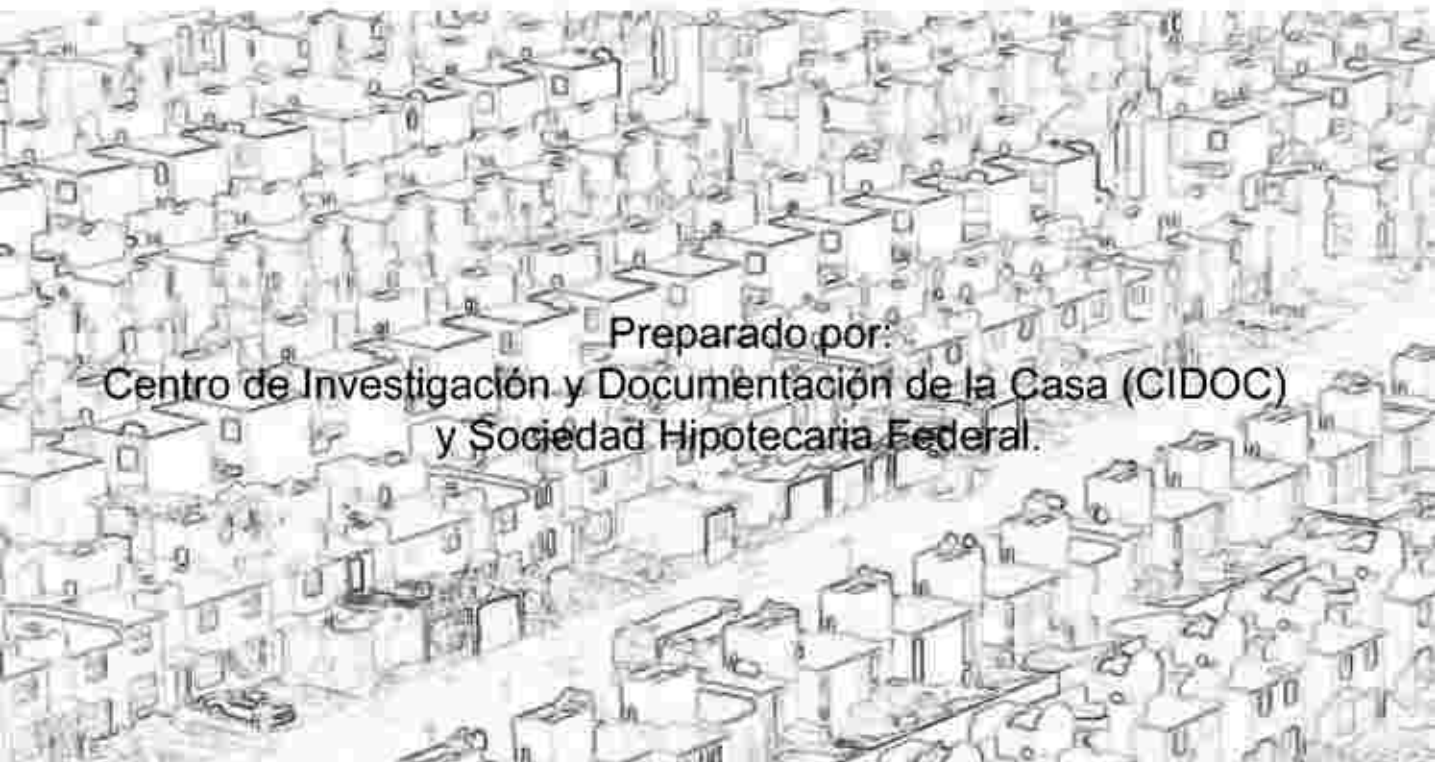




Estado Actual de la Vivienda en México 2005



Preparado por:
Centro de Investigación y Documentación de la Casa (CIDOC)
y Sociedad Hipotecaria Federal.

Con el apoyo de:
Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda y
Joint Center for Housing Studies of Harvard University.

El Estado de la Vivienda en México - 2005

Preparado por el CIDOC y Sociedad Hipotecaria Federal con el apoyo de la Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda y la Secretaría de Desarrollo Social, con la participación de INFONAVIT, SOFTEC, CORETT, y las instituciones relacionadas al sector vivienda.

(C)Derechos reservados. Se puede utilizar información de esta publicación siempre y cuando se cite la fuente.

CIDOC

Centro de Investigación y Documentación de la Casa

SHF

Sociedad Hipotecaria Federal

CONAFOVI

Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda

SEDESOL

Secretaría de Desarrollo Social

Contenido

PRESENTACIÓN	3
AGRADECIMIENTOS	5
RESUMEN EJECUTIVO	7
Parte I. Sistema de Vivienda en México	9
Sección 1. Tendencias Internacionales	9
1.1 Tendencias en Políticas Públicas	9
1.2 Principales Indicadores: Comparación Internacional	11
Sección 2. Vivienda y Mercados de Vivienda	19
2.1 Segmentación del Mercado	19
2.2 Inventario Existente	21
2.3 Autoconstrucción de Vivienda	21
2.4 Vivienda Usada	23
2.5 Mercado de Alquiler	24
2.6 Demanda	25
2.7 Nueva Construcción	29
2.8 Balance de Demanda y Oferta	33
2.9 Subsidios	34
2.10 Organizaciones No-públicas y Asociaciones	35
2.11 Hallazgos Clave	36
Sección 3. Financiamiento de Vivienda	37
3.1 Revisión del 2004	37
3.2 Roles del Sector Público y Privado	41
3.3 Financiamiento Secundario de Vivienda	48
3.4 Seguro Hipotecario y Garantía Financiera	52
3.5 Nuevos Productos y Prácticas	54
3.6 Autofinanciamiento	55
3.7 Hallazgos Clave	56
Sección 4. Ordenamiento Territorial y Aprovisionamiento para la Vivienda	57
4.1 Normativa de la Ordenación Territorial	57
4.2 Retos para Gobiernos Municipales	61
4.3 Asentamientos Informales	64
4.4 Mejores Prácticas	68
4.5 Reformas Estructurales Mayores / Iniciativas	74
4.6 Hallazgos Clave	76
Parte II. Retos y Planes para el Futuro	77
Sección 1. Retos y Planes para el Futuro	77
Sección 2. Agenda de Acciones	80
Apéndice A. Abreviaturas y Acrónimos	83
Apéndice B. Estadísticas y Datos	85
Apéndice C. Referencias	86

Presentación

Al continuar con el compromiso de realizar un estudio anual sobre el “Estado de la Vivienda en México”, convocamos a un equipo interinstitucional para la realización de la versión 2005, que apunta los logros y retos de este trascendente sector de la economía, no únicamente por el valor monetario de las viviendas, sino por la contribución al bienestar socioeconómico de las familias y zonas de desarrollo del país.

La propuesta del Presidente Vicente Fox, al identificar a la vivienda como una prioridad política, social y económica, y por lo tanto estimular el financiamiento para lograr la histórica meta de 750,000 unidades para el 2006, ha fomentado el crecimiento del sector en forma significativa.

Para obtener los resultados que hoy apuntamos, se han realizado cambios sustanciales en diversas áreas, principalmente en relación al financiamiento de la vivienda a través de la creación de nuevos instrumentos de crédito y esquemas de bursatilización asumidos por las instituciones privadas y el INFONAVIT.

El objetivo planteado de origen de generar un documento que concentre la información y permita obtener una visión integral del sector vivienda se ha estructurado a partir de documentación existente y del apoyo de un nutrido grupo de participantes.

El Estudio del Estado Actual de la Vivienda 2005 presenta una visión panorámica del sector vivienda en nuestro país. Enfatiza la importancia de la vivienda como un impulsor económico que tiene un impacto significativo en la generación de recursos para nuestro país.

Identificamos estos estudios 2004 y 2005 como herramientas útiles para los involucrados en la vivienda en México. Es un reto propiciar que este estudio llegue a manos de los principales representantes de este sector y les permita obtener información congruente y confiable en la planeación, así como proponer mejores prácticas que estimulen a la generación de mejores ciudades.

El Estudio 2004 realizado conjuntamente con el *Joint Center for Housing Studies* de la Universidad de Harvard motivó el conocimiento y la percepción del potencial del mercado mexicano de vivienda en otros países alentando el ingreso de capitales externos para participar en la vivienda; el reto para las próximas décadas será continuar con un ritmo de crecimiento que cubra las necesidades de vivienda de la población.

Nuestro agradecimiento y reconocimiento a todos quienes contribuyeron en la investigación, desarrollo y definición del documento, cuyos nombres encontrarán en la siguiente página. Deseo destacar el apoyo de Carlos Gutiérrez Ruiz, Comisionado de la CONAFOVI y de Guillermo Babatz Torres, Director de Sociedad Hipotecaria Federal, así como el interés y contribuciones de Antonio Vivanco y Ninel Escobar; su capacidad y entusiasmo contribuyeron significativamente en la realización de este estudio.

Sara Topelson de Grinberg
Coordinadora General del CIDOC

Agradecimientos

Esta publicación fue posible gracias a la participación de las siguientes organizaciones y personas que contribuyeron con su experiencia, conocimiento y tiempo para el desarrollo de este diagnóstico sobre el Estado de la Vivienda en México. Sin su apoyo y participación, este proyecto no hubiera podido ser realizado.

CEMENTOS APASCO

Pierre A. Froidevaux
Gustavo Gastelum

CEMENTOS MEXICANOS

Salomón Karakowsky

CONSORCIO ARA

Germán Ahumada Russek
Germán Ahumada Alduncin

CORPORACIÓN GEO

Luis Orvañanos
Carlos García Vélez

GRUPO BRACSA

Elkan Sorsby

GRUPO CAME

Carlos Gosselin
Juan Ramón Ramírez

GRUPO DEMET

Bernardo Riojas
Enrique Costemalle

CONAFOVI

Carlos Gutiérrez
Javier Gurría
Miguel D. Hernández
Jesús Guzmán García
Víctor Manuel Santillán
Pedro Merla

SEDESOL

Rodolfo Tuiran
Craig Davis
Claudia Acuña

HIPOTECARIA SU CASITA

José Manuel Agudo
Juan Miguel Agudo

GRUPO ICA

Luis Zárate
Diego Quintana

GRUPO ICONSA

Alberto Franco

GRUPO PULTE

Juan Carlos Díaz Arelle
Guillermo Aguayo

GRUPO SADASI

Enrique Vainer
Isaac Vainer

GRUPO SARE

Dionisio Sánchez
Arturo Sánchez

JOINT CENTER FOR HOUSING

STUDIES HARVARD

Nick Retsinas
Eric Belsky

SOCIEDAD HIPOTECARIA FEDERAL

Guillermo Babatz

Antonio Vivanco

Antonio Puig

Fidel González

Ninel Escobar

Jorge Guerrero

SOFTEC
Eugene Towle
Salomón Orta

INFONAVIT
Víctor M. Borrás
David Sánchez-Tembleque
Ernesto Gómez-Gallardo
José de Jesús Gómez
Miguel A. Hernández Pastrana

CORETT
Fernando Portilla
Amado Avendaño

COLEGIO MEXIQUENSE
Alfonso Iracheta

FOSOVI
Gustavo Romero

UNIVERSIDAD IBEROAMERICANA
José Luis Cortés
Elena Solís

UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE MÉXICO
Felipe Leal
Esther Maya
Alejandro Suárez Pareyón

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA
METROPOLITANA
Roberto Eibenschutz

REAL PARAÍSO RESIDENCIAL
Sergio Leal

CIDOC
Silvia Mejía
Carlos Villegas

Resumen Ejecutivo

1. **IMPORTANCIA.** El desarrollo del sector vivienda es un factor estratégico para el crecimiento económico y social de cualquier nación. Un mercado de vivienda eficiente y accesible reduce la incidencia y el impacto de los asentamientos informales, aumenta la oferta de empleo y la movilidad social. El adecuado funcionamiento del mercado de vivienda es un vehículo importante para la canalización del ahorro, la generación de riqueza y la creación de nuevas empresas.
2. **MACROECONOMÍA.** En los últimos años, el sector de vivienda en México ha experimentado un crecimiento sin precedentes, el cual se debe en gran medida al sólido desempeño macroeconómico caracterizado por bajas tasas de inflación y un tipo de cambio estable. Esto ha incrementado la confianza de los inversionistas lo que se refleja en una disminución del riesgo país.
3. **POBLACIÓN Y HOGARES.** Las estimaciones sobre la formación de nuevos hogares señalan que en los años futuros, la demanda de vivienda seguirá creciendo, pero a tasa decreciente, alcanzando su máximo en el año 2012.
4. **VIVIENDA USADA Y MERCADO DE ALQUILER.** El crecimiento del mercado de vivienda en el país se debe principalmente a la producción de vivienda nueva, ya sea por medio de la autoconstrucción o a través de los desarrolladores. Sin embargo, existen otras áreas de mercado como la vivienda usada y la de alquiler que en el último año presentaron un incremento significativo en su participación en el sector.
5. **FINANCIAMIENTO.** En materia de financiamiento a la vivienda, se ha avanzado hacia una mayor accesibilidad a los créditos hipotecarios con la reducción del factor de pago, la disminución de las tasas de interés, la ampliación de los plazos de los contratos y las nuevas garantías.
6. **FINANCIAMIENTO.** Con la participación del sector público y privado se ha logrado diversificar la oferta existente en el mercado de vivienda mediante el desarrollo de nuevos programas tanto para la adquisición como para el mejoramiento y la construcción.
7. **FINANCIAMIENTO.** Entre las ONAVIS, OREVIS, entidades financieras, banca de desarrollo y otros participantes, se otorgarán cerca de 640 mil créditos para la adquisición, mejoramiento y construcción de viviendas en el 2005.
8. **RETO FINANCIAMIENTO.** A pesar de que durante 2004 se hicieron grandes esfuerzos para aumentar el acceso a la vivienda, sigue existiendo un sector importante de la población que no está atendido, específicamente las familias de los sectores rural e informal, en particular aquellas con ingresos menores a 5 salarios mínimos.
9. **RETO FINANCIAMIENTO.** Es necesaria una mayor participación del sector privado que puede encontrar un importante nicho de mercado en el otorgamiento de microfinanciamientos.

10. **MERCADO SECUNDARIO Y ASEGURADORAS.** La bursatilización de las hipotecas como fuente de fondeo para bancos y Sofoles, así como la entrada de las aseguradoras al mercado, será un gran paso para desarrollar aun más el mercado de financiamiento a la vivienda y permitir una mayor competencia.
11. **INFRAESTRUCTURA Y SUELO.** La planificación del uso del suelo, desarrollo urbano sustentable y la atención de los rezagos en servicios urbanos básicos, debe ser una prioridad para los gobiernos locales.
12. **REGISTROS PÚBLICOS DE LA PROPIEDAD.** Se debe trabajar hacia la modernización de los registros públicos de la propiedad, mediante la centralización, automatización, estandarización y actualización de los procesos.
13. **MODELOS DE CIUDAD.** Actualmente, las ciudades en México manifiestan un crecimiento horizontal que responde al modelo de ciudad difusa, el cual presenta cuestionamientos en relación a la sustentabilidad de las mismas, incrementa los costos ligados al transporte en la ciudad y al tiempo destinado en los traslados desde y hacia los lugares de trabajo.
14. **SUSTENTABILIDAD.** Se deberán incorporar nuevas tecnologías para la vivienda relacionadas con la sustentabilidad del medio ambiente y el ahorro energético, como: ahorradores de agua, sistemas de reciclaje de aguas grises y tratamiento de aguas negras, ahorradores de energía eléctrica y térmica, entre otros.

Parte I. SISTEMA DE VIVIENDA EN MÉXICO

Sección 1. Tendencias Internacionales

El desarrollo del sector vivienda es un factor estratégico para el crecimiento económico y social de cualquier nación. Un mercado de vivienda eficiente y accesible reduce la incidencia y el impacto de los asentamientos informales, aumenta la oferta de empleo y la movilidad social. El adecuado funcionamiento del mercado de vivienda es un vehículo importante para la canalización del ahorro, la creación de nuevas empresas y la generación de riqueza.

En el caso de México, la experiencia de los últimos años demuestra que el desarrollo del mercado de vivienda ha sido un motor de crecimiento económico no dependiente de la demanda externa. Ha promovido la generación de empleos, especialmente en el sector de la construcción y ha generado economías de escala que disminuyen los costos de inversión, además de contribuir al desarrollo del mercado de capitales. El resultado final es la mejora de la calidad de vida de las familias mexicanas.

En este sentido, como parte de los temas tratados en la reciente Conferencia de Bellagio (mayo 2005), se evaluaron los retos y logros alcanzados por cuatro países en desarrollo en materia de vivienda: México, Sudáfrica, Tailandia y Kenia. A continuación se detallan algunas de las conclusiones más importantes de este evento en materia de políticas públicas.

Será primordial la declaración de una política unificada que señale las formas en las que la vivienda es y puede ser usada para el desarrollo social y económico. Se propone un trabajo conjunto entre los tres niveles de gobierno, el sector privado y las organizaciones filantrópicas o no gubernamentales para catalizar el cambio en las naciones en desarrollo.

Manifestaron que es indispensable la unión de esfuerzos de los profesionales de la vivienda y desarrolladores al enfrentar este reto. Los expertos en vivienda pueden clarificar el vínculo entre los altos costos de la vivienda, el desarrollo de la fuerza laboral, la viabilidad como negocio y el contexto competitivo. Por su parte las cámaras de comercio locales pueden ser influyentes intermediarios, al ayudar a definir una respuesta colectiva.

1.1 Tendencias en Políticas Públicas

Aunque con algunos problemas, en los países desarrollados los mercados de vivienda son altamente capaces de producir resultados exitosos. A grandes rasgos, se identifican nueve factores clave que determinan el funcionamiento exitoso de los sistemas de financiamiento a la vivienda.

1. *Estabilidad macroeconómica.* Eleva la accesibilidad al crédito a través de tasas de interés hipotecarias más bajas y más estables.

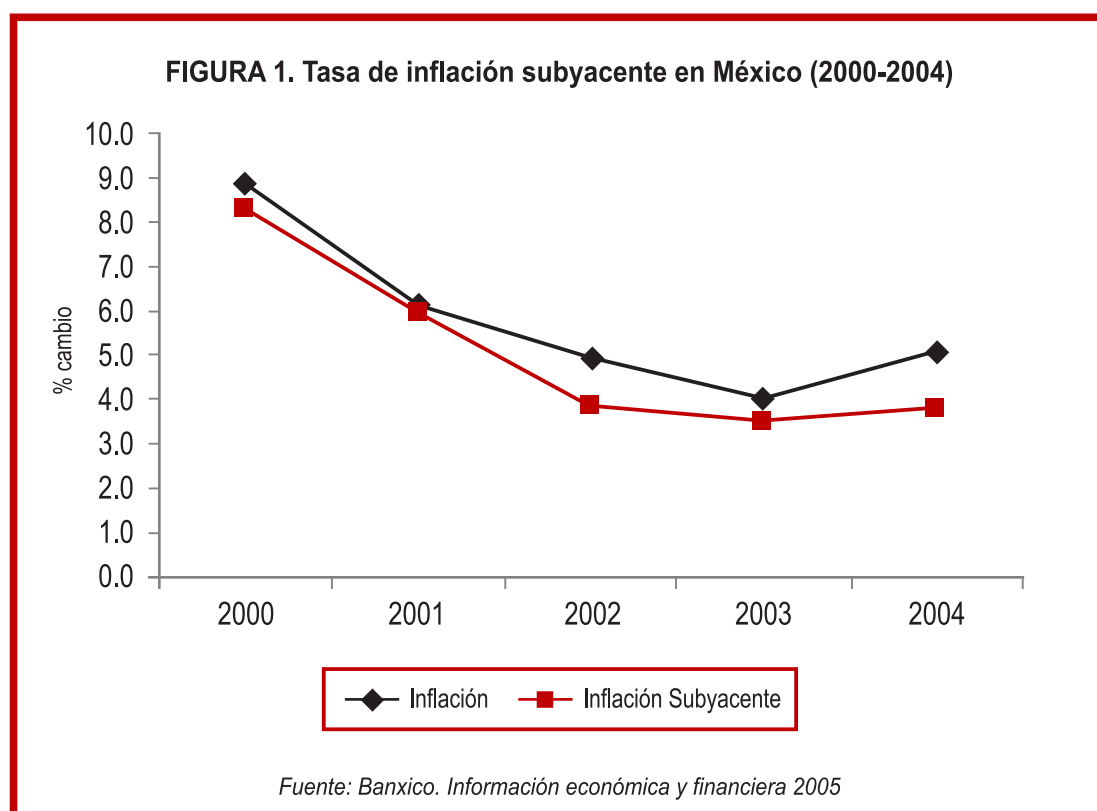
2. *Leyes, sistemas de titulación y procesos judiciales adecuados.* Permiten a los hogares asegurar su propiedad y comprometerla como colateral.
3. *Mercados robustos para la vivienda nueva y usada.* La presencia de numerosos compradores y vendedores, la adecuada y oportuna información sobre precios y características, los sistemas de registro y titulación precisos y expeditos y la ausencia de impuestos onerosos o discriminatorios son elementos indispensables para garantizar la seguridad de las viviendas como sujeto de financiamiento.
4. *Nivel de oferta adecuado, tanto en volumen como en precio, consistente con la distribución del ingreso de los hogares.* Estas características permiten que el proceso de producción sea capaz de generar suelo con infraestructura y servicios, así como mecanismos rápidos de licitación.
5. *Mercado hipotecario primario competitivo.* La competencia estimula la innovación y la adopción de tecnología. Conforme los mercados se expanden y profundizan, los altos costos de los préstamos a la vivienda asequible disminuyen. El desarrollo de mecanismos de dispersión del riesgo como la bursatilización de hipotecas pueden expandir la oferta de créditos para las familias de ingresos bajos y moderados.
6. *Desarrollo de nuevos productos.* Un sistema adecuado de financiamiento a la vivienda es capaz de generar una amplia gama de productos que satisfagan las necesidades de los consumidores y los protejan contra intermediarios estafadores y productos de baja calidad. Asimismo, se debe impulsar el financiamiento a la construcción y renovación de vivienda.
7. *Infraestructura en información para valorar el riesgo crediticio y colateral.* Esto es particularmente importante para entender las complejidades del origen y manejo de pequeños créditos a individuos que no tienen fuentes estables de ingresos. La falta o los altos costos de obtener información, son un impedimento sustancial al otorgamiento de créditos.
8. *Niveles adecuados de ahorro doméstico relativo al tamaño de la economía.* Indispensable como fuente de recursos para las necesidades de crédito de los hogares. El ahorro de largo plazo, estimulado por las reformas al sistema de pensiones y seguros, es una fuente importante de fondos para el financiamiento a la vivienda.
9. *Desarrollo del mercado de capital hipotecario.* La capacidad para acceder al fondeo de largo plazo a través de la bursatilización de hipotecas puede ampliar la oferta de fondos y mejorar el manejo del riesgo crediticio. Sin embargo, los mercados de capital hipotecario pueden funcionar sólo después de que existe un mercado primario eficiente y eficaz.

1.2 Principales Indicadores: Comparación Internacional

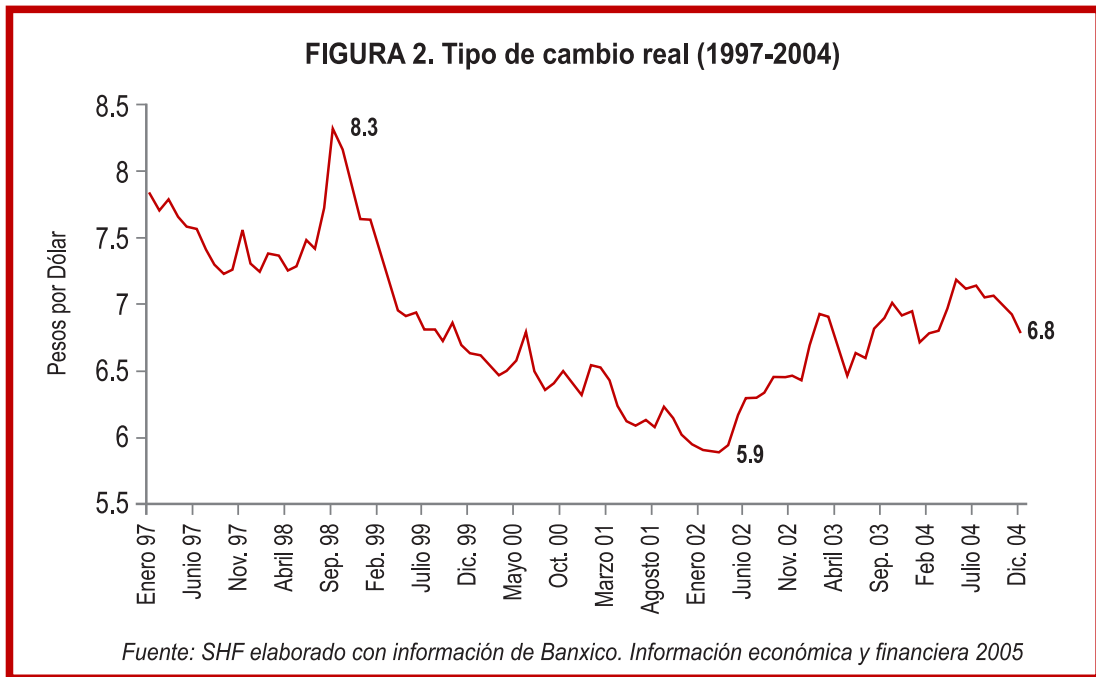
1.2.1. Macroeconómico

En los últimos años, el sector de vivienda en México ha experimentado un crecimiento sin precedentes. Esto se debe en gran medida al sólido desempeño macroeconómico caracterizado por bajas tasas de inflación y un tipo de cambio estable, lo que se refleja en una disminución del riesgo país. Esta situación ha incrementado la confianza de los inversionistas.

Alcanzar y mantener bajos niveles de inflación es un requisito fundamental para el buen funcionamiento de los mercados, ya que permite a las familias mantener el poder adquisitivo de sus ingresos. En este sentido, México ha tenido un desempeño favorable. De 2000 a 2004, las tasas de inflación e inflación subyacente disminuyeron anualmente 1.3 y 1.5 puntos porcentuales, respectivamente.

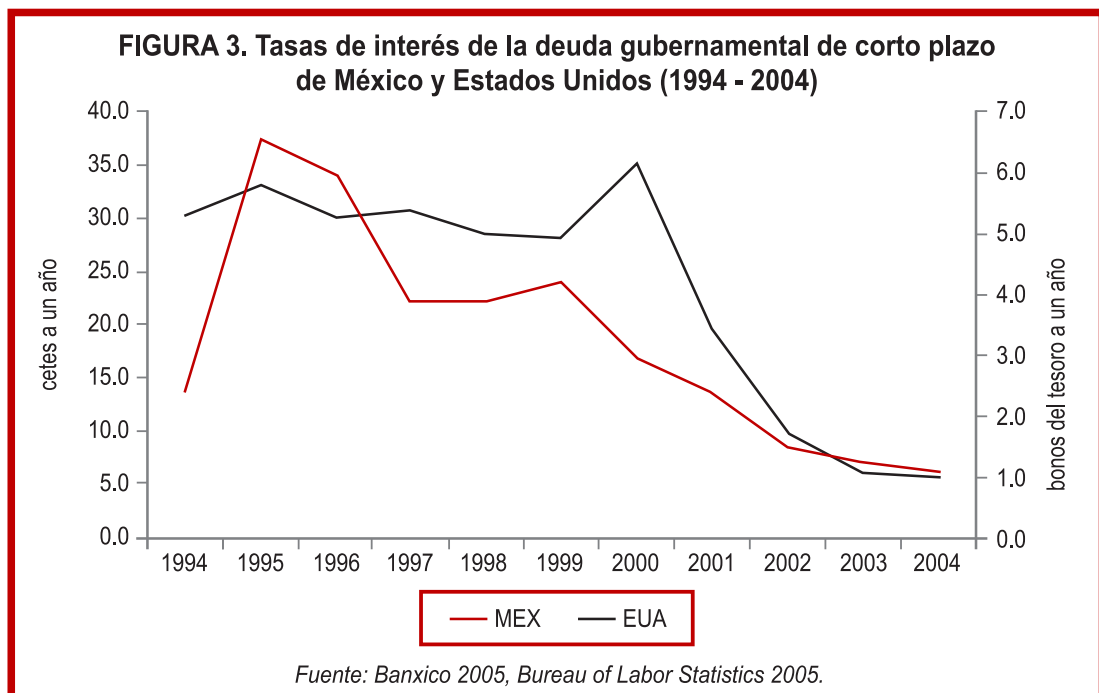


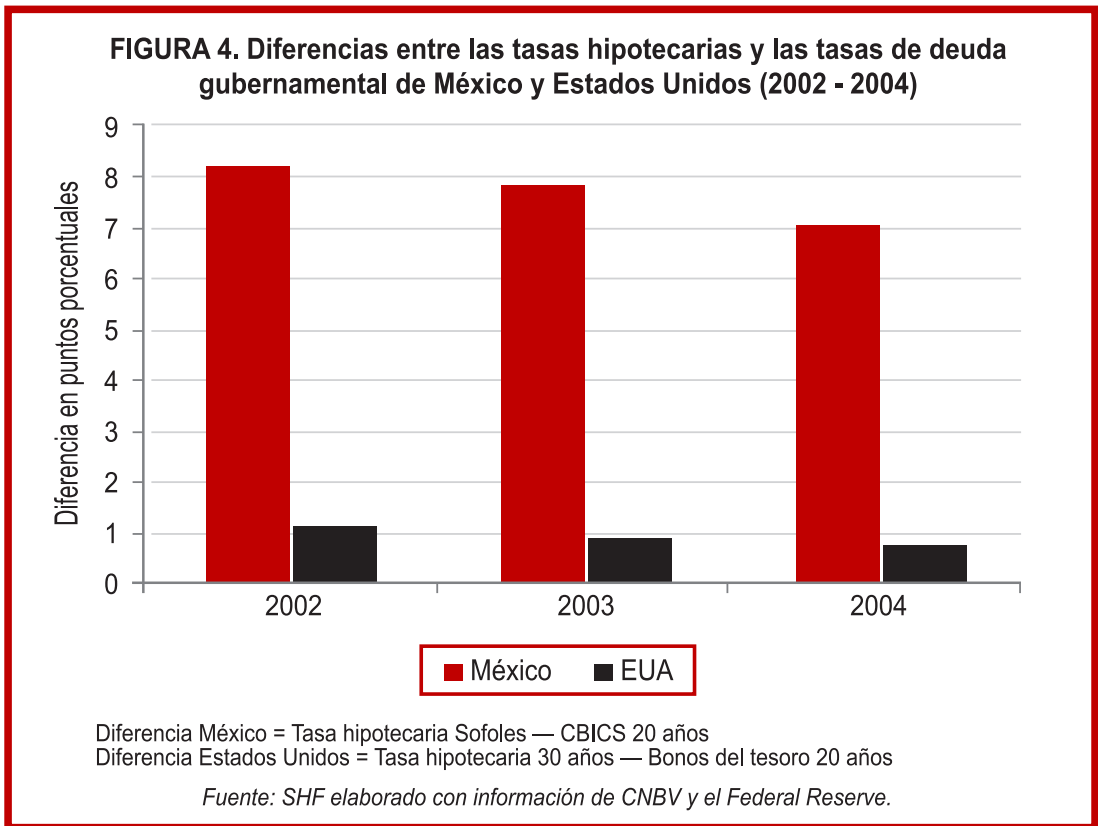
Con respecto al tipo de cambio real, éste se ha mantenido relativamente estable durante los últimos siete años. De enero de 1997 a diciembre de 2004, el tipo de cambio real ha variado en un rango de 2.4 pesos con un máximo de 8.3 pesos por dólar estadounidense en septiembre de 1988 y un mínimo de 5.9 pesos en junio de 2002. Lo anterior ha generado un ambiente propicio para la estabilidad macroeconómica que ha permitido un mayor desarrollo del sector vivienda en el país.



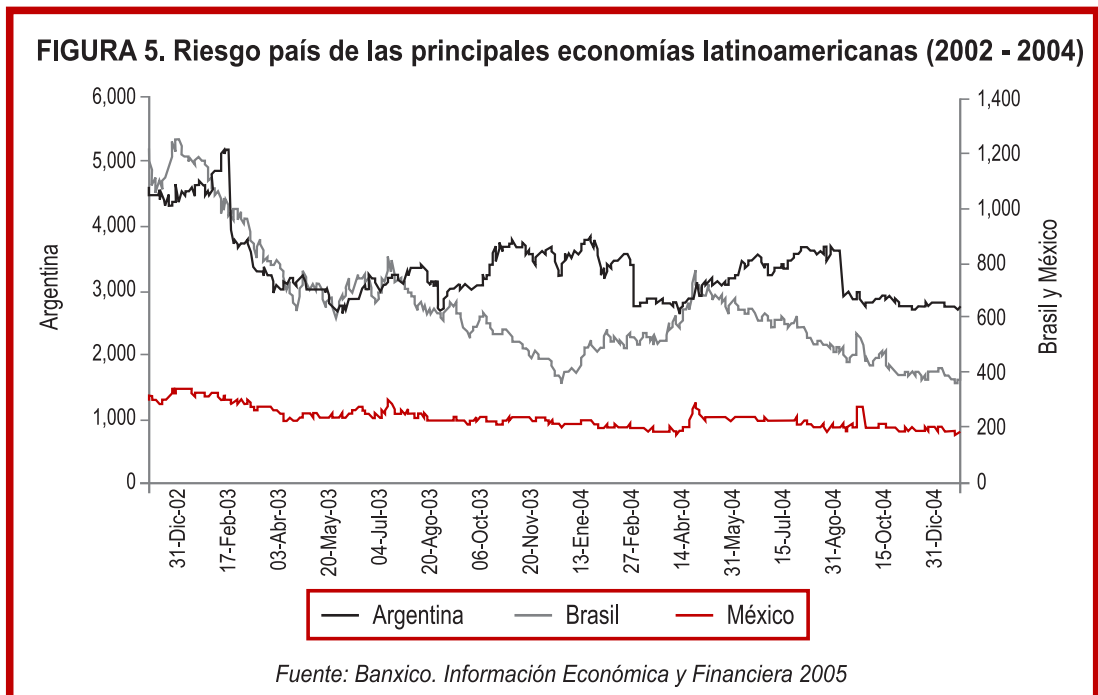
Por otra parte, durante los últimos cuatro años las tasas de interés de corto plazo en México han experimentado una caída como reflejo tanto de la reducción de la inflación interna como de los movimientos en las tasas de interés internacionales. Adicionalmente, se observa que la brecha existente entre las tasas de interés de corto plazo de Estados Unidos y México ha disminuido significativamente (véase FIGURA 3).

A pesar de la disminución en las tasas de interés, la diferencia entre las tasas de los bonos gubernamentales (CETES) y las tasas hipotecarias es todavía mucho mayor que la observada en mercados más desarrollados, como se muestra en la FIGURA 4.





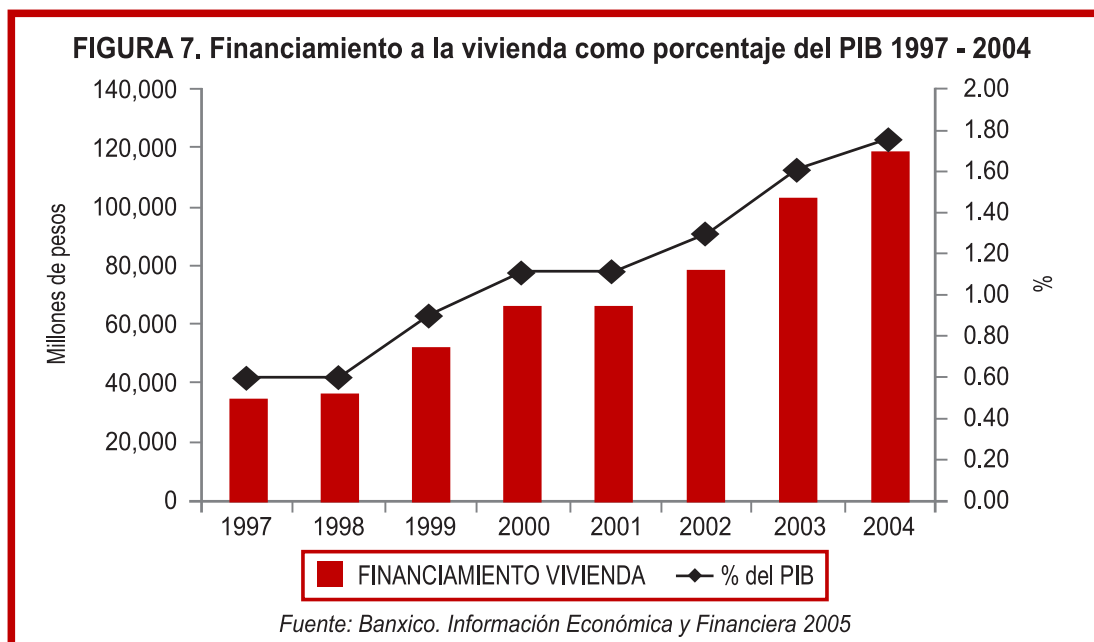
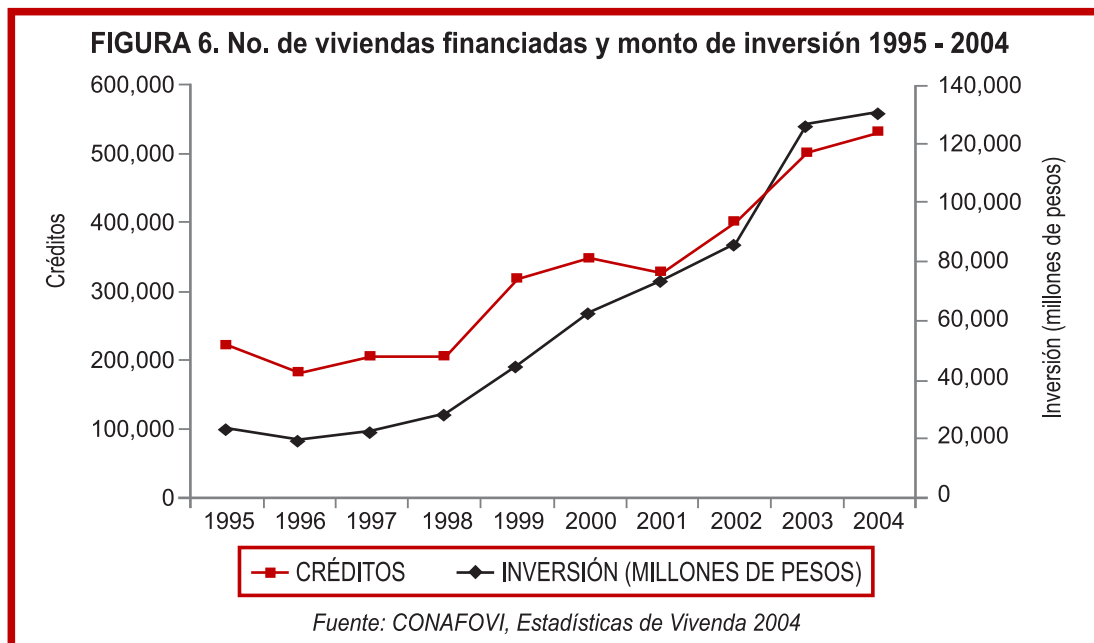
En comparación con otras economías latinoamericanas, como son Argentina y Brasil, México ha presentado un mejor desempeño macroeconómico. A finales de diciembre de 2004, el riesgo país de México fue de 195.4 puntos base, mientras que el de los países mencionados fue de 2,770.1 y 392.4, respectivamente.



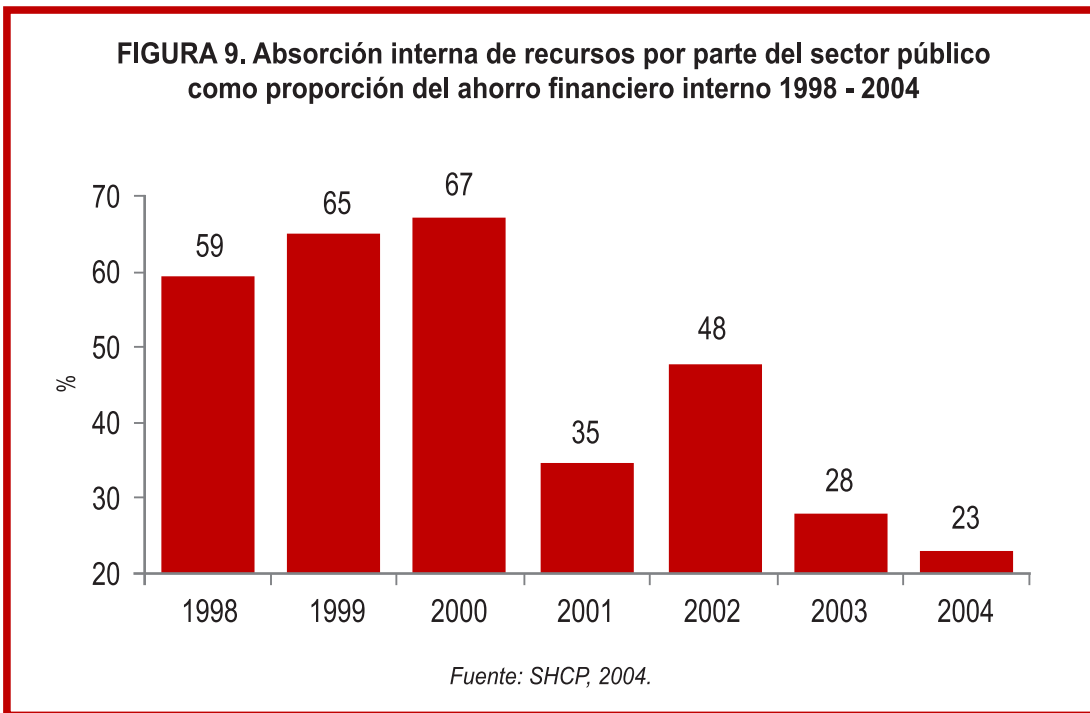
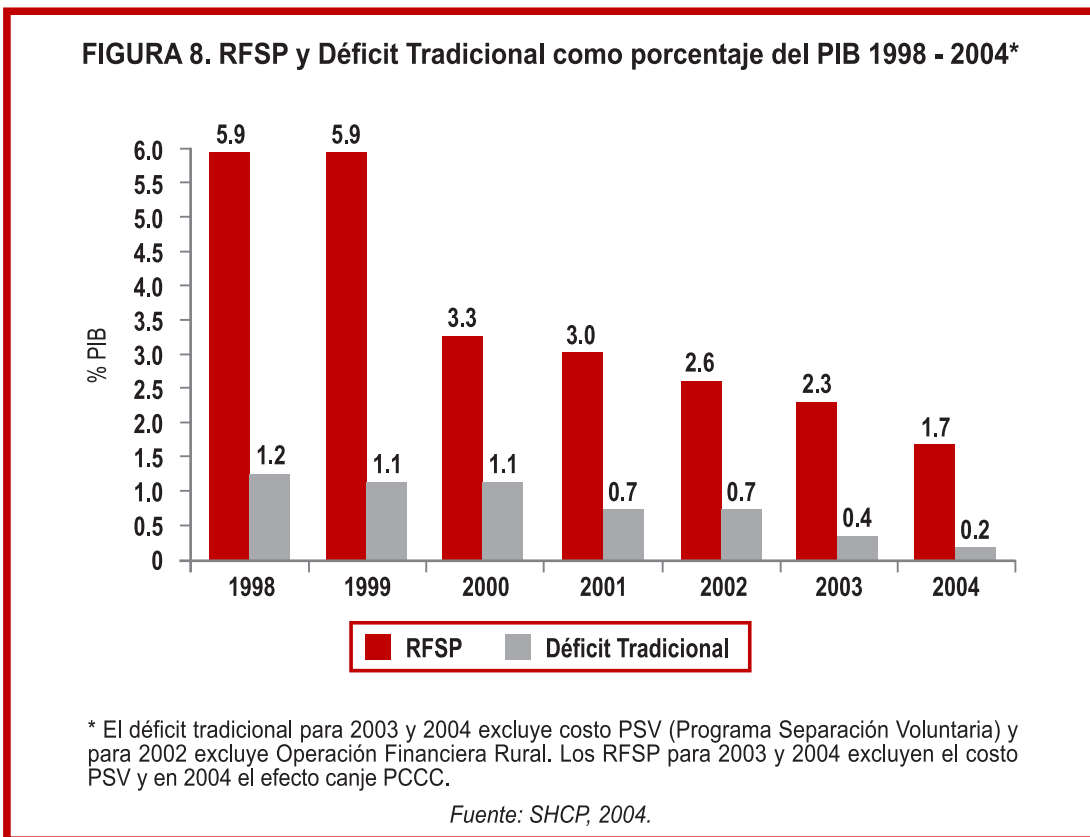
Como se advierte en la FIGURA 5, el riesgo país de Argentina está graficado en el eje izquierdo, mientras que los de Brasil y México lo están en el derecho. Si se comparan estos tres países, se observa que la apreciación del riesgo país para México ha tenido un comportamiento muy estable, mientras que los índices de Brasil y Argentina han experimentado fuertes variaciones.

1.2.2 Financiero

La estabilidad macroeconómica en México ha permitido impulsar un mayor financiamiento a la vivienda. Esto se refleja en el crecimiento del número de viviendas financiadas y en el monto de la inversión, así como en el financiamiento a la vivienda como porcentaje del producto interno bruto (PIB).

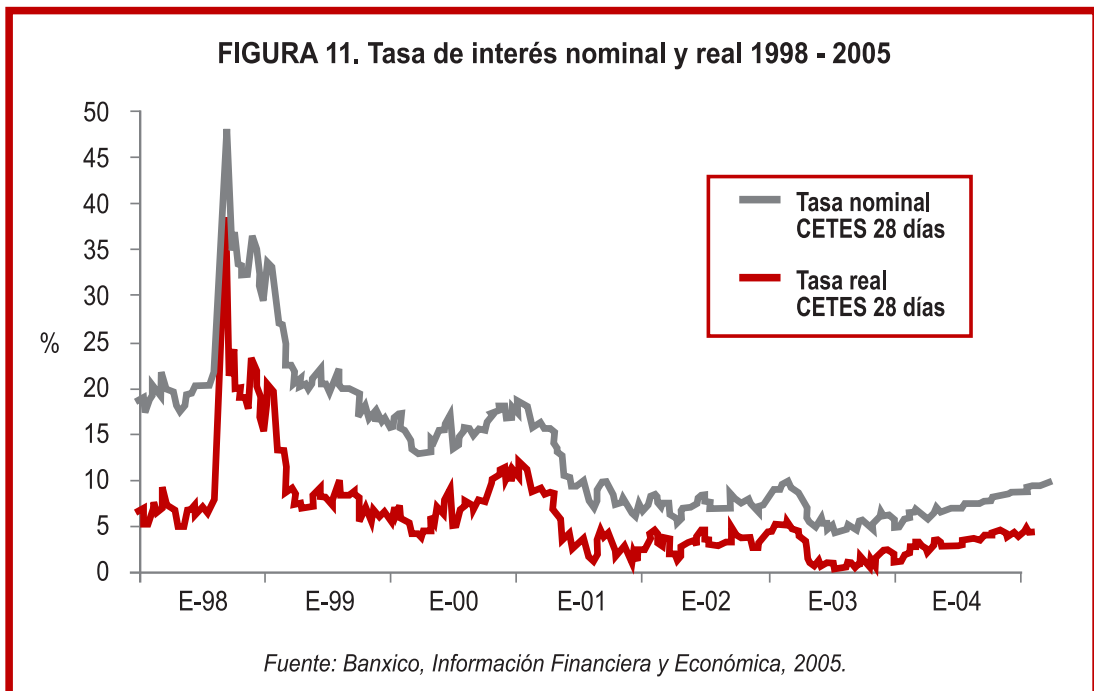
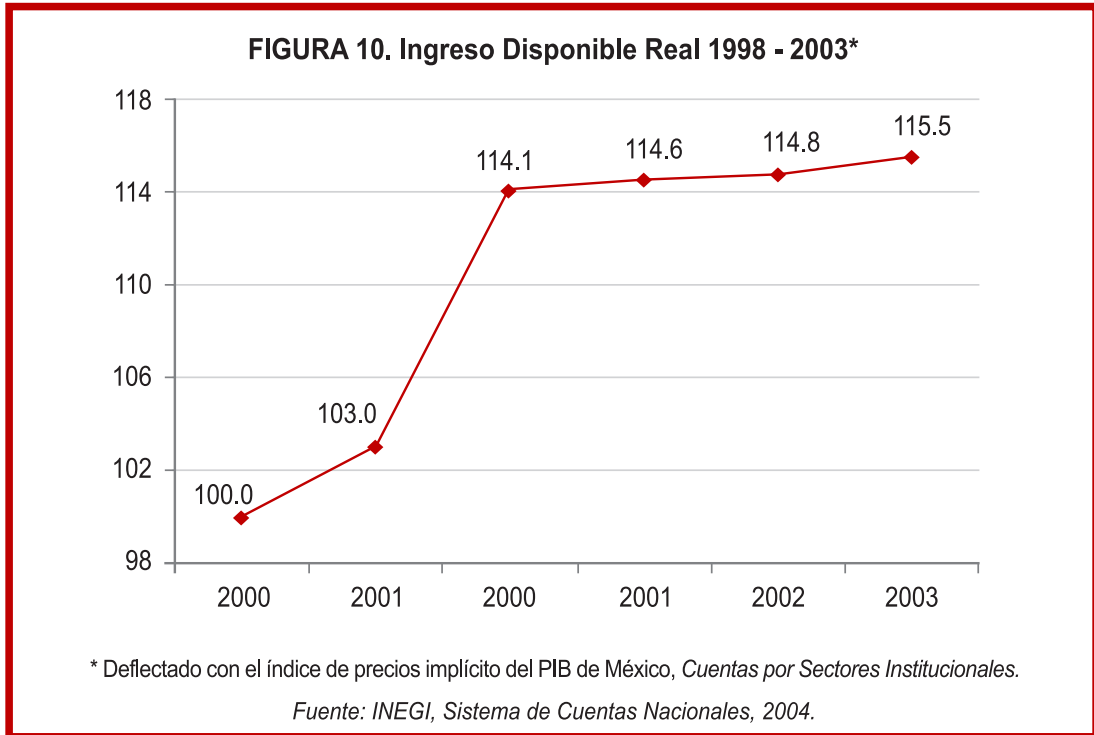


Adicionalmente, la expansión del crédito ha sido facilitada por la menor absorción de recursos financieros por parte del sector público (RFSP), resultado del fortalecimiento de la disciplina fiscal de los últimos años.



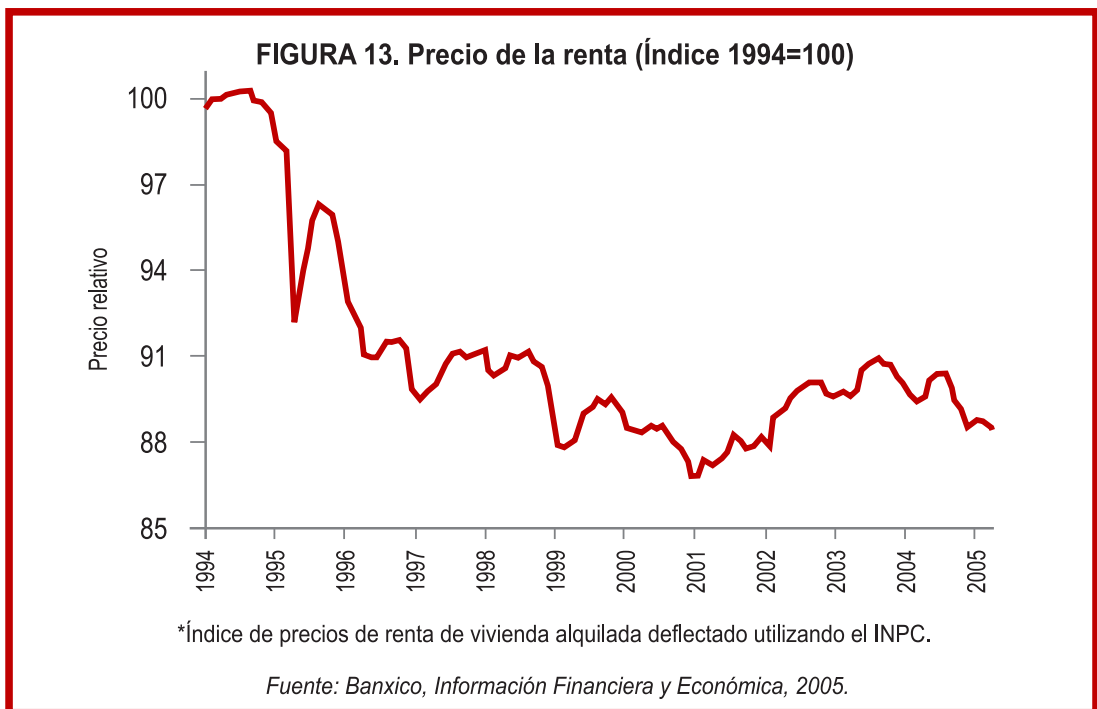
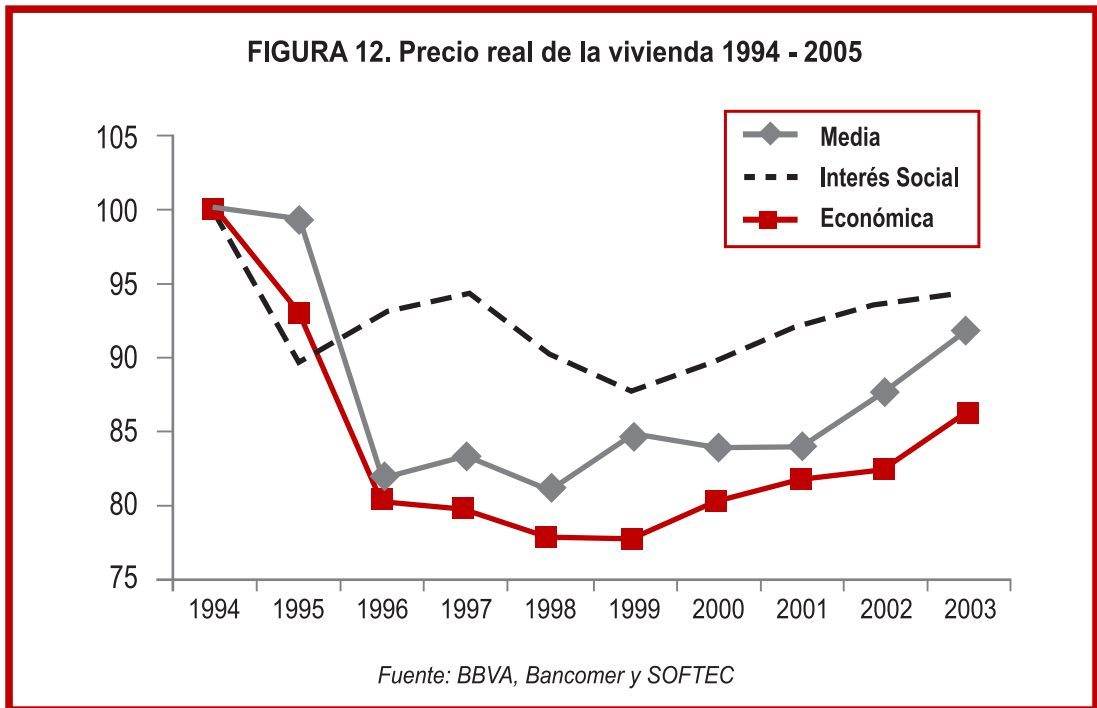
1.2.3 Sector Real

Entre los factores más importantes que han favorecido el crecimiento del sector vivienda en el país destacan el aumento del ingreso primario real de los hogares¹ y la disminución de las tasas de interés.



¹Es una medida más amplia del ingreso corriente e incluye remuneración a asalariados, subsidios, ingreso mixto de los trabajadores que laboran en el sector informal de la economía, rentas de la propiedad, de la tierra y financieras, entre los rubros más importantes.

En términos reales, los precios de la vivienda media, económica y de interés social², así como el precio relativo de la renta de inmuebles, se encuentran en niveles significativamente menores a los observados en 1994.



²El valor de la vivienda media está entre \$406,000 y \$1,060,000
 El valor de la vivienda económica está entre \$212,000 y menos de \$406,000
 El valor de la vivienda de interés social está entre \$86,600 y menos de \$212,000

1.2.4 Mejores Prácticas

CHILE

En 1976, se creó la Secretaría Ministerial de Vivienda y Urbanismo de Chile (MINVU), que tiene como función concretar la política de vivienda, urbanismo y equipamiento en las distintas regiones del país.

La oferta de programas habitacionales del MINVU se orienta a satisfacer la necesidad de vivienda de la población, financiada por medio de tres fuentes: subsidio estatal, ahorro del postulante y crédito hipotecario.

El subsidio es una ayuda directa que otorga el Estado a las familias que no cuentan con la capacidad económica de adquirir una vivienda, y deben cumplir los siguientes requisitos: ser mayor de edad, no ser propietario de una vivienda y no haber recibido un subsidio habitacional con anterioridad.

Al depender del Programa Habitacional, las viviendas pueden ser construidas por encargo del Servicio Regional de Vivienda y Urbanización (SERVIU) o por gestión del beneficiado. La selección se realiza, dependiendo del puntaje entre los postulantes que han cumplido con los requisitos y documentación pertinente, tomando en consideración el ahorro familiar, así como el número de integrantes de la familia. Los resultados de la selección se publican en diarios de circulación nacional o regional.

En materia de infraestructura, pavimentación y servicios, se llevan a cabo planes similares para satisfacer las necesidades de la población chilena.

En Santiago de Chile, se realizan diversos programas de mejoramiento urbano. Entre éstos, el Anillo Interior que tiene como objetivo recuperar las áreas urbanas, hoy en desuso, generadas por la infraestructura de ferrocarriles y por las zonas industriales abandonadas que las rodean para ser transformadas en zonas de habitación por su óptima ubicación y acceso al transporte.

Sección 2. Vivienda y Mercados de Vivienda

2.1 Segmentación del Mercado

Existen dos posibles formas útiles de segmentar el mercado de vivienda; por tipo de producto o por tipo de demanda. En el primer caso, se consideran seis tipos de vivienda de acuerdo a su valor:

CUADRO 1. Clasificación de la vivienda por rango de precio

Tipo de vivienda	Rango de precio
Mínimo	Menos de \$86,600
Social	De \$86,600 a \$212,000
Económico	De \$212,000 a \$406,000
Medio	De \$406,000 a \$1,060,000
Residencial	De \$1,060,000 a \$2,110,000
Residencial Plus	Más de \$2,110,000

Fuente: SHF, 2004.

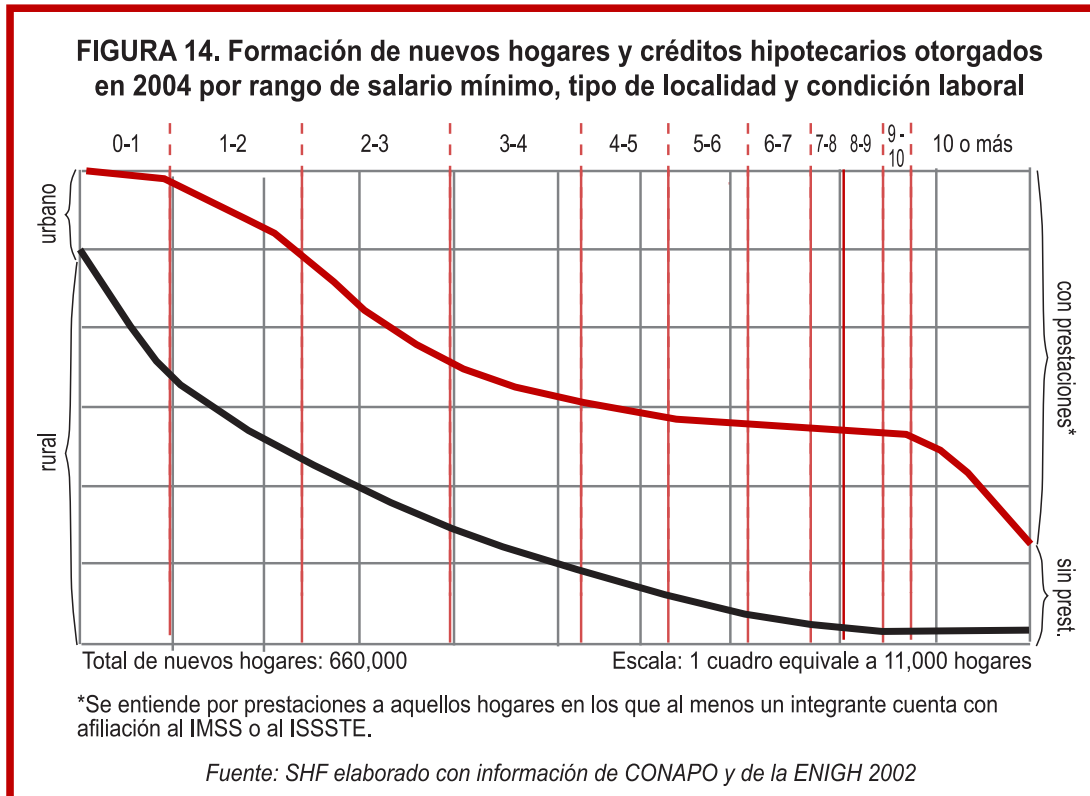
A pesar de que estos datos permiten inferir la población atendida en materia de vivienda, es indispensable contar con información adicional que profundice en los diferentes tipos de necesidades de los hogares y las posibles soluciones de vivienda a las que pueden tener acceso.

Por esta razón, resulta más conveniente conocer la segmentación por tipo de demanda, la cual consiste en diferenciar a los consumidores potenciales con base en distintas características relevantes. En general, es necesario poner atención a tres factores principales:

- a. **Ingreso familiar.** Sin duda, el factor más importante para solventar cualquier tipo de solución de vivienda, desde la autoconstrucción hasta la adquisición de una vivienda residencial.
- b. **Tipo de localidad.** Esta característica es relevante debido a que la gran mayoría de las opciones de financiamiento a la vivienda se orientan hacia las localidades urbanas y semiurbanas del país.
- c. **Condición laboral.** De acuerdo con los esquemas actuales de financiamiento a la vivienda, el hecho de que algún miembro del hogar cuente en su trabajo con afiliación al IMSS o al ISSSTE es un factor que facilita en gran medida el acceso al financiamiento a la vivienda. Basta con observar que del total de créditos otorgados a la vivienda en 2004, el 68% fueron otorgados a través de INFONAVIT o FOVISSSTE.

Con base en estas características, se puede cuantificar la demanda potencial que existe por año en cada categoría y determinar el tipo de solución de vivienda a la que tiene acceso según el tipo de hogar.

En 2004 se formaron más de 660 mil nuevos hogares de acuerdo con las proyecciones estimadas por CONAPO. Para efectos de análisis, a continuación se presenta una gráfica en la que el área total del rectángulo mayor representa la formación de nuevos hogares en 2004. Los cuadros que conforman este rectángulo representan, cada uno, 11,000 nuevos hogares. En principio se puede decir que ésta es la nueva demanda potencial de vivienda generada durante el año.



Las líneas sobresalientes verticales que dividen al rectángulo establecen la clasificación de los hogares por rango de ingreso en número de salarios mínimos mensuales. Cerca del 40% de los hogares a nivel nacional tienen un ingreso menor a tres salarios mínimos mensuales, mientras que sólo un 14% gana más de 10 salarios mínimos.

La división de los nuevos hogares por tipo de localidad se representa mediante la curva que se encuentran en la parte inferior del rectángulo. De los 660 mil nuevos hogares, cerca de 155,100 son hogares que habitan en el medio rural, lo que representa 23.5% del total nacional. Como es de esperarse, la mayoría de los hogares rurales se ubican en los rangos de ingresos bajos. De hecho, cerca del 70% de los hogares rurales tienen un ingreso menor a tres salarios mínimos mensuales.

La tercera característica para clasificar a la demanda de vivienda es la condición laboral. En este caso, es la línea curva de la parte superior del rectángulo la que marca esta división. Cabe mencionar que se considera que la totalidad de los hogares rurales no cuentan con ninguna prestación, mientras que de los nuevos hogares urbanos aproximadamente el 40.3% tiene prestaciones. La proporción de hogares con prestaciones aumenta conforme se incrementa el ingreso familiar.

En síntesis, a partir de esta segmentación de la demanda se pueden obtener las siguientes conclusiones:

- Una gran proporción de la formación de nuevos hogares en 2004 se concentra en familias de bajos ingresos. Este hecho es más evidente en los hogares que se forman en el medio rural.
- Prácticamente, ningún hogar rural cuenta con prestaciones.
- En el estrato urbano, los hogares con prestaciones se concentran en los rangos altos de ingreso familiar.

2.2 Inventario Existente

En el año 2004, la Empresa de Consultoría en Proyectos Inmobiliarios SOFTEC estimó que existen en el país un total de 25.1 millones de viviendas con un valor aproximado de 12.6 billones de pesos. Como se observa en la siguiente tabla, cerca del 64% del total de unidades habitacionales corresponden a viviendas de las categorías Mínima, Social y Económica, mientras que el 73% del valor del parque habitacional se concentra en las viviendas de los segmentos Medio, Residencial y Residencial Plus. Esta situación pone en evidencia la gran diferencia que existe en el valor de las diferentes categorías de vivienda. Esta relación entre el valor y el número de viviendas no ha variado prácticamente en comparación con los datos observados en 2003.

CUADRO 2. Número y valor del parque habitacional por categoría de vivienda en 2004

Tipo de vivienda	Precio promedio	No. de unidades (millones)
Mínimo	\$74,000	1.90
Social	\$179,000	7.36
Económico	\$296,000	6.63
Medio	\$649,000	7.15
Residencial	\$1,451,000	1.21
Residencial Plus	\$3,330,900	0.83

Fuente: SOFTEC, 2004.

2.3 Autoconstrucción de Vivienda

De acuerdo con el Glosario Alfabético publicado por la CONAFOVI, se define como autoconstrucción o autoproducción al “proceso de construcción o mejoramiento de vivienda realizada con el esfuerzo propio de la familia, la cual puede requerir de asesoría y capacitación técnica. La vivienda autoconstruida es el resultado de la edificación realizada por el trabajo directo del usuario del bien, aun cuando éste se apoye en contratos formales o informales a terceros (autogestión)”³.

³Glosario Alfabético de Términos Relacionados con el Sector Vivienda, CONAFOVI 2002.

La autoconstrucción es un proceso lento debido a que las familias primero se asientan en terrenos y posteriormente construyen una pequeña vivienda temporal. Compran los materiales de construcción, contratan a un albañil o se apoyan en la ayuda de algún familiar para el crecimiento paulatino de la vivienda. Tras un periodo indefinido que puede prolongarse varios años, los servicios municipales llegan a las viviendas y se incorporan a la dinámica de la ciudad.

Por su naturaleza informal, es difícil establecer una línea divisoria precisa entre estas actividades y las formales. Sin embargo, aquellas deben representar una proporción significativa de la producción anual de vivienda ya que, de acuerdo con datos del Sistema de Cuentas Nacionales de INEGI, la autoconstrucción representa cerca del 51% del total. Por su parte, cifras de Cementos Apasco de Grupo Holcim, revelan que el 80% de sus ventas se realiza a distribuidores minoristas y éstos reportan el 45% de sus ventas al menudeo.

Otra fuente de información en relación con la Producción Social de Vivienda es la expresada en el CUADRO 3 que forma parte del estudio “*Dimensión e Impactos Macro y Micro Económico de la Producción Social de Vivienda en México*”, coordinado por el arquitecto Roberto Eibenschutz Hartman.

CUADRO 3. Estimación del inventario de la Producción Social de Vivienda (PSV) 2003

CONCEPTO	VIVIENDAS	(%)
Acervo a finales de 2003	24,137,357	100
Viviendas completas financiadas 1965 a 2003	5,692,223	23.58
Vivienda media autofinanciada	1,270,000	5.26
Vivienda residencial y residencial plus	1,990,000	8.24
Vivienda social (PSV)	15,185,134	62.91

Fuente: Elaborado a partir de INEGI, Censos Generales de Población y Vivienda, y el estudio *Estado Actual de la Vivienda 2004*, CIDOC.

Entre las recomendaciones de dicho estudio para la autoconstrucción de vivienda, se mencionan:

- Lograr resolver las demandas de los sectores sociales que no pueden acceder a la oferta del mercado inmobiliario o a los programas que promueven las instituciones oficiales.
- Evitar la espera durante varios años de la aprobación de un crédito para obtener una vivienda terminada, así como largos procesos de gestiones inútiles de créditos para vivienda.
- La autoconstrucción de la vivienda es vista como una necesidad sin fines de lucro.
- Implica bajos costos indirectos al reducir tareas y costos administrativos en la fase de producción de vivienda.

⁴Dimensión e Impactos Macro y Micro Económicos de la Producción Social de vivienda en México, Pág. 143.

2.4 Vivienda Usada

De acuerdo con información de los principales organismos de financiamiento a la vivienda en el país, se estima que durante 2004 se otorgaron 64,683 créditos para la adquisición de vivienda usada, lo que representa el 9% del total de créditos otorgados para la adquisición de vivienda durante el año. Como se muestra en el CUADRO 4, la banca es la institución que ha financiado el mayor número de viviendas usadas, de lo que se desprende que el mercado de compra y venta de vivienda usada se concentra en viviendas de tipo medio, residencial y residencial plus que son las que financian generalmente los bancos.

Otro elemento a resaltar es el hecho de que en 2004 INFONAVIT otorgó el 10% y FOVISSSTE el 5% de sus créditos a vivienda usada. En principio esta cifra es muy baja comparada con la de países más desarrollados, como Estados Unidos, donde el mercado de vivienda usada supera significativamente el volumen del mercado de vivienda nueva.

Sin embargo, si comparamos las cifras de México con las de años anteriores, se observa un avance importante, ya que hace sólo algunos años, estos institutos prácticamente no otorgaban ningún crédito a la adquisición de vivienda usada.

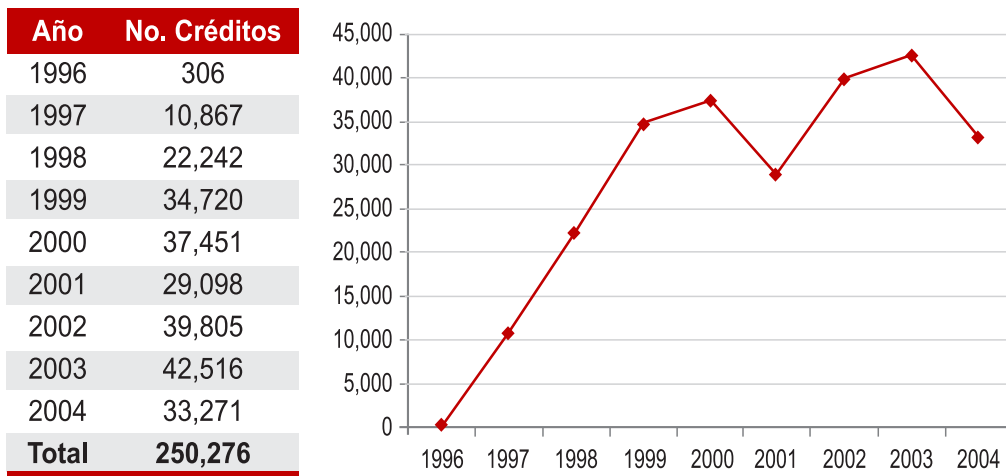
CUADRO 4. Número de créditos otorgados a la vivienda usada 2004

Organismos	Créditos a la adquisición de vivienda	Créditos a la vivienda usada	Porcentaje de vivienda usada
Banca	35,772	18,601	52%
SHF	65,320	9,798	15%
INFONAVIT	300,812	33,271	11%
FOVISSSTE	60,252	3,013	5%
FONHAPO	29,611*	0	0%
OREVIS	18,008	0	ND
Otros	21,466	0	ND
Total	531,241	64,683	12%

ND: No Disponible.

*Incluye 28,792 subsidios.

Fuente: CONAFOVI, créditos a la adquisición de vivienda, INFONAVIT, FOVISSSTE, Banamex, Bancomer y HSBC, porcentaje de vivienda usada.

FIGURA 15. Historial de Créditos Ejercidos en Vivienda Usada INFONAVIT

Fuente: INFONAVIT, 2004

2.5 Mercado de Alquiler

El desarrollo del mercado de vivienda en alquiler es fundamental para la generación de soluciones de vivienda adicionales a la adquisición y autoconstrucción. Este tipo de mercado fomenta también la movilidad social y laboral.

De acuerdo con información de la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares 2004 (ENIGH 2004), existen en México cerca de 25.8 millones de hogares en el país, de los cuales 3.4 millones habitan en una vivienda rentada; lo que representa el 13.2% del total de hogares a nivel nacional.

Del total de hogares en arrendamiento, casi el 50% se concentra en alguna de las siguientes entidades federativas: Distrito Federal, Jalisco, Estado de México, Puebla y Veracruz, confirmando que el mercado de alquiler se desarrolla principalmente en las grandes ciudades del país.

Asimismo, la propia encuesta también revela que el 70% de los hogares en arrendamiento perciben un ingreso mensual menor a los ocho salarios mínimos. Esto refleja el hecho de que actualmente en las grandes ciudades la vivienda en renta es una opción enfocada a los sectores de ingresos bajos y medios.

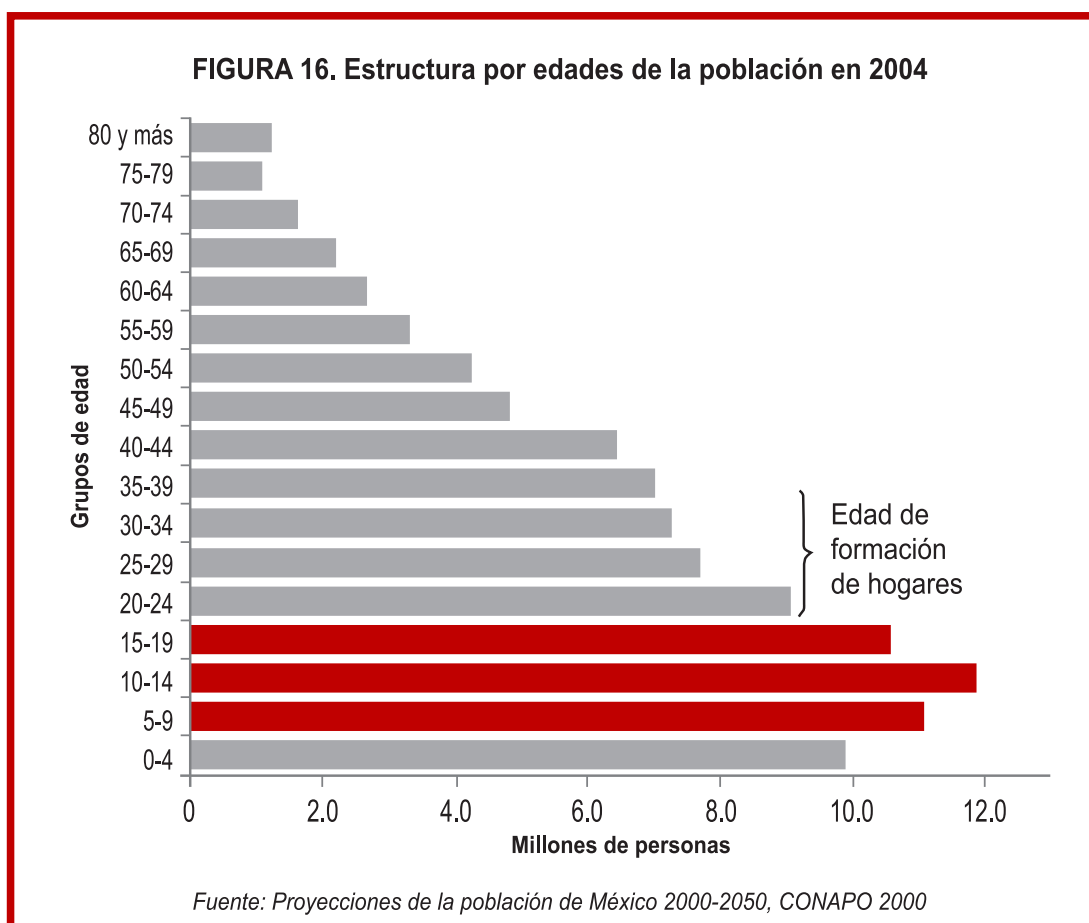
La vivienda en alquiler no es desarrollada por los promotores debido a que, en la mayoría de los casos, no es una operación rentable económicamente. Este mercado ha dejado de ser de interés para los promotores a partir del impulso que se le ha dado a la compra de vivienda social y la accesibilidad por parte de los promotores para su desarrollo.

2.6 Demanda

Las tendencias demográficas sobre el crecimiento poblacional (en particular, sobre la formación de hogares⁵) y el abatimiento del rezago habitacional existente, son los factores clave para determinar la demanda potencial de vivienda. Asimismo, el ingreso y el ahorro de los hogares, así como el grado de acceso al financiamiento, son los que definen en qué medida la demanda potencial se convierte en demanda efectiva.

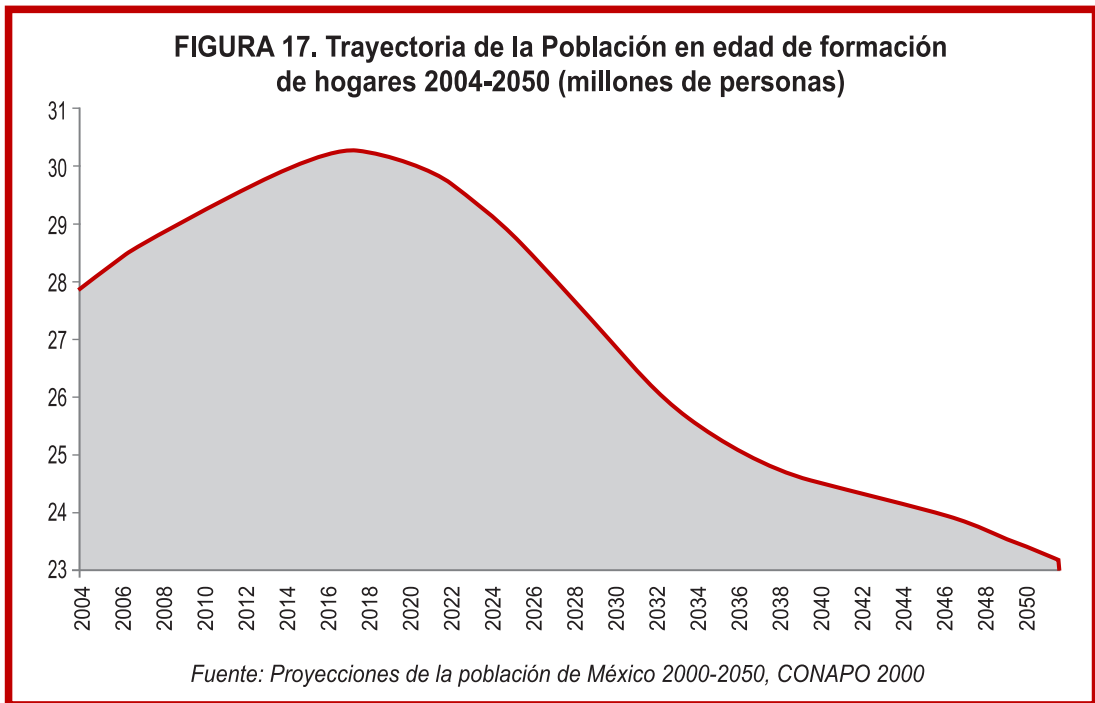
2.6.1 Situación demográfica y rezago habitacional

Con respecto a la formación de hogares, como se observa en la FIGURA 16, la estructura demográfica de México muestra que en los próximos 15 años, la población en edad de formar hogares se incrementará sustancialmente.

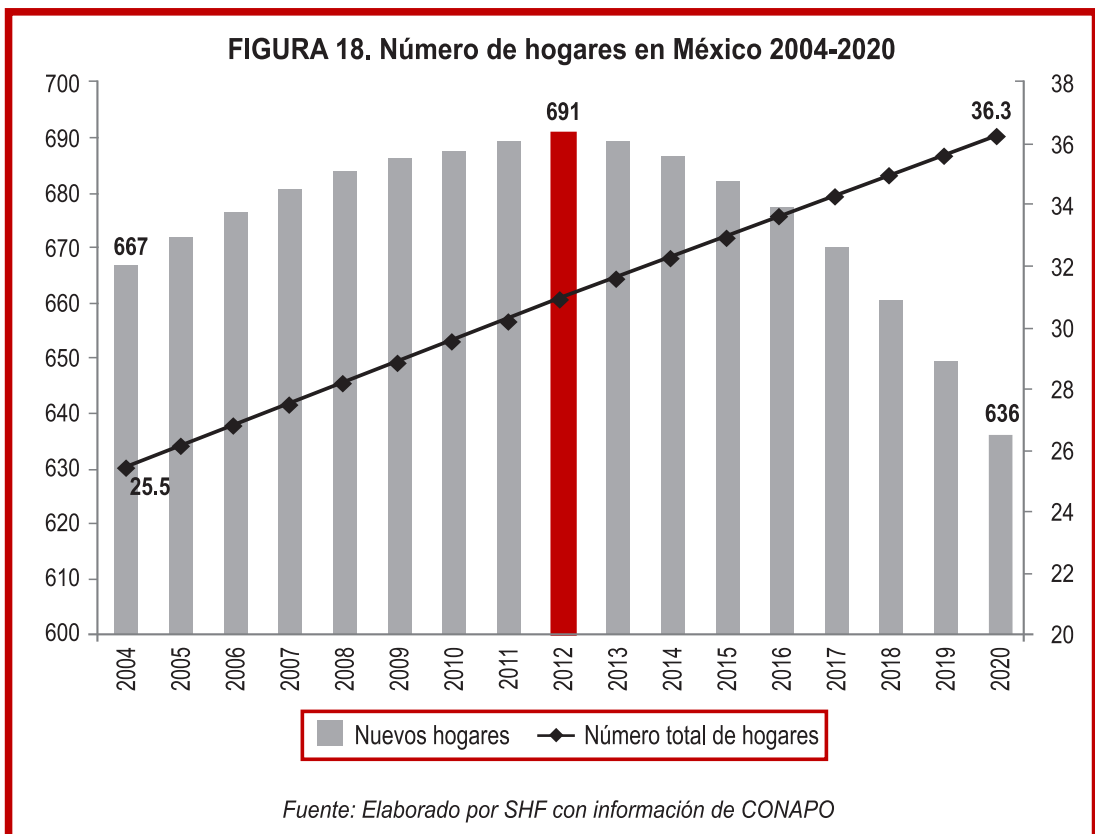


La edad de formación de hogares varía entre los 20 y 34 años. De acuerdo con las proyecciones oficiales de población, este grupo de edad se incrementará de 27.8 millones en 2004 a 30.0 millones en 2020.

⁵Conjunto formado por una o más personas unidad o no por lazos de parentesco que residen habitualmente en la misma vivienda y se sostienen de un gasto común principalmente para alimentarse. Por lo tanto, en una vivienda puede haber más de un hogar.



De acuerdo con las estimaciones de CONAPO, se formaron un total de 667,066 nuevos hogares en 2004 para totalizar 25.8 millones de hogares. Para el año 2020, se espera se integran 10.8 millones de hogares para formar un total de 36.6 millones.



Con respecto al rezago habitacional, las estadísticas publicadas por CONAFOVI estiman que 4.3 millones de hogares se encuentran en situación de rezago, de los cuales 2.5 millones corresponden a hogares cuyas viviendas requieren de ampliación y/o mejoramiento y 1.8 millones al déficit. Cabe destacar que el rezago es por edificación o por carencia de servicios, no por tenencia o posesión. A la cifra del rezago total habría que añadir cerca de 2.1 millones de hogares por privación de vivienda propia o rentada.

Al tomar en cuenta que tanto las tendencias demográficas como las estimaciones de rezago habitacional reflejan el crecimiento de la demanda potencial, es necesario que los principales organismos nacionales de vivienda incorporen estas estimaciones en el diseño e implantación de las políticas de financiamiento.

2.6.2 Ingreso y ahorro

Si bien las tendencias demográficas y el rezago habitacional son las principales fuerzas que determinan la demanda potencial, el ingreso y el ahorro de los hogares son los elementos clave para permitir que la demanda potencial se transforme en demanda efectiva.

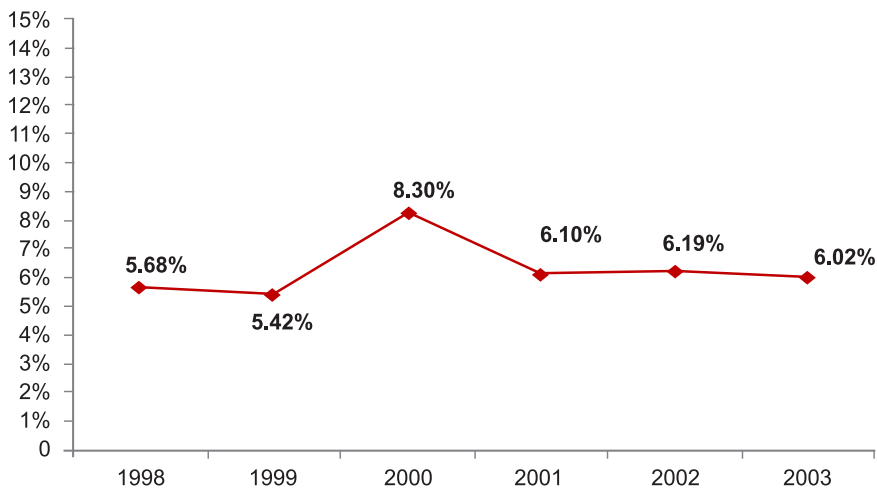
El sistema de financiamiento a la vivienda en México se compone de varios organismos que se enfocan a distintos segmentos de la población de acuerdo con su condición laboral y nivel de ingreso. Con respecto a la condición laboral, existe una diferencia importante en las opciones de financiamiento para los hogares que cuentan con prestaciones y los que no. Como es de esperarse, los trabajadores sin prestaciones tendrán siempre mayores limitaciones al financiamiento.

Por lo que respecta al nivel de ingreso de los hogares, se aprecia que existe una gran diferencia en la distribución del ingreso de los hogares, dependiendo de su condición laboral. Con base en datos de la ENIGH 2004, el 76% de los hogares sin prestaciones a nivel nacional ganan menos de 5 salarios mínimos, mientras que esta cifra se reduce a 41% cuando se trata de hogares con prestaciones.

Aunado a lo anterior, se observa también que los niveles de ingreso son mayores en las áreas urbanas que en las rurales. El 62% de los hogares rurales tienen un ingreso menor a los tres salarios mínimos, mientras que para los hogares urbanos es el 30%.

Por otra parte, como se observa en la FIGURA 19, el ahorro de los hogares⁶ como porcentaje del PIB ha permanecido relativamente estable en los últimos años con excepción del año 2000, cuando se experimentó una fuerte subida en el ingreso familiar lo que llevó a un incremento en la relación ahorro con PIB. Solamente en este año, el ahorro se ubicó en 8.3% del PIB. En los tres años siguientes se apreció un comportamiento estable de esta variable alrededor del 6.1% sobre el PIB.

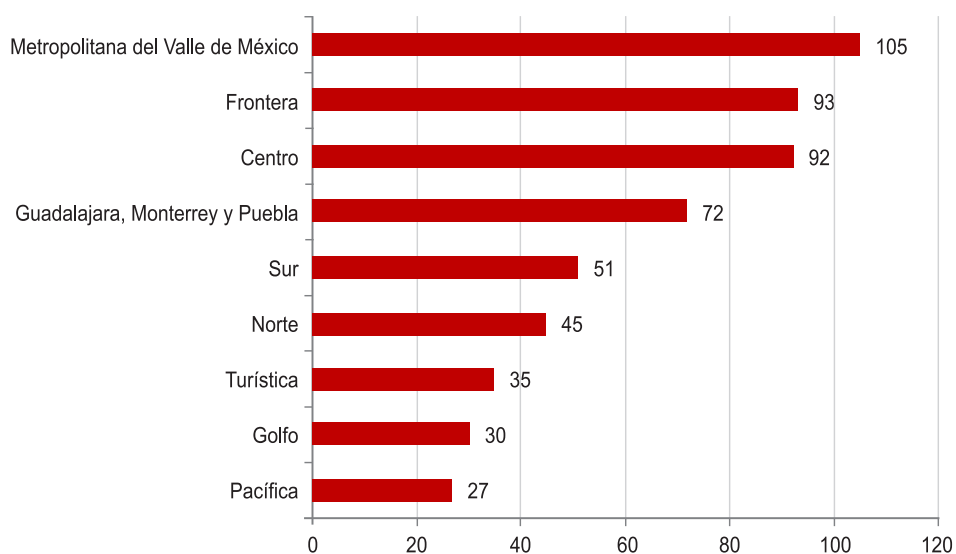
⁶INEGI. Sistemas de Cuentas por Sectores Institucionales, 2000-2004.

FIGURA 19. Ahorro Neto de los Hogares como porcentaje del PIB 1998-2003

Fuente: INEGI, *Sistemas de Cuentas Nacionales; Cuentas de Bienes y Servicios 1998-2003*

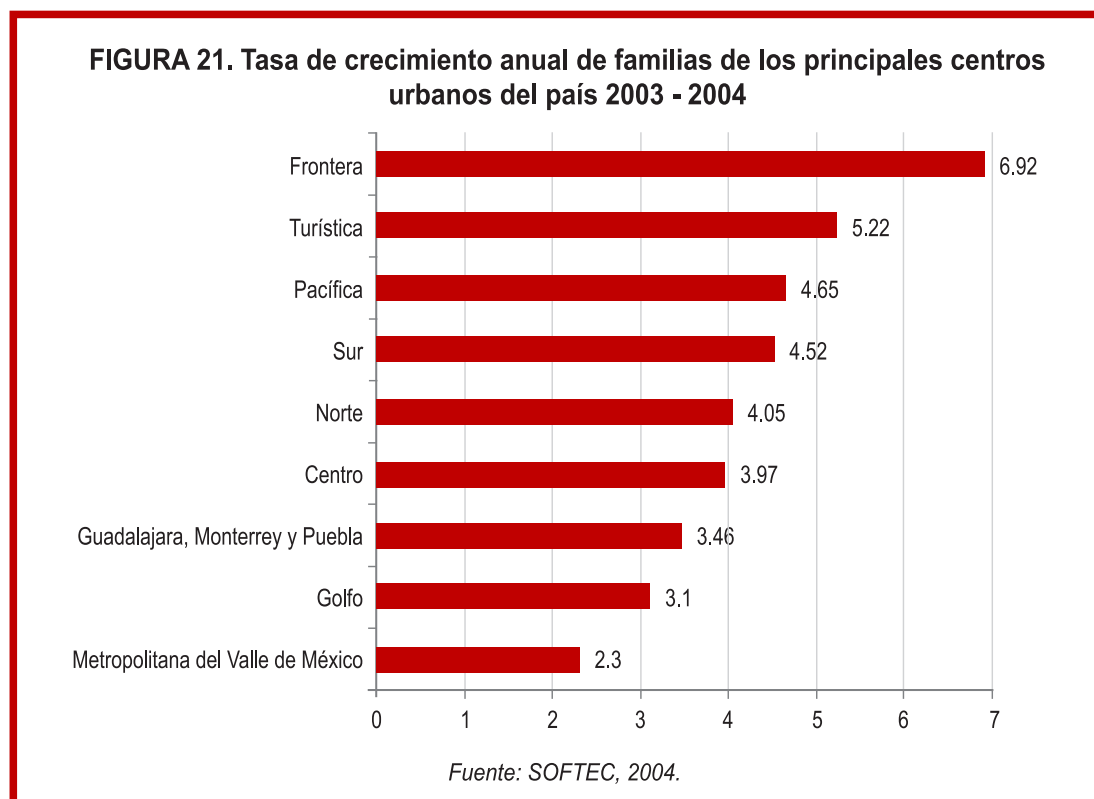
2.6.3 Distribución Geográfica

Durante las últimas décadas del siglo pasado, el crecimiento poblacional se concentró en las zonas metropolitanas más grandes del país: Zona Metropolitana del Valle de México, Monterrey, Guadalajara y Puebla. Como se muestra en la FIGURA 20, si bien estas zonas siguen contribuyendo de forma importante a la formación de nuevos hogares, también se observa el surgimiento de otras regiones del país que actualmente concentran una buena parte de la formación de nuevas familias. Tal es el caso de las ciudades de la frontera norte y del centro del país.

FIGURA 20. Formación de nuevas familias en los principales centros urbanos del país 2004⁷ (miles de familias)

Fuente: SOFTEC, 2004.

Con respecto a la distribución geográfica del crecimiento de la población en el último año, la FIGURA 21 presenta las tasas de crecimiento de 2003 a 2004 en los principales centros urbanos del país. Destaca el caso de las ciudades de la frontera norte que reportaron la tasa más alta de crecimiento con casi 7%; de mantenerse este ritmo de crecimiento, la población se duplicaría en diez años. En el extremo opuesto, se encuentra la Zona Metropolitana del Valle de México que reportó la menor tasa de crecimiento de 2.3%. Estas cifras indican que, si bien la ciudad de México sigue siendo la zona más poblada del país, su crecimiento es menor al que presentan otros centros urbanos del país.



2.7 Nueva Construcción

De acuerdo con la información presentada por CONAFOVI en el documento “Necesidades de vivienda en México 2001 – 2010”, se estimó que en 2004 el país necesitó alrededor de 707,273 viviendas nuevas. Esta cifra contempla parte de la formación de nuevos hogares. Las necesidades de vivienda nueva tendrán una tendencia creciente para los siguientes 5 años, se estiman 802,775 viviendas nuevas en 2010.

⁷La frontera incluye las 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. Turística incluye La Paz, Acapulco, Puerto Vallarta, Cuernavaca, Cancún y Mazatlán.

Del lado de la oferta, existen dos formas de producción de vivienda nueva; la construida por desarrolladores y la autoconstrucción. Con base en información proporcionada por SOFTEC, en 2004 del total de viviendas nuevas en todo el país, cerca del 50% correspondió a autoconstrucción y el 50% restante a vivienda producida por desarrolladores. Como se muestra a continuación, en el periodo señalado, el 90% del número de unidades nuevas se concentró en las categorías Mínima-Rural, Social y Económica. En contraste, este tipo de viviendas sólo representan el 61.3% del valor de lo construido.

CUADRO 5. Número, valor y participación de las viviendas nuevas construidas durante 2004 por tipo de vivienda

Tipo de vivienda	Rango de precio (miles de pesos)	Número de unidades nuevas	Participación respecto al número de unidades	Valor de las unidades nuevas (millones de pesos)	Participación respecto al valor de las viviendas
Mínimo	<80	326,600	44.3%	\$25,498	13.7%
Social	80-200	91,403	12.4%	\$16,321	8.8%
Económico	200-380	248,636	33.7%	\$72,144	38.8%
Medio	380-1,000	51,661	7.0%	\$33,439	18.0%
Residencial	1,000-2,000	13,363	1.8%	\$19,238	10.4%
Residencial Plus	>2,000	5,800	0.8%	\$19,158	10.3%
TOTAL		737,463	100%	\$185,798	100%

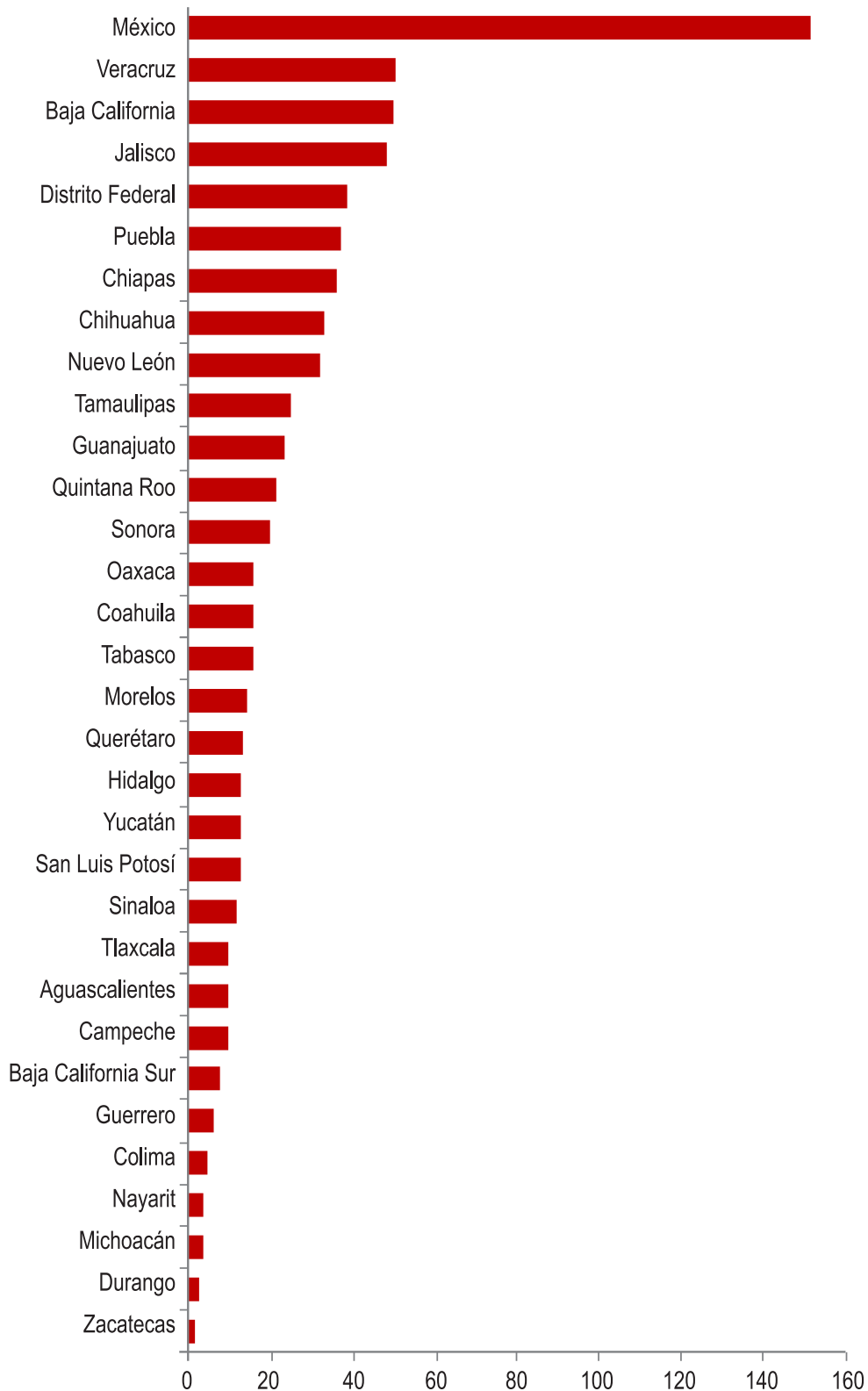
Fuente: SOFTEC, 2004.

2.7.1. Distribución Geográfica

Desde el punto de vista de la demanda de vivienda nueva, el estado con el mayor nivel de unidades requeridas es el Estado de México seguido por Veracruz, Baja California y Jalisco. En contraparte, se encuentran los estados de Zacatecas, Durango y Michoacán con los menores niveles de necesidad. Los principales factores que inciden en la demanda de vivienda son el crecimiento poblacional, la migración interna y externa, la creación de fuentes de trabajo y la accesibilidad a los sistemas de financiamiento.

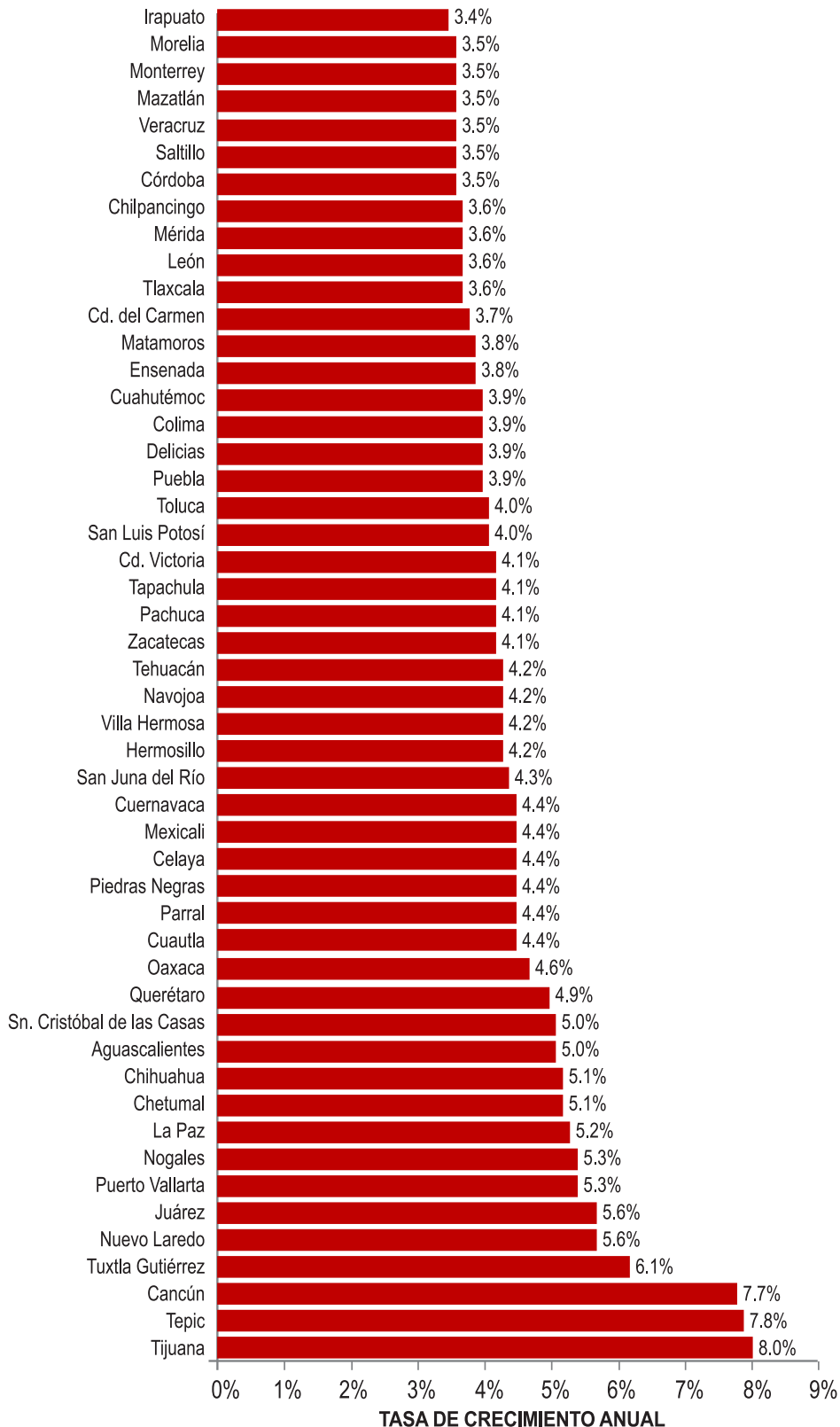
Por el lado de la oferta, como se muestra en FIGURA 23, las ciudades de mayor crecimiento en unidades de vivienda se encuentran en los estados de Baja California, Nayarit y Quintana Roo.

**FIGURA 22. Necesidades de vivienda nueva por entidad federativa 2004
(miles de nuevas viviendas)**



Fuente: CONAFOVI, Necesidades de Vivienda en México 2001-2010

FIGURA 23. Ciudades con mayor crecimiento de unidades de vivienda en el 2004



Fuente: SOFTEC, 2004.

2.7.2 Desarrolladores

Como se ha mencionado, el sector de la vivienda ha sido uno de los más dinámicos de la economía mexicana por la variedad de oportunidades, competencia e innovación. La mayoría de las familias habitan en una vivienda propia, y ello depende en buena medida de los desarrolladores inmobiliarios y del acceso al financiamiento.

Los desarrolladores de vivienda de interés social y medio compran grandes extensiones de tierra, obtienen los permisos para su desarrollo, crean la infraestructura, construyen las viviendas y negocian los préstamos hipotecarios para venderla a los compradores.

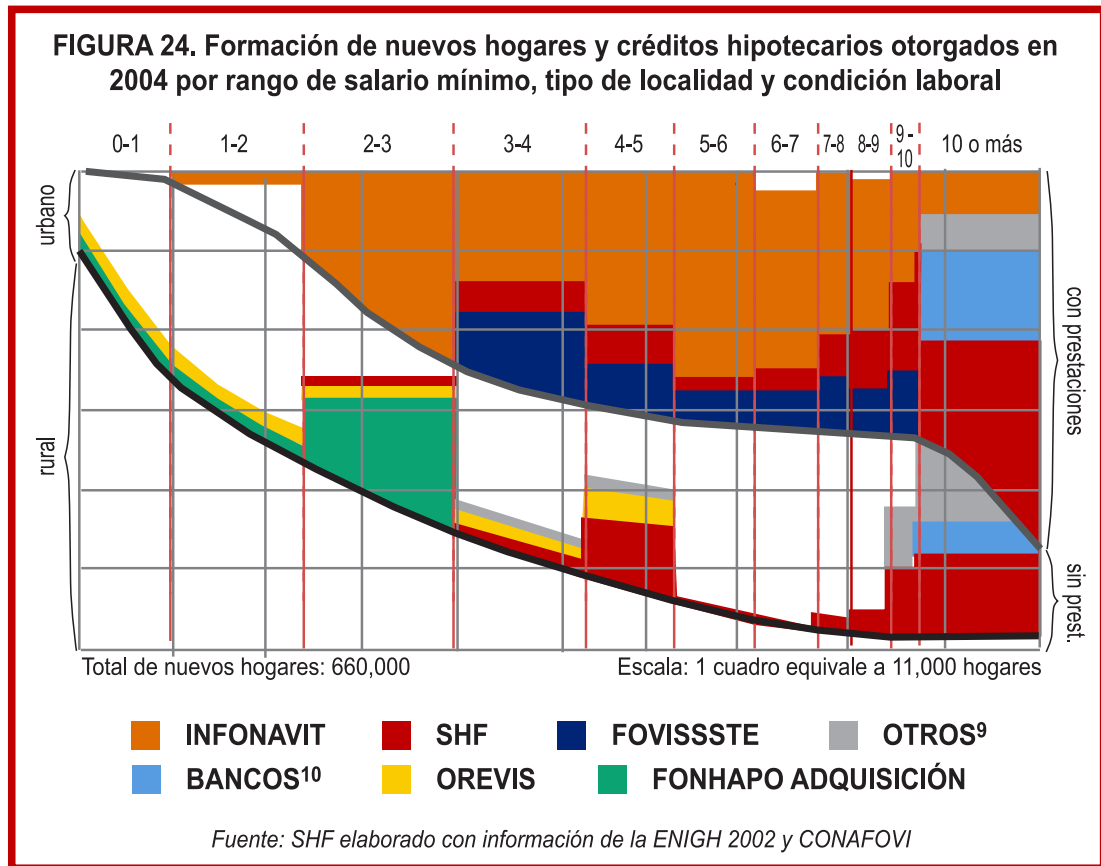
A partir de 1994, el mercado de los desarrolladores comenzó a consolidarse. Corporación GEO cotizó en la Bolsa Mexicana de Valores (BMV) y varias empresas inmobiliarias siguieron esta tendencia. Actualmente hay varias compañías constructoras de vivienda en la BMV; Consorcio ARA, Consorcio Hogar, SARE, URBI y Homex.

Corporación GEO es el desarrollador más grande de vivienda en México y el de mayor cobertura geográfica, especializándose en casas con un valor de entre 85 y 250 salarios mínimos mensuales. Consorcio ARA construye vivienda en todos los segmentos, desde interés social hasta residencial. Por su parte, Consorcio Hogar fue la primera compañía mexicana en ofrecer vivienda en EUA, y SARE ha tenido una activa participación en el mercado medio y social. Por su parte, empresas como SADASI, PULTE y DEMET tienen presencia en diversas zonas del país, principalmente en la Ciudad de México y en la frontera norte. Algunas de estas compañías han involucrado capital internacional proveniente de Citigroup y JP Morgan.

2.8 Balance de Demanda y Oferta

En la sección 2.1 de este documento se presentó una gráfica que muestra la demanda potencial de vivienda en 2004, con base en tres características relevantes de los hogares: nivel de ingreso, tipo de localidad y condición laboral. Si se utiliza esta gráfica como medida del mercado potencial y se compara con la oferta de créditos hipotecarios otorgados por los distintos organismos de vivienda, se tiene como resultado la siguiente figura⁸.

⁸Hay que señalar que la oferta de vivienda no se conforma únicamente de créditos hipotecarios, sino que también existen transacciones en efectivo formales e informales. Sin embargo, estas últimas no fueron incorporadas por falta de información.



Para los hogares con prestaciones, la gráfica muestra que la demanda potencial de vivienda está cubierta casi en su totalidad, exceptuando aquellos hogares con ingresos menores a dos salarios mínimos mensuales. En contraste, para los hogares sin prestaciones, se observa una fuerte desatención para las familias con ingresos menores a 2 salarios mínimos y para las que se encuentran entre 6 y 9 salarios. Asimismo, el sector rural se encuentra prácticamente desatendido por los esquemas tradicionales de financiamiento.

2.9 Subsidios

El sistema mexicano de subsidios a la vivienda tiene a nivel federal dos vertientes principales:

a. Subsidios directos a la vivienda

Se entiende por subsidios directos a aquellos que se otorgan en cuantía fija, ya sea en pesos o en UDIs, manteniendo la tasa de interés de mercado.

Con el objetivo de incorporar en una misma institución todos los subsidios directos a la vivienda, el Gobierno Federal creó en 2003 el Fondo Nacional de Apoyo Económico a la Vivienda (Fonaevi), operado por el Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO) que es, a su vez, un fideicomiso que coordina la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL).

⁹Incluye Pemex, CFE, Issfam y Habitat.

¹⁰No se incluyen 14,309 créditos que, de acuerdo con nuestras estimaciones, corresponden a segundas compras.

Actualmente, el Fonaevi maneja el programa “Tu casa” que incluye la vivienda inicial, la vivienda rural y el Prosavi.

El programa de subsidios “Tu Casa” se enfoca a la población de menores ingresos, que requiere una vivienda propia o mejorar o ampliar la que tiene. Para lograrlo, se combina la aportación de los beneficiarios con subsidios directos, los recursos crediticios disponibles y las donaciones. De esta manera, se otorga un subsidio federal para edificación, ampliación o mejoramiento de la vivienda al que se suman las aportaciones del gobierno local, las del beneficiario mismo y, en su caso, las de asociaciones y empresas privadas. El objetivo central del programa es ofrecer a la población que vive en pobreza extrema (con ingreso familiar de hasta tres salarios mínimos) la oportunidad de acceder a una vivienda propia que tenga los servicios básicos.

Por su parte, el programa Prosavi es un programa especial de créditos financiado y administrado por Sociedad Hipotecaria Federal, que contempla un subsidio en el enganche para adquirir una vivienda de hasta \$167,000 pesos. Este programa es apoyado por el Gobierno de la República, por los Gobiernos Estatales y Municipales, así como por las instituciones financieras especializadas en vivienda (Sofoles Hipotecarias) que participan como intermediarios financieros de SHF para efectuar los préstamos y administrarlos durante toda su vigencia. El mercado objetivo son aquellos hogares en los que el ingreso conyugal o el individual sumado al de la pareja no exceda el equivalente a cinco veces el salario mínimo.

b. Subsidios implícitos a la adquisición de vivienda

Se entiende como subsidio implícito a aquellos subsidios que son otorgados vía el cobro de una tasa de interés diferente a la existente en el mercado (tasa generalmente menor a la de mercado) para un crédito otorgado por instituciones públicas -como FOVISSSTE- o con capital privado manejado por el sector público -como INFONAVIT-, ya sea para la adquisición o mejoramiento de una vivienda. Este tipo de subsidio se origina con las aportaciones obrero-patronales a la subcuenta de vivienda del Fondo de Ahorro para el Retiro de los Trabajadores.

Así, el subsidio implícito es calculado para cada nivel de ingresos de los trabajadores que son beneficiados con un crédito, mediante la diferencia entre el valor presente de los pagos realizados por el beneficiario del crédito a la tasa de interés subsidiada y el valor presente de los pagos realizados por el beneficiario del crédito a la tasa de interés de mercado.

2.10 Organizaciones No-públicas y Asociaciones

La Coalición Internacional para el Hábitat inició sus actividades en 1976 en ocasión de la Conferencia de Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos en Vancouver, Canadá; constituye una red internacional independiente y sin fines de lucro conformada por más de 400 organizaciones que trabajan en el campo del hábitat y la vivienda en 80 países de todo el mundo.

La Coalición Internacional para el Hábitat en América Latina reúne a más de un centenar de organizaciones de 19 países del continente.

Tiene como objetivo realizar actividades en relación a la producción social del hábitat, el derecho a la tierra, a la vivienda y a la ciudad, así como la prevención de desastres en zonas de alto riesgo.

Las cuatro organizaciones que a continuación se describen, han dado vida a la Coalición Hábitat México.

- **Centro de la Vivienda y Estudios Urbanos, A.C. (CENVI).** El CENVI es una asociación dedicada al estudio de problemas urbanos y habitacionales, que apoya a grupos y organizaciones sociales en la búsqueda de soluciones para la ciudad y la vivienda. Su estructura institucional permite interrelacionar todas las áreas de su actividad a dos grandes ejes PROSHABITAT (Producción Social del Hábitat Popular) y OCIM (Observatorio Urbano de la Ciudad de México), creado en 1991 junto con la Universidad Autónoma Metropolitana Azcapotzalco. Los proyectos de investigación del CENVI están dirigidos a los siguientes aspectos:
 - o Políticas públicas que inciden sobre la ciudad y la vivienda.
 - o El sistema de financiamiento a la vivienda.
 - o El problema habitacional, los asentamientos irregulares y la pobreza urbana.
 - o El desarrollo urbano metropolitano.
 - o Los efectos de la urbanización sobre el medio ambiente.

En 1998, el CENVI fue galardonado con el Premio Internacional de Dubai para las Mejores Prácticas por el proyecto en la ciudad de Jalapa, Veracruz.

- **Centro Operacional de Vivienda y Poblamiento, A.C. (COPEVI).** Fundado en 1961 como *Departamento de Vivienda* del Instituto Mexicano de Estudios Sociales (IMES). El COPEVI brinda asesoría en los campos de vivienda y poblamiento popular, ayudando a las comunidades rurales e indígenas en la gestión de sus problemas habitacionales, urbanos y ambientales, respetando y fortaleciendo su identidad. Asimismo, tiene incidencia en políticas y programas oficiales, así como en la legislación vigente en beneficio de los pobladores de bajos recursos.
- **Fomento Solidario de la Vivienda, A.C. (FOSOVI).** Su dirección está a cargo del arquitecto Gustavo Romero Fernández. La asociación desarrolla estrategias, instrumentos y propuestas que generan acciones para mejorar los asentamientos urbanos. Las principales áreas de trabajo de FOSOVI son los programas de mejoramiento de vivienda, de desarrollo urbano, de vivienda nueva y el fondeo de microproyectos. Conjuntamente, la asociación lleva a cabo investigación y análisis de políticas urbanas y habitacionales a nivel nacional, así como una activa participación en seminarios y reuniones con Coalición Hábitat México.

2.11 Hallazgos clave

Las Organizaciones No-públicas y Asociaciones de Vivienda realizan una importante labor, hasta ahora, desafortunadamente aislada y fragmentada. Sería deseable un mayor conocimiento de esta actividad y el necesario apoyo para permitirles obtener resultados más extensos y visibles.

Sección 3. Financiamiento de Vivienda

La vivienda, siendo un bien de consumo duradero, tiene características que hacen que su mercado difiera del resto de los mercados; su trascendencia económica es resultado de que las familias destinan la mayor parte de su ingreso a gastos relacionados con la misma (pago de una hipoteca o gastos de reparación y mantenimiento). Además, la vivienda vista como un bien de inversión es el activo más importante de la familia.

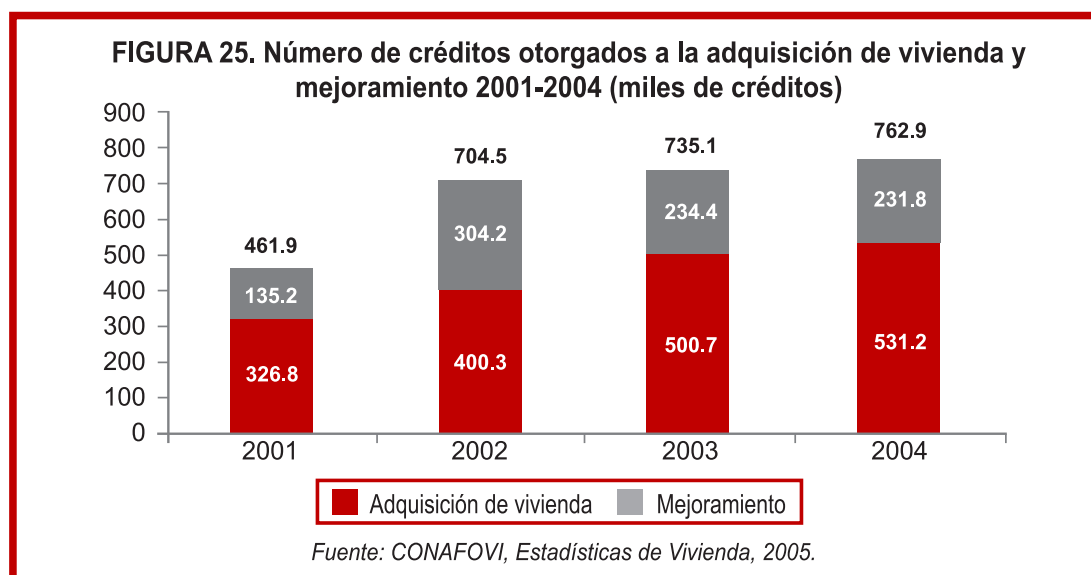
3.1 Revisión del 2004

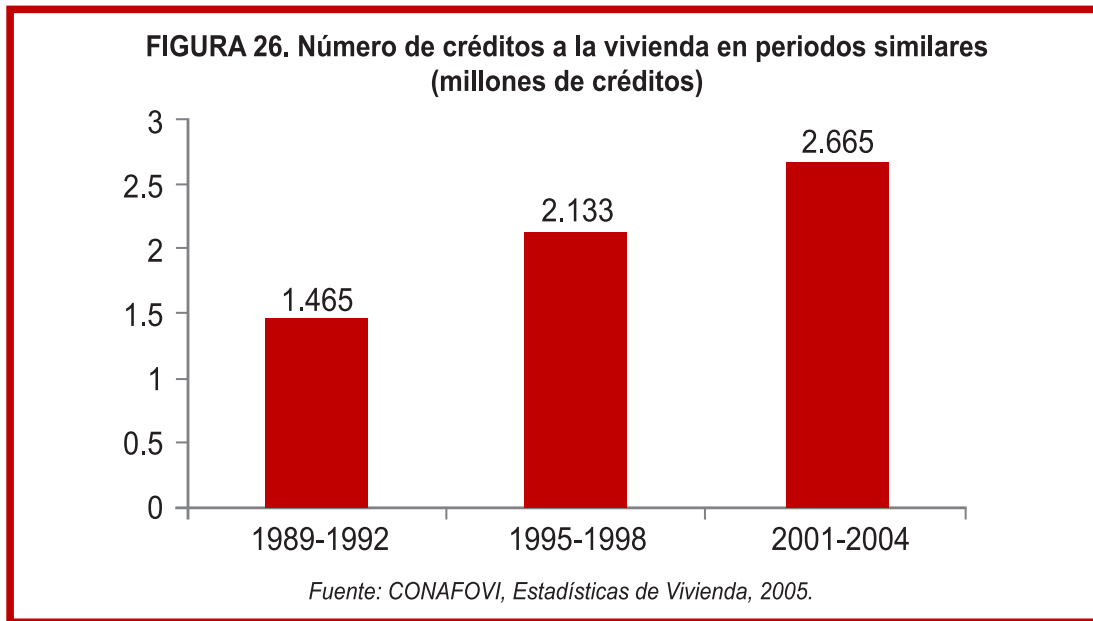
Durante la presente administración se han promovido acciones dentro del sector, con el propósito fundamental de crear las condiciones para garantizar que cualquier familia pueda comprar, construir, remodelar o rentar una vivienda, de acuerdo con sus posibilidades económicas y preferencias en cuanto al tipo y ubicación de ésta. Se han establecido las medidas de seguridad jurídica en la tenencia de la vivienda, constituyendo la base del patrimonio familiar, con valor de cambio, y propiciando que el arraigo de la población sea un factor para el ordenamiento territorial, así como del crecimiento de nuestras ciudades. Como resultado de la política instrumentada, se han registrado cifras históricas en el financiamiento para la adquisición de vivienda, a través de la diversificación de esquemas accesibles que han permitido avanzar en la atención de la demanda de vivienda nueva y el abatimiento gradual del rezago histórico habitacional.

Financiamiento para el Desarrollo de la Oferta y la Demanda de Vivienda

Inversión y créditos otorgados por los organismos de vivienda

Para el 2004, se estimaron metas para los organismos financieros de vivienda en un rango de otorgamiento con un mínimo de 500 mil a un máximo de 575 mil créditos y subsidios para adquisición de vivienda, con una inversión entre 112 mil y casi 129 mil millones de pesos. La meta mínima señalada representa la consolidación del sector, en tanto que la meta máxima, comprende un incremento del 15 por ciento, con respecto a lo alcanzado en 2003.





Con base en el cierre preliminar del 2004, el conjunto de organismos nacionales, estatales y municipales de vivienda, las entidades financieras, la banca de desarrollo, así como otras entidades que proporcionan créditos hipotecarios como prestación a sus trabajadores, otorgaron un total de 762,985 créditos en sus diversas modalidades, cifra superior en 3.8 por ciento a lo realizado el año anterior.

El total de créditos para vivienda otorgados durante la presente administración, incluido el cierre preliminar del 2004, asciende a más de 2.6 millones, de los cuales, más de 1.7 millones se destinaron para la adquisición de vivienda y los restantes 0.9 para mejoramiento y otro tipo de créditos. Este total representa 24.9 por ciento más a lo registrado los primeros cuatro años de la anterior administración y el 81.9 por ciento adicional respecto al mismo lapso de la administración antepasada.

La inversión ejercida en los diversos programas de financiamiento a la vivienda llegó, de acuerdo con cifras preliminares de 2004, a 133.6 mil millones de pesos, monto equivalente al 1.9 por ciento del Producto Interno Bruto (PIB). Esta proporción fue de 1.5 por ciento en promedio durante 2001-2004, que se compara favorablemente con el 0.7 por ciento del periodo 1995-1998, aunque es ligeramente menor al 1.7 por ciento registrado en el lapso 1989-1992, esto es, los primeros cuatro años de las dos administraciones anteriores.

Nuevos esquemas financieros

Un factor clave en la consolidación del ritmo ascendente de construcción y financiamiento habitacional ha sido el impulso de proyectos de ahorro para vivienda, que facilitan la formación de enganches y aportaciones. Durante 2004, destacan las siguientes acciones:

- Se consolidó, desde el mes de mayo, el Programa AHORRASIF mediante el cual se otorga un certificado para contratar un crédito con cualquiera de las Sociedades Financieras de Objeto Limitado (SOFOLÉS), a quien ha cumplido el compromiso de ahorro con alguno de los diversos intermediarios bancarios incorporados al programa.

- Se llevó a cabo un programa de cofinanciamiento entre la Sociedad Hipotecaria Federal (SHF) y el INFONAVIT, que ofrece mejores condiciones crediticias para aquellos derechohabientes que desean adquirir viviendas con un precio hasta de 480 mil pesos.
- Se suscribieron, durante el mes de mayo de 2004, dos convenios entre el Instituto del Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT) con la Asociación de Banqueros de México, por un lado, y con la Asociación Mexicana de Sociedades Financieras de Objeto Limitado por el otro, con el fin de permitir a los derechohabientes del Instituto combinar recursos provenientes de un crédito INFONAVIT con los de otro otorgado por un banco comercial o una Sofol, disponiendo así de un monto mayor de crédito al que obtendría con el préstamo tradicional del INFONAVIT. En el marco de dichos convenios, durante 2004 se otorgaron 3,242 créditos.
- Se diseñó el programa de Microfinanciamiento para Mejora de Vivienda, destinado al mejoramiento de viviendas de familias con ingresos a partir de dos salarios mínimos, sin necesidad de establecer garantía hipotecaria.
- Se pusieron en marcha las operaciones del Programa de Hipotecas Transfronterizas que, aprovechando la infraestructura de las Sofoles y la captación de remesas, desde su arranque ha brindado opciones de inversión a mexicanos residentes en el exterior.

Mercado Secundario de Hipotecas

El monto de recursos en circulación pasó, de poco más de 9,900 millones de pesos, considerando el total de los diversos instrumentos financieros emitidos hasta diciembre de 2003, por las Sofoles Hipotecarias, como papel comercial y obligaciones, a más de 18,100 millones de pesos en diciembre de 2004, lo que representó un incremento de casi 83 por ciento.

SHF participó en la compraventa de Bonos Respaldados por Hipotecas, efectuándose en 2004 dos colocaciones por dos mil millones de pesos, generando con ello un flujo de recursos frescos para liquidar obligaciones.

Con el objeto de desarrollar fuentes alternas de financiamiento para potenciar su capacidad de atención a la derechohabencia, INFONAVIT realizó durante los meses de marzo y noviembre de 2004 las primeras dos emisiones de certificados bursátiles denominados Certificados de Vivienda "CEDEVIS". Dichas emisiones fueron bien recibidas por el mercado, al ser demandadas en 1.5 veces su monto emitido. La primera emisión fue realizada en pesos, con tipo de tasa fija nominal al 9.15%, y la segunda en UDIS, con tipo de tasa fija real al 5.65%, en ambos casos con calificaciones de mxAAA y sin garantía crediticia externa.

Saneamiento Financiero de los Organismos Nacionales de Vivienda

Recuperación de cartera y creación de reservas para cuentas incobrables

- *INFONAVIT*. Al mes de diciembre de 2004, su cartera total ascendía a 2.3 millones de créditos, de los cuales 197,062 (8.6 por ciento) se encontraban vencidos; casi 51 mil (2.3 por ciento) estaban

en prórroga y en el caso de 544,210, alrededor de la cuarta parte, sus beneficiarios se encontraban sin relación laboral¹⁰.

Al mes de septiembre de 2004, el requerimiento de reservas preventivas para cubrir los riesgos de cartera ascendió a 53,299 millones de pesos, correspondiendo 45,590 millones a riesgo crédito y 7,709 millones a riesgo de extensión. Adicionalmente, siguiendo una estrategia conservadora, se han constituido reservas excedentes por 12,244 millones de pesos, a efecto de cubrir riesgos potenciales de la cartera.

- *FOVISSSTE*. Al mes de diciembre de 2004, se logró una recuperación de la cartera del Fondo por un monto de 2,494.9 millones de pesos, que representa un avance del 76.6 por ciento de la meta anual programada.
- *FONHAPO*. Hasta diciembre de 2004, la cartera del Fondo se recuperó por una cantidad de 465.8 millones de pesos, 95.4 por ciento de la meta programada. Del total captado, 20 por ciento correspondió al sector público y 80 por ciento al sector privado.

Al mes de diciembre de 2004, el FONHAPO acumuló una reserva para cuentas incobrables por 750 millones de pesos.

Desarrollo de la Productividad del Sector

Apoyos a la producción de vivienda

Durante 2004, el Fondo de Investigación Científica y Tecnológica para el Fomento de la Producción y Financiamiento de Vivienda y el Crecimiento del Sector Habitacional, constituido por la Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda (CONAFOVI) y el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, llevó a cabo la evaluación de las propuestas de la Convocatoria 2003 y financió 11 proyectos que en su conjunto representan una inversión de más de 10 millones de pesos.

A partir del establecimiento del Programa de Vivienda Sustentable, se firmó en el mes de diciembre el Acuerdo Específico de Ejecución para la primera etapa del programa Conjuntos Habitacionales Sustentables, entre CONAFOVI, SEMARNAT, la Comisión Nacional Forestal, la Comisión Nacional del Agua, el Fideicomiso para el Ahorro de Energía Eléctrica (FIDE), los ONAVIS, la Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción y la Cámara Nacional de la Industria de Desarrollo y Promoción de Vivienda, en el que se establecen acciones y compromisos para contribuir a la preservación y mejoramiento del medio ambiente a través de medidas de promoción y fomento para el uso eficiente de energía, agua y arborización en los desarrollos habitacionales.

El 26 de agosto de 2004, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Norma Mexicana Servicios de Supervisión y Verificación de la Construcción de Vivienda, que persigue garantizar la calidad de la

¹¹De los créditos sin relación laboral, 350,895 se encontraban sin apoyo de ningún tipo; 93,864 estaban en proceso de reestructura; 67,923 ya se habían reestructurado; 25,540 se hallaban en instancias judiciales, y 5,988 alcanzaron convenios judiciales.

edificación de los productos y servicios para los consumidores, mediante el establecimiento de requisitos que deben cubrir las empresas dedicadas a estas actividades.

Coordinación intergubernamental

Durante 2004, se suscribieron 26 Convenios Modificatorios de los 31 Convenios de Coordinación para el Desarrollo de la Vivienda y del Suelo firmados con 31 entidades federativas, a fin de prorrogar su vigencia y fomentar el proceso de desgravación habitacional, la homologación de reglamentos de construcción, la elaboración de diagnósticos estatales de vivienda, la modernización de los catastros y de los Registros Públicos de la Propiedad y la constitución de reservas territoriales para vivienda.

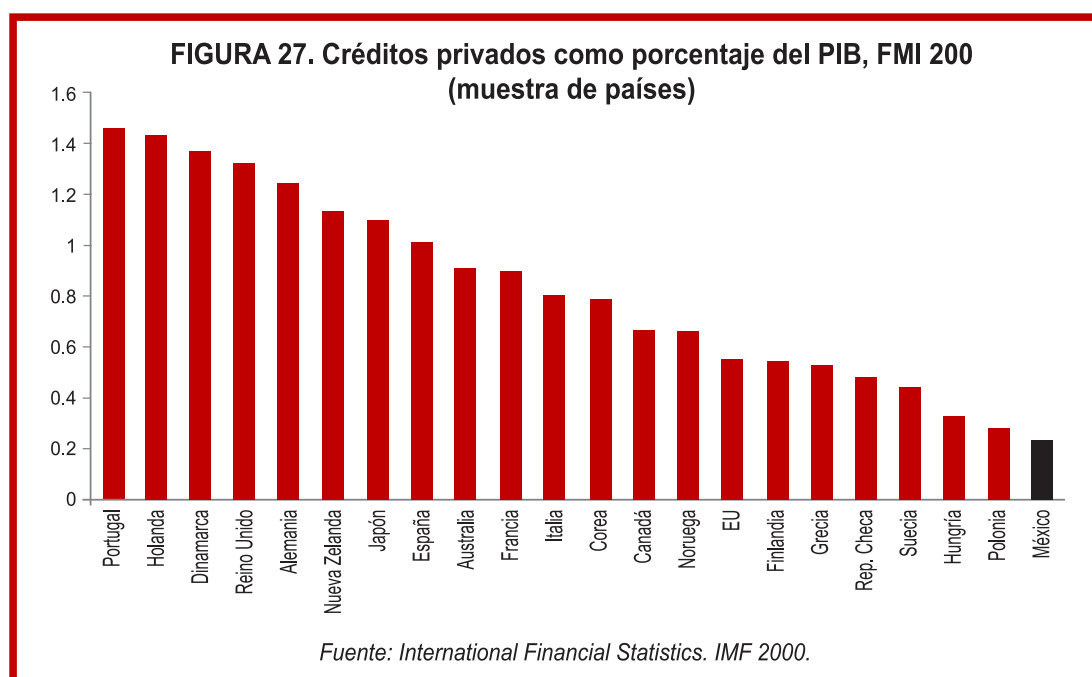
En 2004, se llevó a cabo la instalación de dos Consejos Estatales de Fomento a la Vivienda, llegándose a un total de 25 consejos en los que se efectúa la coordinación intergubernamental con la participación de todos los actores del sector en cada entidad.

3.2 Roles del Sector Público y Privado

Dentro del mercado de financiamiento a la vivienda en México existen programas para atender a todos aquellos que quieran comprar, construir o mejorar su vivienda con la participación tanto del sector público como del privado.

Aunque hoy en día la participación de los organismos públicos encargados de dar este financiamiento continúa siendo mayoritaria, la intervención del sector privado durante el último año ha ido en aumento.

Sin embargo, como se muestra en la FIGURA 27, en comparación con el tamaño de la economía de México, el porcentaje de créditos otorgados con capital privado es aún pequeño.



En los siguientes apartados se detallarán cada uno de los programas de financiamiento y los organismos que los otorgan.

3.2.1 Revisión del sistema de financiamiento de vivienda

De acuerdo con el artículo 4° de la Constitución Mexicana, todas las familias tienen derecho a una vivienda digna, para lo cual, el gobierno establecerá los mecanismos y apoyos para lograrlo. Mediante diversas instituciones públicas, el gobierno ha organizado diversos programas para que aquellos segmentos de la población con niveles de ingreso bajo tengan acceso a una vivienda.

Actualmente 600,000 viviendas son financiadas anualmente, y la meta para el 2006 es alcanzar las 750,000. Las acciones concretas para lograrlo se coordinan con cuatro organismos de alcance nacional: La Sociedad Hipotecaria Federal (SHF), el Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO), el Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores (INFONAVIT) y el Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (FOVISSSTE). También se cuenta con diversos organismos públicos y de política social que desarrollan programas de vivienda al interior de los Estados o municipios. Asimismo, se cuenta con las Sociedades Financieras de Objeto Limitado (SOFOLÉS), las cuales son entidades financieras registradas en el Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda (FOVI).

En relación con estos organismos, se observan claras diferencias en la forma en la que se fondean y en el sector de la población al que se dirigen.

CUADRO 6. Características generales de financiamiento por organismo de vivienda

Tipo de vivienda	Fondeo	Créditos otorgados	% de clientes	Inversión en millones	Nivel de ingreso	Valor máximo de la vivienda
INFONAVIT	Contribuciones obligatorias de trabajadores privados del 5% de su salario. Contribuciones patronales 5% del salario del trabajador.	300,812*	56.60%	61,059.7	4-10.9 vsm**	300-350 vsmmDF***
SHF	Fondos Federales, Mercados de Capital, BID y Banco Mundial.	65,320	12.30%	20,517.9	3-60 vsm	500,000 UDIs****
FOVISSSTE	Contribuciones obligatorias de trabajadores estatales del 5% de su salario. Contribuciones patronales 5%.	60,252	11.30%	14,595.3	2-7 vsm	—————
Sofoles (Recursos propios) y Banca	Mercados de Capital y depósitos (sólo bancos)	35,772	6.70%	23,083.5	\$5,600 mínimo	Desde \$116,000
FONHAPO	Fondos Federales, Mercados de Capital y Banco Mundial.	29,611	5.60%	1,678.5	<2.5 vsmDF	117 vsmmDF
TOTAL		491,767	92.5%	120,934.9		

*No incluye mejoramiento

**Veces Salario Mínimo Mensual

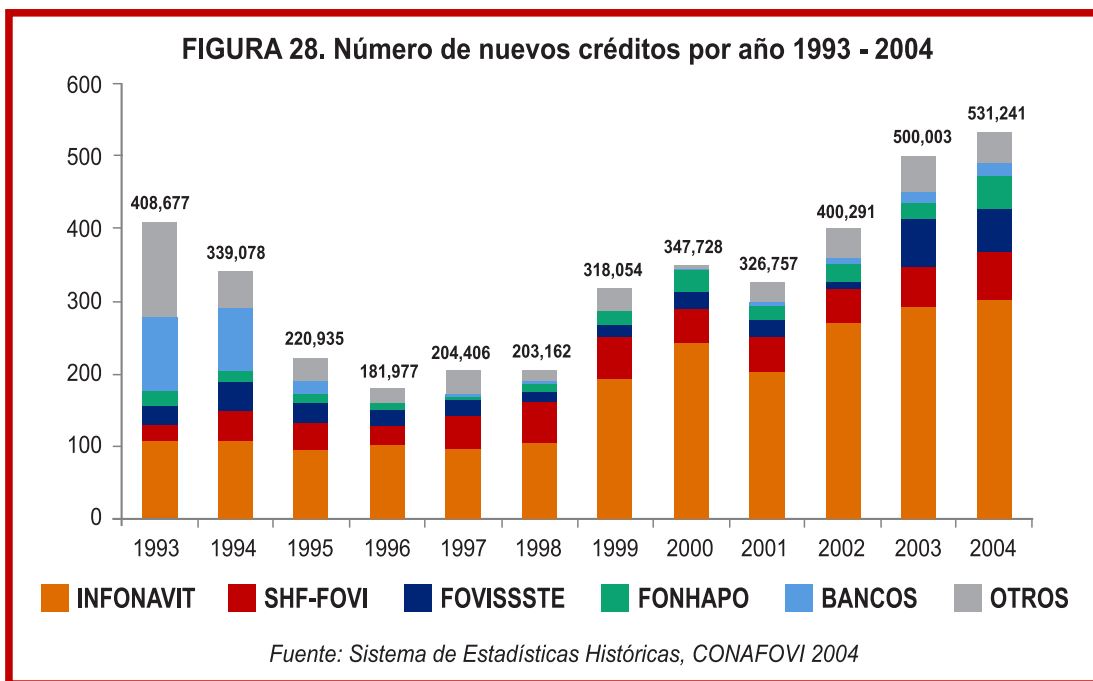
***Veces Salario Mínimo Mensual Vigente del DF

****Se refiere al monto máximo de financiamiento

Nota: ——— Significa que no hay valor máximo de vivienda

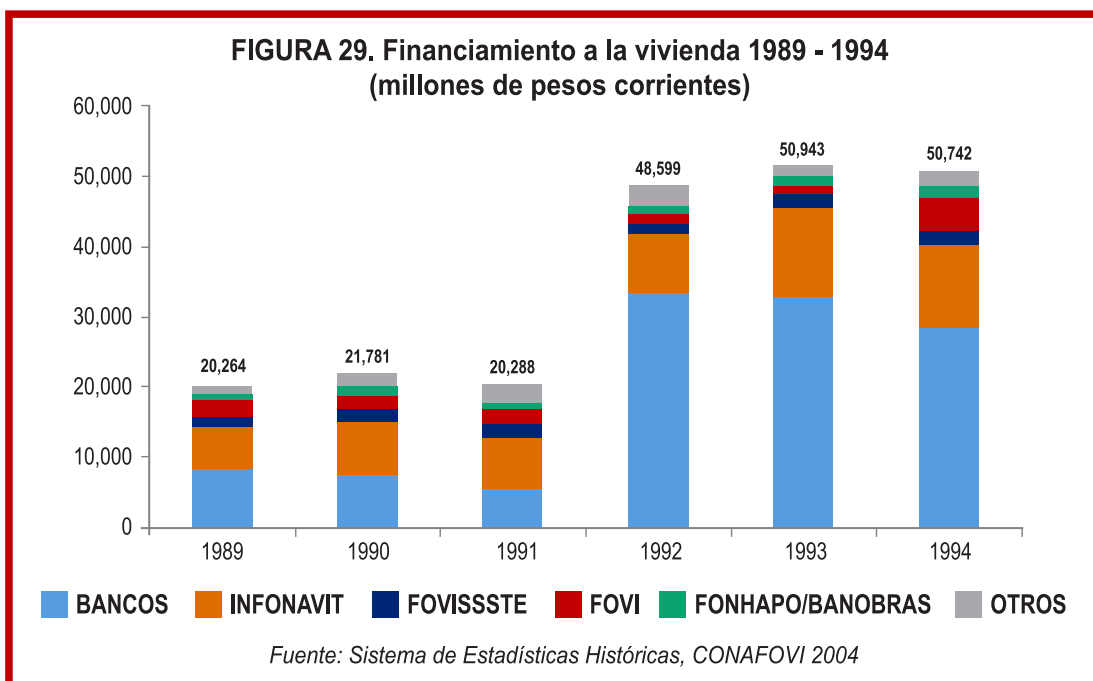
Fuente: CONAFOVI, *Esquemas Financieros de los Organismos de Vivienda, 2004.*

Como se muestra en la FIGURA 28, 2004 es el año en el que se otorgaron el mayor número de créditos de la última década. Destaca la participación de INFONAVIT que desde 1996 representa más del 50% de los nuevos créditos otorgados seguido de FOVISSSTE y SHF.

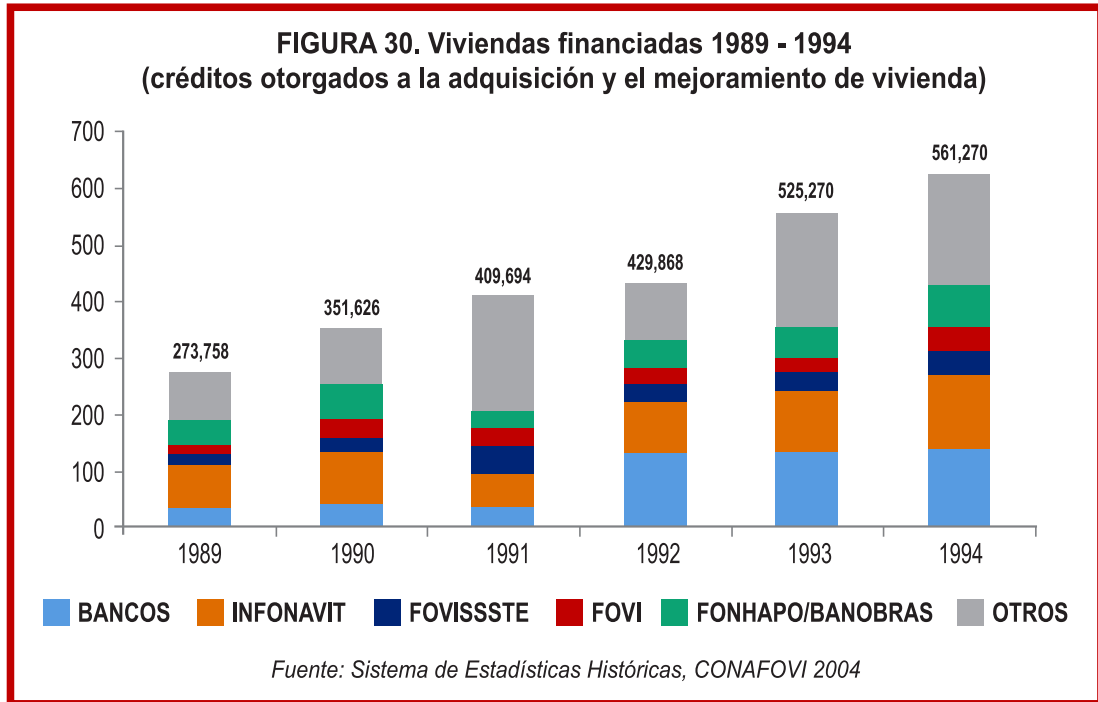


3.2.2. Capital Privado: BANCOS

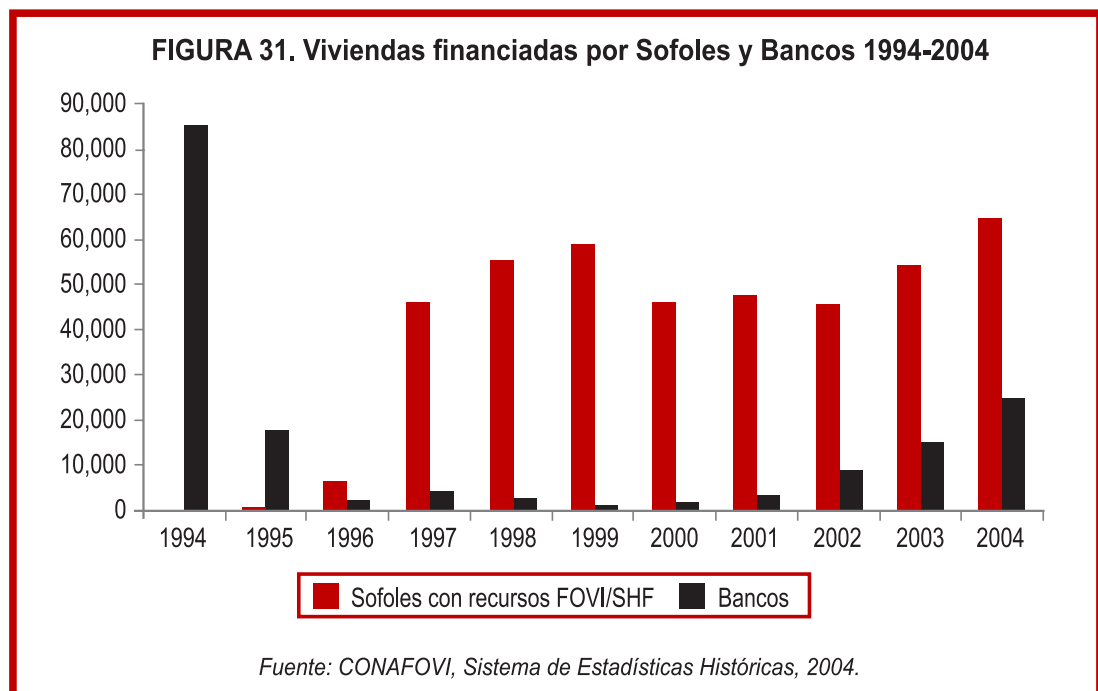
El crecimiento del mercado hipotecario en México se debe principalmente al incremento de financiamientos por parte de la banca comercial y en menor medida por INFONAVIT. Los bancos pasaron de originar el 40% del monto de hipotecas en 1989, a 68.4% en 1992 y 55.9% en 1994.



De igual forma el número de viviendas financiadas por los bancos comerciales se incrementó, aunque con una participación menor ya que, en comparación con las otras instituciones, las viviendas financiadas por los bancos son de mayor valor. Como se muestra en la FIGURA 30, los bancos pasaron de financiar el 13.1% de las viviendas en 1989, a 30.1% en 1992 y 22.2% en 1994.



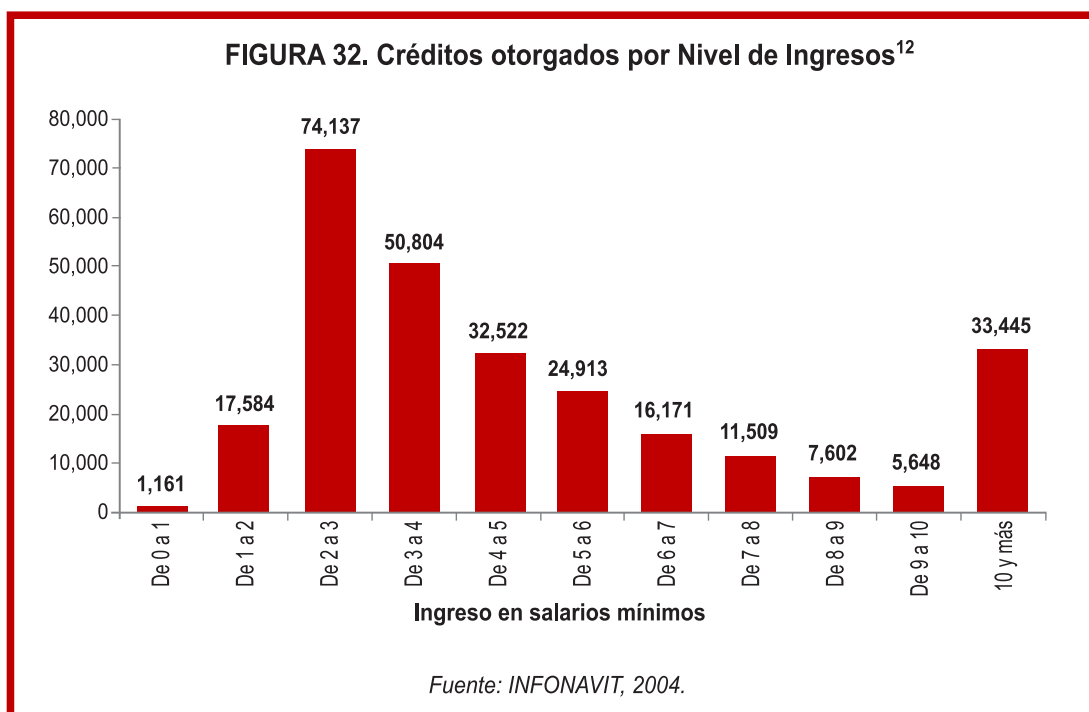
Los bancos estuvieron ausentes del mercado hipotecario de 1995 a 2002 debido a la crisis de 1994. Fue hasta el 2003 que la banca comercial mostró nuevamente números importantes.



3.2.3. Capital privado manejado por el sector público: INFONAVIT

El Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores fundado en 1972 es por su naturaleza dual: una hipotecaria social y un administrador de fondos para el retiro. Es un organismo tripartito en el que participan por igual el sector de los trabajadores, el empresarial y el gobierno federal. A diciembre de 2004, el Instituto otorgó 305,975 créditos el mayor número anual en su historia.

Los créditos y las tasas de interés están indexados al salario mínimo. De 12 millones de derechohabientes, se han otorgado 3 millones de créditos y en 2004 entregaron 306 mil para repartirse entre 9 millones. El valor promedio de las viviendas que financia es de \$280,000.00.



3.2.4 Capital público: SHF, Sofoles, FOVISSSTE, FONHAPO, OREVIS

El Fideicomiso de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda (FOVI) fue fundado en 1963 por el gobierno federal, siendo inicialmente el fiduciario el Banco de México, y actuaba como un banco de segundo piso que proveía de recursos para vivienda de bajo costo. A partir de febrero de 2002, la Sociedad Hipotecaria Federal (SHF) se constituye como el nuevo fiduciario del FOVI. El 11 de octubre de 2001 se publicó el Decreto por el cual se establece la Ley Orgánica de SHF e inicia operaciones el 26 de febrero de 2002 como un banco de desarrollo federal.

El 2004 fue un año de logros importantes en términos cuantitativos y cualitativos para SHF. Durante el año se canalizaron recursos de SHF para el fondeo de créditos individuales y se rompió el nivel récord que tenía el FOVI desde hace cinco años. SHF otorgó financiamiento neto por 20.5 miles de millones de pesos

¹²No incluye los créditos otorgados bajo el programa Apoyo INFONAVIT.

en créditos y 3.4 miles de millones de pesos en garantías para construcción. El número de viviendas financiadas para su adquisición ascendió a 65,320 unidades, lo que representa un incremento de 20.5% con respecto a 2003 y es equivalente a 11,091 unidades más. El número de viviendas apoyadas en su construcción aumentó 22.9%, sobrepasando la meta anual en 20.2%. Asimismo, el número de viviendas nuevas financiadas con crédito sin subsidio aumentó 36.7%, ubicándose en 55,520 viviendas.

Con el objetivo de dar más opciones a las familias mexicanas, se fomentaron dos nuevos programas: Apoyo INFONAVIT y Cofinanciamiento SHF que en conjunto financiaron 7,785 viviendas.

Por otro lado, el Programa Especial de Crédito y Subsidios para la Vivienda (PROSAVI) cambió de mecánica a partir de 2004, dejando la administración del componente del subsidio al FONAEVI. Durante el año, se apoyaron 153,888 créditos para la construcción lo que implicó un aumento de 28,667 viviendas respecto a 2003.

CUADRO 7. Resumen de Operaciones SHF 2004

Programa	Viviendas	
	Número de viviendas apoyadas	Cambio porcentual 2003-2004
Profivi (UDIs)	50,315	24.5%
Profivi (Pesos)	5,205	2,582%
Apoyo INFONAVIT y Cofinanciamiento	7,785*	189%
Prosavi	9,800	-28%
Construcción	153,888**	22.8%

p: cifras preliminares.

* Los 7,785 créditos de ambos programas están contenidos en las 55,520 créditos de Profivi.

**Incluye viviendas individualizadas por SHF y por otros organismos de vivienda.

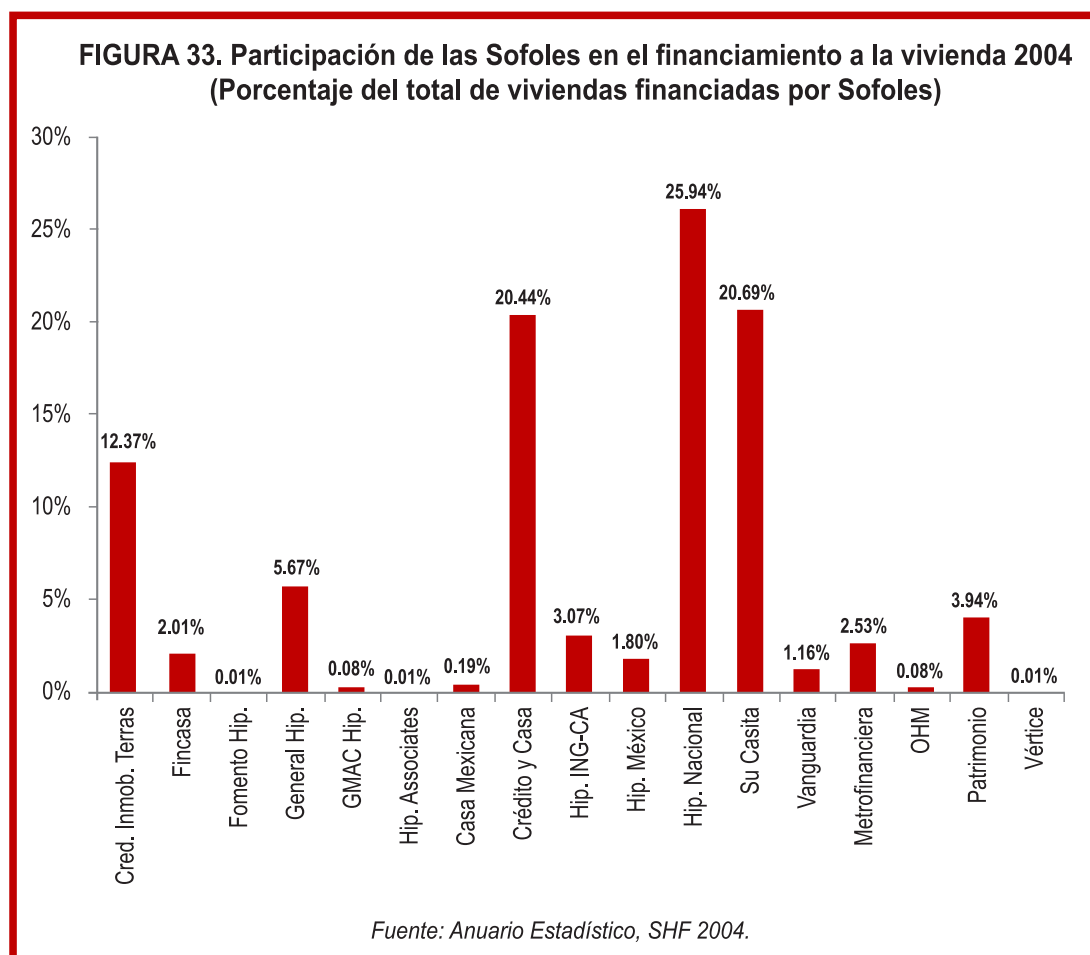
Fuente: SHF, Informe de actividades 2004.

Sofoles

La figura de Sofol o Sociedad Financiera de Objeto Limitado fue autorizada en 1994 y está especializada en un tipo de financiamiento; en este caso, el origen y administración hipotecaria no puede captar depósitos del público, por lo que se financia con emisiones de deuda, fondos gubernamentales y líneas bancarias.

La oferta de hipotecas por parte de las Sofoles es de acuerdo con la demanda, a tasas fijas de mercado e indexadas al salario mínimo. Sus criterios para la obtención de recursos y administración de cartera son homogéneos, lo que les ha permitido bursatilizar cartera hipotecaria, además de que sus productos se encuentran estandarizados.

El negocio hipotecario de las Sofoles ha registrado un importante desarrollo en los últimos años en México, creciendo por encima del mercado captado por las entidades bancarias tradicionales. Actualmente, existen 17 Sofoles operando en el mercado de vivienda en México. Entre 1995 y 2004, las Sofoles han individualizado más de 5 veces el número de viviendas financiadas por los bancos.



FOVISSSTE

También fundado en 1972, el Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado es un órgano desconcentrado del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE). Este fondo está encargado de administrar las aportaciones realizadas por las dependencias y entidades afiliadas a él, constituidas para otorgarles créditos hipotecarios para la adquisición de viviendas.

Los beneficiarios del crédito se determinan de forma aleatoria mediante sorteo, mientras que la asignación de los créditos se realiza a través de las instituciones financieras del sector hipotecario con la asistencia de SHF. En este propósito, las Sofoles son las principales entidades a través de las cuales se materializan los créditos con recursos del FOVISSSTE.

Las tasas de interés sobre los créditos son menores a las tasas del mercado. El FOVISSSTE ha otorgado 666,975 créditos desde su fundación en 1972 hasta junio de 2005, de los cuales 518,791 están vigentes, respecto de una derechohabencia estimada en 2.1 millones de trabajadores.

FONHAPO

El Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO) es un fideicomiso para el financiamiento de vivienda para familias de bajos recursos, y se encuentra coordinado por la SEDESOL. Las diferentes modalidades de crédito apoyan la adquisición, construcción, ampliación y titulación de inmuebles hasta por 90% de su valor (en caso de titulación, se financia el 100%), el restante 10% debe ser aportado por el beneficiario en forma de ahorro registrado por el agente operador. Durante 2004 se otorgaron un total 2,166 créditos.

CUADRO 8. Créditos otorgados por FONHAPO 2004

Tipo de crédito	Créditos ejercidos	Inversión ejercida (Miles de pesos)
Vivienda mejorada	1,322	26,288.7
Vivienda progresiva	16	1,172.8
Vivienda terminada	828	121,492.9

Fuente: Estadísticas de Vivienda, CONAFOVI 2004.

OREVIS

Los OREVIS son organismos estatales de financiamiento a la vivienda, creados como dependencias de los gobiernos locales. Están encargados de la cuantificación de las necesidades habitacionales locales, así como de promover programas de fomento a nivel estatal y municipal.

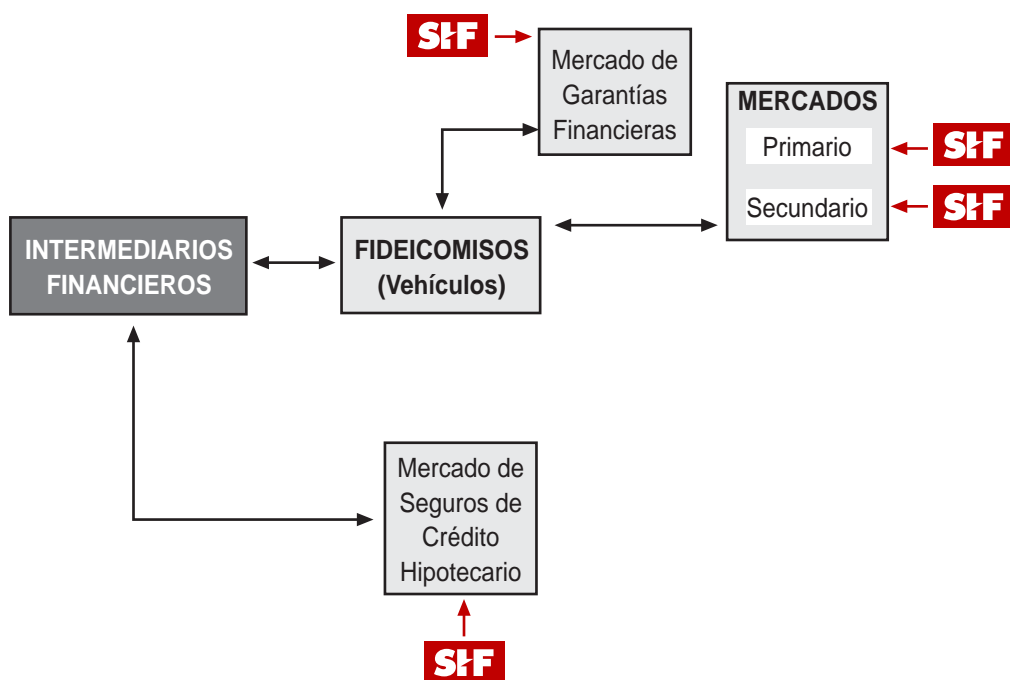
De acuerdo con datos de la CONAFOVI, durante el 2004 fueron otorgados 48,651 créditos para la adquisición y mejoramiento de vivienda, equivalentes al 6.4% del total de créditos concedidos en el año, y una inversión de 2,874.2 millones de pesos.

3.3 Financiamiento Secundario de Vivienda

Ante la mayor competencia bancaria y la presión sobre el capital de las Sofoles, es previsible que la bursatilización se convierta en una de sus principales fuentes de fondeo en el corto plazo. La bursatilización tiene un doble efecto sobre el costo del crédito hipotecario:

- 1) Una disminución en la tasa de fondeo en términos absolutos.
- 2) Una disminución en los requerimientos de capital por parte de la Sofol para soportar el crecimiento del pasivo, mismo que se traduce en un menor costo del capital (y por ende menor costo para el consumidor final).

El esquema de bursatilización de hipotecas tiene la siguiente estructura:



3.3.1 Tecnología

Uno de los sectores que ha presentado en los últimos años los mayores avances en el uso de nuevas tecnologías es sin duda el mercado hipotecario. Como parte de un esfuerzo inicial, en septiembre de 2004 tanto el Banco de México como la CONDUSEF instalaron en sus sitios de Internet una calculadora de hipotecas que permite a los consumidores potenciales estimar el enganche y las mensualidades de una hipoteca. Por otra parte, en julio de 2004 SHF diseñó e implantó el Sistema de Score Crediticio para todas sus hipotecas. Esta herramienta está disponible en Internet para todas las Sofoles hipotecarias que actualmente operan con SHF.

A pesar de que estos esfuerzos representan grandes avances en el sector de vivienda, la industria sigue estando muy lejos de alcanzar los avances tecnológicos que se presentan en otros países. Tal es el caso de Estados Unidos que es uno de los países líderes en la implantación de hipotecas electrónicas. En el 2000, el Congreso de los Estados Unidos aprobó el “Federal Electronic Signatures in Global and National Commerce Act” (E-SIGN), que junto con el “Uniform Electronic Transactions Act” (UETA) establece que los documentos firmados de manera electrónica tienen la misma validez legal que sus equivalentes en papel. Estas leyes abrieron las puertas para el desarrollo de las hipotecas electrónicas.

Actualmente en México, la integración de la industria hipotecaria con los mercados de capitales ha incrementado la presión y la necesidad de tener información oportuna confiable y transparente. En este sentido, es necesario que se realicen esfuerzos para lograr la estandarización de la información, lo cual permitirá reducir costos, hacer más eficientes los procesos de originación y manejo de hipotecas, así como mejorar la confianza de los inversionistas y la calidad de los activos.

Algunos de los proyectos más ambiciosos que se encuentran en marcha son:

- Creación de la Fuente de Información Estadística Hipotecaria (FIEH): Bajo la dirección de SHF, se pretende la creación de una fuente de información confiable para el control, identificación, descripción y monitoreo de todas las viviendas que requieran algún nivel de cobertura de riesgo de crédito o que sean bursatilizadas. El objetivo principal de este proyecto es centralizar la información proveniente de los participantes en el esquema de bursatilización de cartera hipotecaria.
- Creación del Centro de Custodia Digital (CCD): También bajo la dirección de SHF, se planea crear una unidad de servicios que brindará a los intermediarios financieros los siguientes servicios: a) custodia de los documentos, b) digitalización y c) una base de datos para validar el score crediticio.
- Creación de una base de datos nacional: CONAFOVI está en proceso de poner en marcha un Sistema de Estadísticas Nacionales de vivienda que concentre la información de todos los institutos de vivienda públicos y privados.

3.3.2 Operaciones

Como se muestra en el CUADRO 9, durante 2004 el importe de los créditos bursatilizados ascendió a 4.6 mil millones de pesos, lo que significa 83.9% más que en 2003. Para el año 2005 se pretende alcanzar la cifra de 6 mil millones de pesos en créditos bursatilizados, un incremento nominal del 30.5%.

CUADRO 9. Resumen de Bursatilización por Institución Financiera 2004

Institución Financiera	Tipo de crédito	Número de créditos	Monto (millones de pesos)	% del monto apoyado con garantía SHF
*Su Casita	Individual	4,089	\$ 1,169.6	0.0%
GMAC	Individual	3,857	\$ 1,072.6	0.0%
Metrofinanciera	Individual	1,616	\$ 500.0	9.0%
Metrofinanciera	Construcción**		\$ 855.0	14.2%
Fincasa	Construcción**		\$ 1,000.0	18.0%

* De los 4,089 créditos emitidos por Su Casita 234 corresponden a GMAC.

** Los créditos a la construcción no se contabilizan, ya que son contratados por desarrolladores.

Fuente: SHF, Informe de actividades 2004.

Para fortalecer y apoyar el desarrollo del mercado secundario de hipotecas, se llevaron a cabo las siguientes iniciativas: i) desarrollo de contratos de garantía de incumplimiento y de pago oportuno para la bursatilización de créditos individuales; ii) promoción de la participación de empresas privadas en el desarrollo de la infraestructura del mercado, tales como centros de custodia y digitalización, *master services* y vehículos de bursatilización multi-sofol.

3.3.3 Demanda

Para atender la demanda de crédito hipotecario de los siguientes años, es necesario canalizar el ahorro de los inversionistas institucionales a la compra de carteras hipotecarias. Con una mejor organización de estas inversiones a través del desarrollo del mercado secundario de créditos hipotecarios se logrará:

- La participación de especialistas en cada parte del proceso crediticio beneficiando así, la eficiencia y fortaleza financiera, en particular brindará una mejor y más amplia distribución de los riesgos inherentes a la actividad crediticia.
- Favorecer la competencia entre intermediarios bancarios y no bancarios en beneficio del consumidor mediante una mayor transparencia de los costos y riesgos.
- Contar con un mecanismo alternativo al fondeo bancario para sostener la actividad de crédito a la vivienda, disminuyendo la vulnerabilidad del sector y fomentando la competencia en éste.
- Dotar de elementos e información a los reguladores y supervisores bancarios para una mejor regulación prudencial.

Para acelerar la consolidación del mercado secundario, es necesario:

- Comenzar a sustituir el fondeo de largo plazo de SHF por el financiamiento a través de la compra de Bonos Respaldados por Hipotecas (BORHIS).
- Apoyar, a través de SHF, el desarrollo de los Vehículos de Bursatilización Hipotecaria.
- Definir en la regulación cuáles valores se considerarían BORHIS, permitiendo así un tratamiento específico para dichos instrumentos en los regímenes de inversión de los diversos administradores de activos.
- Promover activamente la bursatilización entre los bancos comerciales, incitándolos a financiar su actividad hipotecaria a través de la colocación de BORHIS, así como a adquirir los emitidos por terceros.
- Generar información relevante para inversionistas y emisores de BORHIS.

3.3.4 Desarrollos recientes

Para fomentar la bursatilización de hipotecas, SHF ha implementado una serie de cambios a su operación. En particular se ha buscado promover la estandarización en originación y cobranza de los créditos.

Originación: A partir del 1° de julio del 2004, se llevaron a cabo las siguientes políticas:

- *Score Crediticio*: los solicitantes de crédito deben de cumplir con el puntaje mínimo requerido.
- *Avalúos*: los avalúos para créditos hipotecarios deben de cumplir las reglas emitidas por SHF.
- *Documentación Estándar*: la documentación en los expedientes crediticios de acuerdo a las políticas de originación. De particular importancia es el comprobante de ingresos.

Por otra parte, también se han realizado cambios para mejorar el sistema de cobranza de los créditos hipotecarios que se bursatilizan:

- **Mitigación de Pérdida:** Al momento que los créditos presenten algún retraso, el intermediario deberá cumplir cuando menos con los Criterios de Mitigación de Pérdida establecidos por SHF.
- **Información Periódica:** SHF requiere que los créditos que contengan su garantía sean incluidos en los anexos de información que periódicamente debe enviar el administrador de cartera a SHF.
- **Incumplimiento:** Cuando un deudor cae en incumplimiento en el pago de su crédito es requisito que sea reportado en el Anexo específico que se envía a SHF.

Adicionalmente, se ha mejorado el producto de garantía por incumplimiento para que correspondan con las prácticas internacionales (seguro de crédito hipotecario) y promover tanto la entrada de nuevos participantes como el proceso de bursatilización.

Entre los principales cambios se encuentran:

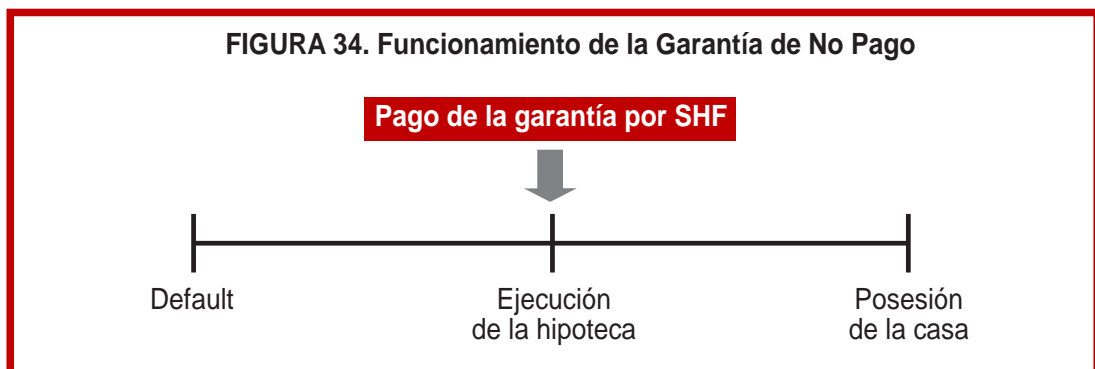
- El porcentaje de cobertura y el enganche puede combinarse para representar hasta el 35% del valor del saldo insoluto.
- Las primas de garantía se diferencian en relación a la calificación del intermediario, la “relación entre préstamo y valor” (“loan to value”) y el plazo correspondiente.

3.4 Seguro Hipotecario y Garantía Financiera

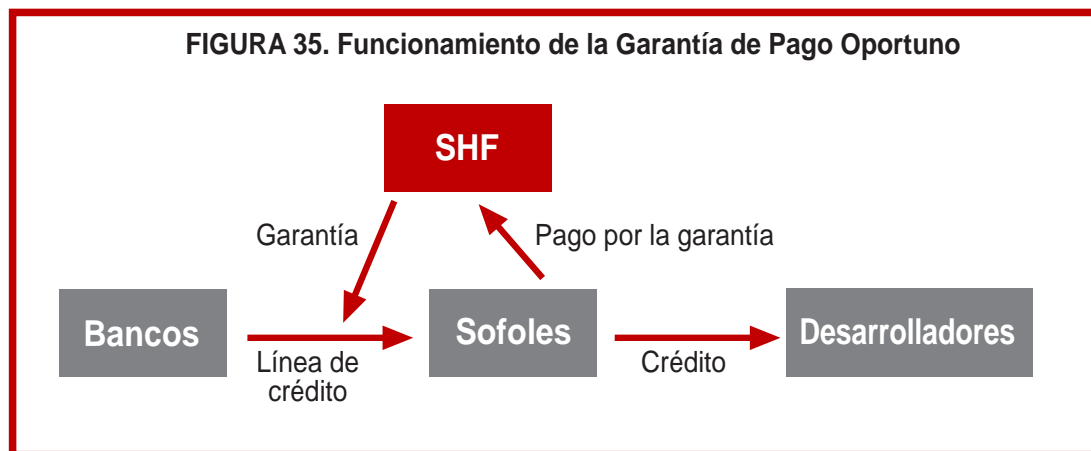
Actualmente, existen en el mercado hipotecario dos tipos de garantías desarrolladas por SHF; la Garantía de Pago por Incumplimiento (GPI) y la Garantía de Pago Oportuno (GPO). Estos productos permiten a SHF dispersar el riesgo crediticio entre los agentes privados, facilitar los requerimientos de capital de los intermediarios financieros, impulsar la estandarización en la originación de hipotecas y fomentar la bursatilización.

La GPI está diseñada para cubrir al intermediario financiero contra el no pago de una hipoteca. SHF cobra una prima por esta garantía que depende del préstamo al valor del crédito. En general, la GPI tiene las siguientes características:

- Cubre créditos individuales por hasta 35% del saldo insoluto.
- La prima de la garantía puede ser pagada al frente o en plazos mensuales.
- La garantía es pagada a los intermediarios financieros en el momento de la ejecución de la hipoteca.



La GPO está diseñada para cubrir a los bancos comerciales contra el no pago en los préstamos a la construcción. Ésta es una herramienta importante para fomentar el regreso de los bancos al mercado hipotecario. La garantía cubre hasta el 85% de las líneas de crédito usadas para la construcción por parte de los bancos comerciales y las Sofoles. La prima de la garantía es negociada individualmente con cada Sofol. En caso de no pago por parte de la Sofol, SHF paga al banco comercial el saldo insoluto en los dos días siguientes a la reclamación del banco.



3.4.1 Desarrollos recientes

A partir del primero de julio de 2004, entró en operación una nueva garantía conocida como Seguro de Crédito Hipotecario o “GPI nueva”, la cual puede ser adquirida independientemente del fondeo de SHF. La garantía cubre al intermediario acreedor ante pérdidas ocasionadas por la falta de pago del acreditado final, por hasta el 35% del saldo insoluto del crédito. SHF se reserva el derecho de delegar la compra del bien inmueble o el crédito por un tercero a partir de la fecha de reclamación de la garantía y hasta la fecha del pago de la misma. Este nuevo producto incluye dos opciones, uno denominado en UDIs y otro en pesos. Desde su inicio, se han otorgado 25,549 garantías, de las cuales 89% corresponden al programa en UDIs y 11% restante al programa en pesos.

En conclusión, se considera que este producto es clave para la fortaleza crediticia de los Bonos Respaldados por Hipotecas (BORHIS), y la estandarización que el mercado requiere.

3.4.2 Tendencias a futuro

Sin duda, el siguiente paso para desarrollar el mercado de seguros y garantías hipotecarias en México es permitir la entrada de aseguradoras extranjeras. En este sentido, SHF ha sostenido conversaciones con las principales empresas estadounidenses de seguros hipotecarios, como GE Mortgage Insurance, PMI, MGIC, Triad Guarantee, United Guarantee y Republic Mortgage Insurance Corporation, las cuales mostraron gran interés en el mercado mexicano.

Si bien el actual volumen crediticio no puede dar abasto para la entrada de muchas aseguradoras, si se espera que en el presente año por lo menos una logre participar. Esto se debe a que existe una clara intención para convertirse en el primero en adquirir la mayor participación del mercado.

Asimismo, en los últimos años se ha observado la entrada de estas aseguradoras en mercados como Hong Kong y Corea. Esto debe generar un gran optimismo en el mercado mexicano, ya que el volumen crediticio en México es mucho mayor y los créditos son de mejor calidad que en aquellos países.

A pesar de lo anterior, es necesario tener en cuenta que, para que las empresas del sector privado puedan comenzar a vender este tipo de seguros, el Congreso primero tiene que modificar la ley mexicana de seguros para dar reconocimiento legal al seguro hipotecario y luego la autoridad de seguros CNSF tendría que emitir las regulaciones pertinentes. En consecuencia, SHF, la CNSF y la SHCP están trabajando de manera conjunta en desarrollar reglas específicas para regular las actividades del mercado de seguros hipotecarios.

3.5 Nuevos Productos y Prácticas

Con el objetivo de generar nuevas alternativas para acceder a un crédito hipotecario, SHF en su papel de promotor al financiamiento a la vivienda ha diseñado e implantado nuevos productos que permiten atender las necesidades de financiamiento de vivienda y contribuir al desarrollo del mercado secundario de hipotecas. Entre estas alternativas se encuentran:

- **Cofinanciamiento SHF-INFONAVIT.** Este programa tiene como objetivo facilitar la adquisición de vivienda con un precio de hasta 480 mil pesos, de forma que se permita a los acreditados disminuir el enganche y la mensualidad de su crédito en comparación con los productos de crédito tradicionales. Funciona mediante la documentación de dos créditos al amparo de un mismo contrato y con una sola garantía.
- **Apoyo INFONAVIT.** Es un programa destinado a la adquisición de vivienda nueva o usada cuyos valores fluctúan entre 166 mil pesos y 860 mil pesos que permite, al amparo de la subcuenta de vivienda del derechohabiente en el INFONAVIT, reducir los montos de enganche requeridos para la adquisición de vivienda bajo los programas tradicionales de crédito. Este programa está dirigido a los derechohabientes del INFONAVIT con relación laboral vigente a la fecha del trámite del crédito. La principal ventaja radica en que se facilita el acceso al crédito de bancos y Sofoles, permitiendo la disminución del ingreso requerido para acceder a un crédito, ya que las aportaciones patronales se utilizan en el pago del adeudo.
- **Programa de Ahorro.** Tiene como objetivo agilizar el acceso al crédito para aquellos que tienen capacidad de pago de un crédito hipotecario y que no pueden comprobar sus ingresos. Durante el año 2004, ingresaron al programa 418 individuos.
- **Microfinanciamiento para mejora.** Consiste en créditos de mediano plazo para el mejoramiento de la vivienda, como la ampliación o remodelación. Está dirigido a familias con bajos niveles de ingreso y sin la necesidad de otorgar una garantía hipotecaria.
- **Hipotecas Transfronterizas.** El programa de crédito para migrantes tiene el fin de que mexicanos que viven en Estados Unidos puedan comprar en México una vivienda nueva o usada. Se utiliza como fuente de pago las remesas libres de comisión, sin importar la condición migratoria

del prestatario y con la ventaja de que los créditos sean en pesos con mensualidades fijas. Este programa, al igual que el resto de los programas de SHF, se opera a través de intermediarios financieros. Al cierre del 2004, fueron tres intermediarios financieros que operaron este programa, logrando el otorgamiento de 343 créditos.

Paralelamente a los programas mencionados, por iniciativa de SHF se han modificado los criterios de comprobación de ingresos a partir de documentos alternos adicionales al recibo de nómina como son: recibos de renta de vivienda, estados de cuenta bancarios y de tarjetas de crédito, facturas que demuestren los gastos personales o para compra de materia prima; carta de los empleadores, que indique el ingreso adicional obtenido por concepto de propinas o similares, y cartas de los propietarios de taxis indicando los ingresos obtenidos por los choferes.

Indudablemente, 2004 fue un año de grandes avances en materia de introducción de nuevos productos que permitieron ampliar el acceso al financiamiento a la vivienda. Sin embargo, el mayor de los retos está en darle mayor impulso a los programas de microfinanciamiento, que se enfocan en los estratos de la población con menores ingresos y que tienen una demanda potencial muy significativa.

3.6 Autofinanciamiento

El autofinanciamiento es un sistema de comercialización consistente en la integración de grupos de consumidores que aportan mensualmente a la cuenta de un fideicomiso una cantidad determinada, acorde con el plazo y monto contratado. Estas aportaciones son destinadas a la adquisición de bienes muebles nuevos, inmuebles o servicios, y son asignados a los consumidores ya sea por sorteo, antigüedad, puntaje, subasta o adjudicación mínima. Para el caso de viviendas el otorgamiento de autofinanciamientos, puede ser tanto para adquisición, como para mejoramiento y construcción.

La Secretaría de Economía es la encargada de regular a las empresas de autofinanciamiento a través del “Reglamento de sistemas de comercialización mediante la integración de grupos de consumidores” y la Norma Oficial Mexicana denominada “Prácticas Comerciales-Elementos Normativos para los sistemas consistentes en la integración de grupos de consumidores para la adquisición de bienes y servicios” (autofinanciamiento).

Las empresas de autofinanciamiento requieren del establecimiento de un fideicomiso bancario para la administración de las cuotas cubiertas por los integrantes y son supervisadas por la Comisión Nacional Bancaria, la Secretaría de Hacienda y el Banco de México. La operación se realiza mediante la firma de un contrato de adhesión debidamente registrado ante la Procuraduría Federal del Consumidor, conforme a lo establecido por las autoridades competentes.

Existen dos tipos de fideicomiso relacionados con los sistemas de autofinanciamiento:

- Fideicomiso cerrado. Se forma con un número determinado y exacto de participantes que inicia actividades cuando se han completado sus integrantes, y se finiquita cuando ha sido cobrada la última cuota de cada uno de sus miembros.

- Fideicomiso abierto. No requiere número determinado de participantes y permite el constante ingreso de nuevos miembros y la salida de los que hayan cumplido su ciclo de aportación, recepción del beneficio y pago del adeudo.

La mensualidad que pagará el cliente se encuentra determinada por el plazo contratado, dividiendo el monto entre el número de meses elegidos, y a ese resultado se le suma la cuota de administración y la del seguro de vida e incapacidad permanente.

La ventaja que podemos encontrar en este tipo de financiamientos consiste en que, si el cliente no cuenta con el total de capital para adquirir un bien inmueble, podrá adquirir estas cantidades por medio del pago de las aportaciones en el plazo que elija, sin que le implique un desembolso de una fuerte cantidad de dinero en una sola exhibición. La desventaja de este sistema es que, si el cliente desea realizar la cancelación de su contrato, esto le ocasionará el pago de una pena convencional que por lo regular va de una a una y media de las aportaciones más las cantidades que haya desembolsado por concepto de seguro, gastos de administración, etc.

En México existen alrededor de 125 empresas de autofinanciamiento que tienen contratos registrados ante la PROFECO; pero sólo 35 de ellas se encuentran actualmente operando. De estas 35 empresas, 15 pertenecen a la Asociación Mexicana de Administradores y Promotores de Sistemas de Autofinanciamiento (AMAPSA) que tiene como finalidad integrarlas, así como fomentar la seguridad y equidad en sus operaciones.

De acuerdo con la CONDUSEF, existen 80,000 consumidores pertenecientes al sector inmobiliario del autofinanciamiento, de los cuales aproximadamente 40,000 son captados por empresas afiliadas a la AMAPSA.

3.7 Hallazgos Clave

A pesar de los resultados obtenidos durante el 2004 por los organismos encargados de otorgar financiamiento a la vivienda a nivel local y nacional, el sector rural aún se encuentra desatendido casi en su totalidad. Por tal motivo, es necesario implementar más políticas sociales encaminadas a satisfacer la demanda de vivienda de este sector.

Asimismo, se han puesto en marcha diversos programas que son buenas opciones de esquemas financieros para vivienda y que están dirigidos a diferentes grupos de la población antes no atendidos. Es importante darles una mayor difusión para incrementar así la penetración del crédito e impulsar la inversión en el sector hipotecario.

Con la consolidación del mercado secundario y mejorando el entorno regulatorio de la actividad hipotecaria se lograrán transparentar los costos y riesgos en la actividad y se promoverá la sana competencia entre los intermediarios en el sector.

El mercado de garantías financieras como mecanismo de dispersión de riesgos crediticios y fuente de recursos de los intermediarios financieros, requiere la apertura a empresas extranjeras para lograr su desarrollo.

Sección 4. Ordenamiento Territorial y Aprovechamiento para la Vivienda

La responsabilidad gubernamental respecto al ordenamiento territorial y su provechamiento para vivienda en nuestro país se encuentra repartida entre los tres órdenes de gobierno: la federación, las entidades federativas y los municipios. En términos generales la planeación urbana, la dotación de vivienda a población de bajos recursos, la regularización de la propiedad de origen agrario y la ordenación de asentamientos irregulares son las principales atribuciones del ámbito federal, que en coordinación con los gobiernos estatales deben prever las necesidades nacionales de reservas territoriales, así como conducir programas para su incorporación a usos urbanos para atender a esta demanda. No así, las atribuciones que recaen en el ámbito municipal como la instrumentación y gestión de las políticas urbanas sobre uso de suelo, equipamiento e infraestructura urbana y para el cobro de contribuciones.

4.1 Normativa de la Ordenación Territorial

Las autoridades participan en el mercado de suelo urbano de múltiples formas; desde la intervención directa en la oferta de suelo e infraestructura, hasta la indirecta como dictar normas y regulaciones sobre los tipos de usos autorizados. Las principales normas y atribuciones de cada ámbito de gobierno que inciden sobre el mercado de suelo urbano en el país son las siguientes:

En el ámbito Federal. Las acciones o atribuciones para la ordenación del territorio se dan en dos campos: las orientadas a la planeación urbana y las contenidas en políticas sociales para la dotación de casas a población de bajos ingresos, las encaminadas a la regularización de la propiedad de origen agrario para su incorporación al desarrollo urbano¹³ y a la ordenación de asentamientos irregulares.

En materia de ordenación territorial, la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) se encarga de elaborar el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial (PNDU-OT)¹⁴, así como del apoyo y asesoría técnica a autoridades estatales y municipales para la elaboración e instrumentación de sus políticas locales de desarrollo urbano (Plan de Desarrollo Regional). En relación con el suelo, la LGAH establece que la federación –en coordinación con los estados- debe prever a nivel país las necesidades de reservas territoriales, así como conducir programas para su incorporación a usos urbanos y promover la inversión en ordenamiento territorial.¹⁵ Para estos propósitos, se insta a la federación a coordinarse con los gobiernos locales y fomentar la “participación” de los sectores social y privado. Paralelamente, la SEDESOL instrumenta políticas de subsidios canalizados para la compra de terrenos para el desarrollo de vivienda social a través del programa Hábitat.¹⁶

¹³ Artículo 27 constitucional, fracción XIX.

¹⁴ El PNDU-OT define los lineamientos para una política tendiente a la ordenación del territorio, considerando que la Ordenación Territorial es la herramienta institucional que permite integrar el desarrollo urbano y regional con el desarrollo económico y social en condiciones de sustentabilidad.

¹⁵ De igual forma se involucra en la regulación directa de asentamientos en zonas urbanas que comprendan varios estados mediante programas de Ordenación en Zonas Conurbadas.

¹⁶ Este programa fue puesto en marcha en 2003. Consiste en que la federación aporta un tercio del costo de los terrenos y el estado o municipio –propietarios legales del suelo- el resto, con el compromiso de destinar 50% de los lotes a vivienda para la población en situación de pobreza.

En el ámbito Estatal. La LGAH establece que corresponde a los gobiernos estatales legislar en materia de ordenamiento territorial y elaborar el Programa Estatal de Desarrollo Urbano (PEDU), en congruencia con el PNDU-OT al cual deben sujetarse los municipios. Resalta la facultad para autorizar fundaciones de centros poblacionales; la constitución y administración de reservas territoriales; participar en la regularización de la tenencia de la tierra, la dotación de infraestructura y servicios urbanos junto con los municipios, y el establecimiento de infracciones por incumplimiento de uso de suelo.¹⁷ La instrumentación de estas funciones se realiza a través de los Organismos Estatales de Vivienda (OREVIS).

De igual forma, se permite a los estados recibir en donación o adquirir terrenos que integren sus reservas urbanas las cuales pueden desarrollarlas por sí mismos o mediante concesión al sector privado o social.

En el ámbito Municipal. En las autoridades municipales recae gran parte de la gestión de las políticas urbanas a nivel nacional.¹⁸ En primera instancia deben desarrollar su propio Programa Municipal de Desarrollo Urbano (PMDU) el cual debe sujetarse a las directrices federales y estatales e inscribirse en el Registro Público de la Propiedad (RPP). En estos programas las autoridades establecen la zonificación de los centros de población para su posterior administración; en su elaboración deben considerar las opiniones del sector social y privado para observar su factibilidad e impacto en la comunidad.

El cabildo municipal tiene injerencia directa sobre el mercado de suelo al poder establecer, modificar y otorgar licencias para usos y destinos del suelo, determinar densidades de población y de construcción, fraccionar predios, zonas de desarrollo controlado (por ejemplo, actividades industriales), determinar reservas ecológicas e inversión en la tenencia de la tierra urbana y proponer al Estado la fundación de centros poblacionales, así como participar en la creación y administración de reservas.

Por su carácter de bienes complementarios al suelo urbano, el municipio interviene en dicho mercado mediante la dotación de infraestructura urbana y administrando la oferta de estos servicios, ya sea con recursos propios (por ejemplo, la recaudación del impuesto predial) o con transferencias y aportaciones de la federación. Cabe apuntar que también está facultado para subcontratar la urbanización básica de los predios al sector privado (por ejemplo, promotores). Esta práctica tiende a darse en municipios con restricciones en su presupuesto, elevada demanda de vivienda nueva (particularmente económica) y disponibilidad de reservas aptas. Adicionalmente, tiene injerencia sobre el costo indirecto de desarrollo de vivienda en su localidad mediante la determinación de impuestos y derechos por pagar para la adquisición de terreno, su fraccionamiento y urbanización, así como los costos de gestión para cubrir los trámites de la localidad.¹⁹

Al respecto, la problemática de los gobiernos que inciden en las diversas zonas metropolitanas en México, del ámbito Federal, Estatal y Municipal radica en que no cuentan con instituciones sólidas para coordinar el esfuerzo público, motivo por el cual los planes y programas de ordenamiento urbano y ambiental tienen poca incidencia en la orientación de la urbanización; sin embargo, se han producido avances institucionales y recreación de instrumentos para evitar la ocupación de áreas naturales, densificar áreas internas

¹⁷ De igual forma pueden convenir con municipios sobre la administración conjunta de servicios públicos municipales.

¹⁸ Artículo 115, fracción V.

¹⁹ En los costos indirectos la CONAFOVI (Consejo Nacional de Fomento a la Vivienda de México) incorpora todo aquel cobro de impuestos y derechos a pagar por licencias y permisos, así como de los cobros de titulación (Impuesto sobre Adquisición de Inmuebles ISAI, Registro Público de la Propiedad y Honorarios Notariales).

de la ciudad, recuperación del centro histórico y otras áreas con el propósito de satisfacer demanda de vivienda, recuperar actividades económicas, crear empleo y promover condiciones para el establecimiento de actividades económicas vinculadas al mercado mundial.

4.1.1 Acceso a servicios urbanos

En los últimos años, ha habido un incremento importante en el número de viviendas atendidas e incrementos en los porcentajes de cobertura, en servicios como agua potable y saneamiento.

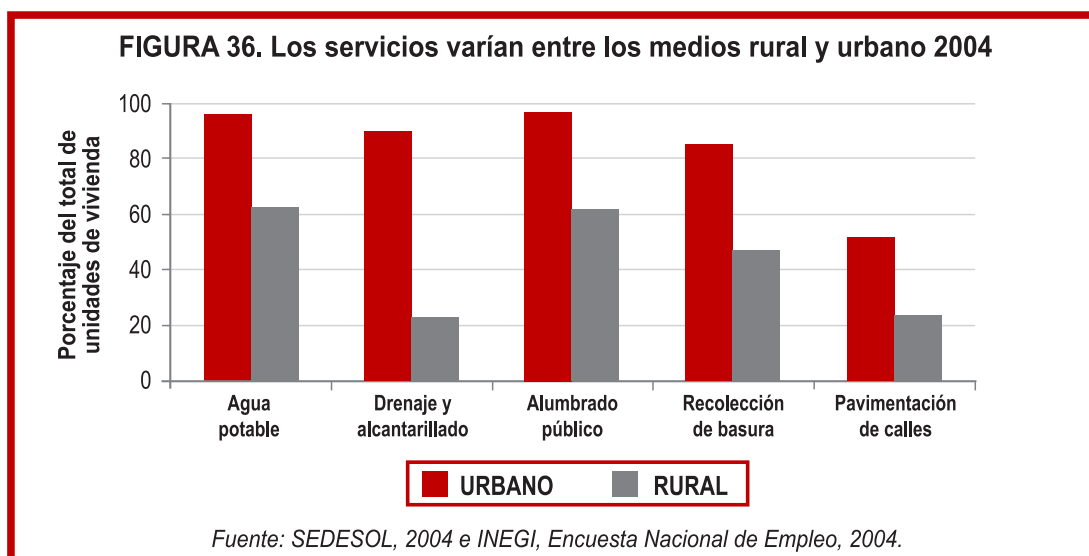
Para el año 2004, de los 103.9²⁰ millones de personas en la República Mexicana, el 89.8% de la población cuenta con servicio de agua potable y 77.5% con alcantarillado. Es decir, 10.6 millones de personas (10.2% de la población) no cuentan con servicio de agua potable y 22.5% carece del servicio de alcantarillado; 23 estados de la República superan el promedio nacional de cobertura de agua potable. Por su parte, en materia de alcantarillado, sólo 18 estados superan el promedio nacional.

Es de destacar que la cobertura de agua del año 1990 al 2003 ha tenido un crecimiento significativo. En el periodo, la población creció en 22.7 millones de personas y los habitantes con servicio se incrementaron 24.8 millones. En las zonas urbanas se atendió al 95.7% de los residentes.

Es decir, de los 77.5 millones de personas que habitan en localidades mayores de 2,500 habitantes, 74.2 millones tienen el servicio de agua potable. Por su parte, en las zonas rurales se atendió al 70.8% de los 26.4 millones de personas que habitan en esas zonas.

La cobertura de alcantarillado en el periodo 1990 a 2004 también presentó un avance significativo. En las zonas urbanas y semiurbanas se logró atender al 90.4% de la población, es decir, de los 77.5 millones de personas que habitan estas localidades, 70.1 millones cuentan ya con servicio de alcantarillado.

En tanto, en las zonas rurales se logró atender casi al 38.5% de la población. De los 26.4 millones de habitantes de estas zonas, 10.2 millones disponen del servicio



²⁰ INEGI. Encuesta Nacional de Empleo, 2004.

4.1.2. Modelos de Ciudad

A partir del año 2000, 57 zonas metropolitanas del mundo rebasaron una población de 5 millones de habitantes, de las cuales 44 están en países en vías de desarrollo. En la lista de las seis más grandes tan sólo 2 se encuentran en países desarrollados: Nueva York y Tokio; y las restantes, Bombay, la Ciudad de México, Sao Paulo, y Shanghai, en países en vías de desarrollo.

En México, hasta hace algunos años se ha hecho evidente el crecimiento, poco planificado que han tomado nuestras ciudades, derivado principalmente de la generación de conjuntos de vivienda en las periferias.

Al inicio de la década de 1940, la Ciudad de México crecía aceleradamente. De una población de 2 millones de habitantes, se estima que hemos pasado a alrededor de 20 millones²¹ de metropolitanos en el año 2004. Los nuevos habitantes comenzaron a establecerse en terrenos periféricos, sin la necesaria planeación urbana ni la infraestructura que la sustentara.

Al analizar los factores que definen la estructura básica de desarrollo de las ciudades, dos modelos antagónicos predominan sin por ello ser excluyentes: la ciudad difusa y la ciudad compacta. Como sus nombres lo indican, el modelo difuso se deriva de una gran extensión y una baja densidad, haciendo un uso poco eficiente de la tierra; el modelo compacto es el de una ciudad compleja y diversa, con proximidad entre sus usos, aprovechando con eficacia el suelo urbano.

Las alternativas de modelos de ciudad “difusa y compacta” antes planteadas, en la realidad son complementarias entre sí, por lo que en la decisión de desarrollo urbano de cada entidad, será necesario realizar un análisis para definir prioridades que permitan implementar la planeación en el sentido deseado.

La Ciudad de México ha sido orientada al modelo de ciudad difusa. La mayoría de las ciudades de nuestro país han crecido en su periferia en los últimos quince años con un esquema de baja densidad: 50 viviendas por hectárea, de altura muy baja, uno o dos niveles. En este sentido, habrá que generar estímulos para incrementar la densidad y altura. La densidad de construcción podría, en una etapa inicial, duplicarse a 100 viviendas por hectárea y la altura incrementarse a cuatro niveles, dejando el 60% del área libre de construcción para espacios de vida comunitaria, reduciendo así el potencial crecimiento de las ciudades en un 50%.

Los centros de nuestras ciudades han presentado un continuo proceso de emigración de las viviendas a la periferia, abandonando las múltiples opciones que ofrecen las zonas mejor servidas y ubicadas en la ciudad.

La recuperación integral de estas zonas se basa en el rescate del uso habitacional en parte del patrimonio histórico. La motivación de habitantes de distintos niveles socioeconómicos a vivir en la ciudad central y el diseño de atractivas ofertas de vivienda. En conjunto estos factores logran una coalición ordenada entre vivienda y actividades económicas; promoviendo el potencial de la zona como un área de interés turístico en los contextos nacional e internacional.

²¹ De este volumen de población estimada, el 48.0% corresponde a las delegaciones del DF, y 52.0% a los municipios conurbados.

La integración del uso habitacional y de vivienda en los Centros Históricos debe iniciar por la rehabilitación de la infraestructura y de buena parte del equipamiento destinado a cubrir las necesidades de salud, educación, cultura y recreación; implica también crear nuevos equipamientos para la atención de grupos vulnerables. El proceso requiere mejorar la coordinación interinstitucional y fortalecer la concurrencia entre los gobiernos local y federal.

En las propuestas de retornar al concepto de ciudad compacta, el reciclaje de la ciudad desempeña un papel fundamental. Los sectores abandonados o subutilizados de la ciudad deben ser revitalizados, para capitalizar su viabilidad, habitabilidad y sustentabilidad; además son zonas que cuentan con la infraestructura y servicios necesarios para el repoblamiento.

4.2 Retos para Gobiernos Municipales

Uno de los principales retos que enfrentan los municipios en México es la elaboración y actualización de los diferentes reglamentos y planes que rigen la actividad de la administración pública. Es de destacar que, según información de la Encuesta Nacional a Presidentes Municipales sobre Desarrollo Social 2002, de las 343 ciudades que en el año 2005 conforman el Sistema Urbano Nacional (SUN), solamente 159 cuentan con un reglamento de fraccionamientos y municipalización, aunque sólo 92 de ellas lo tienen actualizado.

RESUMEN DE CIUDADES DEL SUN 2005* POR COBERTURA DE REGLAMENTOS MUNICIPALES Y PLAN DE DESARROLLO MUNICIPAL

Reglamento o plan	Tiene**	Esta Actualizado**
Bando de policía y buen gobierno	319	214
Reglamento interior del Ayuntamiento	237	158
Reglamento de administración	144	95
Reglamento de obras	225	146
Reglamento de zonificación y usos de suelos	174	114
Reglamento de fraccionamientos y municipalización	159	92
Reglamento de protección ciudadana	110	76
Reglamento de protección civil	229	171
Reglamento de espectáculos y diversiones públicas	229	136
Reglamento de expendio de bebidas alcohólicas	252	171
Reglamento de bomberos	69	32
Reglamento de ecología y protección al medio ambiente	207	150
Plan de desarrollo municipal	320	n.a.

*No incluye a las Delegaciones del Distrito Federal

**Las zonas metropolitanas se consideran con cobertura cuando al menos el 50 por ciento de la población reside en municipios que cuentan con el documento.

Fuente: Estimaciones de la SEDESOL con base en la Encuesta Nacional a Presidentes Municipales sobre Desarrollo Social, SEDESOL- INEGI- CONAPO 2002.

4.2.1 Sistema de tierras ejidales

A finales de 1992 fue puesto en marcha el Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares (PROCEDE) como una medida para dar cumplimiento a las reformas al artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Dichas reformas establecen brindar certidumbre jurídica en el campo, promover su capitalización y proteger los núcleos agrarios mediante el otorgamiento de rango constitucional a las formas de propiedad ejidal y comunal de la tierra. En este sentido, el PROCEDE es un instrumento del Gobierno Federal para llevar a cabo la regularización de la propiedad social y otorgar seguridad jurídica a la propiedad de la tierra mediante la entrega de certificados parcelarios y/o certificados de derechos de uso común, así como títulos de solares.

La ejecución del PROCEDE se realiza con el esfuerzo conjunto de varias dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, principalmente, la Procuraduría Agraria (PA), el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) y el Registro Agrario Nacional (RAN). Adicionalmente, se cuenta con la colaboración de los Gobiernos de los Estados y los Ayuntamientos que participan en las tareas de coordinación y promoción, apoyando las actividades de regularización.

De acuerdo con información del RAN, a fines de 2004 se contabilizaron en el país 27,664 ejidos y 2,278 comunidades que en conjunto suman 29,942 núcleos agrarios. Los ejidatarios y comuneros se estima poseen aproximadamente 9 millones de parcelas y solares que cubren más de la mitad del territorio nacional.

Desde sus inicios hasta el año pasado, el PROCEDE ha presentado avances significativos entre los que destacan:

- La incorporación al programa de 28, 709 núcleos agrarios, lo que representa el 96% del total nacional.
- La delimitación de linderos, parcelas y solares de 27,019 núcleos agrarios equivalente al 90% del total nacional.
- La culminación de trabajos técnicos de medición en 26,675 núcleos agrarios (89%). Esta tarea representa la cobertura territorial de 87.1 millones de hectáreas (84% de la superficie ejidal y comunal), y en lo particular la medición de 7'734,083 parcelas y solares.
- Los trabajos operativos realizados, han permitido que 26,272 núcleos agrarios (88%) hayan celebrado su Asamblea de Delimitación, Destino y Asignación de Tierras.
- La regularización de 26,031 núcleos agrarios equivalentes al 87% del total nacional, para los cuales se han expedido 8'421,108 certificados y títulos (4'649,590 certificados parcelarios, 1'738,247 certificados de uso común y 2'033,271 títulos de solares) que benefician a 3'843,798 sujetos de derecho, así como la certificación y/o titulación de 76.2 millones de hectáreas.

Si bien queda mucho por hacer en materia de derechos de propiedad, las acciones del PROCEDE han logrado brindar seguridad jurídica a muchos ejidatarios, los cuales podrían usar su propiedad como aval y garantía de créditos hipotecarios y para equipamiento, todo lo cual redundaría en un mayor nivel de vida de la población rural del país.

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 disparidades. 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.

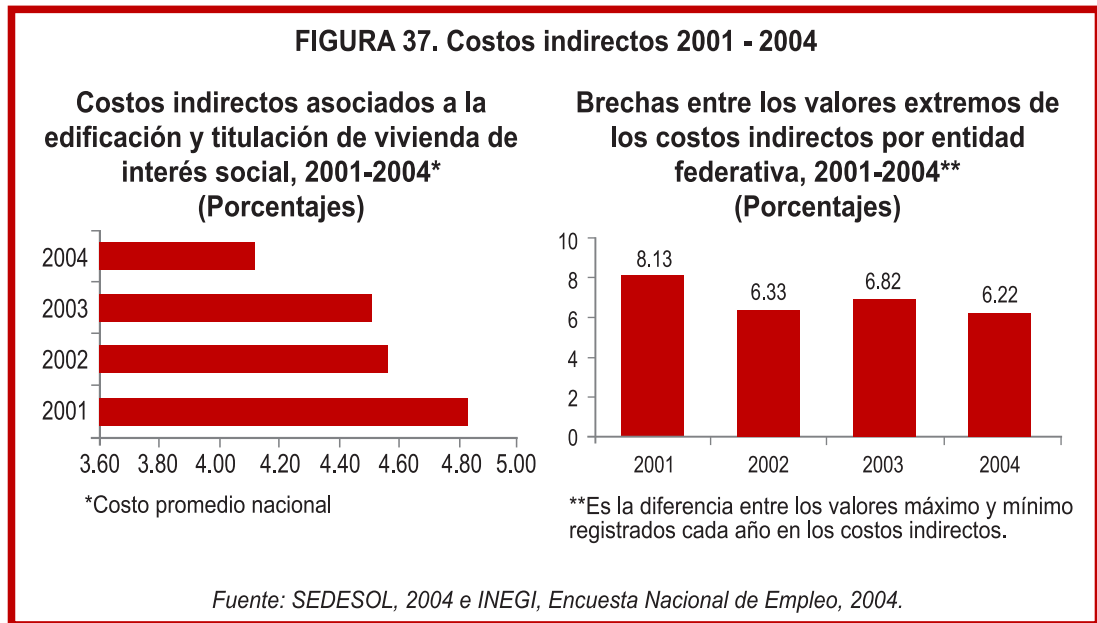
CUADRO 10. Los costos indirectos del desarrollo varían por estado (2004)²²

	Promedio nacional	Estados con costos altos	
Terreno	0.37	Guerrero	0.64
		Sinaloa	0.64
		Tabasco	0.75
		Distrito Federal	0.81
Servicios urbanos	1.08	Zacatecas	2.24
		Tlaxcala	2.62
		Morelos	2.87
		Aguascalientes	3.07
Construcción	0.59	San Luis Potosí	1.42
		Jalisco	1.53
		Edo. de México	1.90
		Baja California Sur	2.07
Escrituración	2.08	Zacatecas	3.35
		Yucatán	3.38
		Morelos	4.37
		Guerrero	4.50
Total	4.12	Zacatecas	6.30
		Baja California Sur	6.65
		Guerrero	6.67
		Morelos	8.35

Fuente: CONAFOVI 2004.

En 2004, el promedio nacional de los costos indirectos asociados a la edificación y titulación de vivienda de interés social, relacionados con la tramitación de permisos y licencias y los impuestos derivados, representó el 4.12 por ciento del valor de la vivienda, monto inferior a lo registrado el año previo. La brecha por entidad federativa entre los valores extremos de este indicador disminuyó en 8.8% respecto del año 2003.

²² Los costos se muestran como porcentaje del precio de la casa.



4.2.3 Capacidad de planeación del personal

La mayoría de los municipios disponen de personal bastante reducido, con frecuencia con poca experiencia o capacitación para supervisar el proceso de desarrollo. Por ley, los alcaldes pueden servir por un periodo de tres años sin reelección; 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.

Sin embargo, en algunos municipios existen experiencias positivas que han permitido dar continuidad a las acciones de planeación del desarrollo urbano y a la operación de los programas municipales relacionados con los servicios públicos, mediante la creación del Instituto Municipal de Planeación (IMPLAN), organismo descentralizado del Ayuntamiento, cuyo órgano de gobierno es un consejo ciudadano, con independencia jurídica, económica y operativa, y con atribuciones que le permiten asesorar la operación de los programas de desarrollo urbano de la administración municipal, logrando mayor trascendencia y permanencia de los proyectos municipales. Actualmente, existen 20 IMPLANES, y recientemente se constituyó la Asociación Mexicana de Institutos Municipales de Planeación A.C. (AMIMP) con 12 miembros.

4.3 Asentamientos Informales

El problema de los asentamientos humanos irregulares en México es y ha sido fiel reflejo de las condiciones socioeconómicas del país. Las causas principales son tanto la migración del campo a las ciudades, como el rezago en la planeación de un desarrollo urbano ordenado de los centros de población.

Como consecuencia, la tierra de origen social ha sido en las últimas décadas la única alternativa viable para las familias mexicanas más pobres que buscan un espacio dónde vivir y desarrollarse.

El proceso de compra-venta irregular resulta más caro, ya que los ejidatarios venden sus tierras a menor costo que el que hubiesen podido obtener de manera legal; quienes compran adquieren un predio sin más seguridad que su posesión, y a largo plazo pagan más por su vivienda en terrenos irregulares.

Por su parte, los gobiernos estatales y municipales llegan a gastar hasta cuatro veces más recursos en la introducción de servicios básicos, como la electricidad, drenaje y agua potable para este tipo de asentamientos.

• SITUACIÓN

Los asentamientos informales se caracterizan por tres elementos, la ocupación irregular del terreno, la auto producción y la escasez o ausencia de servicios urbanos.²³ Los asentamientos informales no responden de origen a las normas mínimas de higiene, comodidad y seguridad deseables para la vida cotidiana, por lo que se enfrentan a condiciones difíciles; sin embargo, ha sido prácticamente el único medio que proporciona vivienda a los pobres.

La vivienda de interés social es limitada debido a que su costo es mayor de lo que los pobres pueden pagar. Como resultado, los gobiernos se ven continuamente orillados a una compleja situación. Proporcionan subsidios en beneficio de un pequeño grupo de la sociedad o las viviendas no son subsidiadas y pocas personas de bajos recursos pueden comprarlas o alquilarlas. En muchas ocasiones, la vivienda de interés social no llega a los más pobres.

Los grupos excluidos del mercado formal privado y de las soluciones públicas se acomodan preferentemente en el sector informal. “Los sectores de bajos ingresos para obtener un terreno propio se ven obligados a entrar en un mercado del suelo de dudosa legalidad y a participar en la construcción de sus propias viviendas. Las formas de esta “ilegalidad” varían bastante de ciudad en ciudad; pero toda la vivienda informal sufre inicialmente de una falta de servicios, ya que se ubica fuera de las redes principales y existen dudas con respecto a la seguridad de la tenencia.”²⁴

• SUELO

La inaccesibilidad al suelo para la vivienda debido al alto costo y la escasa planeación por parte de las autoridades han contribuido a la generación de asentamientos de dimensiones variables principalmente en las periferias de la ciudad donde resulta más fácil obtenerlo.

Los asentamientos irregulares de la periferia han surgido en tierras comunales, que normalmente son de baja calidad y las comunidades aceptan o al menos no objetan la invasión, dado que no utilizan la tierra que los invasores encuentran adecuada. Estos asentamientos también han surgido en tierras ejidales aun con posibilidades de ser explotadas, pero que los titulares legales han comercializado para dedicarse a otras ocupaciones. En la mayoría de los casos, están de acuerdo en ceder su tierra, esperando una compensación monetaria importante por parte del gobierno o bien una parcela en su lugar de origen.

²³ Azuela Antonio y Tomas Francois, El acceso de los pobres al suelo urbano. Pág.17

²⁴ Gilbert Alan / Ward Meter, Pág. 17

La Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (Corett) es el organismo del gobierno federal que fue creado en 1974 para subsanar la condición irregular de propiedad que padecen las familias que en la gran mayoría de los casos accedieron a esos espacios, adquiriéndolos de buena fe, aunque al margen de la legalidad y de la planeación.

En especial las áreas metropolitanas son devoradoras de ejidos y comunidades agrarias en derredor suyo al margen del desarrollo urbano.

En tres décadas de trabajo, la Corett ha regularizado más de 2 millones y medio de lotes ubicados en asentamientos humanos irregulares que tienen su origen en la propiedad social, es decir que una de cada 10 familias en México, tiene como garantía de su patrimonio una escritura de Corett.

Esto significa que para este fin se han expropiado más de 150 mil hectáreas de tierra ejidal y comunal, lo que equivale aproximadamente a 5 mil hectáreas por año, aunque Corett calcula que la demanda de regularización es cuando menos igual a lo ya regularizado por este organismo.

La ventaja de la regularización es la certeza de que la tierra que se posee es propia, lo que incentiva a las familias a invertir en el mejoramiento de sus viviendas, a promover mejoras para su comunidad y a gestionar los beneficios de otros programas sociales y ecológicos que dignifican su condición de vida.

Además, con la incorporación cada año de miles de nuevas propiedades a los catastros municipales, las autoridades locales recaudan más ingresos, fortalecen sus finanzas y aumentan su capacidad de ofrecer más y mejores servicios a la población.

La regularización de la tenencia de la tierra es y debe seguir siendo, como hasta hoy, un proceso autofinanciable y no subsidiado, salvo casos estrictamente excepcionales, de lo contrario se convertiría en el principal detonante de nuevos asentamientos.

Sin embargo, el proceso por si solo no es suficiente para revertir la tendencia histórica de la ocupación irregular de tierras; es necesario ir al origen del problema e impulsar la generación de reservas territoriales involucrando a los tres niveles de gobierno y sujetos agrarios.

Por ello es necesario centrar la atención sobre todo en tierras bajo el régimen de propiedad ejidal o comunal, que perdieron su vocación agrícola y que estén consideradas para la expansión de un centro de población, cuya ocupación irregular o venta se vislumbre en el corto plazo.

La incorporación de reservas territoriales en suelo de origen social dotan a su entorno de espacios con factibilidad de servicios, con un uso y destino definidos en los planes de desarrollo urbano y, sobre todo, a un precio mucho más accesible que el que ofrecen las condiciones del mercado, lo que permite a los gobiernos obtener mejor aprovechamiento de los recursos que destina a la vivienda y a los servicios.

Otra opción es la promoción de la adopción del dominio pleno sobre tierras parceladas.

Conforme a los artículos 81 y 86 de la Ley Agraria, es factible que las tierras que se encuentran formalmente parceladas puedan adquirir el dominio pleno, lo que en términos concretos implica que pasen del régimen ejidal al de propiedad privada.

Esto es posible cuando la mayor parte de las parcelas del ejido han sido delimitadas y asignadas a los ejidatarios en los términos del artículo 56, y la asamblea, con las formalidades previstas para tal efecto por los artículos 24, 28 y 31 de la citada Ley, resuelva que los ejidatarios pueden, a su vez, adoptar el dominio pleno sobre las mismas.

Debe considerarse que la mayoría de los asentamientos humanos ocurre en tierras de uso común y no en las zonas parceladas. Sin obstar que en algunos casos, éstas si son aptas para conformar reserva territorial.

La regularización de la tenencia de la tierra tiene aún mucho camino por delante; sin embargo, deberá seguir sorteando otro tipo de obstáculos además de los trámites burocráticos; por ejemplo: el limitado número de planes de desarrollo urbano municipales vigentes y actualizados; la forzosa anuencia de los sujetos agrarios para la expropiación; la incertidumbre en la recuperación del pago indemnizatorio y fundamentalmente, la no prescripción del derecho de amparo en materia agraria.

• **SERVICIOS**

El costo para dotar de servicios básicos como agua, luz y drenaje a los asentamientos informales es muy alto. La consolidación de las comunidades a través del tiempo y los planes gubernamentales que pretenden regularizar estos asentamientos propician una continua generación de este sistema de reproducción de vivienda debido a que, por presiones políticas, finalmente el gobierno dota a la población de servicios e inicia un proceso de mejoramiento de la zona con la aplicación de programas que beneficiarán a la comunidad a largo plazo.

Las características topográficas de estas tierras ejidales en ocasiones hacen sumamente difícil para los fraccionadores, y aun para el Estado, la introducción de servicios a un costo aceptable, lo que concede a estos asentamientos un menor margen de riesgo de ser desalojados." "Aun cuando se afirma que la proliferación de asentamientos espontáneos está estrictamente relacionada con la urgencia de encontrar una habitación a precio razonable, hay evidencia para afirmar que muchas invasiones son estimuladas por personas que reciben instrucciones de propietarios de terrenos que no han obtenido el permiso para urbanizar o que simplemente están dedicados a la especulación y la explotación de pobres de la ciudad, sobre los cuales ejercen un control efectivo mediante la distribución de tierras que han ocupado."²⁵

• **INFRAESTRUCTURA**

El trazado de calles de los asentamientos irregulares corre por parte de los habitantes de la comunidad quienes ocupan el suelo, casi siempre en una traza ortogonal que sobreponen a la topografía del terreno; en los casos de terrenos con pendientes severas, adaptan zonas de escaleras en las calles para el acceso a los lotes.

²⁵ Montaña Jorge, Pág.109

El transporte público (taxis, combis, micros y autobuses) se extiende hacia estas zonas, respondiendo a la demanda generada por los habitantes.

La energía eléctrica en los inicios de estos asentamientos es la extensión de la existente en las vías de comunicación más próximas al desarrollo, que gestionarán con presión política una vez asentados en el sitio.

El agua de pozos del sistema municipal de abasto es acarreada en algunos casos y en otros el suministro es a base de la compra de pipas de agua.

4.4 Mejores Prácticas

México es un país cada vez más urbano; en la actualidad el 75% de los mexicanos viven en alguna ciudad del país. El crecimiento de las ciudades no ha sido homogéneo y la población ha tendido a concentrarse en unos cuantos núcleos.

La urbanización y el desarrollo económico en México, al igual que en el resto de los países, han venido aparejados de cambios en los patrones de producción y de consumo que implican un aumento en el consumo de recursos y en la generación de desechos per cápita, ejerciendo una fuerte presión en el medio ambiente, al poner en riesgo el futuro de las ciudades a partir del agotamiento del capital natural.

La Organización de las Naciones Unidas (ONU) ha decidido dedicar el Día Mundial del Medio Ambiente 2005 a la reflexión sobre el desarrollo sostenible en las ciudades del mundo para crear "Ciudades Verdes".

Las Ciudades Verdes son aquellas que planean y realizan acciones orientadas a satisfacer las necesidades de las generaciones actuales, sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para cubrir sus propias necesidades.

Existen muchos ejemplos de gobiernos, organizaciones de la sociedad civil, empresas e industrias que diseñan e implementan respuestas innovadoras para los problemas que presenta la urbanización y que están trabajando para crear Ciudades Verdes. Entre estos ejemplos destaca el Modelo Mexicano de Biogás elaborado por la SEDESOL, con el apoyo del Banco Mundial, para reducir la emisión de gases invernadero, a través del manejo adecuado de los residuos sólidos municipales, e impulsar el aprovechamiento de fuentes renovables de energía.

- **El Modelo Mexicano de Biogás**

Los residuos sólidos en México

La generación de basura en el país ha aumentado en cerca de 17%, al pasar de 29.5 millones de toneladas anuales promedio en 1994, a 34.6 millones en 2004. Las ciudades mexicanas, como la mayoría de las ciudades de países en vías de desarrollo, enfrentan serias dificultades para manejar las grandes cantidades de residuos sólidos que se producen diariamente.

La disposición final en rellenos sanitarios propicia condiciones adecuadas para evitar la contaminación del aire y del agua; sin embargo, genera emisiones de biogás altamente contaminantes por su elevado contenido de metano.

Por tanto, el uso de tecnologías apropiadas para el manejo de los residuos representa una oportunidad para contribuir en la creación de ciudades vigilantes de los recursos naturales y del medio ambiente.

El modelo de Biogás.

El biogás es una mezcla de gases que se produce como resultado de la degradación de la materia orgánica en ausencia de aire, conformado principalmente por metano y bióxido de carbono. El metano es un gas de efecto invernadero que es 21 veces más poderoso que el bióxido de carbono. Las emisiones de metano generadas en México por residuos sólidos municipales han aumentado significativamente. Para que el biogás pueda ser capturado y aprovechado es necesario que la disposición final de la basura se realice en rellenos sanitarios o sitios controlados.

La SEDESOL, con apoyo del Banco Mundial, desarrolló un modelo que plantea una opción de captura y aprovechamiento del biogás que se genera en los rellenos sanitarios con la finalidad de contribuir en la reducción de emisión de este tipo de gases.

Como resultado de un estudio de prefactibilidad en 28 ciudades potenciales, se seleccionó el relleno sanitario de la Zona Metropolitana de Monterrey en la que diversos actores públicos y privados trabajaron en conjunto para instalar una planta de generación de energía eléctrica, aprovechando la captura de biogás que ahí se genera. Esta planta tiene la capacidad de generar 7.4 megawatts por hora, consumo equivalente de energía de 7,400 viviendas con 10 focos de 100 watts cada una. Esta energía se aprovecha en el alumbrado público y bombeo de agua potable y residual en la zona metropolitana de Monterrey. Tiene además un beneficio ambiental significativo, al haber reducido los contaminantes que son lanzados a la atmósfera en un equivalente a un millón de toneladas de bióxido de carbono.

Con base en los resultados positivos de la experiencia de Monterrey, la SEDESOL desarrolló el modelo para el uso y aprovechamiento de biogás que se pretende instrumentar en otras ciudades del país y de Latinoamérica.

En países desarrollados como Estados Unidos y Canadá, son frecuentemente utilizadas este tipo de tecnologías con fuentes de energía renovables. En Estados Unidos existen más de 300 plantas de generación de energía eléctrica a través del aprovechamiento del biogás, mientras que en Canadá se generan 280 kilotonnes de metano al año por esta vía, que son utilizados en un 94% para generación de energía eléctrica.

Sin embargo, hay que destacar que el biogás capturado en rellenos sanitarios no sólo se aprovecha para generar energía eléctrica, sino que puede utilizarse directamente en quemadores, estufas, lámparas, etc.; como combustible en calentadores de agua u otras instalaciones; como combustible en transporte o para permitirles a las ciudades insertarse en los mercados de bonos de carbono, generando beneficios tanto ambientales como económicos²⁶.

²⁶ Países que reducen sus emisiones de gases de efecto invernadero pueden vender estas reducciones a otros países que las pueden acreditar como si las hubieran realizado en su propio territorio. Esto es importante para los países desarrollados que, a diferencia de los países en vías de desarrollo, están obligados por el Protocolo de Kyoto a reducir sus emisiones de gases en un porcentaje determinado.

- **CONSULTA URBANA EN MESA DE LOS HORNOS**

Mejoramiento barrial integral en Mesa de los Hornos (Información del Programa de Gestión Urbana Coordinación Regional para América Latina)

Mesa los Hornos es una Colonia -relativamente reciente- de artesanos productores de ladrillos, asentados en el límite urbano de la ciudad de México desde fines de los años '60. La acción especulativa inmobiliaria ha presionado los programas públicos de vivienda y los asentamientos irregulares, amenazando con la expropiación y desalojo cotidianamente a moradores de la colonia.

A partir del Anclaje Institucional de COPEVI con el PGU ALC y de la coyuntura favorable, de la solicitud de la Delegación de Tlalpan para realizar una Consulta Urbana en la delegación, se planteó revitalizar un viejo proyecto de mejoramiento urbano integral propuesto en 1989 por las organizaciones de pobladores apoyadas por COPEVI.

El acuerdo consistía en formular un Programa de Mejoramiento Barrial con el apoyo de siete organizaciones sociales de la colonia, la SEDUVI, la Convergencia de organismos Civiles por la Democracia, el Gobierno Local y el PGU ALC.

Algunos objetivos del programa fueron cambiar las relaciones tradicionales entre el gobierno y la ciudadanía, dándoles un carácter de corresponsabilidad, horizontal y democrático, mejorar las condiciones de vida y propiciar el desarrollo a través de un proceso de cogestión entre todos los actores implicados, y contribuir a elevar la cultura ciudadana de los pobladores y de los servidores públicos.

Como resultado, se integró el Consejo Coordinador de Planeación Participativa (CCPP) con representación de los pobladores, autoridades de la delegación Tlalpan y del Gobierno de la Ciudad; el Plan Parcial de Desarrollo Territorial Integral incorpora elementos para mejorar la calidad de vida de los colonos, a través de la concertación, la inclusión de Mesa de Hornos en el Fideicomiso para el Desarrollo de la Delegación de Tlalpan y un conjunto de proyectos que ya iniciaron como drenaje pluvial, vialidad, ludoteca y adecuación de los centros de manzana. Están siendo gestionados los siguientes: Centro de Capacitación para la Mujer, Guardería, Centro Social, un Programa de Vivienda Nueva y otro de mejoramiento habitacional.

- **FRACCIONAMIENTO “HACIENDA DE LAS TORRES”, CD. JUÁREZ, CHIHUAHUA.**

En México, un ejemplo de mejores prácticas en la implantación de ecotecnologías se encuentra en el fraccionamiento “Hacienda de las Torres” en Ciudad Juárez, Chihuahua, desarrollado por Condak-Pulte. Cuenta con 1,172 viviendas de las cuales la empresa tomó la decisión de adaptar 95 casas con diversos sistemas de uso eficiente del agua, energéticos y consideraciones climáticas.

El enfoque básico fue el ahorro de energía eléctrica y sistemas para resolver el grave problema de suministro de agua en la región.

Los sistemas de calentamiento de agua por medio de gas presentan un considerable gasto energético por lo que se instalaron calefactores solares en las azoteas de las casas que mantienen el agua a una

temperatura igual o mayor a la de los sistemas convencionales. En el transcurso de un año, no hubo la necesidad de utilizar el calentador de gas.

Paralelamente se instalaron dispositivos ahorradores de agua en regaderas cebolletas de doble flujo que aumentan la presión del agua, ahorrando un 40% del líquido y en sanitarios un dispositivo que ahorra tres litros por descarga, generando un ahorro total de consumo de agua del 50%.

Se instaló una planta de tratamiento de aguas grises, que proporciona el agua para el riego y usos exteriores de la totalidad del conjunto.

En apoyo al control climático para el verano se habilitó el sistema de inyección de aire fresco natural a través de una tubería subterránea y un tiro permite la salida del aire caliente del interior, generando un efecto de succión.

La temperatura fue registrada semanalmente por medio de termómetros instalados en los dos tipos de casas, mostrando una reducción de temperatura de hasta 4°C entre las casas que cuentan con la tecnología mencionada.

Como complemento, se aplicó un impermeabilizante elastomérico de color blanco, que funciona como aislante térmico; éste tiene la capacidad de reflejar hasta en un 80% los rayos del sol, manteniendo un mejor nivel de confort en el interior.

En los meses de frío, se cuenta con un sistema de inyección de aire caliente basado en un cajón colocado en la azotea de cada vivienda expuesto directamente al sol y aislado térmicamente, impidiendo que se pierda el calor almacenado en el transcurso del día. Posteriormente, se inyecta al interior por medio de un extractor eléctrico y una red de tubería de PVC que cuenta con una recirculación para hacer aun más eficiente el sistema. El sistema permitió registrar una temperatura promedio de +2°C sobre la temperatura de las casas típicas.

Por último se sustituyeron los focos convencionales con focos ahorradores que consumen únicamente 15 watts generando la misma iluminación que uno de 75 watts, y con un tiempo de vida útil 10 veces mayor que la de un foco convencional.

El impacto en el costo de la vivienda por la integración de estas ecotecnologías es un incremento del 7%, que nos motiva a comprobar el ahorro a mediano y largo plazo para verificar su viabilidad financiera, siendo necesario un monitoreo constante para la evaluación adecuada del costo-beneficio generado.

Los resultados han sido positivos; los usuarios han tomado conciencia de la viabilidad de estos sistemas y al mismo tiempo se hace patente que el respeto al entorno no requiere de tecnologías complejas y costosas. Existen respuestas al alcance de la vivienda de interés social.

4.4.1 Retos de la sustentabilidad

La construcción de vivienda requiere de materiales diversos y productos que una vez habitadas consumen un alto porcentaje de agua y energía, con efectos considerables sobre la calidad del aire, agua y suelo.

Transformar la forma de construir y vivir de manera que satisfaga las metas ambientales, políticas y sociales de nuestro país a través del desarrollo de tecnologías, prácticas constructivas, vivienda y el uso eficiente de los recursos aprovechando el entorno ecológico sin degradarlo, es un reto que debemos asumir.

La vivienda puede ser respetuosa con el entorno si antes de su construcción es planeada para que sea alimentada con fuentes de energía renovables, y edificada con materiales naturales. En relación con el modelo de urbanización, se debe considerar que el modelo compacto representa mayor sustentabilidad que el modelo difuso (ver capítulo 4.1.2 *Modelos de ciudad*)

Dentro del programa Sectorial de vivienda 2001-2006 de la CONAFOVI, se ha trabajado en un Programa de Sustentabilidad en la Vivienda, que tiene como objetivo general desarrollar un programa de vivienda sustentable que permita contar con una mejor calidad de la vivienda y de la familia, ofreciendo mayor confort y salud, y que garantice la protección del Medio Ambiente y de los Recursos Naturales. Con ellos se pretende incorporar en los proyectos de sustentabilidad la participación de los gobiernos locales para su fomento y apoyo a la producción de viviendas. Se ha planteado elaborar normas técnicas para determinar los criterios de aplicación de ecotecnias en la vivienda de acuerdo a las características bioclimáticas del país.

“Se define como vivienda autosuficiente a un sitio adecuado para que habiten los miembros que componen una familia, con los espacios y servicios necesarios para su confort, independientemente de la zona y condiciones que posea el medio externo, es decir que la unidad debe tener sistemas que creen y transformen la energía y demás elementos necesarios para la supervivencia humana y tratando de perturbar en la menor medida la naturaleza.”²⁷

La creación de una vivienda debe ser adaptada a las necesidades, medios y costumbres de cada zona donde se ejecuta.

Para obtener una vivienda económica, ecológica y factible en cualquier sitio, es necesario el estudio de cada uno de sus componentes. Entre los principios de sustentabilidad como condición fundamental están los siguientes:

- Utilizar preferentemente recursos locales, naturales, abundantes, renovables y aceptables por la local.
- Aplicar el principio de re-uso de los recursos en todos los materiales posibles, reduciendo los desperdicios y evitar el desarrollo de productos contaminantes o agresivos para el medio.

A continuación se presentan importantes recomendaciones para ser contempladas en la construcción de la vivienda, las cuales aportarán un beneficio para el cuidado y uso racional de nuestros recursos naturales y hábitat.

²⁷ Samita, César. Viviendas Autosustentables.

AGUA

En el planeta existe sobre su superficie más de 87% del agua, pero de toda esta agua sólo un 3% es agua dulce, y por disolución y contaminantes, solo el 0.3% es potable, no contaminada.

En muy pocos lugares se consigue agua potable apta para el consumo humano, ya que su mayoría está contaminada por desechos humanos, animales, afluentes fabriles, agroquímicos, pérdidas, enterramiento de basura de todo tipo etc. Tampoco es apta para consumo directo por las sales tóxicas existentes en las zonas, infiltraciones de pozos de afluente humanos e industriales, todos los agroquímicos que tarde o temprano contaminan las aguas subterráneas.

Es recomendable:

- Utilizar aparatos ahorradores de agua en muebles y accesorios.
- Sistemas de drenaje separado para aguas negras y otro para aguas grises o jabonosas.
- Uso de aguas residuales tratadas para riego.
- Captación y uso del Agua de lluvia.
- Plantas de tratamiento para aguas residuales.
- Acabados permeables en pavimentos.

El agua de lluvia es agua destilada que, al caer sobre la techumbre, arrastra el polvo depositado en él. La misma es conducida por una cañería hasta la cisterna, en donde se depositan en el fondo las partículas pesadas, o sea, que básicamente el agua está libre de contaminantes si se mantiene la higiene del sistema. Esto nos permite disponer de agua potable sin tener que instalar dispositivos complejos y caros. Con un clorinador (dosificador de cloro) en una pequeña cantidad, nos dará la seguridad de que no posea ninguna bacteria viva. El sistema es totalmente automático y posee una luz de aviso y alarma de que se está terminando el cloro. Esta agua no posee sales que sería muy costoso tratar, no tiene posibilidad de ser contaminada por afluentes químicos, industriales, agrícolas, etc., por consiguiente es el medio más eficiente, seguro y económico de abastecimiento permanente.

ENERGÍA

Es recomendable:

- Diseño bioclimático en las viviendas, partiendo de la orientación, asoleamiento y ventilación.
- Uso de materiales constructivos térmicos y aislantes.
- Uso de ecotecnias para la climatización.
- Instalación de lámparas fluorescentes compactas para alumbrados interiores y exteriores.
- Instalación de calentadores de agua con energía solar.

4.4.2. Tecnologías para la sustentabilidad

En las últimas décadas hemos presenciado un notable crecimiento de población, propiciando el debate acerca de la posibilidad de mantener el desarrollo actual y los recursos naturales disponibles en nuestro planeta. México no es la excepción.

La tecnología ha propiciado la accesibilidad a nuevos materiales y técnicas de las que han surgido alternativas de sustentabilidad. Las consideraciones de viabilidad se relacionan con beneficios en la protección del medio ambiente y el ahorro energético.

Al implementar nuevos mecanismos de economías energéticas y nuevos materiales, se logra una vivienda sustentable al incorporar los diversos dispositivos como son: ahorradores de agua, sistemas de reciclamiento de aguas grises y tratamiento de aguas negras y ahorradores de energía eléctrica y térmica.

- AHORRO DE AGUA
 - o Cebolleta ahorradora: Mayor presión de agua con menor consumo en regaderas. Ahorro del 40%.
 - o Boquillas ahorradoras: Colocadas en todas las tomas de agua, producen mayor presión de agua con menor consumo.
 - o Bolsa ahorradora: Ahorro de tres litros por descarga del W.C.
- TRATAMIENTO DE AGUAS GRISES. Ahorro de agua
 - o Red de drenaje independiente: El agua de la regadera es conducida por una red independiente a la planta tratadora de aguas.
 - o Planta tratadora de aguas grises: La planta tratadora de agua esta conectada a un sistema de riego el cual utiliza el agua procesada en la planta para regar los parques.
- AHORRO DE ENERGÉTICOS. Ahorro de energía eléctrica y gas
 - o Calentador solar de agua: El agua es calentada en un sistema de celdas solares y depositada en un tanque de almacenamiento que a su vez se comunica con el calentador de gas y esto permite que el piloto del calentador de gas se mantenga apagado.
 - o Focos ahorradores: Estos focos producen igual iluminación que un foco normal de 75 watts y su consumo es tan sólo de 15 watts. Su vida útil es diez veces más que un foco normal. Produce un ahorro del 50%.

4.5 Reformas Estructurales Mayores / Iniciativas

INICIATIVAS DE LOS MUNICIPIOS

El Gobierno Federal subsidia con recursos fiscales las necesidades de vivienda de la población de menores recursos, mediante tres programas e instituciones: el programa VIVAH de SEDESOL, Sociedad Hipotecaria Federal y los programas de mejoramiento de vivienda del FONHAPO.

El Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO) trabaja en el diseño de un programa que ampliará el otorgamiento de créditos para vivienda a las personas no asalariadas que viven en zonas urbanas y rurales. Esta reforma se lleva a cabo por instrucciones del presidente Vicente Fox Quesada, con el apoyo de funcionarios de este organismo y de otras instituciones de gobierno (21 de marzo 2005, La Vivienda Hoy Panorama México, Año 3, No. 27).

4.5.1 Programa de Modernización del Registro Público

La CONAFOVI está impulsando un programa que pretende que los Registros Públicos de la Propiedad del país se inserten en el contexto económico de cada entidad federativa, redefiniendo la función del RPP como una institución fundamental para la confianza de los ciudadanos de que los derechos de propiedad inmobiliaria están plenamente garantizados a través de su función y como una institución capaz de ofrecer información estratégica para la planeación y desarrollo económico de la entidad.

Se ha desarrollado un concepto integral de lo que significa la modernidad en los RPP, plasmado en el documento "Principios de Modernidad Registral" desarrollado por la CONAFOVI con el apoyo del Colegio de Registradores de España y discutido con el Notariado Mexicano, el cual reconoce el origen jurídico de la institución, y se confirma la razón ciudadana y económica del mismo.

Además de promover un marco jurídico acorde con la realidad actual, se propone la implantación de servicios registrales a través de medios electrónicos, profesionalización de la función registral, reconocimiento jurídico de registros electrónicos y una política financiera que garantice el funcionamiento del RPP; todo ello en el marco de un sistema de gestión de la calidad y mejora continua. Asimismo, en dichos principios se reconoce la importancia de preservar todo el acervo documental con que cuentan actualmente estas instituciones.

Se han logrado avances significativos en los RPP de Baja California, Colima y Sonora que fueron los primeros estados que se incorporaron al programa. En el caso de Colima, por ejemplo, las inscripciones de créditos de INFONAVIT y las inscripciones de predios ejidales a propiedad privada a través del mecanismo del dominio pleno se hacen a través de Internet desde septiembre y octubre de 2004.

Por otro lado, los servicios por Internet para los notarios y la transferencia de información de fraccionamientos, por parte de los desarrolladores, es una práctica liberada desde finales de 2004 en el RPP de Baja California.

En el caso del RPP de Sonora, se lleva un avance importante de vinculación de información del RPP con información del Catastro estatal. Estos trabajos permitirán garantizar que los derechos de propiedad que se inscriben en el RPP corresponden a la propiedad que el Catastro tiene registrado.

Se han llevado diversas acciones de modernización, con apoyo de la CONAFOVI, en el Distrito Federal, Michoacán, Hidalgo, San Luis Potosí y Sinaloa, y se está trabajando para conformar proyectos de modernización en los estados de Nuevo León, Tamaulipas, Campeche, Tabasco, Yucatán, Guanajuato, Veracruz y Coahuila.

4.6 Hallazgos Clave

A partir de lo anteriormente planteado enfatizaremos algunos puntos que requieren de atención para el mejoramiento de la vivienda y de la ciudad.

La dotación de infraestructura en zonas urbanas, semiurbanas y rurales se ha incrementado en los últimos años; sin embargo, existen variaciones en las regulaciones y el financiamiento, lo que ocasiona la provisión desigual de servicios entre distintas comunidades. El rezago en las zonas periféricas se debe a la falta de concertación entre los gobiernos estatal y municipal y la participación de los desarrolladores para dotar de servicios básicos e infraestructura a las comunidades. Es entonces indispensable una política reguladora que unifique la dotación de servicios en todas las zonas.

Se propone retomar el modelo de ciudad compacta (desde dúplex a ocho niveles de altura en la vivienda), debido a los beneficios que representa el rescate espacial y de infraestructura ya consolidados e integrados en las zonas centrales y el uso optimizado de las zonas en desarrollo. La revitalización de espacios subutilizados o en estado de abandono (zonas industriales) beneficiará a la ciudad evitando su continua expansión y la explotación de recursos naturales.

La información sobre asentamientos informales es muy general. Como se analiza en la sección 2, se cuenta con datos estadísticos de los números de vivienda informal que hay en el país; sin embargo, falta información en los rubros de infraestructura, equipamiento y la obtención de los servicios básicos. Como resultado de un mayor número de instrumentos de crédito y de una mayor diversidad de productos de la vivienda y de un estímulo al ordenamiento urbano en varios estados y municipios, la percepción actual es que existe una ligera reducción en la aparición de asentamientos irregulares.

La sustentabilidad aplicada en los proyectos de vivienda resulta indispensable para proteger el entorno. Es necesario reconocer que la vivienda puede ser respetuosa con el entorno, si se planea desde el origen la utilización de tecnologías sustentables que permitan el ahorro de energía, agua y el adecuado manejo de desechos. En la actualidad, instituciones como CONAFOVI impulsan programas que dan a conocer estas tecnologías y métodos y los beneficios que generan.

Son notables programas como HABITAT de SEDESOL que tiene la finalidad de mejorar los asentamientos informales, o el programa de modernización del registro público que tiene como prioridad asegurar la propiedad a través de un registro rápido, confiable y consultable.

Parte II. RETOS Y PLANES PARA EL FUTURO

Sección 1. Retos y Planes para el Futuro

Si bien durante los últimos años se han realizado grandes esfuerzos -tanto por parte del sector público como del privado- para desarrollar el mercado de vivienda en México, todavía quedan grandes retos por delante. A continuación se describen algunos de los principales desafíos que debemos enfrentar en el ámbito de vivienda y de su financiamiento:

Modernización de los Registros Públicos de la Propiedad

En materia de derechos de propiedad, nuestro país continúa con importantes rezagos. Esto ha obstaculizado el desarrollo de mercados financieros y, en particular, del mercado de financiamiento habitacional, ya que las instituciones financieras consideran al crédito hipotecario más riesgoso que los mercados de crédito ya desarrollados. La raíz de este problema se encuentra en parte en la ineficiencia en los sistemas de registro. Las transacciones inmobiliarias requieren demasiado tiempo para su registro, el cual es recuperado manualmente e inscrito en libros y tomos. Actualmente, sólo 4 estados de la República cuentan con folio electrónico.

A este respecto la CONAFOVI, en conjunto con otros institutos de vivienda, ha diseñado un programa de modernización de registros públicos el cual se encuentra en proceso de implementación en algunos estados de la República. En particular, en Sonora, Colima y Baja California se están realizando pruebas piloto para evaluar la eficacia del programa. El reto a mediano plazo es lograr un mayor nivel de centralización, automatización, estandarización y actualización en los procesos de registro. Esto logrará brindar seguridad jurídica a las familias en la tenencia de sus viviendas, así como abatir el rezago que existe en la escrituración de las viviendas.

Ampliación y mejoramiento de los mecanismos para el acceso a la vivienda

El sector rural es sin duda el que presenta los mayores retos en el acceso al financiamiento habitacional. No existe una verdadera diversidad en los tipos de programas y productos que se ofrecen, lo cual no satisface las necesidades de la heterogeneidad de las familias que existen. Por esta razón, es necesario dar mayor atención y solución a los problemas rurales, en parte para evitar la migración que existe hacia las ciudades, y en otra, para fomentar el desarrollo económico de las comunidades marginadas. Esto plantea un reto para los OREVIS en el establecimiento de programas que faciliten la autoproducción o mejoramiento de viviendas de este sector de la población. Asimismo, es de gran importancia la participación del sector privado, para facilitar el encuentro de oportunidades de mercado en el otorgamiento de microfinanciamientos.

Si bien en el sector rural se encuentran concentrados los estratos más pobres de la población, en el sector urbano también existen fuertes limitantes al financiamiento a la vivienda. Uno de los problemas más importantes es la informalidad de gran parte de los trabajadores, que impide la comprobación de ingresos y como consecuencia la limitación al financiamiento. Para este problema, SHF ha diseñado distintos programas de crédito enfocados a los trabajadores informales. El reto a corto plazo será la difusión de dichos programas y el mejoramiento de las condiciones de los créditos.

Finalmente, otro de los retos que existe es la desigualdad en el desarrollo habitacional interestatal. De acuerdo con datos de SHF, durante el periodo 2000-2004 los estados de Nuevo León, Jalisco, Coahuila y Baja California alcanzaron un crecimiento anual promedio de más del 10% en créditos otorgados; mientras que Oaxaca, Chiapas, D.F., Yucatán, Sonora y Sinaloa se registraron tasas de crecimiento negativas. Las razones de estas caídas radican en la falta de promoción por parte de las autoridades estatales, la escasez de terrenos para la construcción y los topes al otorgamiento de créditos.

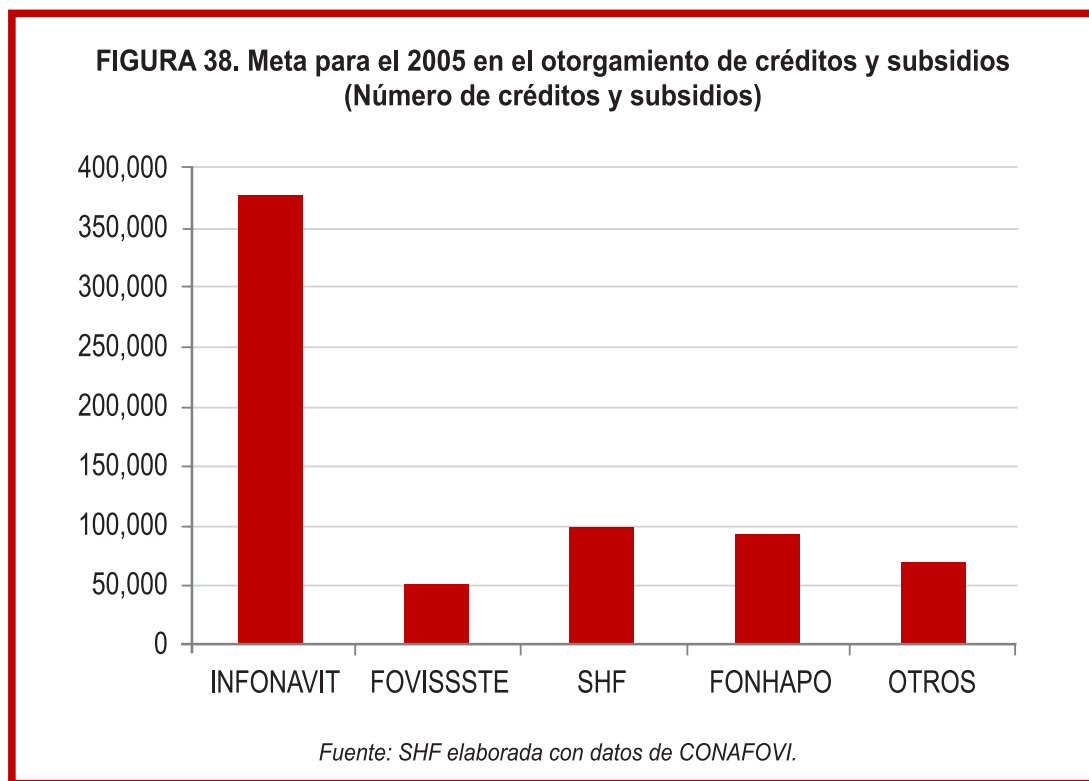
Armonización de las políticas de desarrollo urbano con las políticas de financiamiento a la vivienda

Con respecto a las políticas nacionales de desarrollo urbano, las entidades responsables son: a nivel federal SEDESOL, a través de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio y a nivel local, los gobiernos estatal y municipal. Estos organismos se coordinan para cumplir las metas establecidas en el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio. Entre los principales retos que plantea este programa están:

- Abatimiento de la desigualdad regional.
- Instrumentación de la sinergia región-ciudad.
- Generación de suelo para el desarrollo urbano y la vivienda.
- Combatir la vulnerabilidad de los asentamientos humanos ante los desastres naturales.

Por su parte, los organismos encargados de promover el financiamiento a la vivienda son: a nivel federal las ONAVIS y a nivel local los OREVIS. El funcionamiento de estos organismos está regulado en el Programa Sectorial de Vivienda.

Con base en las estimaciones de CONAFOVI, para el año 2005 se pretende otorgar un total superior a 640,000 créditos hipotecarios y subsidios, lo que significará una inversión de más de 143,000 millones de pesos.



No obstante que a nivel normativo debe existir coordinación entre las políticas de desarrollo urbano y las de financiamiento, el reto a futuro es lograr la integración real de todas las esferas involucradas en el sector de vivienda. El objetivo es alcanzar un equilibrio entre la atención a las necesidades habitacionales de la población, la sustentabilidad de los asentamientos humanos y la protección del medio ambiente.

Sección 2. Agenda de Acciones

Dentro de las acciones a seguir de acuerdo con las áreas de oportunidad que existen en el sector vivienda se encuentran:

- **Mercado secundario.** La venta de cartera hipotecaria recién originada por las Sofoles es ahora factible gracias a:
 - o La emisión exitosa de cartera originada con anterioridad;
 - o La entrada en operación de la nueva Garantía por Incumplimiento (equivalente al Seguro de Crédito Hipotecario o SCH);
 - o El nuevo proceso de suscripción crediticia (revisión exhaustiva del 100% de la cartera originada);
 - o La entrada en vigor de la calificación crediticia a través del Puntaje Crediticio SHF.

Mediante la bursatilización de cartera recién originada se logrará:

- Dar una fuente de fondeo segura y continua a las Sofoles hipotecarias.
- Promover la disminución de los márgenes de intermediación y las tasas de interés del crédito hipotecario.

Asimismo, se están realizando las siguientes acciones para fomentar la bursatilización de créditos hipotecarios:

1. Definir las reglas para Formadores de Mercado.
 2. Revisar los Modelos de valuación de Proveedores de Precios, incluyendo las estructuras y los factores de riesgo utilizados para determinar el valor de los BORHIs.
 3. Proveer al mercado de emisores e inversionistas las bases de datos de las hipotecas para que puedan desarrollar metodologías de valuación de las estructuras actuales.
 4. Apoyar la gestión con las calificadoras para obtener la estructura óptima conservando la más alta calificación.
 5. Tomar en cuenta la GPI para calcular el cargo de capital en los créditos que cuenten con la misma. Este cambio se encuentra en proceso de ser incorporado a la regla de capital bancario de la SHCP.
- **Mercado de vivienda usada.** Dado que la vivienda nueva tiene eficientes fuentes de financiamiento y de distribución, la promoción de financiamiento de vivienda usada permitirá incrementar la demanda por vivienda, generando a la vez un mayor número de viviendas disponibles por cada crédito otorgado. En este sentido, es necesario impulsar la movilidad habitacional, por medio de programas y adecuaciones jurídicas que faciliten el financiamiento para la adquisición de vivienda usada.

- **Brokers Hipotecarios en México.** Organizar, inducir y promover a intermediarios hipotecarios especializados, facilitándoles herramientas informáticas como Calificación Credit Scoring y Bolsa de clientes hipotecarios precalificados; estandarizar las prácticas de originación en el mercado hipotecario primario en México. Entre las principales ventajas que brinda la entrada de *Brokers Hipotecarios* se encuentra:
 - o Coadyuvar en alcanzar la demanda no atendida.
 - o Dinamismo de atención en agrupaciones geográficas.
 - o Apertura de nuevas oportunidades de financiamiento hipotecario para compra de vivienda usada/mejoramiento, ampliación y refinanciamiento en segmentos no atendidos y subatendidos.
 - o Apoyo en mecanismos y tecnología que harán más accesible el crédito hipotecario y el flujo de crédito hacia sectores de menos recursos.
 - o Mayor información oportuna, con lo que se promueve una adecuada competencia, impactando hacia la baja a los precios, tasas de interés y costos de transacción.
- **Puntaje Crediticio.** Alrededor de un 15% de las solicitudes presentadas son rechazadas por el puntaje crediticio, por lo que SHF está aplicando las herramientas más modernas para fortalecer la calidad de las carteras crediticias, priorizando la accesibilidad. Para permitir el acceso al crédito a los individuos rechazados, se estableció AHORRASIF y la posibilidad de obtener el crédito con un mayor enganche. Así, la homologación del perfil crediticio es indispensable para bursatilizar los créditos sin experiencia de pago de cada uno de los acreditados.
- **Acceso al microfinanciamiento** para quienes perciben menos de tres salarios mínimos.
- **Suelo.** Pendiente y urgente es la adquisición de reserva territorial para vivienda social evitando así asentamientos irregulares.
- **Sustentabilidad.** El diseño e implantación de proyectos sustentables tanto a nivel urbano como a nivel de cada vivienda, específicamente en temas de uso eficiente de agua y energéticos, desechos sólidos y la generación de áreas verdes para protección del medio ambiente.
- **Densificación.** Estimular esquemas de vivienda de mayor densidad y altura media que propicien el control del crecimiento de la mancha urbana y de las ciudades y la planeación eficiente a partir de usos mixtos en áreas definidas.



Apéndice A. **Abreviaturas y Acrónimos**

ABM	Asociación de Banqueros de México.
AFORES	Administradoras de Fondos para el Retiro.
AMAPSA	Asociación Mexicana de Administradores y Promotores de Sistemas de Autofinanciamiento.
AMPI	Asociación Mexicana de Promotores Inmobiliarios.
AMSFOL	Asociación Mexicana de Sociedades Financieras de Objeto Limitado.
BANOBRAS	Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos.
BANSEFI	Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros.
BORHIS	Bonos Respaldados por Hipotecas.
CANACEM	Cámara Nacional del Cemento.
CANADEVI	Cámara Nacional de la Industria de Desarrollo y Promoción de Vivienda.
CCD	Centro de Custodia Digital.
CEPAL	Comisión Económica para América y el Caribe.
CFE	Comisión Federal de Electricidad.
CIDOC	Centro de Investigación y Documentación de la Casa.
CIHAC	Centro Impulsor de la Construcción y la Habitación.
CMIC	Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción.
CNA	Comisión Nacional del Agua.
CNBV	Comisión Nacional Bancaria y de Valores.
CODEVISU	Convenio de Coordinación para el Desarrollo de la Vivienda y del Suelo.
CONACYT	Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.
CONAFOVI	Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda.
CONAPO	Consejo Nacional de Población.
CONAVI	Consejo Nacional de Vivienda.
CONSAR	Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro.
CONDUSEF	Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros.
COPARMEX	Confederación Patronal de la República Mexicana.
COPEVI	Centro Operacional de Vivienda y Poblamiento, A.C.
CORETT	Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra.
ENIGH	Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares.
FCARM	Federación de Colegios de Arquitectos de la República Mexicana.
FECIC	Federación de Colegios de Ingenieros Civiles.
FIEH	Fuente de Información Estadística Hipotecaria.
FIFONAFE	Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal.

FIVIDESU	Fideicomiso de Vivienda, Desarrollo Social y Urbano.
FOGA	Fondo de Garantía y Apoyo a los Créditos para la Vivienda.
FONAEVI	Fondo de Apoyo Económico para la Vivienda.
FONHAPO	Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares.
FOVI	Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda.
ISSFAM	Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas.
FOVISSSTE	Fondo de Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.
IMSS	Instituto Mexicano del Seguro 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 las Trabajadores del Estado.
MINVU	Secretaría Ministerial de Vivienda y Urbanismo de Chile.
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.
ONAVIS	Organismos Nacionales de Vivienda.
OREVIS	Organismos Estatales de Vivienda.
PEMEX	Petróleos Mexicanos.
PGU ALC	Programa de Gestión Urbana para América Latina y el Caribe
PIB	Producto Interno Bruto.
PISO	Programa de Incorporación de Suelo Social.
PSV	Programa de Separación Voluntaria.
PROFECO	Procuraduría Federal del Consumidor.
PROSAVI	Programa Especial de Crédito y Subsidios para la Vivienda.
PROFIVI	Programa de Créditos sin Subsidio.
PROVIVAC	Órgano Oficial de la Federación Nacional de Promotores Industriales de la Vivienda.
RAN	Registro Agrario Nacional.
RFSP	Recursos Financieros por parte del Sector Público
SAR	Sistema de Ahorro para el Retiro.
SE	Secretaría de Economía.
SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social.
SEMARNAT	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
SHF	Sociedad Hipotecaria Federal.
SOFOLES	Sociedades Financieras de Objeto Limitado.
SUN	Sistema Urbano Nacional.
SRA	Secretaría de la Reforma Agraria.
UDI	Unidad de Inversión.
VIVAP	Programa de Ahorro y Subsidios para la Vivienda Progresiva.

Apéndice B. Estadísticas y Datos

- Para la sección I en los apartados de indicadores macroeconómicos y financieros, fueron utilizados los datos de Banco de México sobre: Tasas de interés, tipo de cambio, producto interno bruto, inversión, inflación y riesgo país.
- Para la sección II en los apartados de Demografía y Distribución geográfica se utilizaron los datos de CONAPO sobre estructura poblacional, sobre el número de hogares y población en edad de formar hogares para hacer las proyecciones al 2020, así como los datos para la estimación de la formación de hogares por entidad federativa. Para el rezago habitacional de vivienda nueva y mejoramiento se utilizaron los datos de la CONAFOVI.
- Para el apartado de Roles del Sector Público y Privado de la sección 3 se utilizaron las estadísticas financieras internacionales de la OCDE sobre el número de créditos como porcentaje del PIB de países miembros.
- Para el apartado sobre revisión del sistema de financiamiento de vivienda se utilizaron las estadísticas históricas de la CONAFOVI sobre créditos ejercidos por organismo y año de 1993 a 2004 y los datos sobre monto de inversión en vivienda por organismo del Banco de México.
- La información utilizada en el apartado capital privado sobre individualizaciones de las Sofoles y la banca comercial se obtuvo de SHF y de AMSFOL. Y para el apartado capital privado manejado por el sector público la información sobre valor de las viviendas adquiridas por nivel de ingreso se utilizó la información del INFONAVIT.
- En el apartado de capital público se utilizó la información estadística y datos de SHF, así como datos de AMSFOL y CONAFOVI.
- En las secciones 3.2, 3.3 y 3.4 se utilizó la información generada por SHF.
- Para la Parte II, Retos principales de vivienda en México, se utilizaron los datos de la CONAFOVI para generar las metas para el 2005.

Apéndice C. Referencias

- Sociedad Hipotecaria Federal. Septiembre 2004. Dirección General Adjunta de Riesgos y Planeación Estratégica. *IHFS Presentation. Mexico Case Study*. Presentación Power Point.
- Sociedad Hipotecaria Federal. Noviembre 2004. Unidad de Estudios Económicos y de Vivienda. *Reunión Binacional*. Presentación Power Point.
- Sociedad Hipotecaria Federal. Unidad de Estudios Económicos y de Vivienda. Noviembre 2004. *Mexican Housing Market Overview*. Presentación Power Point.
- Sociedad Hipotecaria Federal. Diciembre 2004. *Cimientos, logros y retos*. Presentación Power Point.
- Sociedad Hipotecaria Federal. Febrero 2005. Unidad de Estudios Económicos y de Vivienda. *Housing Demand Estimation*. Presentación Power Point.
- Sociedad Hipotecaria Federal. Abril 2005. Unidad de Estudios Económicos y de Vivienda. *Bellagio Conference*. Presentación Power Point.
- Sociedad Hipotecaria Federal. Abril 2005. Dirección General Adjunta de Riesgos y Planeación Estratégica. *Mercado Secundario de Crédito Hipotecario*. Presentación Power Point.
- Secretaria de Desarrollo Social. 2001. *Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio 2001-2006*.
- *Glosario Alfabético de Términos Relacionados con el Sector Vivienda*, CONAFOVI 2002.
- Sitios Web:
 - www.ocde.org
 - www.amsfol.com.mx
 - www.conafovi.gob.mx
 - www.infonavit.gob.mx
 - www.fonhapo.gob.mx
 - www.fovissste.gob.mx
 - www.shf.gob.mx
 - www.inegi.gob.mx
 - www.conapo.gob.mx