principios de la demanda: una población grande y en crecimiento dominada por jóvenes. De acuerdo con el Censo del año 2000, México tiene una población de 97.3 millones de habitantes en 21.5 millones de familias. La población creció a una tasa anual del 1.8% de 1990 a 2000. En particular, la juventud relativa de la población sostiene una fuerte demanda de vivienda; la edad mediana es 22 años y el segmento de la población que crecerá con más rapidez en los próximos 20 años es la del grupo etáneo de entre 25 y 50 años. Se espera que la formación de nuevas familias sea de 700,000 a 800,000 por año durante los próximos 20 años, lo que da una necesidad estimada en 750,000 unidades nuevas anualmente.

⁸ Tasa anual promedio de crecimiento del número de familias, 2000-2004.

Anexo 11 Una población joven implica un rápido crecimiento del número de familias (2001)



Fuente: Sedesol 2001

2.5.3 Ingreso y ahorro

Aunque estas tendencias demográficas sin duda representan una fuerte demanda potencial de vivienda, no se traducen directamente a demanda efectiva. El actual sistema obligatorio de pensiones crea un gran “pool” de ahorros designado para adquisición de vivienda, para los trabajadores que califiquen. El otorgamiento de préstamos a través de los planes de pensión también alivia las dificultades usuales de documentar el ingreso. Sin embargo, la distribución del ingreso, tan desigual, restringe bastante la demanda real.⁹ Sin embargo, puesto que la mayoría de las familias cuentan con varios trabajadores asalariados, sólo el 25% de las familias tienen un ingreso familiar de menos de dos salarios mínimos. Es probable que la demanda sea más fuerte en las 80 ciudades más grandes (con una población de 100,000 o más) que representan la vasta mayoría del mercado de vivienda; los ingresos en estas ciudades son un poco más altos, ya que más del 50% de las familias ganan más de \$8,500 dólares anuales. Además del ahorro para la jubilación obligatorio, hay muy poca información disponible sobre el monto y la ubicación de los ahorros familiares. Muchas familias no tienen relaciones con instituciones financieras formales, limitando así el monto de ahorros disponibles para

⁹ Se debe advertir sobre la fiabilidad de los datos del ingreso. Hay una diferencia considerable sobre la precisión de estos datos y la dirección, si es que existe. Se han hecho críticas de que las encuestas oficiales sobre-estiman y sub-estiman el ingreso de los pobres, y que, de cualquier manera, el ingreso monetario puede no ser el mejor indicador del poder adquisitivo (ya que no incluye pagos –hechos y recibidos—en especie). Las encuestas sobre los gastos indican que si no se reporta el ingreso total, también esto puede ser un problema serio en la parte superior de la distribución. Ofrecemos estos datos como los estimados disponibles más frecuentemente citados, pero reconocemos que pueden no ser totalmente exactos.

enganche. Los círculos del ahorro informales (cajas de ahorro) son relativamente pequeños; participan en ellos alrededor de 100,000 familias a nivel nacional.

Anexo 12 La distribución del ingreso impulsa la demanda (2002)

HOGARES A NIVEL NACIONAL POR MULTIPLOS DE LOS SALARIOS MINIMOS GENERALES SEGUN LA COMPOSICION DEL INGRESO TOTAL TRIMESTRAL (MILES DE PESOS)

MULTIPLoS DE LOS SALARIOS MINIMOS GENERALES	INGRESO TOTAL		INGRESO TOTAL			
			INGRESO CORRIENTE		PERCEPCIONES FINANCIERAS	
	HOGARES ^a	INGRESO	TOTAL HOGARES ^a	INGRESO	Y DE CAPITAL TOTALES HOGARES ^a	INGRESO
INGRESO TOTAL	24,650,169	655,971,630	24,650,169	623,904,504	4,963,769	32,067,126
0.00 A						
1.00	690,730	1,862,671	690,730	1,834,393	97,266	28,278
1.01 A						
1.50	1,170,455	5,201,343	1,170,455	5,130,326	162,024	71,017
1.51 A						
2.00	1,343,773	8,252,685	1,343,773	8,095,272	255,151	157,413
2.01 A						
3.00	3,352,468	29,514,388	3,352,468	29,118,438	503,697	395,950
3.01 A						
4.00	3,302,046	40,719,800	3,302,046	39,986,631	620,342	733,169
4.01 A						
5.00	2,736,994	43,827,354	2,736,994	42,847,196	542,214	980,158
5.01 A						
6.00	2,193,204	42,609,736	2,193,204	41,859,145	416,924	750,591
6.01 A						
7.00	1,678,711	38,921,446	1,678,711	38,113,686	342,781	807,760
7.01 A						
8.00	1,354,619	36,029,875	1,354,619	35,448,745	241,161	581,130
8.01 Y MAS	6,827,169	409,032,332	6,827,169	381,470,672	1,782,209	27,561,660

Fuentes: INEGI. Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2002.

Documentación del ingreso informal, incluyendo remesas

Uno de los desafíos clave para atender a la mayoría de la población mexicana es la dificultad de evaluar con precisión el ingreso, el ahorro y los historiales de crédito. Como aproximadamente la mitad de las familias empleadas en un trabajo informal (que incluye

el auto-empleo) y que con frecuencia reciben un ingreso irregular, no es fácil documentar el ingreso. Es más, un número importante de familias recibe remesas de familiares que trabajan en el extranjero; las remesas suman un capital considerable que se podría aprovechar para préstamos hipotecarios, pero es probable que lleguen a intervalos irregulares y en cantidades variantes.

2.6 Construcciones nuevas

Las políticas públicas y la atención en el sector vivienda se han concentrado primordialmente en la construcción de viviendas nuevas hecha por desarrolladores. Como pudiera esperarse, la distribución de casas de construcción nueva por precio (que refleja el tamaño y la calidad de la unidad) refleja muy de cerca la distribución del ingreso. La mayor parte de las construcciones nuevas hechas por desarrolladores están en áreas urbanas.

2.6.1 El rango de precios y las características físicas

Además de las 300,000 unidades que se auto-construyen cada año, aproximadamente otras 300,000 son construidas por desarrolladores. En el *Anexo 13* se muestra que casi todas están en segmento del mercado Económico (el más común para quienes obtienen créditos del INFONAVIT), con números más bajos en los segmentos más altos Medio, Residencial y Residencial Plus.

Anexo 13 Construcciones nuevas en el extreme medio y bajo de ingresos (2003)

	Rango de precios (000s de pesos)	Número de unidades nuevas	Valor de las unidades nuevas (millones de pesos)
Mínimo y rural	<80	326,400	22,800
Social	80-220	80,666	14,400
Económico	210-400	238,686	62,100
Medio	400-1,000	35,564	21,300
Residencial	1,000-2,200	5,982	9,000
Residencial plus	> 2,200	3,683	14,700
Total		690,981	144,300

Fuente: Softec 2003

Después de los aumentos constantes en el tamaño de las viviendas de 1970 a 1990, en el último decenio el tamaño de las unidades (medido por el número de cuartos) aparentemente se redujo, como se muestra en el *Anexo 14*. El porcentaje de casas mínimas, de un cuarto, ha aumentado del 10.5 al 23.1%, en tanto que el porcentaje de casas grandes –de seis o más cuartos—ha bajado del 11.1 al 6.4 por ciento.

Anexo 14 El tamaño de las casas se redujo en el último decenio (1970-2000)

Número de cuartos	1970	1980	1990	2000
Uno	40.1%	29.9%	10.5%	23.1%

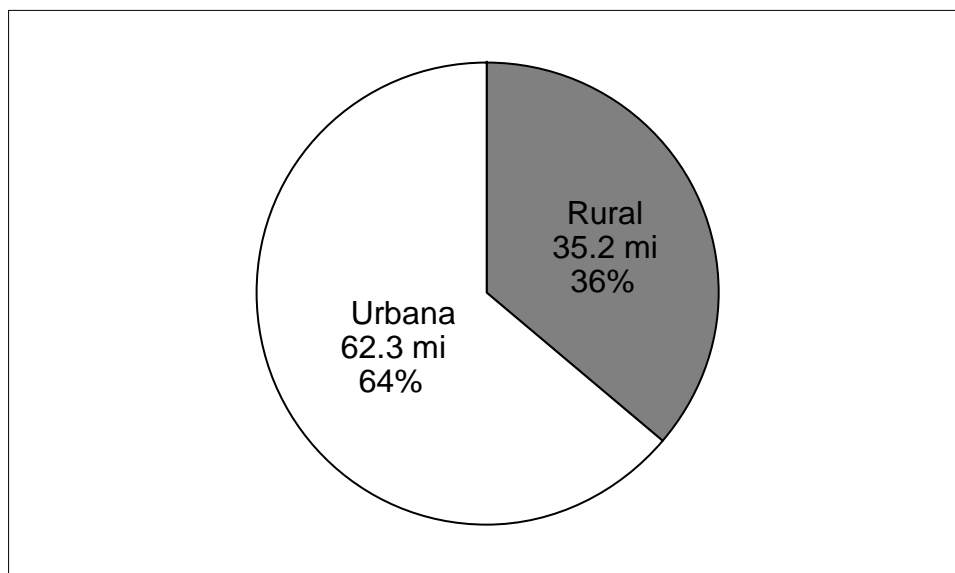
Dos	28.9	28.7	23.5	24.2
Tres	13.8	17.6	23.2	23.0
Cuatro y cinco	11.6	14.8	31.2	22.7
Seis o más	5.6	4.7	11.1	6.4

Fuentes: JCHS 1997; cálculos de JCHS, datos del INEGI 2000

2.6.2 Distribución geográfica y escala de desarrollo

Una consideración importante para la expansión de la producción de viviendas es que se necesitan economías de escala para llevar a cabo un trabajo formal de construcción para propiedades de costo más bajo. Si se incluyen las construidas por desarrolladores y las auto-construidas, aproximadamente se construyen 500,00 casas nuevas por año en las 80 ciudades más grandes (con población de 100,000 o más). El resto de las 150,000 a 200,000 unidades se auto-construyen en pequeñas ciudades y en zonas rurales que son demasiado pequeñas y demasiado remotas para ser rentables para los desarrolladores. Además, las 200,000 a 220,000 casas que se construyen en zonas urbanas son auto-construidas, en general en la periferia urbana. A la luz de la distribución geográfica de las construcciones nuevas, cualesquier planes de ampliar la demanda deben tomar en cuenta el tipo de construcción que puede ocurrir, siendo realistas, en las áreas que tienen crecimiento poblacional. Como muestra el *Anexo 15*, más de una tercera parte de la población, alrededor de 35 millones de personas, vive en poblados demasiado pequeños como para atraer viviendas construidas por desarrolladores.

Anexo 15 Gran población rural que no es accesible para los desarrolladores (2000)¹⁰



Fuente: Cálculos de JCHS, datos del INEGI 2000

¹⁰ Rural se define como una comunidad con una población total de menos de 10,000 habitantes.

2.7 Equilibrio de la oferta y la demanda

Últimamente se ha reportado que hay desequilibrios locales entre la oferta y la demanda – tanto cuellos de botella en la demanda y los solicitantes de créditos no han podido obtener el financiamiento, como exceso de oferta, demostrado porque el tiempo esperado en el mercado se ha alargado. Hay dos factores principales que contribuyen a estos desequilibrios. Primero, bajo los diversos programas de créditos, los precios no fluctúan mucho para que se equilibren la oferta y la demanda, puesto que los precios primordialmente se establecen por puntos de precio determinados. Los desarrolladores tienen una capacidad limitada de reducir los precios cuando las unidades están pasmadas en el mercado, debido a los costos y a la percepción de que los vecinos que habitan en unidades ya vendidas no van a ver con buenos ojos que las unidades idénticas se vendan a un precio más bajo. El segundo factor es la transición del INFONAVIT de otorgar créditos para proyectos construidos por desarrolladores a otorgar créditos directamente a las familias. A la larga, un sistema de créditos orientado a los que los solicitan debería de aumentar la flexibilidad y las opciones y en el corto plazo los desarrolladores han tenido algunos problemas para ajustarse a la ausencia de clientes garantizados.

2.8 Hallazgos clave

En resumen, el inventario de casas existentes en México tiene un valor considerable, pero el valor no está muy apalancado. Mucho del inventario tiene más de 20 años, está en mal estado y necesita mejorarse. Una característica sorprendente del mercado de la vivienda de México es el número de casas auto-construidas, que totalizan casi la mitad de las construcciones nuevas. Los datos demográficos pronostican una fuerte demanda potencial y continua de viviendas, pero el ingreso y los ahorros bajos de una buena parte de la población limitan su conversión a demanda efectiva. Es muy probable que un segmento de la población necesite subsidios directos para poder adquirir una vivienda decente. Las zonas rurales y los poblados pequeños no son accesibles para los desarrolladores y, entonces, tienen pocas opciones, como no sean casas auto-construidas. Finalmente, los cambios recientes en el financiamiento para la vivienda, junto con los vacíos de información y la rigidez de los precios, han creado algunos desequilibrios locales en la oferta y la demanda.

Sección 3: FINANCIAMIENTO DE LA VIVIENDA

La vivienda es, en general, el bien más caro que adquiere una familia; la vivienda es un bien duradero, que pocas veces se compra y que se tiene durante muchos años. Generalmente, aumenta el precio de las casas. Estas características hacen que sea posible y muy deseable que las familias compren una casa usando, por lo menos, algún capital prestado que se paga en el tiempo, en lugar de una única operación en efectivo. La capacidad de las familias de obtener créditos –y el tipo de productos que pueden adquirir, depende de la disponibilidad de fuentes y conductos de capital, así como de la infraestructura legal y financiera que apoye el origen y el servicio del crédito. Debido a fluctuaciones macroeconómicas del pasado, que se describen en la *sección 1.2*, los solicitantes de créditos de México, en la actualidad dependen de los organismos descentralizados del gobierno federal y de prestamistas especializados en vivienda para obtener el financiamiento para vivienda, aunque la tendencia se desplaza hacia una mayor participación de los mercados de capital privado.

3.1 Los papeles de los sectores público y privado

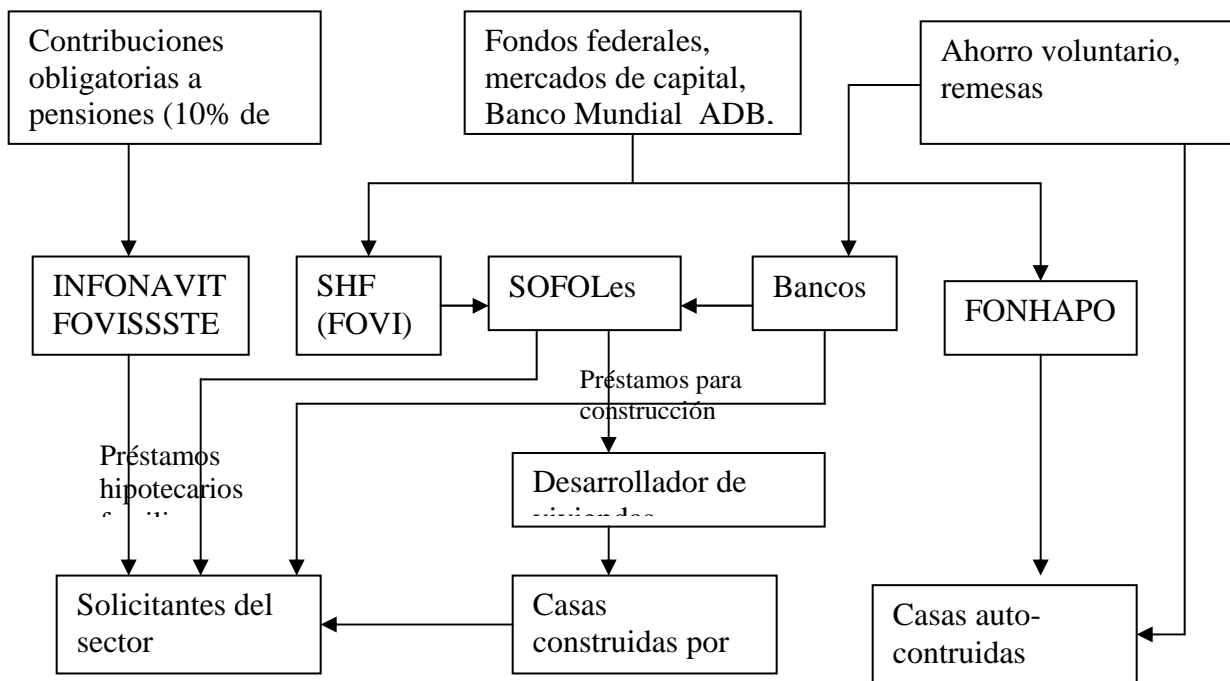
Los papeles relativos de los actores públicos y privados del sistema de financiamiento para la vivienda de México han fluctuado en los últimos 50 años. En la actualidad, el sector público tiene un papel dominante en otorgar el financiamiento para todos excepto para las familias con los ingresos más altos y ha movilizó recursos suficientes dedicados a la vivienda, directamente a través de prestamistas públicos e indirectamente a través de contribuciones obligatorias de empresas particulares y empleados. Los bancos son un segmento relativamente pequeño en el financiamiento de la vivienda y la experiencia negativa de muchos deudores que tenían préstamos bancarios durante la crisis del peso, los hacen renuentes a acercarse a los bancos. Varias de las principales entidades públicas han intentado recientemente acceder directamente a los mercados de capital, lo

que indica que en el futuro habrá más participación de fuentes de fondos privados. Esto será crítico para lograr la meta de aumentar la producción del Presidente Fox.

3.1.1 Generalidades del sistema de financiamiento de la vivienda

Las siguientes figuras indican que el sistema formal de financiamiento de la vivienda está compuesto de una red de dependencias descentralizadas del gobierno y públicas que otorgan créditos a trabajadores formalmente empleados en los sectores público y privado. Es fundamental contar con una mayor inversión de las fuentes de capital privado y con un mayor grado de apalancamiento para ampliar el mercado de la vivienda. Las reformas actuales de los principales participantes van hacia un sistema más orientado al mercado, aunque se necesitará trabajar más para proporcionar la información y la infraestructura que induzca al capital privado a invertir en el financiamiento hipotecario. Más adelante, en esta misma sección, se dan explicaciones más detalladas de los programas de cada entidad y las relaciones entre las dependencias.

Anexo 1: Organización del sistema de financiamiento de la vivienda en México (2003)



Fuentes: Bradley 2000, Merrill Lynch 2003

Las dependencias predominantes del sistema de financiamiento de la vivienda de México crean un espectro de puramente privadas a puramente públicas, definidas por la fuente del capital, la administración y supervisión de la dependencia y clientes atendidos.

Anexo 2: Fuentes de capital de puramente privado a puramente público

Privado			Público	
Bancos	INFONAVIT	SHF	FOVISSSTE	FONHAPO
Capital privado, administración; sin subsidio	Capital privado; representación privada-pública en el consejo; misión por mandato público; subsidio tasa de interés	Capital privado y público; administración pública, opera con tasas de mercado.	Capital privado administración; deudores sector público; subsidio tasa de interés	Capital público, administración: subsidio directo

Como muestra el *Anexo 3*, por Mercado meta y volumen de actividad, las instituciones puramente públicas y las descentralizadas dominaban los créditos hipotecarios en México.

Anexo 3 Mercado meta y volumen de los prestamistas principales (2003)

	Bancos	INFONAVIT	SHF/Sofoles	FOVISSSTE	FONHAPO
Mercado elegible	Familias de ingreso medio y superior; hasta dos millones a las tasas de interés actuales.	9.3 millones de trabajadores del sector privado.	75% de todas las familias; los de mayor ingreso de las SOFOLES se traslapan con los clientes bancarios	2.1 millones de trabajadores del sector público.	Familias de menores ingresos.
Volumen de actividad	15,000 préstamos en 2002; menos que en 2000/año en los 5 años anteriores.	Más de 300,000 préstamos en 2003; 363 mil millones de pesos en cartera	SHF: 52,000 hipotecas por año; promedio de SOFOLES 5000 hipotecas/año	En 2003 más de 60,000 préstamos; años anteriores alrededor de 20,000	140,000 créditos en 2002; menos de 10,000/año hasta 2000; bajo valor total.

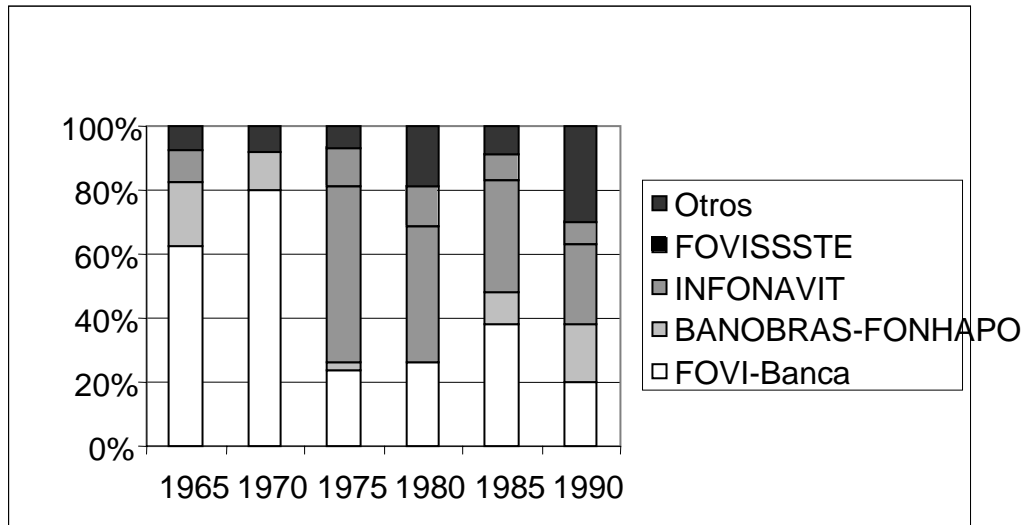
Fuentes: Softec 2003, Merrill Lynch 2003

3.1.2 Capital privado: bancos

Los bancos comerciales, que forman la columna vertebral del financiamiento de la vivienda en muchos países, en la actualidad tienen un papel bastante menor en este rubro en México. Como se indica en el *Anexo 4*, en los últimos 30 años la participación

bancaria en los créditos hipotecarios ha variado por las fluctuaciones macroeconómicas, los requerimientos gubernamentales y la rentabilidad percibida del sector.

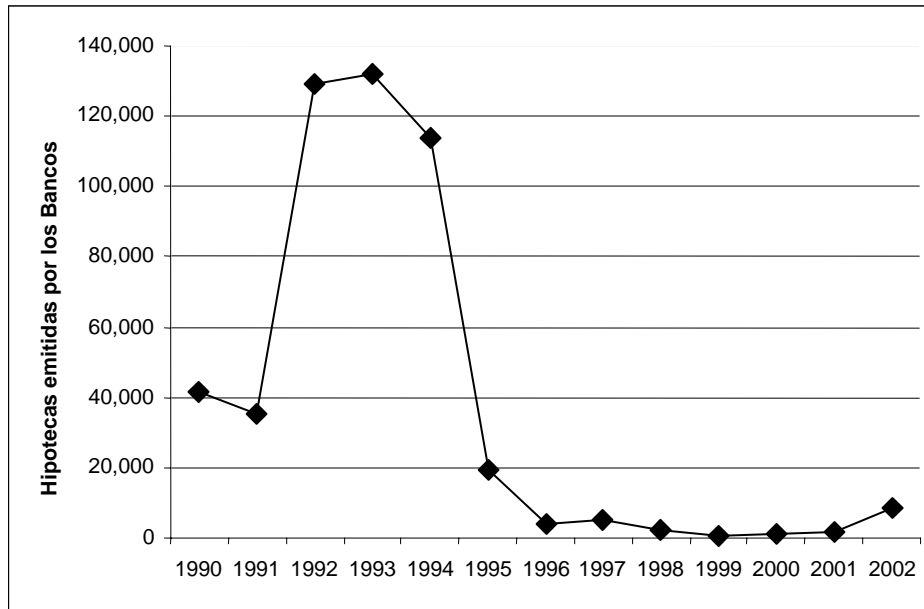
Anexo 4 El capital privado ha fluctuado con el tiempo (1965-1990)



Fuente: Barragán 1994

Con bastante razón, los bancos virtualmente se salieron del Mercado hipotecario después de la crisis del peso y, de hecho, no han regresado realmente en este decenio. Hay pruebas de que los bancos últimamente han expresado más interés, con ofrecimientos de nuevos préstamos denominados en pesos, a tasa fija y que están planeando campañas de mercadotecnia más agresivas. En 2003, los bancos otorgaron más de 15,000 créditos, aumento considerable en comparación con los años anteriores.

Anexo 5 Hoy los bancos ofrecen pocas hipotecas (1990-2002)

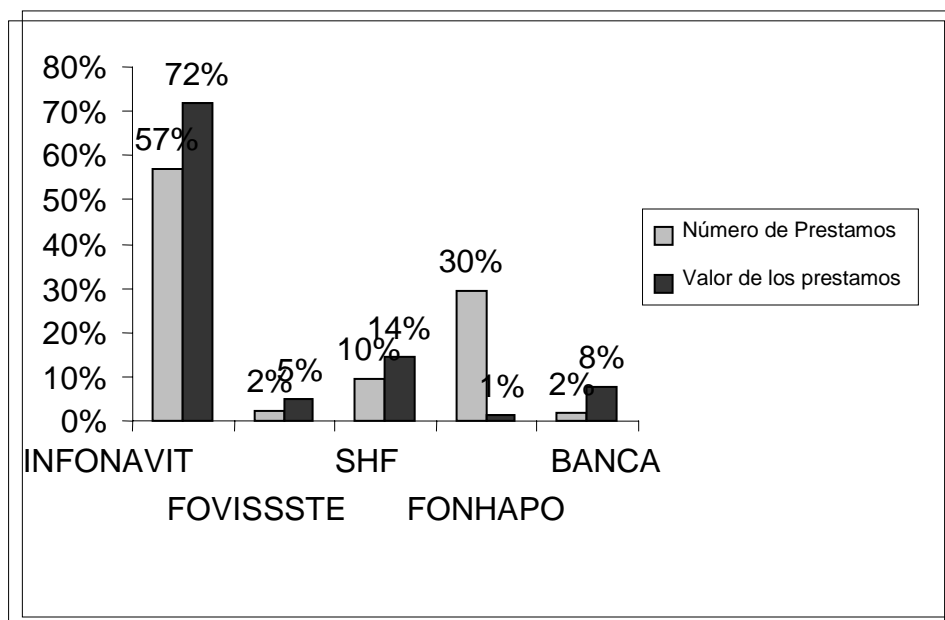


Source: Merrill Lynch 2003, Softec 2003

3.1.3 Capital privado de organismos descentralizados: INFONAVIT y FOVISSSTE

El financiero de viviendas formalmente construidas más importante de México, INFONAVIT (Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores) se fundó en 1972 como programa de pensión obligatorio para los trabajadores formales del sector privado. Financiado mediante una contribución obligatoria de los empleados en nómina del 5% de sus salarios y una contribución igual de los patrones, el INFONAVIT actualmente otorga más de la mitad de los préstamos para adquirir casas construidas por desarrolladores (y aproximadamente tres cuartas partes del valor del crédito), como se indica en el *Anexo 6*. En los 70s y 80s, funcionaba primordialmente como desarrollador de viviendas, pero, después de las reformas de 1992, se reorientó para ser esencialmente un financiero hipotecario, manteniendo relaciones estrechas con los desarrolladores de casas para personal de ingresos bajos. Hoy en día, tiene una cartera de alrededor de \$30,000 millones de dólares, más o menos dos terceras partes de las hipotecas pendientes de pago. El presupuesto federal más reciente, sometido al Congreso, estima que de las 505 hipotecas esperadas en total en 2004, el INFONAVIT otorgará 305,000 créditos.

Anexo 6 El INFONAVIT y las agencias públicas dominan los préstamos relacionados con la vivienda (2002)



Fuente: Cálculos de JCHS, datos de la CONAFOVI 2002

Desarrollo/problemas del nuevo programa

- **Limitaciones en la base de deudores.** Para los solicitantes elegibles dentro del rango de ingresos meta (de 2 a 11 salarios mínimos), los créditos del INFONAVIT seguirán siendo la opción más atractiva, puesto que la tasa de interés real tiene un tope de 4 a 9 por ciento. Sin embargo, se espera que la población meta tradicional crezca a una tasa declinante conforme aumenten los ingresos, particularmente en las ciudades más grandes. Entonces, el INFONAVIT puede tener que reconsiderar su asignación de fondos, quizás aumentando el techo sobre los préstamos o ampliando los programas de co-financiamiento.
- **Mejor desempeño de la cartera.** En el pasado, el INFONAVIT ha tenido que hacer frente a tasas de morosidad altas (hoy de alrededor del 9.5%), pero un servicio más eficiente y dinámico ha mejorado las tasas de cobranza. Las nuevas tácticas incluyen un centro telefónico que permite a los solicitantes tramitar créditos reestructurados. Tan sólo la nueva estrategia se inició en octubre del 2002 y hasta febrero del 2004, había favorecido la reestructuración de 107,815 créditos.
- **Limitaciones sobre la movilidad.** Hasta hace poco tiempo, las familias sólo eran elegibles para recibir un préstamo del INFONAVIT durante toda su vida, sin financiamiento puente. Esta regla inhibía la movilidad, especialmente permitiéndoles a los propietarios adquirir una mejor vivienda, generando incentivos para que los solicitantes soliciten el máximo crédito posible (250,000 pesos para el crédito tradicional). La modificación de las reglas para que los solicitantes puedan solicitar hipotecas para diferentes casas debe aumentar la movilidad, fomentar un mayor volumen de transacciones entre las unidades de vivienda existentes y reducir los incentivos para que haya intercambios de casas

informales, bajo los cuales las familias cambian de lugar, pero no modifican oficialmente ni las escrituras ni las hipotecas.

- **Distribución geográfica de los créditos.** En vista de las diferentes tasas de crecimiento esperadas por estado y por localidad en México, la asignación de créditos del INFONAVIT para vivienda tiene implicaciones importantes para crear o aliviar los cuellos de botella en la oferta. Además, los topes sobre los montos de los créditos afectarán de forma diferente a las familias, dependiendo de su ubicación, puesto que la fracción de familias con ingresos arriba del mercado meta varía por estado. Actualmente, cada estado recibe del INFONAVIT un número de préstamos para vivienda anual y preestablecido y la asignación varía poco de un año a otro.
- **Valuación de las viviendas.** En los dos últimos años, el INFONAVIT ha pasado de un sistema de controles por precio directo, que determina los precios a valuaciones independientes de los valores de las casas. Dado el bajo nivel de operaciones de venta observables, no es posible usar las ventas de unidades comparables. En su lugar, las valuaciones deben depender primordialmente de la base del costo, que, a menudo, subestima el componente del valor del terreno. El INFONAVIT y la SHF se están coordinando para usar estándares similares; la SHF proporciona los lineamientos para las valuaciones y nombra a los valuadores. Los dos organismos juntos están construyendo una base de datos de información sobre las unidades valuadas.
- **Criterio del origen.** El INFONAVIT ha pasado de un sistema de otorgamiento de hipotecas por sorteo a un sistema abierto de préstamos que se basa en los puntos de calificación, con ponderaciones dadas por el ingreso, número de dependientes y estabilidad del empleo, entre otros factores. Los nuevos criterios tienen como propósito ser una mejor aproximación de la capacidad crediticia de los deudores.

FOVISSSTE

La segunda fuente de capital público más importante, después de la SHF es el FOVISSSTE (Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado), que también se estableció en 1972 y se financia con una contribución obligatoria de los empleados del 5% que el patrón iguala. El FOVISSSTE es el equivalente del sector público del INFONAVIT y es, aproximadamente, una décima parte del tamaño por fuerza laboral elegible. A diferencia del sistema actual del INFONAVIT, los préstamos se asignan por sorteo entre los trabajadores elegibles. Desde 2002, el sorteo se ha modificado para evitar una asignación desproporcionada en las regiones del centro, es decir, el Distrito Federal, que tienen un predominio de servidores públicos y que, históricamente han disfrutado de un trato favorable. Además, el FOVISSSTE ha empezado a usar las SOFOLES para servir sus préstamos hipotecarios.

3.1.4 Capital público: SHF, FONHAPO, OREVIS

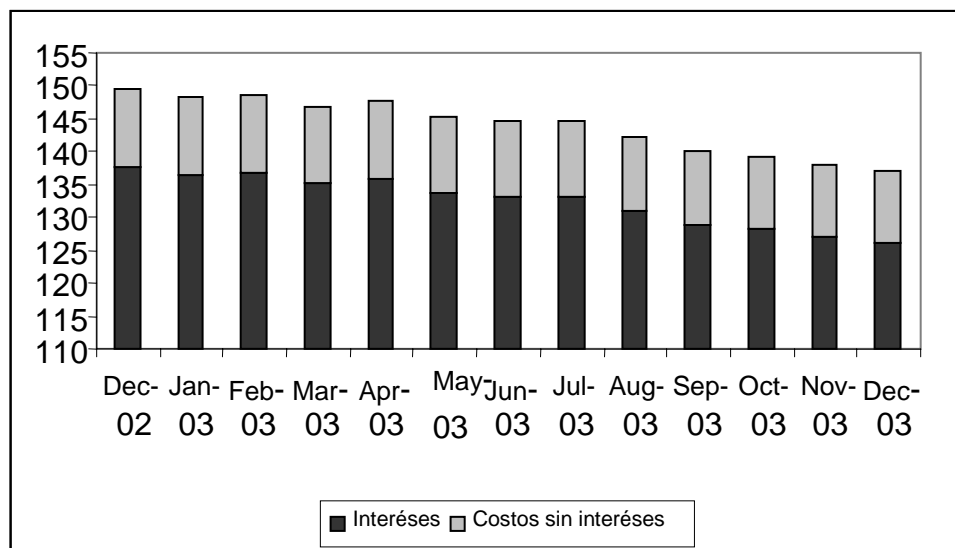
SHF/FOVI

El Segundo prestamista más importante por volumen de créditos es la Sociedad Hipotecaria Federal (SHF). La SHG se creó en 2001 como banco de desarrollo federal y, actualmente, es propiedad del gobierno federal. Su predecesor, el FOVI (Fondo de Operación y Financiamiento a la Vivienda), se estableció en 1963 como fideicomiso para canalizar el dinero del gobierno federal y las donaciones y préstamos del Banco Mundial para vivienda. La SHF no tiene una operación al detalle, sino que canaliza fondos a través de los bancos comerciales mexicanos y las SOFOLES, que actúan como un banco de segundo nivel. En la actualidad, la SHF ofrece créditos a personas físicas para adquirir casas nuevas o existentes, ya sea como propiedad o para renta, para el desarrollo de terrenos, infraestructura comercial y patrimonio (los últimos tres son pequeños en volumen y valor). Los préstamos están disponibles en UDIs y, más recientemente, en pesos, a tasas fijas o indizados al salario mínimo. Antes de 2003, la SHF también ofrecía préstamos para construcción, pero desde entonces ha cambiado hacia garantías con pago oportuno. Éste y otros productos están diseñados para aumentar la accesibilidad de las viviendas, como se detalla en la sección 3.3.

La SHF atiende a un mercado meta más amplio que cualquier otra dependencia, puede atender a familias con ingresos de entre 2 y 50 salarios mínimos (de 3,000 a 75,000 dólares). Actualmente es el único prestamista que ofrece productos crediticios para los que son elegibles los trabajadores informales (aunque un número muy reducido de los trabajadores informales obtienen hipotecas en relación con los números que pagan en efectivo sus casas auto-construidas). En su rango más bajo, la SHF compite con el INFONAVIT, aunque bajo términos menos atractivos y en su rango más bajo podría competir con los bancos, así como dominar el rango de ingresos entre los mercados meta de esos prestamistas. Como se indica en el *Anexo 7*, las tasas de interés sobre préstamos de la SHF han declinado en el último año, haciendo que dichos créditos sean más pagaderos.

Anexo 7 Tasas de interés, declinación de los costos mensuales de créditos de la SHF (2003-2004)¹¹

¹¹ Pago mensual por 1,000 pesos de crédito. Se aplica a créditos estándar: plazo, 25 años con 10% de enganche; precios de las casas, 70,000 a 110,000 UDIs. Los costos sin intereses incluyen el servicio del crédito y seguro (de las SOFOLES) y no incluyen los costos de origen que se pagan una sola vez.



Fuente: SHF 2004

Otras: FONHAPO, OREVIS, BANOBRAS

Hay otras dependencias públicas que también ofrecen créditos relacionados con la vivienda, aunque la mayoría de estos programas son reducidos en volumen y valor de los préstamos.

El FONHAPO (Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares) ha servido como la fuente primaria de fondos para viviendas para individuos de bajos ingresos dentro del gobierno federal desde su inicio a principios de los 80s. La dependencia tiene como objetivo atender al segmento más pobre de la población, con ingresos menores a 2.5 veces el salario mínimo. El financiamiento del FONHAPO proviene de ingresos por impuestos federales y agencias donantes internacionales. La cartera del FONHAPO se redujo a un ritmo constante a partir del final de los 80s y para el año 2000 otorgaba menos de 10,000 créditos por año. Los últimos dos años han visto la reanudación de los créditos, con más de 140,000 en 2002. Como se muestra en el Anexo 8, el FONHAPO tiene a prestar para mejorar las casas y para vivienda progresiva y no para casas terminadas. Aunque en 2002 el FONHAPO otorgó casi un 30% de créditos para vivienda, como el monto del préstamo es bastante bajo, contribuyó sólo con el uno por ciento del valor de los créditos hipotecarios (Anexo 6).

Anexo 8 FONHAPO presta para diversos fines pero pocos créditos (2002)

Tipo de préstamo	Número de créditos	Valor de los créditos (000s de pesos)	Monto promedio del préstamo (pesos)
Mejoras a las casas	117,792	290,668	2,468
Vivienda progresiva	24,059	679,955	28,164

El Estado de la Vivienda en México

Vivienda terminada	85	12,723	149,685
Total	142,924	1,008,814	7,058

Fuente: Cálculos de JCHS, datos de CONAFOVI 2002

OREVIS

Cada uno de los 32 estados de México tiene un organismo estatal de financiamiento a la vivienda, financiado por ingresos estatales. Como muestra el *Anexo 9*, el valor de los créditos otorgados a través de OREVIS, en general, es bastante bajo, aunque en algunos estados estos fondos suman una proporción significativa del total de créditos hipotecarios. El bajo monto de la mayoría se debe al tipo de préstamo: casi la mitad de los otorgados por el OREVIS en 2000 fue para hacer mejoras a las casas y otro tercio para vivienda progresiva; el resto fue para casas terminadas e infraestructura.

Anexo 9 La importancia de los préstamos del OREVI varía de estado a estado (2002)

Estado	Total créditos hipotecarios	% de préstamos de organismo descentralizado (dependencia estatal)	% del valor de los créditos de organismos descentralizados
OAXACA	27,104	91%	9%
CAMPECHE	17,108	85%	7%
TLAXCALA	10,684	62%	8%
DISTRITO FEDERAL	94,511	60%	27%
CHIAPAS	28,639	57%	6%
PUEBLA	23,761	54%	1%
SAN LUIS POTOSI	29,554	47%	1%
GUERRERO	11,742	41%	1%
VERACRUZ	19,751	37%	0%
MICHOACAN	11,538	36%	1%
HIDALGO	25,277	33%	1%
GUANAJUATO	22,167	26%	7%
SINALOA	19,949	26%	0%
MEXICO	51,296	23%	0%
AGUASCALIENTES	20,251	22%	6%
TAMAULIPAS	28,872	21%	2%
ZACATECAS	28,661	13%	2%
DURANGO	9,583	8%	1%
MORELOS	4,981	7%	0%
NAYARIT	17,936	7%	0%
COAHUILA	16,743	6%	0%
BAJA CALIFORNIA	26,307	2%	0%
QUERETARO	8,613	2%	0%
COLIMA	10,549	1%	0%
YUCATAN	12,874	1%	2%
SONORA	16,233	1%	0%
QUINTANA ROO	9,945	1%	0%
CHIHUAHUA	34,395	0%	0%

Fuente: Cálculos de JCHS, datos de la CONAFOVI 2002

BANOBRAS

El Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C. es primordialmente un banco de desarrollo para infraestructura y servicios públicos. Ha otorgado algún financiamiento para construcción. No es una fuente fuerte de créditos hipotecarios y probablemente nunca lo sea, aunque otorga préstamos para el suministro de servicios urbanos.

3.1.5 SOFOLES

Antecedentes

Las instituciones primarias que prestan capital que se origina de la SHF son las Sociedades Financieras de Objeto Limitado (SOFOLES). Las primeras SOFOLES se autorizaron en 1994 como instituciones financieras no bancarias que sirven como conductos para financiar viviendas, automóviles y préstamos de consumo o pequeñas empresas. La cartera actual se calcula que es 55% en hipotecas, 40% en préstamos para automóvil y 5% para otros. Su creación se debió al TLC, ya que ellos permitirían que operaran en México intermediarios financieros no bancarios de los Estados Unidos y Canadá. Casi todos los fondos para créditos hipotecarios se han originado con la SHF, aunque algunas SOFOLES recientemente han intentado acceder directamente a los mercados de capital. Aunque no tienen licencias bancarias amplias (porque no pueden recibir depósitos), están reguladas por la CNBV, la Secretaría de Hacienda y el Banco de México.

Anexo 10 Las Sofoles van detrás de los bancos, pero aumentan sus carteras (2003)

Bancos		Sofoles	
	Valor (millones de pesos)		Valor (millones de pesos)
BBVA Bancomer	40,669	Hip. Nacional	24,412
Banamex/Citibank	25,991	Hip. Su Casita Crédito y Casa	14,486
Bitel (HSBC)	11,890	Mexicana	11,789
Banorte	15,489	Todos los demás	30,878
Santander Serfin	9,355		
Inverlat	11,078		
Total	115,393	Total	81,574

Fuentes: CNBV 2003; SHF 2004

La cartera de hipotecas de las SOFOLES se está acercando a la de los bancos en valor y sobrepasa en número los créditos bancarios. Puesto que sirven principalmente como conducto de los fondos de la SHF, los segmentos de su mercado meta coinciden con los ya discutidos anteriormente: primordialmente empleados del sector privado con ingresos anuales de más de 5 salarios mínimos y trabajadores auto-empleados de hasta 50 salarios mínimos. Inicialmente, las SOFOLES se dirigían a familias de bajos ingresos, pero han estado subiendo el techo de su mercado y ahora compiten con el rango bajo de los bancos

comerciales. Algunos analistas han postulado que las SOFOLES serán metas de adquisición atractivas para los bancos, ya que buscan entrar más agresivamente al mercado hipotecario.

Origen y servicio de los préstamos

Los medios que tienen las SOFOLES para originar y servir créditos les dan una ventaja doble entre los trabajadores auto-empleados y las familias de bajos ingresos que no están conectadas con o que desconfían de los bancos. Primero, han desarrollado criterios de reaseguro apropiados para los trabajadores auto-empleados o informales: las familias pueden pagar una suma mensual igual al pago que quisieran hacer de una hipoteca en una cuenta por un período establecido, demostrando una capacidad constante de pagar y acumular fondos para un enganche. Segundo, la entrega en persona de los estados de cuenta, la aceptación de pagos en lugares en el sitio y fuera de las horas hábiles tradicionales les ofrece conveniencia y más comodidad que los mecanismos de servicio tradicionales. Además, las SOFOLES han demostrado una fuerte capacidad de mantener baja la tasa de morosidad; recurren a la entrega personal de notificaciones de pago pendiente y a la presión social para fomentar el repago, pujan para que hagan pagos parciales a intervalos frecuentes y tratan de mantener las disputas fuera del largo y costoso sistema legal de ejecución. Aparentemente estos métodos han tenido éxito; las SOFOLES se vanaglorian de tener tasas de morosidad mucho más bajas que el INFONAVIT o los bancos.

3.2 Prestamistas importantes que sirven a un Mercado estrecho

El objetivo de los principales prestamistas -- INFONAVIT, SHF y FOVISSSTE—era, principalmente la adquisición de viviendas de construcción nueva, terminadas, ocupadas por el propietario, vivienda secundaria y vivienda arrendable.

3.2.1 Viviendas terminadas

Los tres prestamistas más importantes -- INFONAVIT, SHF y FOVISSSTE—hasta hace poco tiempo prestaban exclusivamente para viviendas terminadas (*Anexo 11*). El INFONAVIT planea, en los próximos años, extender los créditos para casas existentes

El tamaño del sector auto-construido y las evidencias anecdóticas de mejoras a las casas en el segmento Económico indican una fuerte demanda de entre las familias para mejorar y ampliar sus casas existentes. Los bancos han expresado interés en capitalizar sobre esta demanda, ofreciendo préstamos de capital sobre las casas, aunque a la fecha se han otorgado pocos.

Anexo 11 Los principales organismos descentralizados prestan para casas terminadas (2002)¹²

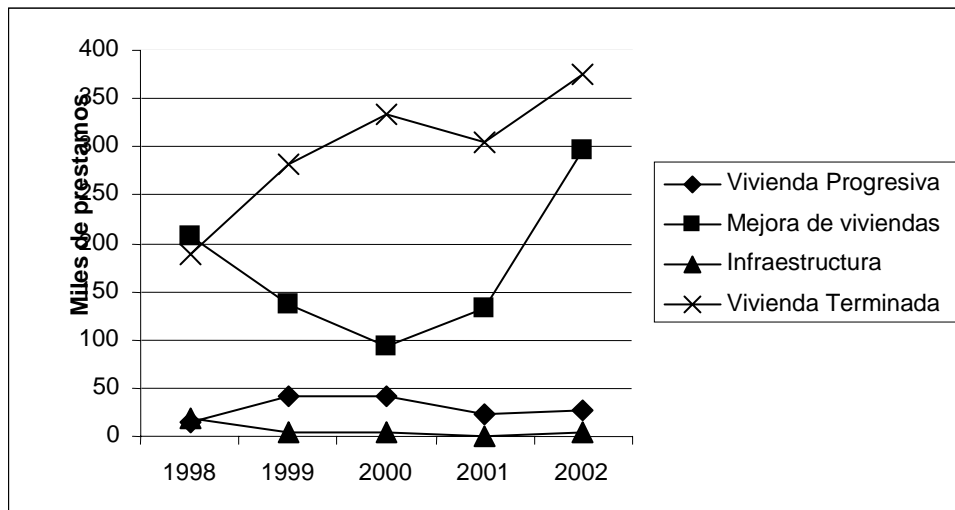
¹² Préstamos otorgados por el INFONAVIT, FOVISSSTE y SHF en 2002.



Fuente: Cálculos de JCHS, datos de la CONAFOVI 2002

Los prestamistas federales más pequeños, FONHAPO, BANOBRAS, así como OREVIS, prestan primordialmente para viviendas terminadas y no para casas progresivas, lotes con servicios, o mejoras a las casas. Sin embargo, el número de créditos para estos fines es mucho menor que el volumen de préstamos para vivienda terminada, como indica el *Anexo 12* (las tendencias, en valor, son similares y la diferencia por valor es aún más pronunciada).

Anexo 12 Las casas terminadas dominan sobre otros programas (1998-2002)



Fuente: Cálculos de JCHS, datos de la CONAFOVI 1998-2002

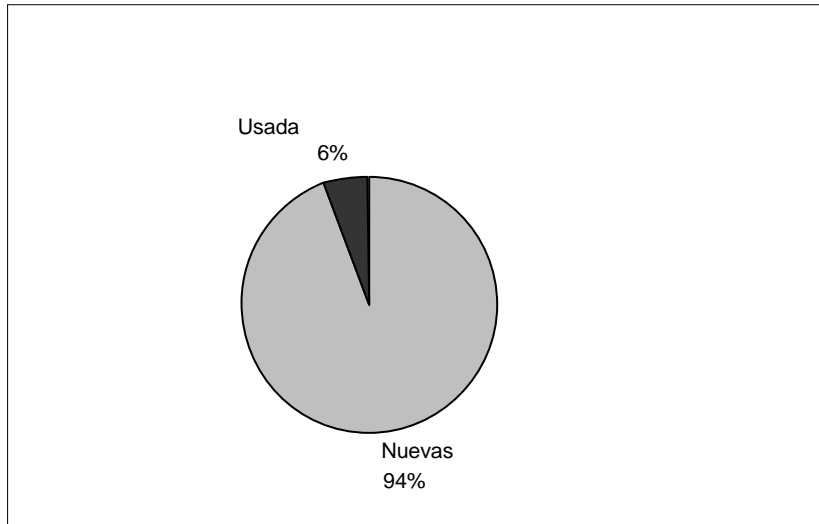
3.2.2 Mercado de viviendas secundarias

Hasta hace poco tiempo, los organismos descentralizados del gobierno federal no habían explícitamente dirigido mucho financiamiento para el mercado de viviendas secundarias. Los datos de la CONAFOVI indican que en 2002, casi todos los créditos fueron para

unidades recientemente construidas, como se indica en el *Anexo 13*.¹³ Sin embargo, el INFONAVIT ha empezado a promover el mercado de vivienda secundaria entre sus clientes y planea aumentarlo para 2006. Esta política se enfrenta a dos obstáculos clave: los clientes generalmente han expresado una preferencia por casas de construcción reciente y los desarrolladores se resisten, temiendo que la expansión del mercado secundario reduzca los fondos disponibles para nuevas construcciones. El INFONAVIT ha emprendido una estrategia promocional de tres corrientes; primero, animar a los clientes a que elijan sus casas de entre el mercado total de viviendas disponibles; segundo, tratar de simplificar y apoyar el proceso de compra de viviendas usadas (cuando se adquieren unidades nuevas, los clientes tienen acceso directo a los desarrolladores y a los agentes); y, tercero, difundir información sobre las casas disponibles para venta a través de la asociación de corredores de bienes inmuebles (AMPI). La SHF también está promoviendo el uso de sus créditos para adquirir casas existentes. Como hay más disponibilidad de financiamiento, y cliente mejor educados y más información, es probable que aumente su actividad en el mercado de viviendas secundarias.

¹³ El INFONAVIT reporta haber otorgado desde 1997 alrededor del 10% de sus préstamos para casas existentes, aunque esto no coincide con los datos de la CONAFOVI. La razón de esta discrepancia no está clara.

Anexo 13 Poco financiamiento para casas usadas (2002)

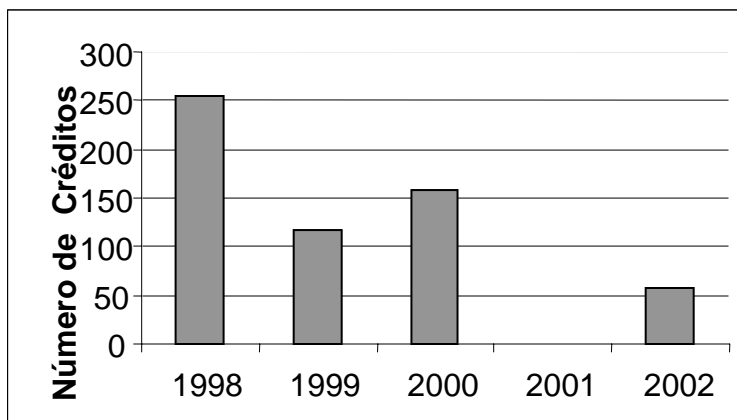


Fuente: Cálculos de JCHS, datos de la CONAFOVI 2002

3.2.3 Viviendas para arrendamiento

El financiamiento a viviendas para arrendamiento en este momento no es un objetivo que apoyen los organismos descentralizados o públicos. Durante los 50s, los programas públicos del IMSS y el ISSSTE ofrecían financiamiento y construcción directa de viviendas para arrendamiento. En los 80s, el FOVI ofrecía financiamiento para arrendables, junto con beneficios fiscales federales por el ingreso recibido a través de la inversión en casas para arrendamiento. Desde entonces, se ha desarrollado poco el seguimiento de casas específicamente construidas para arrendarlas y hay poco financiamiento disponible, como se muestra en el *Anexo 14*.

Anexo 14 No se apoya el financiamiento para arrendables (1998-2002)



Fuente: Cálculos de JCHS, datos de la CONAFOVI 1998-2002

3.3 Grado de apalancamiento del capital público y de organismos descentralizados del gobierno federal

Como se muestra en el *Anexo 15*, las entidades descentralizadas del gobierno federal otorgan, fundamentalmente, créditos hipotecarios completos con altas relaciones préstamo a valor y, por consiguiente, los niveles de apalancamiento son muy bajos. Además, el INFONAVIT, FOVISSSTE y FONHAPO prestan a tasas de interés más bajas que las del mercado, lo que tiende a forzar que el capital privado salga. Al otorgar el monto total del préstamo, a través de los programas de créditos formales, el grado del estímulo gubernamental está limitado a la asignación del presupuesto de estos organismos (o de la cantidad de contribuciones a los planes de pensión). Sin embargo, varios de los desarrollos de las políticas, que se explican más adelante, son prometedores para que haya un mayor apalancamiento en el sistema. Además, la reducción de las tasas de interés, como resultado de una mayor estabilidad macroeconómica, también ha aumentado la posibilidad de que las familias elegibles puedan pagar los créditos bancarios y los de la SHF. Finalmente, la nueva legislación que permite que la porción del interés real de las hipotecas sea deducible del ingreso federal, ha aumentado la posibilidad de pagar las hipotecas.

Anexo 15 Fondos públicos y de organismos descentralizados que no están muy apalancados (2003)

	Tasa de interés	Crédito máximo al valor	Plazo	Puntos
INFONAVIT	SM +9%	100%	Hasta a 30 años	5%
SHF/Sofols	Inflación + 12 pts	80-90%	Hasta a 25 años	2.5-4%
Bancos	15.5 %	80%	10-15 años	3-4%

Fuente: Softec 2003

3.3.1 Apoyo INFONAVIT

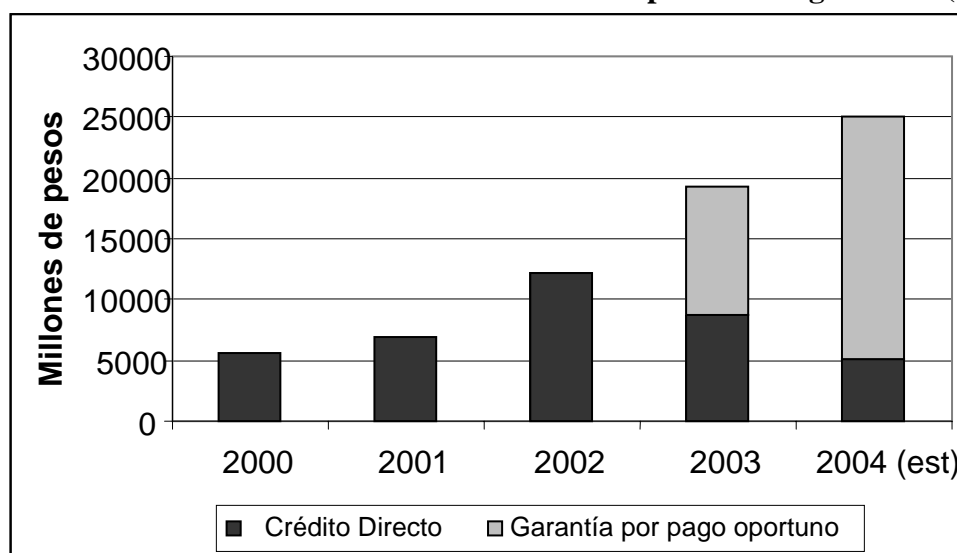
Apoyo INFONAVIT es un programa nuevo del INFONAVIT que permite a los contribuyentes usar los ahorros acumulados en las sub-cuentas para vivienda como garantía hacia una hipoteca de otro prestamista. Es más, la deducción de la nómina mensual se puede aplicar a esa hipoteca. Hasta ahora, 12 SOFOLES (que usan fondos de la SHF) y seis bancos han aceptado participar. Hay un programa piloto para empleados del INFONATIV, principalmente para deudores que ya pagaron la totalidad de un primer préstamo de este organismo. La respuesta inicial ha sido bastante reducida –se otorgaron 1,332 créditos en 2002 y 2,264 en 2003. El programa debe atraer a los contribuyentes de ingreso más alto, que quieran comprar casas arriba del tope crediticio máximo actual (250,000 pesos), fundamentalmente en grandes ciudades, donde los precios de las casas son más altos. Además, al usar fondos con baja tasa de interés y contribuciones de los empleados como un primer préstamo, el programa ofrece una oportunidad de apalancar fondos limitados del INFONAVIT con capital privado.

3.3.2 La SHF se retira de los préstamos directos

A pesar de que hasta la fecha la SHF ha servido como una fuente de capital para préstamos directos, su misión a más largo plazo es la de funcionar como garante y asegurador de préstamos y valores relacionados con la vivienda, tanto construcción como hipotecas individuales. Para 2009, la SHF ya no va a poder hacer préstamos directos y deberá ser financieramente independiente del presupuesto federal. A continuación se incluyen descripciones de varios de los programas de la SHF que están dando nueva forma al papel de los bancos.

- **Garantía de préstamo oportuno sobre créditos para construcción.** Desde 2003, la SHF ha ofrecido una garantía de pago oportuno sobre créditos a la construcción de los bancos a las SOFOLES. El primer año del programa, la garantía cubrió el 100% del repago de interés y capital y otorgó 57 líneas de crédito por un valor total de 18 mil millones de pesos. En 2004, el monto de la garantía se redujo al 85% de los créditos vigentes, con un valor total esperado de 16.3 mil millones de pesos. Las SOFOLES pagan una prima a la SHF para cubrir la garantía y los créditos cubiertos deben cumplir con los criterios de reaseguramiento de la SHF. El *Anexo 16* muestra el cambio en los patrones de otorgamiento de créditos a la construcción de la SHF.

Anexo 16 La cartera de construcción se desplaza hacia garantías (2000-2004)



Fuente: SHF 2004

- **Seguro hipotecario por primera pérdida.** A partir de 2002, la SHF ofreció una garantía por primera pérdida de hasta el 25% de los saldos insolutos en caso de que el acreedor dejara de pagar. A partir de mayo de 2004, la cantidad de garantía aumentará al 25% del monto pendiente de pago de la hipoteca. La garantía está disponible para préstamos originados por la SHF, así como para créditos bancarios que cumplan con los criterios de la SHF.

- **Bursatilización.** Para facilitar la bursatilización, la SHF está tomando las medidas necesarias para aumentar la estatización y transparencia de las hipotecas. En particular, está desarrollando una base de datos de Estadísticas Informativas de las Hipotecas (FIEH) para incluir las características del acreedor, los precios de las viviendas, historial de pagos del crédito, que estaría disponible para los aseguradores, las agencias calificadoras, los reguladores y los inversionistas potenciales en pools de MBS. Además, al ofrecer sus programas de garantía únicamente a aquellos préstamos que cumplan con sus criterios de reaseguro, la SHF espera fomentar la estandarización de los términos hipotecarios.
- **Swap de UDI- pagos de empleados de salario mínimo.** Para reducir el riesgo de que la inflación rápida reduzca la capacidad de los deudores de pagar sus hipotecas cuando el préstamo es a tasa variable, la SHF ofrece un swap (intercambio) de pagos, mediante el cual, los deudores pueden hacer pagos mensuales en múltiplos del salario mínimo contra un crédito denominado en UDIs. La SHF calcula el interés sobre los créditos de la SOFOL en UDIs y cualquier diferencia entre el pago a hacer y el pago recibido, a causa de la inflación, quedará cubierta por el Fondo de Cobertura del Salario del FOVI. Este intercambio, entonces, reduce el riesgo de que no se haga el pago y la ejecución en el caso de inflación y tiene como objetivo proteger precisamente contra el mismo desequilibrio entre la capacidad de los deudores de pagar y las hipotecas ajustadas a la inflación, que en la crisis de 1994 llevó a que hubiera tasas masivas de incumplimiento de pago y el retiro subsiguiente de los créditos otorgados por los bancos

3.4 Infraestructura de capital/información necesaria para evaluar y darle un precio al riesgo

Parte de la renuencia del capital privado a entrar al Mercado hipotecario en los últimos 10 años se debe, obviamente, al recuerdo de la crisis del peso, pero, también se puede atribuir otra parte a la falta de infraestructura e información para adecuadamente evaluar y darle un precio al riesgo. Los desarrollos recientes han aliviado algunas de estas inquietudes.

- **Menor riesgo inflacionario/macroeconómico.** En general, la administración de la economía mexicana ha producido tasas de inflación drásticamente más bajas, crecimiento económico general y un mayor sentido de confianza en la inversión. Una señal de esta confianza es el surgimiento de productos crediticios a tasa fija de los bancos y de la SHF, en comparación de las hipotecas doblemente indizadas (a la inflación y al salario mínimo) de años anteriores.
- **Menor riesgo de reaseguramiento.** La estandarización de los reportes de crédito ha mejorado, gracias a la aprobación reciente de la Ley de Compañías para Información Crediticia. El reasegurar a deudores con empleo informal e ingresos irregulares ha sido un desafío para las instituciones financieras (y no nada más en México); el abordaje innovador que han tomado las SOFOLES indica que se puede llegar a este grupo, aunque sea con abordajes personalmente intensivos.
- **Seguridad del activo subyacente.** Los prestamistas tienen la voluntad de otorgar créditos hipotecarios siempre y cuando los préstamos estén avalados por una casa

que se pueda recuperar y vender en caso de que el acreedor no cumpliera con los términos del crédito. La ejecución y reventa en México han sido bastante difíciles, debido a un ambiente legal desfavorable y a los altos costos operacionales de los procedimientos judiciales. Además, la mala valuación de las propiedades ha significado que, aunque pudieran recuperarse, las casas a menudo valían menos que el valor de la hipoteca. Las mejoras en el proceso de ejecución, en la valuación de las propiedades y la escrituración han mejorado la garantía del bien y deben aumentar la voluntad de los prestamistas de entrar al mercado.

- ***Mejor información pública y transparencia.*** En junio de 2003 entró en vigor una nueva ley que permite al público tener acceso a información federal. La ley mejora el acceso a la información a través de dos canales: primero, las dependencias federales de la rama ejecutiva tienen que publicar datos sobre las operaciones de sus programas, incluyendo presupuestos, salarios, contratos, reportes internos y auditorías; segundo, los ciudadanos pueden solicitar información adicional. Estas solicitudes se pueden hacer en línea a través de la página Libertad de Información-México (LIMAC). Además de dar información adicional, la nueva ley tiene el propósito de promover una atmósfera de mayor transparencia y construir la confianza en las instituciones gubernamentales.

3.5 Hallazgos clave

El financiamiento de fuentes de capital estrictamente privadas –bancos y mercados de capital—tiene un papel relativamente menor en el sistema de financiamiento a la vivienda de México, debido tanto a problemas económicos del pasado como a la falta de información actualizada e infraestructura de capital. Más bien, las instituciones públicas o descentralizadas del gobierno federal, específicamente enfocadas al sector vivienda, dominan el otorgamiento de créditos hipotecarios. Estas instituciones atienden a un rango angosto de deudores elegibles. Sin embargo, hay varias reformas actuales, en especial en el INFONAVIT y la SHF, que tratan de ampliar el mercado que se atiende para incluir a las familias auto-empleadas con bajos ingresos, a las familias de ingresos medios; para apoyar a un mercado de vivienda secundaria y para crear más apalancamiento e incentivos para que invierta el capital privado. Estas reformas son prometedoras para promover una operación del sector de financiamiento a la vivienda más impulsada por el mercado y atender a una mayor proporción de la población.

Sección 4: RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES Y PLANIFICACIÓN DEL USO DEL SUELO

La planificación del uso del suelo, el financiamiento y provisión de infraestructura y el desarrollo del sector vivienda son, primordialmente un problema local y la efectividad de estas actividades depende de la disponibilidad de recursos financieros y de la capacidad del personal a nivel local, así como de la capacidad de diversas dependencias gubernamentales –oficinas dentro de una sola jurisdicción, localidades vecinas, así como de los gobiernos local y estatal—de coordinar las actividades.

4.1 Planeación y financiamiento de la infraestructura

4.1.1 Responsabilidad jurisdiccional

Como se indica en el *Anexo 1*, la responsabilidad de planear y proporcionar diversos tipos de infraestructura está en los diferentes niveles de gobierno y la asignación de la responsabilidad varía de un estado a otro. Los requerimientos de servicios urbanos que acompañan a todo nuevo desarrollo, igualmente varían de estado a estado y de ciudad a ciudad y, con frecuencia, implican una negociación entre el desarrollador y las autoridades municipales, lo que crea un marco de referencia complicado para el desarrollo de viviendas formales. A menudo surgen conflictos sobre la responsabilidad por los servicios (carreteras o caminos incluidos) que atraviesan las jurisdicciones políticas, problema que ocurre en la mayoría de los suburbios de las grandes áreas metropolitanas.

Anexo 1 Responsabilidad fragmentada de la infraestructura (2002)¹⁴

	Estado de México	Nuevo León	Guanajuato	Oaxaca
Zonificación	PM	PM	PM	PM
Planeación	M	M	M	M
Uso del suelo	PM	PM	PM	PM
Zonas ecológicas	PM	PM	PM	PM
Áreas naturales protegidas	Ninguna	Ninguna	PM	Ninguna
Gobierno metropolitano	PM	PM	PM	PM
Regularización de la tenencia de la tierra	PM	PM	PM	PM
Licencias	M	M	M	M
Expropiación	S	S	S	F
Reg. de desarrollos privados	M	M	M	M

Fuente: Banco Mundial 2002b

¹⁴ PM se refiere a Municipal Parcial; M es municipal; S es Estatal; F es Federal: “Ninguna” indica que no se asignado esa responsabilidad a un nivel específico de dependencia gubernamental.

4.1.2 Financiamiento para servicios urbanos

Hay relativamente poco financiamiento público disponible para infraestructura y servicios urbanos (por ejemplo, agua, electricidad, gas, alcantarillado, desazolve). Aunque existe alguna infraestructura de financiamiento federal a través de BANOBRAS y algunas dependencias estatales de financiamiento a la vivienda prestan para servicios urbanos residencial sólo una fracción mínima de los créditos relacionados con la vivienda, como se muestra en el *Anexo 2*.

Anexo 2 Financiamiento mínimo para infraestructura residencial (2000-2002)

Tipo de programa	Valor de los créditos (millones) y proporción del valor total					
	2000		2001		2002	
Infraestructura	229	0.39%	268	0.43%	170	0.22%
<i>Lotes con servicios</i>	103	0.17%	128	0.20%	170	0.22%
<i>Adquisición de terrenos</i>	0	0.00%	113	0.18%	0	0.00%
<i>Servicios residenciales urbanos</i>	98	0.17%	27	0.04%	0	0.00%
<i>Materiales de construcción</i>	28	0.05%	0	0.00%	0	0.00%
Créditos relacionados con la vivienda¹⁵	59,060	100.00%	62,742	100.00%	77,852	100.00%

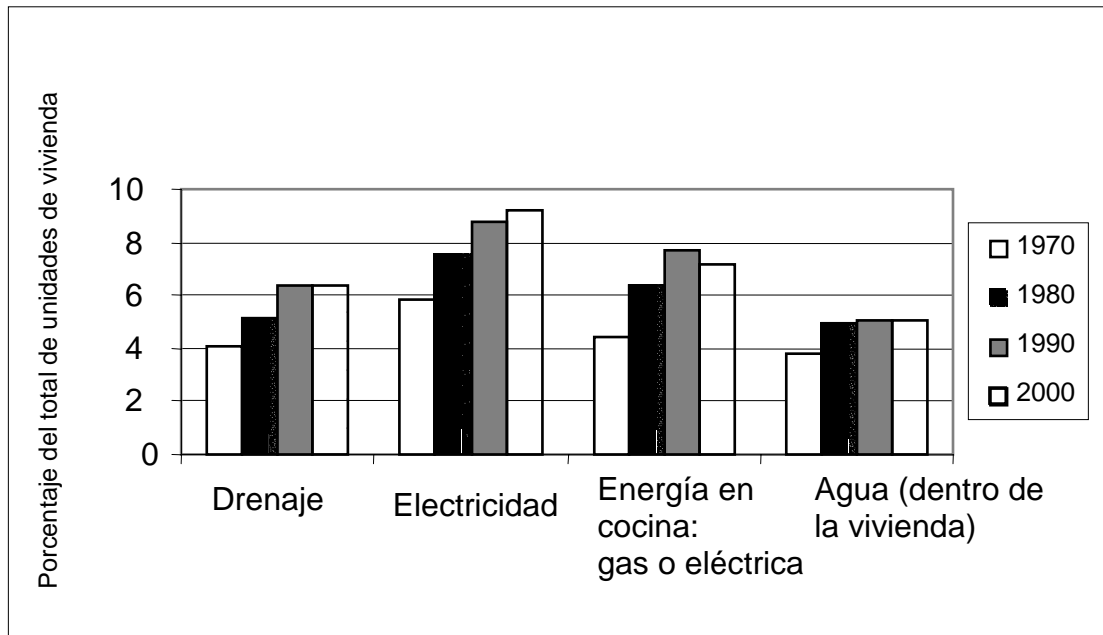
Fuente: Cálculos de JCHS, datos de la CONAFOVI 2000-2002

4.1.3 Acceso a servicios urbanos

Después de los aumentos constantes en la proporción de viviendas con acceso a servicios urbanos básicos, de 1970 a 1990, en los últimos diez años no ha habido mejoras significativas en el número de casas con servicios adecuados. Alrededor del 90% de las casas tienen electricidad y más del 60% tienen drenaje (servicio público o fosa séptica) y o gas o electricidad para cocinar. Sin embargo, casi la mitad de las viviendas carecen de agua entubada adentro de la casa; esta proporción está esencialmente igual desde hace diez años.

¹⁵ Incluyen infraestructura residencial, viviendas terminadas, vivienda progresiva y mejoras a las casas.

Anexo 3 Acceso constante a servicios urbanos en los 1990s (1970-2000)

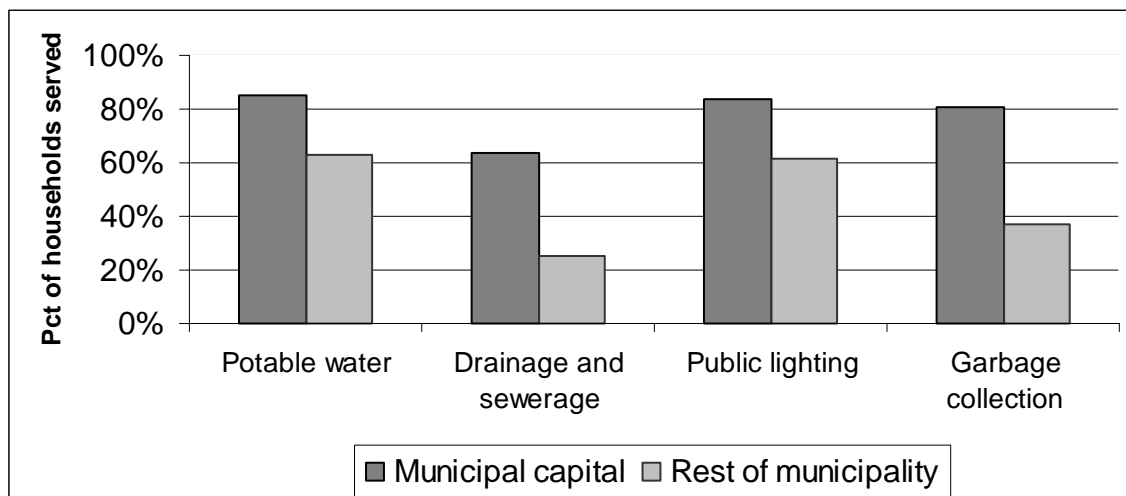


Fuentes: Cálculos de JCHS 1997; cálculos de JCHS, datos del INEGI 2000

La variación en las regulaciones y el financiamiento lleva a la provisión desigual de servicios por localidad. Es más, el sistema de negociación entre desarrolladores y gobiernos municipales exagera las desigualdades entre las comunidades ricas y pobres. Las ciudades más ricas con fuerte demanda (medida por una mayor capacidad y voluntad de pagar por las casas) pueden sacar concesiones del desarrollador, algunas veces más allá de los servicios urbanos básicos para incluir escuelas, parques e instalaciones públicas. Como se muestra en el *Anexo 4*, las áreas que están fuera de la cabecera municipal están muy rezagadas en su acceso a servicios básicos.

The variation in regulations and funding leads to uneven service provision by localities.

Anexo 4 Los servicios urbanos varían dentro de los municipios (2002)



Fuente: Banco Mundial 2002b

Leyenda de la gráfica:

En el eje vertical: Porcentaje de casas atendidas

En el eje horizontal y de izquierda a derecha: Agua potable – drenaje y alcantarillado – alumbrado público – Recolección de basura

En la parte inferior: Cabecera municipal – resto del municipio

4.2 Retos para los gobiernos municipales

4.2.1 Sistema de ejidos

El sistema de ejidos se creó como parte de la reforma agraria post-revolucionaria en 1915. Tal y como se concibió inicialmente, los ejidatarios gobernantes tenían derechos de uso sobre la tierra, pero no podían subdividirla legalmente ni venderla. A pesar de esta prohibición, existía un mercado floreciente en la venta de terrenos ejidales, permitiendo que un gran número de familias pobres construyeran asentamientos informales. La falta de un título de propiedad legal no fue el único problema que crearon los asentamientos sobre terrenos ejidales. Con frecuencia, dichos desarrollos se construían en terrenos inseguros o inadecuados para el desarrollo, planicies de inundación, sitios ambientalmente peligrosos o sensibles).

Hubo un cambio significativo en el tratamiento de los terrenos ejidales en 1992, cuando el Presidente Carlos Salinas de Gortari aprobó reformas legales para que los ejidatarios fueran dueños absolutos de sus terrenos y pudieran venderlos legalmente. Este cambio presentó oportunidades para convertir algunos terrenos a uso urbano: aunque la mayoría de los terrenos ejidales están, primordialmente, en áreas rurales, a grandes rasgos, dos terceras partes de las tierras que rodean a las ciudades medianas y grandes –la periferia urbana en el camino de la expansión—están bajo régimen ejidal. Estos terrenos periurbanos han atraído a desarrolladores de viviendas formales, muchos de los cuales mantienen reservas extensas de tierra desarrollable para uso futuro. No obstante estas reformas, el proceso de conversión de terreno ejidal a urbano ha sido lento, costoso y difícil de ejecutar y la propiedad monopólica de dichas tierras contribuye a que los

precios aumenten. Además, algunas partes de los terrenos ejidales no se pueden vender legalmente, aunque los ejidatarios siguen vendiéndoles ilegalmente para desarrollos informales.

4.2.2 Costos indirectos del desarrollo

Dada la limitación de fondos disponibles de fuentes estatales y federales para infraestructura residencial, los gobiernos municipales a menudo perciben que los costos de agregar nuevas viviendas sobrepasan los ingresos municipales que se generan, y, por ende, no están dispuestos a planear para y dar cabida al crecimiento. Esta percepción fomenta la práctica de negociar extracciones con los desarrolladores para prestar servicios urbanos. La falta de datos sobre ingresos fiscales y los costos que carga cada nivel de gobierno, hace que sea difícil analizar la incidencia del desarrollo por jurisdicción.

La CONAFOVI rastrea los costos indirectos del desarrollo por estado en tanto estos costos estén escritos en la ley. La siguiente tabla muestra que, aunque el promedio nacional de costos está bastante cerca de la meta establecida por la CONAFOVI —costos indirectos que no excederán del 4% del precio de la casa— a nivel estatal hay varios costos altos no previstos en la ley. Es más, estos datos reflejan solamente los costos legalmente establecidos. No es extraño que los estados o los municipios requieran que los desarrolladores tengan un renglón para infraestructura adicional o que paguen otras cuotas de construcción para construir un proyecto particular. Entonces, es probable que estos datos en realidad subestimen los costos indirectos del desarrollo de vivienda.

Anexo 5 Los costos indirectos del desarrollo varían por estado (2003)¹⁶

	Promedio nacional	Estados con costos altos	
Terreno	0.34	Morelos	0.68
		Tabasco	0.68
		Sinaloa	0.74
		Hidalgo	1.32
Servicios urbanos	1.12	San Luis Potosí	2.50
		Tlaxcala	2.58
		Morelos	3.07
		Aguascalientes	3.76
Construcción	0.68	Tamaulipas	1.45
		Nuevo León	2.47
		Baja California Sur	3.97
Escrituración	2.40	Morelos	4.16
		Baja California	4.25
		Guerrero	6.22
Total	4.53	Hidalgo	6.78
		Baja California Sur	8.42

¹⁶ Los costos se muestran como porcentaje del precio de la casa.

		Guerrero	8.61
		Morelos	8.84

Fuente: CONAFOVI 2003

4.2.3 Capacidad de planeación del personal

La mayoría de los municipios tienen personal bastante reducido, con frecuencia con poca experiencia o capacitación para supervisar el proceso de desarrollo. Por ley, los alcaldes pueden servir en un período de tres años; la frecuente rotación de alcaldes, su personal administrativo y los consejos municipales dan una continuidad limitada en las disposiciones del uso del suelo y las disposiciones dentro de las que deben operar los desarrolladores de vivienda del sector formal.

4.3 Asentamientos informales

Una de las amenazas más graves al uso local del suelo y a la planeación urbana es la presencia de asentamientos informales. Los gobiernos municipales tienen una débil autoridad para exigir el uso legal del suelo y, en general, se enfrentan a una fuerte presión política para que se regularicen los asentamientos informales, especialmente los más antiguos. La mayoría de los asentamientos informales se dan en terrenos de propiedad pública, ejidales o comunales; los terratenientes privados han tenido bastante éxito en proteger su propiedad. Los pueden, de hecho, promover los asentamientos informales al subdividir ilegalmente y vender un terreno que no se puede vender y desarrollar legalmente. Estos asentamientos hacen difícil planear la dirección y el tipo del crecimiento urbano y causan problemas en la prestación efectiva de la infraestructura. Además, los problemas con escrituración liberada obstaculizan la división futura y la reventa del terreno.

La presencia de grandes asentamientos irregulares crea problemas para los que municipios puedan planear el crecimiento urbano, genera presión política para rehabilitar los servicios, es una amenaza contra las áreas ambientalmente sensibles y crea demandas fiscales a los gobiernos municipales. Como se indica en el *Anexo 6*, dada la proliferación de lotes irregulares, el alcance del problema es bastante amplio. Además, una vez que los asentamientos más viejos hayan recibido concesiones de tierra y se hayan rehabilitado con infraestructura, se crean incentivos para que se desarrollen nuevos asentamientos, esperando que ellos también reciban dichas concesiones. Si se redujera el desarrollo de nuevas viviendas ilegalmente auto-construidas en asentamientos no planeados, se reducirían estas consecuencias negativas.

Anexo 6 Los asentamientos informales presentan desafíos (2003)

	Número de	Población
--	-----------	-----------

	lotes	residente
Nacional, irregulares	5.78 millones	26 millones
Ejidales (urbanos y rurales)	2 millones	10-15 millones
Urbanos (ejidales, privados, públicos)	1.14 millones	5.7 millones
Nacional, regulares	18.22 millones	78 millones
Nacional, total	24 millones	104 millones

Fuente: Iracheta 2003

4.4 Hallazgos clave

La responsabilidad de la planeación y financiamiento de la infraestructura está fragmentada y, con frecuencia, no está clara. Además, los fondos públicos, extremadamente limitados, están disponibles para infraestructura residencial. Esto lleva a un acceso inequitativo de las familias a los servicios urbanos públicos. La capacidad limitada del personal, la incertidumbre de los costos y beneficios del desarrollo para las jurisdicciones locales y la débil autoridad sobre el uso del suelo, en especial, en los terrenos ejidales que rodean las áreas urbanas, complican las dificultades de planear e implementar adecuadamente los nuevos desarrollos de vivienda. Como consecuencia de estos retos, muchos gobiernos municipales están renuentes a planear para el crecimiento de sus ciudades y, en su lugar, terminan con asentamientos irregulares no planeados en localidades pobres.

PARTE II: DESAFÍOS Y PLANES PARA EL FUTURO

Sección 1: PRINCIPALES RETOS EN EL SECTOR VIVIENDA PARA MÉXICO

En los últimos años se han visto varios desarrollos significativos dentro de los mercados de vivienda y el sistema de financiamiento a la vivienda de México. En el contexto de estabilidad macroeconómica y fuerte liderazgo dentro de los sectores público y privado, ha habido una rápida innovación en los últimos. La tendencia general hacia resultados más impulsados por el mercado, el mayor acceso a capital privado y los ingresos al alza de las familias, ofrece posibilidades de expansión y mejora dentro del sector. Sin embargo, al revisar el estado de la vivienda en México, se revelaron varios retos fundamentales que hay que atender a fin de que los mercados de vivienda respondan mejor a las necesidades de las familias mexicanas. Estos retos son específicamente:

- 1) Satisfacer mejor las demandas de vivienda de los empleados con los salarios más bajos y de las familias que son auto-empleadas
- 2) Satisfacer mejor las demandas en los municipios más pequeños y en las zonas rurales.
- 3) Facilitar el desarrollo de un mercado secundario.
- 4) Usar los recursos gubernamentales y de pensiones dedicados para apalancar el capital privado.
- 5) Crear continuidad y capacidad de planeación profesional a nivel municipal.
- 6) Coordinar el desarrollo de infraestructura a nivel local.
- 7) Regularizar los asentamientos informales existentes y reducir los asentamientos ilegales en el futuro.
- 8) Re-plantear el papel de las casas arrendables y crear opciones para casas arrendables.
- 9) Eliminar los des-incentivos a la propiedad y escrituración formal de la tierra.
- 10) Reforzar la infraestructura financiera, incluyendo mejorar la información y el proceso legal para unir el capital en vivienda.

La siguiente sección propone cuatro estrategias de acción comprehensivas para atender estos retos.

1.1 Problemas y recomendaciones

1) Desarrollar un sistema de clasificación y marco contable para le inventario de viviendas

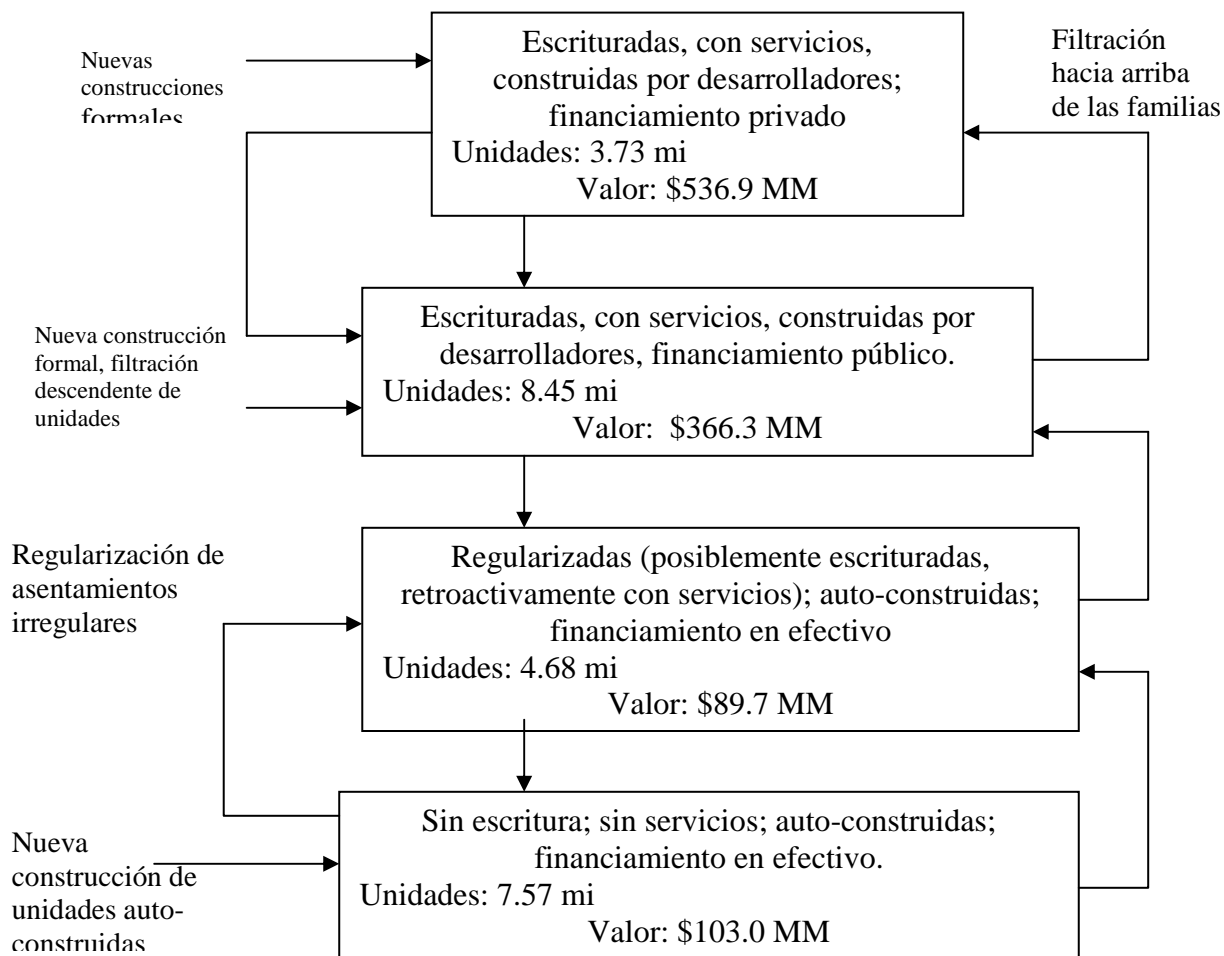
Para modelar la demanda y dirigir los programas de crédito, la mayoría de los informes sobre la vivienda en México dividen el mercado en seis segmentos de acuerdo con el precio –mínimo, social, económico, medio, residencial y residencial plus—que, a grandes rasgos, corresponden a la segmentación de la población por ingreso. Este marco de referencia es bastante útil para las decisiones que se toman respecto del mercado, tales como el pronóstico de la demanda y hacer coincidir a los deudores con las unidades de vivienda

a través de los programas de financiamiento de los organismos descentralizados del gobierno federal. Sin embargo, para las decisiones políticas, tales como la planeación del uso de suelo municipal, la evaluación impositiva, y la planeación de e inversión en infraestructura, esta clasificación tiene ciertas limitaciones. En especial, no da criterios mediante los cuales se pueda evaluar el papel del muy grande sector de vivienda auto-construida. El mero número y variedad de términos que se usan para describir a este sector –auto-construcción, informal, irregular, ilegal—y el debate entre quienes hacen las políticas, los miembros de la industria y los académicos sobre cuál es el mejor término, indican la dificultad de determinar cómo ha de discutirse el segmento. Para el propósito de atender algunos de los problemas creados por las viviendas auto-construidas, los siguientes cuatro criterios de unidades de vivienda son de gran importancia:

- 1) ¿El terreno tiene una escritura liberada y está registrado para fines fiscales?
- 2) ¿Hay servicios urbanos básicos disponibles (a través de conexiones legales, facturables al residente)?
- 3) ¿La casa se construyó primordialmente con mano de obra familiar o la construyó un desarrollador?
- 4) ¿La propiedad es elegible para hipoteca y de qué fuente de capital?

Con base en estos cuatro criterios, proponemos el siguiente sistema de clasificación alternativo del inventario de vivienda en México.

Figura 1: Clasificación alterna del inventario de viviendas (estimados de 2003)¹⁷



Solamente si se identifican específicamente las características que definen a los diversos segmentos del inventario de vivienda, se podrá desarrollar una contabilidad con significado del inventario y, por tanto, contestar las preguntas vitales de la política, tales como cuántas unidades están sobre terrenos no escriturados, cuánto ingreso pueden esperar recibir los municipios por impuesto predial sobre casas registradas, o cuánto costaría rehabilitar los servicios para las casas que no los tienen.

¹⁷ El tamaño de cada segmento se calcula como un agregado de los segmentos correspondientes del mercado tradicional, usando datos de Softec (2003) sobre el número y valor de las unidades. El primer nivel (escrituradas, con servicios, de financiamiento privado) incluye a todas las unidades construidas en los segmentos Residencial y Residencial Plus y al 25% del segmento Medio. El segundo nivel (escrituradas, con financiamiento público), incluye el 75% de las unidades Medias y el 50% de las unidades Económicas. El tercer nivel (regularizadas, auto-construidas, financiamiento en efectivo), incluye a la mitad de las unidades Económicas y las unidades en los segmentos Social y Mínimo, construidas hace más de 20 años (período promedio para regularizarlas), aproximadamente el 15% de estos segmentos. El cuarto nivel, incluye unidades informales auto-construidas más nuevas, alrededor del 85% de los segmentos Social y Mínimo. El tamaño de los niveles variará de acuerdo con los cambios en estas suposiciones.

2) Dar la posibilidad de que las familias aprovechen la riqueza de la vivienda para mejorar sus oportunidades de movilizarse

Se espera que tanto las familias como las unidades de vivienda tengan una vida larga y, que ninguna quede estática durante todo el ciclo vital. En especial, la demanda de las familias de vivienda cambiará cuando haya cambios en la participación en el mercado laboral, el ingreso y la riqueza, el tamaño y la edad de la familia. Un mercado de vivienda que funcione bien, apoyará la capacidad de las familias de mudarse de una a otra casa que se ajuste a su demanda en un momento dado. En forma similar, las unidades de vivienda pueden filtrarse hacia abajo en su conveniencia al envejecer y depreciarse, o filtrarse hacia arriba al renovarse y ampliarse, o su ubicación se vuelve cada vez menos valiosa. Dentro del inventario de vivienda de México, las casas que se auto-construyen, que inicialmente no se escrituran y que no tienen servicios, pasan por un proceso gradual de regularización, filtrándose esencialmente hacia arriba en el inventario. Como indica el sistema de clasificación que se propone, una vez que se haya terminado este proceso, esas casas podrían ser oportunidades potenciales de primera propiedad para las familias jóvenes o de bajos ingresos que no pueden pagar las casas más nuevas, construidas por desarrolladores. E, igualmente, las familias deberían de poder mejorar de una casa auto-construida, regularizada, a una casa de construcción formal, más vieja, depreciada.

Los componentes clave de un sistema de vivienda que fomente la filtración de las familias y las unidades son instrumentos financieros variados y flexibles (como la posibilidad de obtener segundas hipotecas para tener un préstamo contra el capital acumulado), valuaciones precisas del precio de mercado de las casas y un sistema legal eficiente y transparente con bajos costos de las operaciones que claramente definan y apliquen los derechos de propiedad. Varios de los principales prestamistas están desarrollando productos financieros que permitirán a las familias aprovechar su patrimonio/vivienda y mejorar la movilidad, así como mejoras en las valuaciones de casas y operaciones más observables en el mercado de casas secundarias para aumentar la exactitud de las valuaciones de las propiedades. Pero también se necesita poner más atención a los problemas de escrituración del terreno y el alto costo de las operaciones para que se facilite este proceso.

3) Financiar viviendas auto-construidas sobre lotes escriturados y con servicios para familias de bajos ingresos

No es probable, considerando la distribución del ingreso de las familias mexicanas y el costo y la estructura del desarrollo formal, que todas las familias nuevas puedan pagar casas terminadas construidas por desarrolladores, aún al precio más modesto actualmente disponible. Sin embargo, quienes hacen las políticas y los ciudadanos tienen un gran interés en reducir las apariencias negativas considerables de desarrollos de viviendas no escrituradas y sin servicios en lugares no planeados y, a menudo, inadecuados de la periferia urbana. Tampoco quitar estos asentamientos o aplicar la tenencia de la tierra resolverán el problema si al mismo tiempo no hay una provisión de opciones alternas al problema de la vivienda. En forma ideal, las políticas deberían canalizar la vivienda nueva y auto-construida directamente al segmento del mercado de casas escrituradas y registradas, de preferencia también con acceso a servicios urbanos.

Para lograrlo, los municipios necesitan planear para el crecimiento (que inevitablemente tendrá lugar) y asignar terreno suficiente en los lugares que sean apropiados para el desarrollo residencial. Será necesario contar con más financiamiento público de infraestructura en las áreas de expansión planeadas, si las familias de ingresos bajos han de tener un acceso adecuado a los servicios urbanos. Finalmente, al ofrecer más financiamiento –posiblemente de corto plazo y en pequeñas cantidades—para viviendas progresivas, aquellas familias que no pueden pagar casas terminadas, podrán construir una vivienda decente que sobrepase su poder adquisitivo actual (condición que las familias de ingresos medios y superiores dan por sentada). La expansión del mercado de vivienda arrendable –apoyada por la disponibilidad de financiamiento y el trato legal que equilibre los reclamos de inquilinos y propietarios—también les daría a las familias de bajos ingresos otra opción de vivienda dentro del marco legal.

4) Continuar los esfuerzos recientes para equilibrar los papeles del capital público y privado en el sistema de financiamiento a la vivienda

Para alcanzar los niveles de producción de vivienda que ha indicado el Presidente Fox, el sistema de financiamiento a la vivienda debe ampliarse más allá de las dependencias públicas y organismos descentralizados existentes hacia nuevas fuentes de capital privado. Las principales organizaciones prestamistas, en especial el INFONAVIT y la SHF, ya han emprendido varias reformas necesarias y efectivas para desarrollar una relación más equilibrada entre el capital público y privado. La desviación programática de la SHF de los préstamos directos al aseguramiento de préstamos de otras fuentes dan exactamente la base correcta para su nuevo papel –reducir el costo riesgo y, por consiguiente, fomentar más inversión privada al tiempo de aumentar el alcance de sus propios recursos. El programa Apoyo INFONAVIT es un paso vital hacia la creación de apalancamiento directo de sus fondos a través de un abordaje de financiamiento combinado. El enfoque del INFONAVIT, dar créditos directos al extremo bajo de su mercado meta, también le permite atender a un número mayor de contribuyentes, y al mismo tiempo dejar un espacio para que el capital privado atienda a los trabajadores de más ingresos que pueden pagar préstamos a la tasa del mercado. Finalmente, varias dependencias están colaborando para mejorar la infraestructura de la información y el financiamiento, crítica para la inversión privada. La base de datos de préstamos de la SHF, la base de datos de unidades de vivienda valuadas del INFONAVIT y el patrocinio del Sistema Mexicano de Información sobre la Vivienda del CONAFOVI proporcionarán la información necesaria para ponerle precio al riesgo con exactitud y desarrollar instrumentos financieros que atiendan a más segmentos del mercado. Los esfuerzos de todas estas dependencias deben aplaudirse, continuarse y ampliarse.

1.2 Áreas de investigación future

Además de recopilar y distribuir los datos, serían útiles varias áreas de investigación detallada para informar las decisiones de políticas y de negocios.

Financiamiento a la vivienda

El Estado de la Vivienda en México

- La recopilación de las mejores prácticas en el origen y servicio de hipotecas (es decir, qué prácticas llevan a las tasas de morosidad más bajas y a la mejor cobranza de cuentas morosas)
- ¿Cómo se desempeñan los préstamos hechos por las SOFOLES a trabajadores informales en comparación con créditos de monto similar otorgados a trabajadores del sector formal? ¿Existen riesgos adicionales provocados por trabajadores informales y, los créditos, le han puesto un precio exacto a estos riesgos?

Mercados de vivienda

- ¿Cuál es rango de ingreso de los trabajadores informales? ¿Qué tipos y monto de ahorro tienen?
- ¿Hay forma efectiva de inducir a las familias a establecer relaciones con bancos u otras instituciones financieras formales? ¿Deberían ampliarse los programas de micro-créditos?
- ¿Qué tan exactas son las encuestas gubernamentales sobre el ingreso? ¿La exactitud varía en formas predecibles por nivel de ingreso? ¿Se pueden hacer ajustes para mejorar la precisión de la medición?
- ¿Cuáles son las diferencias locales, estatales y regionales de la demanda por tipo de producto?

Planeación del uso del suelo

- Compilación de las mejores prácticas de la planeación/aplicación municipal del uso del suelo.
- ¿Hay casos de ciudades/estados que hayan tenido éxito en reducir el crecimiento de asentamientos irregulares?
- ¿Qué tipos de capacitación mejorarían la capacidad de los gobiernos municipales de facilitar el crecimiento planeado de sus comunidades?

Sección 2: NECESIDADES DE INFORMACIÓN SOBRE VIVIENDA EN MÉXICO

La información es vital porque es la base para mejorar el manejo del riesgo y las decisiones prudentes de las instituciones financieras, dependencias gubernamentales, constructores, desarrolladores y consumidores. Este estudio y otros de la misma naturaleza están limitados en el grado de análisis por la disponibilidad y fiabilidad de la información. Sin embargo, no siempre es mejor tener más datos. El nivel de detalle, la frecuencia de la recolección y la forma en que se presenten afectará la utilidad y qué tan útil será la información. A continuación se da un resumen de los tipos de datos clave que son necesarios para tomar decisiones relacionadas con la vivienda, identificación de lo que hay disponible y lo que falta y recomendaciones respecto al tipo de presentación más útil.

2.1 Encuesta para obtener datos del sector vivienda

- **Estimados específicos sobre la oferta de casas nuevas a nivel municipal.** Quizás la necesidad más urgente de información sea sobre las condiciones de la oferta y demanda local, para que los desarrolladores puedan decidir dónde o si construir casas nuevas, los prestamistas juzgar la probabilidad de que se vendan propiedades nuevas y los municipios planeen la infraestructura y servicios públicos apropiados. Por el lado de la oferta, esto requiere rastrear inicio y terminación de obras, así como el tiempo promedio a la terminación, a fin de estimar los meses oferta de nuevas viviendas terminadas y en construcción. Además, si se monitorea el tiempo en el mercado y las tasas de desocupación, se tendrían mejores estimados de si hay o no un exceso de oferta. Se necesitan estos datos, por lo menos, a nivel municipal. Sería ideal que las ciudades más grandes tuvieran esta información de las zonas dentro del municipio. Actualmente, no hay una fuente centralizada que rastree los permisos de las casas, inicio y terminación. Sin embargo, Softec y URBIData ya tienen información sobre algunas ciudades.
- **Proyecciones específicas de la demanda de viviendas nuevas a nivel municipal.** La segunda mitad de medir las condiciones locales de oferta y demanda consiste en monitorear la demanda a nivel municipal. Los datos específicos que se requieren incluyen información demográfica a nivel ciudad sobre la creación de empleos y formación, crecimiento y movilidad de las familias –idealmente desglosada por nivel de ingreso y tipo de empleo (a fin de determinar la elegibilidad para programas de financiamiento a la vivienda específicos). Medir qué tanta demanda potencial puede convertirse a demanda efectiva real, requiere rastrear flujos por ciudad y estado de capital asignado por el gobierno para créditos a la vivienda, ya que sin estos créditos pocas familias pueden comprar viviendas construidas por desarrolladores. Los datos actuales incluyen encuestas periódicas del INEGI de la demografía y el ingreso de las familias, proyecciones demográficas del CONAPO, algún rastreo de remesas del Banco de México y datos detallados de programas de los principales prestamistas del gobierno sobre la asignación geográfica de los créditos. Una inquietud es la

exactitud de estos datos, es posible que los ingresos se minimicen, especialmente en las familias que están hasta arriba y debajo de la distribución. Es más, es importante que se reúnan los datos de la demanda para que se pueda determinar la elegibilidad para los programas de créditos gubernamentales (es decir, el número familias en la ciudad que tienen, por lo menos, a un trabajador formalmente empleado dentro del mercado de ingreso meta del INFONAVIT).

- **Distribución del ingreso y volatilidad del mismo de los trabajadores auto-empleados con ingreso moderado.** Si un sistema ampliado de financiamiento a la vivienda ha de atender a la mayoría de la población que actualmente no está incluida de las instituciones financieras formales, será necesario entender mejor el poder adquisitivo de estas familias, especialmente de las auto-empleadas. Las inquietudes respecto a la exactitud de las encuestas sobre el ingreso, que se mencionan anteriormente, son en especial pertinentes para este grupo. Además de rastrear mejor las remesas, un medio de verificar las estimaciones del ingreso es reunir datos sobre los gastos. Además, para determinar la volatilidad del ingreso, se debe reunir información del ingreso durante varios períodos (por ejemplo, comparar el pago por hora con los totales semanal, mensual y anual). Esta no es tarea fácil, pero se debe intentar para que las familias auto-empleadas puedan ser atendidas mejor.
- **Información comparable sobre el precio de venta de las viviendas.** En una economía de mercado, los precios son el mecanismo que equilibra la oferta y la demanda. Los precios llevan mucha información sobre las condiciones del mercado: si los precios de unidades similares aumentan en una ciudad o colonia, en comparación con otra, se indica que hay una demanda más fuerte, que los ingresos van en aumento o que hay una oferta restringida en la colonia cuyos precios se han re-expresado. Los precios también dan información sobre las preferencias específicas de los consumidores por diferentes tamaños de unidad, ubicación, diseño, características y ventajas. Si se cuenta con información oportuna y fácilmente observable de los precios de venta, los desarrolladores y prestamista podrán evaluar los prospectos de inversión y a las familias les permitirá tomar decisiones teniendo información sobre las ubicaciones de su preferencia. Estos datos se deben tomar de las transacciones hasta donde sea posible y deben incluir información sobre la propiedad vendida (tamaño, edad, tipo de estructura, condición y ubicación). Empresas privadas, como Softec, actualmente rastrean los precios de las viviendas por segmento del mercado de una muestra de propiedades en 80 de las ciudades más grandes de México. Sería útil que los datos se difundieran y se cotejaran con las características de las unidades.
- **Información sobre el desempeño de los créditos.** Para promover la inversión del capital privado en préstamos hipotecarios, los prestamistas potenciales necesitan contar con información sobre el desempeño pasado de los créditos, para que puedan tasar el riesgo correctamente. Los reportes de los programas del INFONAVIT y la SHF incluyen datos sobre la morosidad y la tasa de pagos

omitidos. Esta información debe compararse con los términos del crédito (es decir, tasas, crédito a valor, tipo de préstamo), características de la propiedad en garantía (incluyendo su ubicación geográfica) y características del deudor.

- **Registros de pagos y ahorros de familias e individuos.** Una segunda necesidad de datos para los prestamistas privados es el acceso al historial de pagos y registros de crédito, disponibles en formatos comparables. El pago pasado de cuentas de mucho tiempo, por ejemplo, servicios públicos, así como créditos (tarjetas de crédito, préstamo para automóviles e hipotecas) permitirá a los prestamistas evaluar el riesgo crediticio de los deudores y fijar el precio de los créditos en forma correspondiente. Se han hecho esfuerzos por estandarizar y mejorar los reportes de crédito. Para las familias que operan fuera de las instituciones financieras formales, se debe hacer el esfuerzo de establecer métodos para evaluar el historial de pagos y si la persona es sujeto de crédito o no. Las SOFOLES han demostrado haber tenido un éxito considerable en esta área; sus métodos se deben estudiar y replicar.
- **Valor y condición de las viviendas auto-construidas en asentamientos regularizados y viviendas más antiguas construidas formalmente.** Para que las familias puedan construir riqueza, para que los municipios puedan evaluar su base impositiva y para que pueda haber un mercado de casas existentes, es fundamental tener estimados del valor del inventario existente. En la actualidad, los únicos estimados fiables disponibles son de casas formalmente construidas, del nivel alto de ingresos. Dado el alcance limitado del mercado auto-construido y formal de precio moderado, es probable haya pocas transacciones observables que den información sobre el valor de mercado de casas viejas auto-construidas y modestas formalmente construidas. Respecto de las propiedades para arrendamiento, los datos sobre la renta, si se pueden ver, se podrían usar para construir corrientes de ingreso a estimados a valor presente del valor. Si no se tuvieran estos métodos, los estimados hedonistas basados en las condiciones de viviendas auto-construidas y parámetros estimados al modelar transacciones formales similares observables podrían servir para aproximar los valores.
- **Valor de la actividad de construcción relacionada con la vivienda.** Es difícil evaluar el valor agregado completo a la economía por actividad relacionada con la vivienda si no se rastrean la construcción y la inversión en vivienda. Se deben reunir datos sobre el valor de los materiales y mano de obra ocupados en la construcción de viviendas, tanto en el sector formal como en el informal. También, se deben monitorear los gastos familiares en mejoras y adiciones a viviendas existentes. Las Cuentas Nacionales que llevan el INEGI y el Banco de México tienen algunas estimaciones de la actividad de la construcción, pero no están desglosadas en sectores vivienda y no vivienda. Aparentemente no hay datos reunidos sobre mejoras a las casas, aunque es obvio que se trata de un mercado activo. De hecho, las ventas de materiales de construcción para viviendas auto-construidas son significativas.

- **Distribución de los impactos fiscales de las construcciones nuevas por nivel de gobierno.** A fin de proporcionar fondos adecuados para la infraestructura para el crecimiento, y para resolver problemas de coordinación jurisdiccional sobre la planeación para el crecimiento, es importante entender quien paga los costos del nuevo desarrollo y quien cosecha los beneficios. Se deben recopilar datos sobre la cantidad y distribución de los ingresos generados por la vivienda –cuotas por el impacto, honorarios de escrituración, impuestos prediales, impuesto sobre la renta sobre propiedades en arrendamiento, ganancias de capital por venta –así como los gastos públicos relacionados con la vivienda—préstamos hipotecarios directos, prestación de servicios urbanos, infraestructura para el transporte, servicios sociales (escuela, policía, bomberos, médicos). La información fiscal debería de estar disponible en las tesorerías (estatal, local, federal) y debe poderse recopilar datos sobre gastos de diversas dependencias gubernamentales. En la actualidad no hay una fuente centralizada de estos datos.
- **Costos de regularización de asentamientos informales.** Para mejor comprender las apariencias negativas impuestas por los asentamientos informales y el ahorro potencial del costo al evitar futuros asentamientos, se debe tratar de estimar el costo de regularizaciones pasadas. Los municipios locales deben poder construir cuentas de los costos de escrituración, infraestructura para la rehabilitación y reparación de terrenos ambientalmente dañados. En la actualidad, no hay datos disponibles sobre estos costos.

2.2 Integración del Sistema Mexicano de Información de la Vivienda.

Si se reconoce la necesidad de tener no sólo más datos, sino para la integración de diversas fuentes de datos separadas en un formato manejable y accesible, CONAFOVI encabeza un esfuerzo a nivel sector para armar un Sistema Mexicano de Información de la Vivienda, que involucre a los principales grupos de los sectores público y privado que trabajan en la industria de la vivienda, bajo contrato a la empresa de consultoría Structura. La recopilación de datos se ha estado haciendo desde octubre de 2003, reuniendo y coordinando información sobre una variedad de temas que incluyen actividad de la construcción, ventas de viviendas, propiedad del terreno y disponibilidad, así como características demográficas, ingreso y características físicas de la vivienda. Parte de la información incluida en la base de datos está tomada de fuentes abiertas al público, tales como el INEGI y el CONAPO, o de los registros administrativos de las dependencias descentralizadas dedicadas a la vivienda (INFONAVIT, SHF, FOVISSSTE y FONHAPO). Se han obtenido datos adicionales a través de la cooperación de las asociaciones de la industria, incluyendo a CANADEVI, CMIC, las asociaciones de Notarios, SOFOLES y banqueros. Está programado que la base de datos esté completa y lista para usarse en la primavera de 2004. La disponibilidad de tal rango amplio de datos, proporcionados en un formato fácilmente accesible, debe ser de gran uso para los que hacen las políticas y los miembros de la industria.¹⁸ La discusión de la sección anterior sobre los usos de los datos, puede ser útil para sugerir qué piezas particulares de la

¹⁸ Puesto que algunos datos incluidos son confidenciales y se han adquirido específicamente para esta base de datos, el acceso al sistema estará restringido a usuarios designados, usualmente miembros de las organizaciones contribuyentes y otros grupos afiliados con el Consejo Nacional de la Vivienda.

El Estado de la Vivienda en México

información pueden ayudar a contestar preguntas específicas. La siguiente sección presenta sugerencias adicionales sobre cómo se puede usar la nueva base de datos para desarrollar un reporte anual sobre el *Estado de la Vivienda en México*.

Sección 3: AGENDA DE ACCIONES

A continuación se establece un plan de acción para crear el reporte *Estado de la Vivienda en México* en una base continua.

3.1 Acciones a tomar

El sector vivienda de México está pasando por una notable transformación, apoyada por condiciones económicas favorables, liderazgo innovador de organizaciones clave y voluntad política de respaldo. Sin embargo, como ilustran las dos secciones anteriores, el sistema de vivienda de México enfrenta varios desafíos difíciles, que incluyen una falta de información suficiente para hacer las políticas y tomar las decisiones de inversión necesarias. Para atender estos desafíos, recomendamos que un grupo de expertos de la industria escogidos de entre los sectores público y privado convoque a una serie periódica de foros y produzca un reporte anual sobre el estado de la vivienda en México.

Convocar a un foro periódico

Si se celebra un foro periódico, abierto a quienes hacen las políticas, a los constituyentes de la industria, a instituciones académicas, organizaciones de defensa y al público en general, se podrá hablar de los problemas críticos que enfrenta el sector vivienda. Los propósitos específicos de tal foro podrían ser presentar nueva información que llene algunos de los vacíos de datos que se enumeran en la sección 2; identificar e investigar temas de interés o de inquietud más amplios; y participar en discusiones abiertas sobre los problemas críticos, tales como los que se identifican en la sección 1.

Producir un reporte anual

La producción de un reporte anual sobre el *Estado de la Vivienda en México*, se cumplirían varios propósitos. Aunque existen muchos reportes que se concentran en varios aspectos del sector vivienda de México y se pueden encontrar datos considerables en formato sin procesar, el objetivo específico de este reporte es presentar información pertinente en un formato conciso, legible que sea accesible a un público amplio. Esencialmente, el reporte debe relatar un cuento de cómo están trabajando los segmentos clave del mercado, qué problemas sobresalen particularmente en el año dado y cómo han cambiado las condiciones con el tiempo. Este reporte debe presentar información fehaciente y no recomendaciones específicas sobre políticas; identificar los límites del terreno común en el que puedan estar de acuerdo las diversas partes y perspectivas en términos de la información base y los problemas que enfrenta el sector vivienda; poner la operación del sector vivienda dentro de un contexto de problemas económicos, políticos, demográficos y sociales dentro del país; y reforzar la importancia de estudiar e invertir en el sector vivienda a los ojos de la industria privada, las dependencias gubernamentales y el público en general.

3.2 Asociación pública-privada para supervisar el plan de acción

En 2001, el Presidente Vicente Fox creó el Consejo Nacional de Vivienda, organismo compuesto por 50 miembros de la junta directiva, nombrados por el presidente, con experiencia e interés en el sector vivienda. Todos los principales grupos organizacionales

interesados en la industria de la vivienda están representados en este Consejo; además de las dependencias gubernamentales federales y estatales relacionadas con la vivienda y los gobiernos municipales, el consejo incluye a desarrolladores, constructores de casas, prestamistas hipotecarios privados y académicos. Los miembros del Consejo se reúnen trimestralmente, y los preside el presidente o su jefe del estado mayor. Además, a los miembros se les asignan cuatro comités de trabajo que tratan de Financiamiento, Productividad, crecimiento del Mercado y Tierra e Infraestructura. El apoyo de investigación y de personal del Consejo son proporcionados por la CONAFOVI.

La existencia de una organización sombrilla tomada de los sectores público y privado, con una membresía tan diversa y un rango tan amplio de conocimiento del sector vivienda probará ser un valioso recurso para los tipos de conversaciones sostenidas y difusión de la información recomendada en este reporte. Cualquier esfuerzo que se haga por coordinar el foro y producir un reporte anual no deberá duplicar ni la estructura ni los esfuerzos del Consejo, sino más bien edificar sobre los recursos y relaciones ya existentes.

Recomendamos que se organice un Grupo de Trabajo sobre Información de la Vivienda de entre los miembros del Consejo. Para que el foro y el reporte no se vean como esfuerzos puramente gubernamentales, es vital que los sectores público y privado sean igualmente responsables del liderazgo de este grupo. Para que haya un equilibrio apropiado, el Comisionado de la CONAFOVI y el Coordinador General del CIDOC están de acuerdo a fungir como co-presidentes del Grupo de Trabajo sobre Información de la Vivienda. El comité ejecutivo debería estar conformado por las principales agencias descentralizadas (INFONAVIT, SHF, FOVISSSTE, FONHAPO) y miembros de la industria privada (desarrolladores y prestamistas). El grupo debe ser del tamaño procedente para el tipo de trabajo involucrado en la investigación de temas pertinentes y la creación de un reporte anual y debe tener recursos de personal y experiencia adecuados para identificar los problemas clave, reunir la información faltante, analizar los datos y redactar el reporte. Se recomienda vehementemente la participación de empresas de consultoría locales o académicos con un conocimiento íntimo del sector vivienda de México y las organizaciones representadas en el Consejo.

3.3 Una visión de la vivienda en México en los años por venir

El Mercado de la vivienda en México está en el proceso de reforma activa. El año pasado, mientras se hacía la investigación para este reporte, evolucionaban muchas de las piezas del sistema de vivienda de México y cambiaban de forma y dirección. Muchos de los retos y recomendaciones que se subrayan en este reporte ya van marchando, en especial el sistema de financiamiento a la vivienda y, en menor grado, la planeación del uso del suelo. Muchas de las reformas programáticas están claramente enraizadas en un diagnóstico similar de la situación al que llegó el grupo de investigación del Joint Center for Housing Studies. El Presidente Fox expresó una visión osada, con el financiamiento de 750,000 casas para 2006. Tan ambiciosa como sigue siendo esta meta, con el liderazgo continuado dentro de las dependencias clave, los esfuerzos de colaboración entre los sectores público y privado para atender los retos existentes y la difusión de información para que los procesos sean más transparentes y más eficientes, es concebible

El Estado de la Vivienda en México

que el sistema de vivienda de México podría extenderse más allá de la meta del presidente. Además de las 750,000 casas, una visión global del futuro incluye a muchas más familias con vivienda y servicios decentes, más riqueza acumulada y realizada a través de la venta de las casas y las comunidades serán más habitables mediante la planeación mejorada, mejor infraestructura y mejores servicios estatales y municipales.

Apéndice A: Abreviaciones

BANOBRAS	Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos S.N.C
CIHAC	Centro Impulsor de la Construcción y la Habitación, A.C.
CMIC	Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción
CNBV	Comisión Nacional Bancaria y de Valores
CONAFOVI	Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda
CONAPO	Consejo Nacional de Población
CONAVI	Consejo Nacional de Vivienda
FONHAPO	Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares
FOVI	Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda
FOVISSSTE	Fondo de Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado
IMSS	Instituto Mexicano de Seguridad Social
INEGI	Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática
INFONAVIT	Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores
ISSSTE	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado
ONAVIS	Organismos Nacionales de Vivienda
OREVIS	Organismos Estatales de Vivienda
CANADEVI	Cámara Nacional de Desarrolladores de Vivienda
SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SHF	Sociedad Hipotecaria Federal
SOFOL	Sociedades Financieras de Objeto Limitado
PROSAVI	Programa Especial de Crédito y Subsidios para la Vivienda
UDI	Unidad de Inversión
Tu Casa	Programa de Ahorro, Subsidio y Crédito para la Vivienda Progresiva

Apéndice B: Cronología de eventos históricos y tendencias

Amplias declaraciones de derechos y políticas

- 1917 Obligación de los patrones de proporcionar viviendas a los trabajadores incluida en la Constitución mexicana; reacción a la presión de inquilinos (¿campesinos?) en Revolución.
- 1948 Se incorporan los derechos de los inquilinos en el Código Civil.
- 2001 Se establece el CONAFOVI para coordinar los programas de vivienda a través de varias ramas del gobierno federal y el sector privado.

Políticas y programas de la propiedad de casa/financiamiento formal a la vivienda

- 1926 El gobierno comienza a financiar la vivienda de los empleados federales a través del Directorado de Pensiones Civiles y Jubilación.
- 1934 Se establece BANOBRAS; financia vivienda (fundamentalmente en el Distrito Federal)
- 1947 El ISSSTE empezó a financiar las viviendas de los empleados públicos
- 1972 Se establece el INFONAVIT; financia/construye viviendas para los trabajadores formales del sector privado. Creación de FOVISSSTE.
- 1981 Se establece FONHAPO; financia y construye viviendas sociales para familias con bajos ingresos; alcance nacional.
- 1992 El INFONAVIT y FOVISSSTE se reforman, cambia de papel de constructor a financiero
- 2001 Se establece la SHF como sucesora del FOVI

Políticas y programas para casas arrendables

- 1900-50 Predominancia de las arrendables durante el principio del siglo XX, especialmente en las ciudades
- 1942 El Presidente Manuel Avila Camacho declare una congelación de rentas nacional
- 1950 El 36% de las familias rentaba a nivel nacional, el 75% de las casas del Distrito Federal estaban rentadas.
- 1950s El IMSS y el ISSSTE financiaban y construían algunas casas arrendables urbanas.

Reforma de la tierra, planeación del uso del suelo, infraestructura

- 1934 BANOBRAS financia carreteras y servicios urbanos
- 1935 El Presidente Cárdenas redistribuyó 200,000 km² de tierra de los grandes terratenientes a los ejidos; contrarresta el legado del siglo XIX de
- 1983 Reforma constitucional que descentraliza la autoridad para la planeación del uso del suelo
- 1992 El programa 100 Ciudades fomentó el crecimiento de ciudades de tamaño medio como ejes regionales para distribuir el crecimiento alejándolo del Distrito Federal, Guadalajara y Monterrey.

El Estado de la Vivienda en México

1997 Se reforma el financiamiento descentralizado de la planeación del uso del suelo e infraestructura.

El capital privado entra y sale

1960s Papel bastante activo de los bancos en préstamos hipotecarios.
1970s Inflación y bancos desanimados para prestar.
1989 Los bancos ya no tienen que otorgar créditos para vivienda de interés social.
1994 Las SOFOLes entran al Mercado
Crisis del peso

Apéndice C: Medición de la calidad de la vivienda usando el censo de 200

Para desarrollar una medida del número de unidades de vivienda inadecuadas, se usan los indicadores de la calidad de la vivienda del Censo de 2000.¹⁹ En relación con los servicios, las casas se definen como de Buena calidad si cuentan con electricidad y agua en la unidad, si hay una conexión al drenaje público o fosa séptica, si se usa gas o electricidad para cocinar. En forma similar, los materiales de las viviendas son de Buena calidad si los muros están contruidos con ladrillo, bloque, piedra o cemento, si la unidad no tiene pisos de tierra y si el techo está hecho de concreto, ladrillo o tabique. Finalmente, en términos del espacio habitable, si la casa tiene cocina que no se use también como dormitorio, un baño y 2.5 personas o menos por dormitorio, se considera que es de buena calidad. Por otro lado, las unidades son de mala calidad si no cumplen con los criterios anteriores para las unidades de buena calidad.²⁰

La tabla C-1 presenta la participación de unidades que son de mala calidad basándose en cada una de estas medidas. Las deficiencias más comunes son falta de agua en la unidad, techos hechos de materiales menos durables y el hacinamiento. La falta de conexión al drenaje y los muros no duraderos son los problemas que siguen en frecuencia y se observan en un poco más de la tercera parte de viviendas. En más del 20% de las viviendas hay una cocina que también se usa como dormitorio y falta de gas para cocinar. El problema menos común es la falta de electricidad, con un 8%, nada más, de casas sin este servicio. Ha habido algunas mejoras notables en la calidad desde 1990, entre ellas una reducción en el uso de materiales no sólidos para el techo (del 47 al 39%), reducción del hacinamiento (del 48 al 41%) y una reducción en la falta de baños (del 23 al 15%).

Tabla C-1 Participación de viviendas de mala calidad

Categoría	Característica	1990	2000
Materiales	Pisos	19	19
	Muros	29	32
	Techo	47	39
Espacio	Cocina	20	23
	Baño	23	15
	Hacinado	48	41
Servicios	Electricidad	12	8
	Agua	49	49
	Drenaje	37	37
	Cocinar	21	29

Fuentes: JCHS 1997; cálculos de JCHS, datos del INEGI 2000

¹⁹ Metodología del índice tomada originalmente de M. Scheingart y M. Solis, Vivienda y Familia en México: Un Enfoque Socio-Espacial, INEGI, 1994, usado en Herbert y Pickering, Estado de la Vivienda en México, Joint Center for Housing Studies, 1997.

²⁰ Según anotan los autores del estudio del INEGI, esta definición de que los materiales representan materiales de buena calidad es algo arbitraria, ya que otros materiales naturales dan abrigo adecuado, en tanto que el uso de materiales más sólidos no necesariamente implica una construcción de buena calidad. Sin embargo, dada la falta de datos adicionales, el uso de materiales más durables en la construcción es el mejor indicador de calidad disponible.

El Estado de la Vivienda en México

La forma más sencilla de combinar estas medidas en un índice general de la calidad de la vivienda es la suma del número total de las diez características que son de buena calidad. El resultado es un índice que va de 0 a 10, 0 indicar una unidad que es de mala calidad en todas las medidas y un 10 que corresponde a casas que son de buena calidad en todas las dimensiones. Se considera que las viviendas con valores de índice de 3 o menos se tienen que reemplazar o mejorar significativamente. Las casas con valores de índice de entre 4 y 6 necesitan mejoras moderadas. Las casas con valores de índice de entre 7 y 9 generalmente son de buena calidad y necesitan sólo mejoras menores. Finalmente, en el año 2000, 5.4 millones de unidades no tenían ningún problema.

Tabla C-2 Estimación de necesidades de reemplazo y mejoras de casas por estado (2000)

<i>Entidad federativa</i>	2000			
	<i>Vivienda nueva</i>	<i>Mejoramiento de vivienda</i>	<i>Total</i>	<i>% del total nacional</i>
Aguascalientes	15,162	9,977	15,162	0.6%
Baja California	42,418	48,636	42,418	2.3%
Baja California Sur	9,710	8,410	9,710	0.5%
Campeche	16,042	31,381	16,042	0.9%
Coahuila de Zaragoza	33,838	34,085	33,838	1.9%
Colima	9,786	10,641	9,786	0.5%
Chiapas	89,291	209,833	89,291	4.9%
Chihuahua	44,851	66,561	44,851	2.5%
Distrito Federal	153,239	92,245	153,239	8.5%
Durango	20,832	31,673	20,832	1.2%
Guerrero	107,015	65,222	107,015	5.9%
Guatemala	71,619	176,226	71,619	4.0%
Hidalgo	35,714	69,208	35,714	2.0%
Jalisco	109,659	77,423	109,659	6.1%
México	216,965	261,385	216,965	12.0%
Michoacán de Ocampo	84,425	101,213	84,425	4.7%
Morales	29,540	39,092	29,540	1.6%
Nayarit	13,365	22,913	13,365	0.7%
Nuevo León	67,680	31,179	67,680	3.7%
Oaxaca	70,240	179,691	70,240	3.9%
Puebla	98,873	167,442	98,873	5.3%
Quintana Roo	26,532	29,003	26,532	1.5%
Quintana Roo	19,639	36,676	19,639	1.1%
San Luis Potosí	42,888	61,354	42,888	2.3%
Sinaloa	41,113	56,514	41,113	2.3%
Sonora	40,433	47,466	40,433	2.2%
Tabasco	39,876	59,318	39,876	2.2%
Tamaulipas	45,735	69,601	45,735	2.5%
Tlaxcala	17,552	23,724	17,552	1.0%
Veracruz-Llave	151,871	209,067	151,871	8.4%
Yucatán	42,117	57,566	42,117	2.3%
Zacatecas	20,338	26,978	20,338	1.1%
Nacional	1,830,990	2,479,335	1,830,990	100.0%

Fuente: Fondo Sectorial de Vivienda 2001-2006, CONAFOVI

Apéndice D: Referencias

Barragan, Juan Ignacio. 1994. *100 Años de Vivienda en Mexico: Historia de la Vivienda en una óptica económica y social*. Monterrey, Nuevo Leon: URBIS International.

BBVA. April 2003. Situación Real Estate, Property Report Mexico.

Bradley, Donald. 2000. "Serving the Mexican-Heritage Household: Are there lessons from the Mexican housing market?" Paper presented at AREUEA and CREUES International Real Estate Conference, Cancún, México, May 2000.

Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano. 2003. *Evaluación de las Instituciones y Programas Federales de Vivienda en México 1995-2000*. Distrito Federal: El Colegio de México, A.C.

CNBV. December 2003. Statistical Bulletin.

CONAFOVI. 1993-2002. "Créditos e Inversión Ejercidos por Entidad Federativa Según Organismo, Programa y Subprograma", en *Estadística de Vivienda*.

CONAFOVI. 2004. *Metodología y Conceptos Básicos para el Cálculo de los Costos Indirectos de Naturaleza Estatal y Municipal para la Vivienda de Interés Social*. Working document.

CONAPO. 2002. *La situación demográfica de México*. Ciudad de México.

Consultores Internacionales, S.C. 2003. *Escenario Apuesta del Sector Vivienda 2003-2030*. Reporte para Amigos de la Vivienda.

Coulomb, Rene B., Jose Castro, Priscilla Connolly, Maria Soledad Cruz, Emilio Duhau, Maria Teresa Esquivel, Rene Flores, Pedro Leon, Gabriela Ponce y Judith Villavicencio. 2003. *La Evolución de la Vivienda en Mexico y los Cambios que se Requieren para Mejorar su Calidad y Habitabilidad*. Ciudad de México: Universidad Autónoma Metropolitana – Azcapotzalco.

Doyle, Kate. 10 June 2002. "Mexico's New Freedom of Information Law." *The National Security Archive*. www.gwu.edu/~nsarchiv.

El Economista. July 16 2003. Various articles.

Grupo de Economistas y Asociados y Structura. 30 Abril 2002. *Síntesis Analítica del Sector Vivienda*. Presentación de Power Point para Amigos de la Vivienda.

Harrup, Anthony. 2003. "Mexican Homebuilders Upbeat Despite Austere 2004 Budget". Wall Street Journal. November 17, 2003.

INEGI. 2000. *XII Censo General de Población y Vivienda*. www.inegi.gob.mx

INFONAVIT. 2004. *Programas de Labores y de Financiamiento*.

INFONAVIT. 2003. *Presupuesto de Ingresos y Egresos del INFONAVIT*.

INFONAVIT. 2003. *Programas de Labores y de Financiamientos del INFONAVIT*.

INFONAVIT. 2002. *Informe Annual de Actividades*.

Iracheta, Alfonso. 2003. “Mercados de tierras informales y programas de regularización fundaria en América Latina: Un manual para formuladores de políticas públicas, gestores urbanas, ONG’s y otros actores.”

Joint Center for Housing Studies. 1997. *The State of Mexico’s Housing*. Cambridge, MA: Joint Center for Housing Studies of Harvard University.
www.jchs.harvard.edu/publications/international/index.html

Mackenzie, Celeste. 12 May 2003. “Mexico Opens Up.” *Canadian Business*, Vol. 76 Issue 9.

Merrill Lynch. 26 August 2003. *Mexican Mortgages: Tequila Sunrise or Mañana, Mañana?* Paul Tucker and Felipe Cruz. Merrill Lynch Global Securities Research and Economics Group.

Moody’s Investors Service. May 2002. *Sofol Mortgage Companies – Well Positioned Intermediaries in the Mexican Mortgage Market*. Global Credit Research.

Mortgage Bankers Association. 1997. *Managing Risk in Housing Finance Markets: Perspectives from the Experiences of the United States of America and Mexico*. Washington, DC: Mortgage Bankers Association.

Posch, Brigitte and Philip Kibel. 26 July 2002. *Sociedad Hipotecaria Federal: Does the Mortgage Partial Guarantee Work? The Proof is in the Pudding*. Moody’s Investors Service, Special Report.

SEDESOL. Octubre 2003. *Lo que Dicen los Pobres*.

SEDESOL. 2001. *Plan Nacional de Desarrollo, Programa Sectorial de Vivienda 2001-2006*.

Sociedad Hipotecaria Federal. Febrero 2004. *Garantía de Incumplimiento*. Presentación de Power Point.

Sociedad Hipotecaria Federal. 2004. *Programa de Garantía de Pago Oportuno*.

El Estado de la Vivienda en México

Presentación de Power Point

Sociedad Hipotecaria Federal. 2004. Internal working documents and data.

Softec. 2003. *Mexican Housing Overview*. Mexico City: Prisa, S.A. de C.V.

Snodgrass, Barry and Miguel Machado. November 27 2002. *Mexico's Low-Income Homebuilders*. UBS Warburg, Global Equity Research.

Ward, Peter. 1990. *Mexico City*. London: Bellhaven Press.

Wizman, Thierry. 12 August 2003. Mexico: Housing Finance – Best Theme in an Uninspiring Market. Bear Stearns Emerging Market Research Division.

World Bank. July 15 2002. *Mexico Urban Development: A Contribution to a National Urban Strategy*. Volume I: Main Report. Report No. 22525-ME.

World Bank. September 16 2002. *Mexico's Low Income Housing: Issues and Options*. Volume I: Main Report. Report No. 22534-ME.

Lista de Entrevistados

Guillermo Babatz
SHF

Victor M. Borrás
INFONAVIT

Ernesto Cervera
Structura

Andrés Conesa
Secretaría de Hacienda y Crédito
Público

Carlos Echarri
Colegio de México

Sebastián Fernández
CONAFOVI

Carlos García Vélez
CORPORACION GEO

Silvia Giorguli
Colegio de México

Ernesto Gómez-Gallardo
INFONAVIT

Jorge González-Durán
INFONAVIT

Carlos Gutiérrez
CONAFOVI

Jose Ma. Gutiérrez
Colegio de Arquitectos de la
Ciudad de México

Alfonso Iracheta
Colegio Mexiquense

Jose de Jesús Gómez
INFONAVIT

Pedro Merla Vignau
CONAFOVI

Alberto Mulas
CReSCE Consultores

Marco Quiroz López
CONAFOVI

Jesús F. Reyes-Heróles
Structura

Ricardo Rodríguez
Colegio de Arquitectos de la
Ciudad de México

Ricardo Sánchez Baker
Secretaría de Hacienda y Crédito
Público

Martha Scheingart
Colegio de México

Elkan Sorsby
GRUPO BRACSA

Sara Topelson
CIDOC

Eugene Towle
Softec

Antonio Vivanco
SHF

Apéndice E: Metodología para el reporte del Estado de la Vivienda en México, 2003-2004

Fase 1 (Junio 2003-Octubre 2003)

Tareas emprendidas

- Análisis de fuentes secundarias (lista completa de referencias en el apéndice C)
- Identificación preliminar de temas a reportar

Reuniones

- Discusión interina con dependencias públicas clave y miembros de la industria privada (Cambridge, MA; agosto 2003)
- Presentación del grupo asesor en reunión convocada por CONAFOVI y CIDOC (lista de organizaciones en Agradecimientos; Distrito Federal, octubre de 2003)
- Presentación a los asistentes a la EXPO CIHAC (Distrito Federal, octubre de 2003)
- Entrevistas con varios miembros de la industria (lista completa en el apéndice C; Distrito Federal, octubre de 2003)

Entregable

- Presentación en Powerpoint de temas propuestos

Fase 2 (Octubre 2003-Febrero 2004)

Tareas emprendidas

- Análisis de datos primarios (Fuentes: INEGI Censo de Población y Vivienda, 2000; CONAFOVI Estadística de Vivienda 1993-2002)
- Análisis adicionales de fuentes secundarias
- Desarrollo de esbozo de reporte detallado, incorporando comentarios de la Fase I

Reuniones

- Presentación del grupo asesor en reunión convocada por CONAFOVI y CIDOC (Distrito Federal, febrero de 2004)
- Presentación a académicos locales y miembros de la industria, a invitación del Colegio de Arquitectos (Distrito Federal, febrero de 2004) 2004)
- Entrevistas con diversos miembros de la industria (Distrito Federal, febrero de 2004)

Entregable

- Presentación en Powerpoint del esbozo del reporte

Fase 3 (Febrero 2004-Junio 2004)

Tareas emprendidas

- Desarrollo del borrador del reporte, incorporando comentarios de la Fase 2, investigación primaria y secundaria adicional
- Circulación del borrador a varias organizaciones para su comentario
- Modificación del borrador con base en los comentarios
- Producción del reporte final

Reuniones

- Entrevistas telefónicas para recibir comentarios sobre el reporte (Mayo de 2004)

El Estado de la Vivienda en México

- Presentación formal del reporte y conferencia de prensa (Distrito Federal, junio de 2004)

Entregable

- Estado de la vivienda en México 2003-2004