

Joint Center for Housing Studies Harvard University

Estado de la Vivienda en México – Progresos Recientes y Desafíos Constantes

Christopher E. Herbert, Eric S. Belsky y Nicholas Dubroff

Diciembre de 2012

W12 – 8

La investigación para este informe fue conducido con el apoyo de la Fundación Centro de Investigación y Documentación de la Casa A.C.

© Por Christopher E. Herbert, Eric S. Belsky y Nicholas DuBroff. Todos los derechos reservados. Las secciones cortas de texto no deben exceder a los dos párrafos, puede citarse sin el permiso explícito siempre y cuando el crédito completo, incluyendo el aviso © sea otorgado a la fuente.

Cualquier opinión expresada es del autor y no pertenece al *Joint Center for Housing Studies* de la Universidad de Harvard ni a ninguna otra persona u organismo que proporcione apoyo al *Joint Center for Housing Studies*.

Agradecimientos:

Los autores agradecen a la Arq. Sara Topelson de Grinberg por sus esfuerzos para organizar las entrevistas que se llevaron a cabo como parte de este estudio y por compartir sus conocimientos y experiencias sobre la situación de la vivienda en México.

También nos gustaría dar las gracias a las personas y organizaciones que figuran en el apéndice de este informe para contribuir generosamente con su tiempo y experiencia para el desarrollo de nuestra comprensión de los mercados de la vivienda en México. Sin su ayuda no hubiera sido posible llevar a cabo este proyecto. Todos los errores y omisiones son de exclusiva responsabilidad de sus autores.

I. Introducción

En 2004, la Fundación CIDOC comisionó al *Joint Center for Housing Studies* de la Universidad de Harvard para que realizara una evaluación sobre *El Estado de la Vivienda en México*, dando seguimiento a un informe previo con el mismo nombre respaldado por el Infonavit en 1997. El informe dio un panorama instantáneo sobre las condiciones de vivienda en México e identificó los retos clave que enfrenta la nación para proporcionar una vivienda decente y económicamente asequible para todos los mexicanos. Estos desafíos incluyeron la necesidad de expandir la escala y el alcance de los créditos hipotecarios a través de los organismos cuasi públicos como el Infonavit y FOVISSSTE¹, al tiempo que también se aumentaron fuentes privadas de financiamiento, sobre todo a través de los esfuerzos de la Sociedad Hipotecaria Federal (SHF); con el fin de mejorar la planeación del uso del suelo y el financiamiento de la infraestructura para mejorar de manera importante la información del mercado de la vivienda y la infraestructura legal para las operaciones del mercado.

Durante la última década, México ha realizado avances significativos al superar muchos de estos desafíos. A través de una combinación de mejoras operativas y financieras del Infonavit (por mucho la fuente más grande de créditos en México) y el FOVISSSTE, de avances en la estructura y la operación del mercado de la vivienda y las hipotecas, y de condiciones macroeconómicas estables, el gobierno y la industria han trabajado conjuntamente para financiar viviendas para segmentos más grandes de la población al tiempo que encabezan el crecimiento económico nacional y mejoran el sustento y el bienestar de las familias y las comunidades a lo largo del país. La producción de nuevos hogares ha aumentado de manera importante y las opciones de financiamiento se expandieron en gran medida hacia mercados previamente no atendidos, incluyendo los mercados de reventa y de renovación de viviendas hacia personas no afiliadas a los principales fondos de vivienda, Infonavit y FOVISSSTE. Además, aun cuando México no fue inmune a los impactos del reciente declive de la economía, la mayor parte del sector de la vivienda había soportado la recesión global bastante bien.

Sin embargo, a pesar de estos avances, la demanda por viviendas dignas y asequibles todavía está lejos de ser alcanzada por la oferta. Además, existe una necesidad de mejorar la coordinación y capacidad institucional a lo largo de los

¹ Infonavit y FOVISSSTE son organismos públicos creados en 1972 con el objetivo de crear fuentes de financiamiento a las viviendas para los trabajadores del sector privado y público, respectivamente. En este documento se hace referencia como "fondos de vivienda".

diferentes organismos y niveles de gobierno necesarios para ayudar a enfrentar estos problemas.

Durante los últimos años, se ha reconocido cada vez más la necesidad de afrontar el crecimiento físico descontrolado y la naturaleza ambientalmente no sostenible del desarrollo de la vivienda en México. Con el fin de confrontar esta situación se han desarrollado nuevas iniciativas, de las cuales es notable el esfuerzo de colaboración entre varios organismos federales para canalizar los recursos a Desarrollos Urbanos Integrados Sustentables (DUIS) con la meta de redireccionar el crecimiento urbano a ubicaciones más centralizadas que puedan contar con mejores servicios de infraestructura y accesibilidad junto con una mezcla adecuada de usos de suelo. Sin embargo, los esfuerzos para enfrentar el rápido crecimiento, son en el mejor de los casos incipientes y los problemas que se vislumbran en el futuro se dan en forma de propiedades abandonadas y desarrollos recientemente construidos sin las instalaciones de infraestructura y de servicios públicos adecuados.

Finalmente, aunque se ha logrado algún progreso para extender el financiamiento hacia quienes no están afiliados al Infonavit o FOVISSSTE, ofreciendo alternativas para asentamientos irregulares como una fuente de viviendas económicas para quienes tienen un ingreso bajo, aun queda mucho por hacer para cubrir la magnitud de la necesidad. Además, los esfuerzos para dar servicio a estos mercados sufrieron un retroceso cuando la recesión global expuso las debilidades fundamentales en el modelo de negocios apuntalando las instituciones financieras hipotecarias no bancarias; las Sociedades Financieras de Objeto Limitado (Sofoles) y las Sociedades Financieras de Objeto Múltiple (Sofoms).² En los años siguientes a la recesión, el banco de desarrollo nacional, la Sociedad Hipotecaria Federal (SHF)³, había ayudado a guiar el desarrollo de las Sofoles para que fueran conductores importantes en la canalización del capital privado en créditos hipotecarios para

² A lo largo del informe el término Sofol se utiliza generalmente para referirse a estas organizaciones de manera colectiva.

³ SHF fue creada en 2001 como un banco de desarrollo federal respaldado por entera fe y crédito del Gobierno Federal. Su predecesor, FOVI (Fondo de Operación y Financiamiento a la Vivienda) se estableció en 1963 como un fondo fiduciario para canalizar el dinero del Gobierno Federal y las donaciones y los créditos del Banco Mundial para la vivienda. La misión de la SHF es fortalecer el mercado de la vivienda en México generando servicios financieros y mecanismos que faciliten la entrada de nuevos participantes en el mercado y para aumentar el acceso al financiamiento para la vivienda para segmentos carentes de este servicio en el mercado. SHF actúa como un banco de segundo piso y por lo tanto no tiene operaciones al menudeo, pero canaliza fondos a través de intermediarios financieros tales como bancos comerciales, SOFOLES y compañías micro financieras.

trabajadores no afiliados de más bajos ingresos y desarrollar el financiamiento para constructores. Sin embargo las consecuencias de la recesión revelaron que solo las fuerzas del mercado no son capaces de prever las actividades de esas financieras, dando lugar a grandes errores y a una pérdida de confianza en estas instituciones. La pérdida de las Sofoles como una fuente de fondeo ha dejado un vacío significativo en el ámbito de los créditos a los trabajadores no afiliados y a los constructores.

A pesar de estos desafíos constantes, existen bases para construir un mejor sector de vivienda que soporte la economía, cree ciudades más habitables, y sirva a un segmento más amplio de la población además de quienes gozan de una nómina lo suficientemente alta como para comprar viviendas nuevas en el mercado formal. Para hacer esto, el Gobierno Federal y sus organismos asociados cuasi-públicos necesitarán considerar más reformas en las prácticas existentes y experimentar con nuevos esfuerzos a fin de adoptar un desarrollo de vivienda económico y sostenible.

Este documento tiene como objetivo la evaluación del progreso, de los cambios y de los desafíos del sector de la vivienda en México de la última década. En búsqueda de este objetivo, hemos revisado los informes anuales sobre *El Estado Actual de la Vivienda en México* realizados por la Fundación CIDOC con la colaboración y el apoyo de diversas organizaciones públicas y privadas, así como otros informes provenientes del gobierno, la industria y el ámbito académico. Para complementar esta información, en la primavera del 2012 realizamos entrevistas con participantes clave de organismos federales, la industria de la construcción de viviendas, organizaciones no lucrativas, y personal académico con el fin de reunir sus puntos de vista en el progreso alcanzado y los desafíos que siguen vigentes dentro del sector de la vivienda en México (ver Anexo para conocer la lista de los entrevistados). Las perspectivas que surgieron a raíz de este análisis arrojaron una imagen muy consistente de los muchos cambios positivos que han tenido lugar en el mercado de la vivienda durante los últimos ocho años, al igual que de los desafíos que permanecen y que también han surgido a partir de la reciente recesión.

Este estudio se enfoca y se organiza a partir de tres áreas críticas: financiamiento de viviendas, uso de suelo e infraestructura, e infraestructura de información para el mercado de la vivienda. La sección II examina las tendencias y las condiciones del mercado financiero de la vivienda, el cual controla fundamentalmente el mercado de la vivienda. La Sección III considera las tendencias y los desafíos en el área la planeación del uso del suelo y del financiamiento de la infraestructura, los cuales son puntos determinantes y críticos sobre la ubicación, el costo, la viabilidad del mercado y las características de nuevos desarrollos de vivienda. Finalmente, el

informe analiza el progreso en las áreas de información del mercado de vivienda y la infraestructura legal para las operaciones de mercado. El informe concluye con un breve resumen de las áreas clave de interés para el gobierno mexicano recién electo, la manera en que se busca construir sobre los éxitos de los últimos años y enfrentar los desafíos continuos al cumplir con las necesidades del país para tener viviendas adecuadas, económicas y sostenibles.

II. Financiamiento de la vivienda

A principios de los años 2000, el sistema de financiamiento de la vivienda en México estaba aún emergiendo del periodo ensombrecido por la crisis del peso a mediados de los años 90. Al tiempo que los créditos por parte de los organismos cuasi públicos comenzaron a crecer, la necesidad para el financiamiento de viviendas sobrepasó en gran medida la capacidad de estos organismos. El crédito hipotecario fue también casi exclusivamente dirigido a las viviendas recién construidas para los trabajadores afiliados a uno de los fondos de vivienda nacionales. Con el fin de cubrir de la mejor manera las necesidades de vivienda del país, se dividieron tres áreas en donde eran necesarias mejoras en el sistema financiero de vivienda. En primer lugar, existía una clara necesidad de expandir el volumen general de financiamiento disponible para la vivienda, mejorando las operaciones de los fondos para la vivienda del Infonavit y FOVISSSTE que habían sido por mucho tiempo la fuente principal de créditos hipotecarios en México. Sin embargo, también era importante aumentar el involucramiento en el mercado hipotecario de los financieros privados, incluyendo a los bancos, quienes se habían retirado del mercado a finales de los noventas, y las Sofoles, que habían empezado a surgir en el mismo periodo. La creación de la SHF en 2001 que fue diseñada explícitamente para proporcionar apoyo a los bancos, las Sofoles y otras organizaciones financieras y para promover la entrada por parte de nuevos participantes en el mercado, también ha sido un elemento crítico para avanzar en esta meta. En segundo lugar, también existía una necesidad de aumentar las opciones de créditos a lo largo del espectro de ingresos, con una demanda sustancial no alcanzada entre las personas de bajos ingresos tanto afiliados como no afiliados a los fondos de vivienda, pero también con pocas opciones de créditos para las personas con ingresos más altos y no contemplados en los programas crediticios realizados por los fondos de vivienda. Finalmente, también existía una necesidad para desarrollar productos de crédito que apoyaran a la compra y renovación de las viviendas existentes así como a la autoconstrucción. El progreso y los desafíos que se suscitaron durante la última década en cada una de estas áreas se describen a continuación.

A. Tendencias en los Créditos para Vivienda en General

México experimentó aumentos sustanciales en todos los volúmenes de créditos para la vivienda durante la última década, con contribuciones importantes de diversas fuentes. Como se ilustra en la Figura 1, en el año 2000 el número total de créditos estaba solo por encima de los 400,000 con los fondos para la vivienda cuasi públicos, Infonavit y FOVISSSTE considerando más del 60 por ciento del volumen total. Para el 2008, el número total de créditos se había más que triplicado hasta 1.4 millones.⁴ Este crecimiento fue impulsado de forma importante por un ambiente macroeconómico estable, pero también refleja el mejoramiento operativo del Infonavit y el FOVISSSTE, un aumento en la actividad de préstamos por parte del sector privado a través de los bancos y las Sofoles apoyadas por la SHF, y aumentos sustanciales en los programas de subsidio del Gobierno Federal, en particular los realizados por la Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI) (incluyendo el programas Esta es tu Casa) y el Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO) además de otras dependencias apoyadas por la SHF. En conjunto, el número de personas que reciben financiamiento a través de estos esfuerzos federales aumentó de aproximadamente 50,000 en el año 2000 a casi 400,000 en el año 2010. Con este crecimiento, los volúmenes de créditos por parte de los dos fondos para la vivienda crecieron más del doble, por su parte, las aperturas totales bajó aproximadamente un 40 por ciento dado un más rápido crecimiento en otras fuentes de crédito. Los volúmenes generales de financiamiento disminuyeron ligeramente más del 20 por ciento en el despertar de la recesión global en el 2008, evitando un gran declive puesto que Infonavit y FOVISSSTE fueron capaces de mantener sus volúmenes de crédito y aumentaron su participación de financiamientos totales en un 50 por ciento.

Los aumentos en los volúmenes de crédito por parte de Infonavit y FOVISSSTE durante la última década reflejan mejoras sustanciales en la administración de estas organizaciones. Infonavit, en particular, ha experimentado un cambio radical y sustancial en sus operaciones. A partir de hace una década, el alcance del Infonavit estaba limitado por su mala administración institucional, reflejada en altas tasas de créditos con problemas de recuperación (*NPL*) y bajas tasas de cobranza de los trabajadores que ya no estaban en la nómina de compañías participantes.⁵

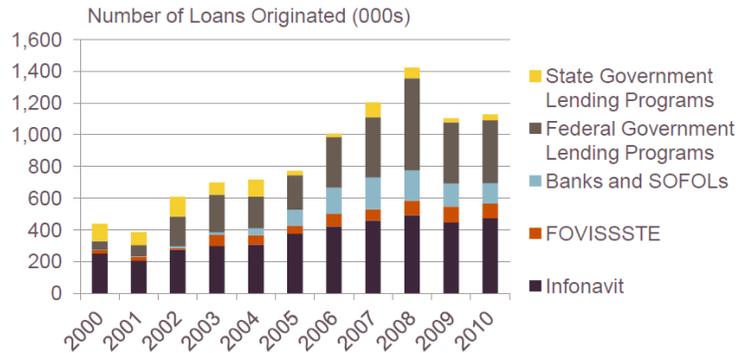
⁴ El aumento en los créditos es de alguna forma sobrevalorado por la superposición de actividades de las instituciones de crédito, incluyendo arreglos de cofinanciamiento entre los fondos para la vivienda y los prestamistas privados y el uso de subsidios federales junto con otros créditos.

⁵ Para una explicación detallada de los cambios institucionales en el Infonavit durante la época de Victor Borrás ver "Escala sin Crecimiento: La Expansión del INFONAVIT en el Mercado Hipotecario Mexicano,"

Figura 1: Tendencias en Volúmenes de Créditos para Vivienda

Número de Créditos Creados (000s)

Figure 1: Trends in Housing Loan Volumes



Notas: Programas de financiamiento del Gobierno Federal incluyendo actividades a través de la SHF, CONAVI y FONHAPO; los programas de financiamiento estatales son actividades a través de OREVIS. Los créditos de "otras instituciones" (incluyendo créditos Piso Firme de SEDESOL) no están incluidos.

Fuentes: Los datos de 2000 – 2009 provienen de *Situación Actual de la Vivienda en México, 2010* (página 107) y los datos del 2010 son de *Situación Actual de la Vivienda en México, 2011*, (página 72)

Sin embargo, por mejorar en gran medida los métodos para la selección de sus derechohabientes, por mantenerse en contacto con los derechohabientes que dejaban su empleo afiliado y por expandir las opciones de convenios para los derechohabientes con problemas financieros, Infonavit fue capaz de reducir los índices de sus créditos con problemas de recuperación de casi el 22 por ciento en el año 2000 a menos del 6 por ciento en el año 2006. Además, la participación de los ingresos totales de las contribuciones de los trabajadores, aumentó de aproximadamente de un tercio a un poco más de la mitad. Un ejemplo de las innovaciones buscadas por Infonavit es el programa de Garantía Infonavit, que ofrece a los derechohabientes una variedad de opciones para disminuir los pagos del crédito en caso de que tengan problemas con sus ingresos, y las empresas ofrecen incentivos para recontratar a los trabajadores con créditos con pagos pendientes. Casi un millón de este tipo de intervenciones ha tenido lugar desde 2009, proporcionando ayuda a cientos de miles de derechohabientes.⁶

Estudio de caso de la Escuela Harvard Kennedy, 2007. Ver también, "El Proceso de Modernización en el INFONAVIT 2001-2009," Eds. María del Carmen Pardo y Ernesto Velasco Sánchez.

⁶ *Situación Actual de la Vivienda en México, 2011*: página 94.

El crecimiento en la capacidad de financiamiento de estas organizaciones cuasi públicas también refleja los grandes pasos avanzados en el desarrollo de un mercado secundario de valores respaldados por hipotecas en México. Durante esta década ambas organizaciones comenzaron a titularizar porciones de su cartera de créditos, permitiéndoles aprovechar los mercados de capitales más amplios para expandir su capacidad de crédito.

En total, estas mejoras han dado lugar a un aumento impresionante en la capacidad de crédito. Entre los años 2001 y 2011, INFONAVIT creó 4.3 millones de créditos; en contraste, solo creó la mitad de esta cantidad desde el momento de su creación en 1972 hasta el año 2000. Mientras que los volúmenes de financiamiento general de FOVISSSTE hoy en día son aproximadamente la mitad de los de Infonavit, quién también experimentó un aumento sustancial en volúmenes de crédito durante la última década, en más de tres veces entre el año 2000 y 2008.

Otro factor que contribuyó al crecimiento en los créditos del Infonavit, y en una menor escala en los de FOVISSSTE, fue la introducción de los programas de cofinanciamiento. Estos programas ayudaron a alcanzar a los derechohabientes con ingresos más altos que no habían sido previamente atendidos por los fondos para la vivienda. Bajo estos programas, una porción de la cantidad total general de créditos para la compra de una casa está fondeada a través de un crédito de Infonavit o FOVISSSTE, con el saldo de los fondos prestados proporcionados a través de un banco o una Sofol. El uso del cofinanciamiento permitió que estos organismos cuasi públicos limitaran la cantidad de recursos destinados a grupos con ingresos más altos al tiempo que se les proporcionaba un camino para acceder al mercado hipotecario. Estos programas también fueron determinantes al atraer a instituciones financieras privadas de regreso al mercado hipotecario.

En el año 2001, solo un poco más de 1,000 hipotecas se originaron por parte de instituciones financieras privadas. Para el año 2003, este volumen había aumentado a aproximadamente 17,000 créditos, sin embargo esta seguía siendo solo una pequeña cantidad comparada con los créditos otorgados a través del Infonavit y el FOVISSSTE. Los programas de cofinanciamiento iniciaron en el año 2004 con pocos miles de créditos, pero para 2008 más de 122,000 viviendas habían sido adquiridas a través de programas de cofinanciamiento.⁷ Para entonces el volumen total de los créditos por parte de los bancos y las Sofoles habían alcanzado los 200,000 créditos.

⁷ *Situación Actual de la Vivienda en México 2010*: página 112.

Sin embargo, con el inicio de la recesión, Infonavit dio mayor prioridad a los créditos destinados a los trabajadores de bajos ingresos e hizo un recorte en la cantidad de fondos reservados para los programas de cofinanciamiento. Como resultado, la participación de los créditos bancarios cofinanciados disminuyó del 50 por ciento en 2008 al 23 por ciento en el 2011⁸. Aun así, las aperturas a través de los bancos habían permanecido muy altas porque los bancos no experimentaron aumentos sustanciales en las tasas de morosidad y, por lo tanto, tenían menos alteraciones en sus créditos hipotecarios que las Sofoles (según se menciona más adelante)⁹. Después de alcanzar un pico de más de 100,000 créditos en 2009, las aperturas bancarias solo cayeron a aproximadamente 87,000 en el 2010, y han estado retomando terreno desde entonces¹⁰.

El reingreso de los bancos implicó un desarrollo importante en el mercado hipotecario, al igual que el surgimiento de las Sofoles como una fuente significativa de financiamiento. La SHF había promovido cuidadosamente el desarrollo de las Sofoles durante algún tiempo como un nuevo medio de brindar recursos privados de fondeo al mercado de la vivienda, ayudando a expandir los volúmenes de créditos y a extender el financiamiento a la gran parte de los trabajadores no afiliados a los fondos para la vivienda. En un principio, la SHF canalizó el fondeo del Gobierno Federal y el Banco Mundial a estas compañías, pero durante los años 2000, la SHF proporcionó seguros hipotecarios y garantías de pago oportuno para respaldar la emisión de valores hipotecarios por parte de las Sofoles como un medio de "proveer al mercado". Como resultado de estos esfuerzos, el volumen de bonos respaldados por hipotecas creció rápidamente: en 2003 se emitieron un total de más de \$500 millones de pesos en bonos respaldados por hipotecas (BORHIs); para 2007 se habían alcanzado más de \$22 mil millones de pesos.

Después de haber desarrollado un buen registro de seguimiento por los créditos originados a través de las Sofoles, a principios del 2008, la SHF emprendió su transición ampliamente planeada sin el apoyo directo para el mercado secundario. Con la expectativa de que el mercado privado impondría una disciplina financiera en las Sofoles, el gobierno mexicano mantuvo una sutil supervisión normativa en

⁸ *Situación Actual de la Vivienda en México 2010*: página 70. Esta medida de actividad de cofinanciamiento no incluye el producto total de Infonavit, los créditos originados y administrados por Infonavit pero sin una porción del crédito adquirido por otra institución financiera (ver *Situación Actual de la Vivienda en México, 2009*, página 124 para una descripción de este producto)

⁹ *Panorama de Bienes Raíces: México*, Investigación BBVA, Enero 2012; página 13.

¹⁰ *Situación Actual de la Vivienda en México 2010*: página 106; *Situación Actual de la Vivienda en México 2011*: página 72; *Flash de Bienes Raíces México*, Investigación BBVA, 13 de junio de 2012: página 3.

estas organizaciones. Sin embargo, como se reflejan tendencias, es evidente en los mercados financieros globales que las Sofoles asumieron riesgos excesivos tanto en financiamiento para la construcción como en créditos hipotecarios, y de manera subsecuente cuando la recesión se arraigaba, comenzaron a experimentar altos índices de pérdida con varias Sofoles hacia la bancarrota. De hecho, sin capital disponible para las Sofoles y tasas altas de créditos con problemas de recuperación en sus carteras, la industria de las Sofoles básicamente colapsó y será difícil de recuperar.

En este punto no es claro que tan significativo será el papel que asumirán las Sofoles en el mercado hipotecario en los siguientes años, siendo la SHF de nuevo su fuente primaria de fondeo. Si las Sofoles van a ganar la confianza del capital privado, deberán sujetarse a estándares de capital más altos y a una supervisión regulatoria. De acuerdo a lo mencionado en *La Situación Actual de la Vivienda en México 2010*, aunque la expansión de los créditos de las Sofoles antes de la recesión era prometedora, no es claro si será o no posible poner al día este modelo de negocios para que sea una fuente viable y significativa de créditos en el futuro, en particular para segmentos de menores ingresos de la población no afiliada a Infonavit o a FOVISSSTE. Aunque los bancos parecen tener la voluntad de dar créditos para vivienda en los quintiles de altos ingresos,¹¹ las personas con ingresos bajos o moderados no afiliados tendrán dificultad para obtener hipotecas ahora que los créditos a través de las Sofoles han esencialmente finalizado. Un remedio potencial es que el Gobierno Federal proporcione una garantía para créditos bancarios para que las personas con ingresos más bajos sean colocadas dentro de este segmento del mercado y se desarrolle una comprensión de los verdaderos riesgos relacionados con estos créditos. Las Sofoles también se han convertido en una fuente importante de desarrollo y financiamiento para la construcción dentro del medio de los constructores, dejando un hueco en un segmento importante del mercado en donde los bancos se han visto renuentes a dar crédito.

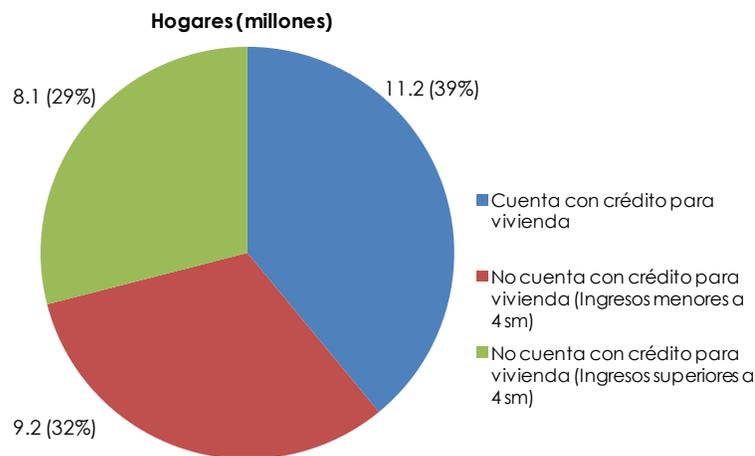
B. El Desafío de Cumplir con las Necesidades Financieras para las Personas de Todos los Ingresos

Además de expandir el volumen general de créditos, existe una necesidad clara de que el sistema financiero hipotecario incluya a un rango más amplio de personas según su ingreso, tanto entre las personas afiliadas al Infonavit y al FOVISSSTE como entre los trabajadores no afiliados a estos fondos para la vivienda. Entre las 28.5

¹¹ *Panorama de las Bienes Raíces México*, BBVA Bancomer, enero de 2012: página 24.

unidades de vivienda ocupadas a nivel nacional en 2010, 17.3 millones, o casi el 60 por ciento, fueron adquiridas sin el uso de financiamiento (Figura 2). Una ligera mayoría de estas personas, sin un crédito para la vivienda (9.2 millones), ganaba menos de cuatro veces el salario mínimo, lo que es tomado generalmente como el límite para el nivel de ingreso, por debajo del cual es difícil adquirir una casa en el mercado formal sin prestaciones o subsidios. Aun así, 8.1 millones ganaba más de este límite, con una cuarta parte de este grupo incluido en los dos deciles de ingreso más alto, lo que sugiere que una falta de acceso al financiamiento hipotecario también es evidente entre los grupos de ingresos más altos.

Figura 2: Porción de los Mexicanos con un Crédito para Vivienda en 2010.



Fuente: Panorama de la Bienes Raíces México, BBVA Bancomer, enero de 2012

México sigue enfrentando un desafío significativo para desarrollar una fuente de financiamiento para la vivienda para las personas con ingreso bajo a moderado que no cuentan con una afiliación al Infonavit o al FOVISSSTE. Aunque posibilidad de mejora en los derechohabientes que reciben apoyo de estas organizaciones, las personas que se quedan fuera del sistema de pensión tienen muchas menos opciones de créditos. De los 17.3 millones de personas que no cuentan con crédito para vivienda desde el 2010, difícilmente dos terceras partes (o 11.4 millones) no tenían una afiliación con estas organizaciones. Estas personas deben recurrir ya sea a financieras privadas (bancos, Sofoles o compañías micro financieras) o a otros programas de subsidio gubernamental. A este respecto, la caída de las Sofoles en los últimos años es significativa. Este canal de financiamiento mantuvo la promesa de expandir oportunidades para las personas con un nivel de ingreso moderado para que obtuvieran hipotecas, pero ahora parece ser improbable que esto pueda suceder en un futuro cercano. Los bancos han surgido como una fuente consistente

de créditos para la vivienda, pero estos se enfocan en los puntos más altos de la distribución de ingresos.¹²

Dada la importancia del Infonavit y del FOVISSSTE en el mercado hipotecario, las personas afiliadas con éstos tienen una mayor oportunidad de obtener financiamiento. Los trabajadores pertenecientes al sector formal afiliados con una de estas organizaciones han estado aumentando, aunque una gran parte de personas continúan fuera de este sistema. Un estimado indica que en 2010 los trabajadores no afiliados al sistema de seguridad social, lo que los hace inelegibles para solicitar créditos a través de estas organizaciones, era del 55 por ciento, lo que implicaba una mejoría en comparación con el 64 por ciento existente en el año 2000, pero la mayoría de los trabajadores siguen quedando fuera del sistema.¹³ Sin embargo, ya que las viviendas con frecuencia tienen más de un trabajador, el número de trabajadores que no tienen afiliación con estas organizaciones es menor, el mismo estimado indica que aproximadamente el 60 por ciento de las viviendas tienen por lo menos un miembro con una afiliación en el sistema fondos de vivienda.

Aunque los trabajadores que están cubiertos por el Infonavit y el FOVISSSTE tienen un amplio rango de ingresos, ambas organizaciones se han enfocado tradicionalmente en primer lugar en los créditos para los trabajadores de bajos salarios que aun así cuentan con un ingreso suficiente como para poder adquirir casa nueva dentro del mercado formal. Los trabajadores que no obtuvieron servicio por parte de estos organismos incluyen a los muchos trabajadores con salarios muy bajos que no pudieron adquirir una casa nueva de manera formal, y a los trabajadores afiliados con altos ingresos que fueron desalentados para participar por los límites de los valores de las casas que podían ser financiadas a través de los programas existentes de financiamiento.

Durante la última década Infonavit coordinó esfuerzos con el fin de aumentar el rango de sus programas de financiamiento, tanto utilizando subsidios federales para la vivienda de bajo costo, como expandiendo el financiamiento para trabajadores de ingresos más altos a través de esfuerzos de cofinanciamiento para viviendas de alto costo. Sin embargo, existen todavía vacíos sustanciales en los rangos de ingresos que puede alcanzar esta organización. Dados los desafíos para desarrollar viviendas nuevas asequibles para aquellos que ganan menos de dos veces el salario mínimo, en 2006 se concentró a la mayoría de los trabajadores afiliados en

¹² *Panorama de los Bienes Raíces en México*, BBVA Bancomer, enero de 2012: página 26.

¹³ *Panorama de los Bienes Raíces en México*, BBVA Bancomer, enero de 2012: página 24.

estratos diferentes de ingresos menores que aun no habían obtenido un crédito Infonavit: 43 por ciento ganaba menos de 2 salarios mínimos, 35 por ciento ganaba entre dos y cuatro, 12 por ciento entre cuatro y siete, y 10 por ciento ganaba más de siete salarios mínimos. Dada la participación sustancial de los trabajadores afiliados a Infonavit con ingresos menores que aun no han obtenido un crédito, el organismo continua enfocando sus esfuerzos principalmente en las viviendas de bajo costo dentro del espectro de ingresos. En 2011, el 63 por ciento de todas las hipotecas del Infonavit fueron emitidas para los trabajadores que ganaban menos de cuatro salarios mínimos, el 20 por ciento de estos créditos incluyeron un subsidio federal.¹⁴

C. Expandir los Créditos para Cubrir una Variedad de Necesidades de la Vivienda

Un desafío final para el sistema financiero de la vivienda en México es expandir el rango de programas de financiamiento para apoyar las actividades además de las que implican la adquisición de una casa nueva. Hace una década la gran mayoría de los créditos estaban destinados a la adquisición de viviendas nuevas, y todavía había una gran necesidad de financiamiento para apoyar los esfuerzos de quienes no reciben ayuda, que es la fuente primaria de vivienda para la mayoría de las personas con ingreso muy bajo, incluyendo el financiamiento para adquirir lotes con servicios, desarrollar viviendas o fondos para renovar las casas existentes. El financiamiento para la adquisición de viviendas existentes en el sector formal también era difícil de conseguir, a pesar del hecho de que este capital de vivienda está con frecuencia bien ubicado en áreas urbanas desarrolladas y se presenta en un amplio rango de tamaños y calidades para cumplir con las necesidades y los presupuestos de las personas. En los últimos años se han visto avances dentro de las opciones de crédito en la mayoría de estas áreas, aunque un aspecto de financiamiento para la vivienda que permanece totalmente sin desarrollarse es el de financiamiento para el alquiler de viviendas, el cual continúa dificultando el desarrollo de un mercado de arrendamiento más grande.

El aumento en los créditos para abordar un mayor rango de necesidades de vivienda ha sido más notorio en los créditos para comprar una vivienda existente, el cual evidencia muy pocos créditos al principio de la última década, pero justifica uno de cada tres créditos en la última mitad de la década y casi dos de cada cinco créditos en 2009.¹⁵ Ya que las viviendas existentes se caracterizan por un rango más amplio de características y ubicaciones, la apertura de este mercado ofrece grandes beneficios tanto para quienes buscan una casa así como para los

¹⁴ Informe Anual de Actividades, Infonavit, 2011: página 7

¹⁵ *Situación Actual de la Vivienda en México 2010*: página 113

propietarios que buscan aprovechar la riqueza acumulada en su vivienda vendiéndola. No obstante, los créditos para viviendas existentes representan una porción mucho menor del mercado del que podría esperarse dado que el número de casas nuevas construidas cada año, es únicamente una pequeña fracción de la cantidad total de viviendas que hay en el país.

Una de las dificultades para alcanzar a los segmentos de más bajos ingresos de la sociedad mexicana a través del sistema financiero de viviendas, es la dificultad para construir viviendas asequibles en el sector formal para quienes ganan entre dos y cuatro salarios mínimos sin el beneficio de los subsidios. Dado el costo de proporcionar vivienda a través del sector formal, el único medio razonable para proporcionar apoyo financiero ante las necesidades de vivienda de todas las personas con ingresos menores a este nivel, es impulsar la producción social de vivienda a través de la construcción de viviendas nuevas por su mismo medio o de mejoras a las viviendas existentes.

Hasta hace poco tiempo, existían pocas opciones para que los trabajadores afiliados aprovecharan los recursos de los fondos para la vivienda para renovar sus viviendas. Sin embargo, recientemente Infonavit aumentó sus créditos para realizar mejoras por medio del programa *Renueva tu hogar*, en donde los trabajadores afiliados pueden usar sus ahorros acumulados en el fondo de vivienda, como un crédito colateral a corto plazo de otras compañías externas de financiamiento que se utiliza para financiar la renovación de viviendas. Se ha comprobado que éste es un programa muy popular y excede el volumen objetivo de créditos manteniendo la promesa de ser un medio para que el Infonavit brinde un mejor servicio a un rango más amplio de trabajadores.

La mayor parte del financiamiento para la construcción de la vivienda propia y para la renovación de la vivienda se da por medio de programas de subsidio ofrecidos por CONAVI, FONHAPO o SHF, los cuales combinan apoyo financiero con asistencia técnica para el proceso de producción. Sin embargo, la escala de estos esfuerzos se ha quedado corta ante la necesidad. Las microfinancieras son las que tienen más posibilidades en este segmento de mercado, y la SHF está desarrollando programas para apoyar los créditos a través de estos canales para la vivienda. Se estima que la SHF ha emitido 200,000 microcréditos para la vivienda, y en 2011 ha colocado \$600 millones de pesos para financiar la remodelación de viviendas y \$50 millones de pesos para financiar la construcción de viviendas propias.¹⁶

¹⁶ *Situación Actual de la Vivienda en México 2011*: página 76.

No obstante, este volumen de actividad es poca en relación con los millones de personas de bajo ingreso que se podrían beneficiar de estos esfuerzos. De hecho, existen 9.04 millones de viviendas hacinadas o que necesitan repararse o renovarse.¹⁷ Además, también se estima que el país necesita aproximadamente 500,000 nuevas unidades al año para cubrir el crecimiento.¹⁸ Estas limitantes están compuestas por el hecho de que solo una pequeña mayoría de trabajadores mexicanos son capaces de tener acceso a créditos para vivienda a través de la afiliación que tienen por sus empleos, ya sea con INFONAVIT o con FOVISSSTE. Aunque esto es una limitación, también es una oportunidad. Si el riesgo se mide y se maneja adecuadamente, habrá oportunidades de mercado considerables para las instituciones financieras dentro de los segmentos de mercado no afiliados. Existe un reto clave para diseñar estructuras de mercado que impulsen el acceso al crédito a los millones de trabajadores no afiliados para adquirir, construir o remodelar viviendas.

Otro impacto significativo del fracaso de las Sofoles ha sido una disminución en la oferta de créditos para la adquisición y el desarrollo de suelo. Las Sofoles se han convertido en una fuente clave de estos créditos puesto que los bancos han evitado este nicho de mercado. Con las Sofoles dejando de ser una fuente para estos créditos, los constructores pequeños y medianos sin acceso a mercados de capital más amplios tendrán dificultades para el financiamiento de esta etapa del proceso de desarrollo. Son necesarios algunos medios para aumentar el financiamiento para la adquisición de tierra y la para la fase de construcción a fin de asegurar una oferta adecuada para la producción de viviendas nuevas y para mantener los costos de desarrollo a un nivel razonable.

Un área en la que no se ha visto ningún progreso en la última década es en el desarrollo de financiamiento para las viviendas en renta. Dados los retos para adquisición que enfrentan las personas con bajos ingresos, el desarrollo de un mercado más grande y formal para renta de viviendas aumentaría las opciones de vivienda para los mexicanos, en particular para las personas más jóvenes y con más movilidad. El sector de renta sigue siendo extremadamente pequeño, solo aproximadamente el 14 por ciento de las personas alquilan su vivienda. Existen diferentes obstáculos que dificultan el desarrollo del sector formal de arrendamiento, incluyendo el grado de protecciones legales de los propietarios. Sin embargo, dados los beneficios potenciales de un mercado de arrendamiento en buen funcionamiento, los esfuerzos relacionados por el sector público, incluyendo

¹⁷ *Situación Actual de la Vivienda en México 2011*: página 42.

¹⁸ *Situación Actual de la Vivienda en México 2011*: página 37.

los esfuerzos para aumentar el financiamiento para estos desarrollos, se pueden garantizar.

III. Planeación y Financiamiento del Uso de Suelo e Infraestructura

Es necesario que exista una mejora en la planeación del uso del suelo y de la infraestructura con el fin de asegurar que la vivienda cuente con los servicios adecuados para sus ocupantes, al igual que a la comunidad, la economía y el medio ambiente. Existe una necesidad de planeamiento del uso de suelo e infraestructura con el fin de asegurar que las viviendas existentes tengan acceso a agua, drenaje y electricidad, al igual que a instalaciones públicas tales como escuelas y transporte, y que a largo plazo, las viviendas nuevas se encuentren bien ubicadas con respecto a las posibilidades de empleo y la accesibilidad.

México ha enfrentado durante largo tiempo preocupaciones relacionadas con el planeamiento y financiamiento del suelo y la infraestructura, que ha creado incertidumbre y complicaciones en el proceso de desarrollo, lo cual ha funcionado en contra de la planeación a largo plazo para adaptarse al nuevo crecimiento, y ha dificultado que el gobierno regule la creación de asentamientos informales y que mejore los que ya existen. Por ejemplo, el financiamiento limitado y las variaciones que existen en los requisitos estatales para los servicios urbanos, y en la responsabilidad para el planeamiento y el suministro los mismos entre las entidades gubernamentales dan como resultado una provisión desigual de los servicios.

De acuerdo a lo observado tanto en las entrevistas realizadas por el Joint Center como en las publicaciones de *La Situación Actual de la Vivienda en México*, aún y cuando se ha logrado cierto progreso, la mayoría de estos desafíos continúan vigentes, lo que incluye una falta de coordinación en los niveles de gobierno, una deficiencia de capacidad técnica a nivel municipal; un faltante y un alto costo de financiamiento en suelo e infraestructura. Con una falta de suficiente financiamiento federal para infraestructura, los gobiernos municipales también se mostraron renuentes a planear o a dar cabida al crecimiento de estos desarrollos cuando se dieron cuenta del costo de dar apoyo a nuevas viviendas lo que excedía los ingresos públicos. El planeamiento a largo plazo también se vio obstaculizado a nivel municipal por el término de tres años en el cargo de los servidores públicos, dando lugar a horizontes políticos a corto plazo y a cambios sustanciales en el personal. Estos plazos no renovables de tres años para los presidentes municipales han hecho más difícil lograr una política estable y marcos de planeamiento para el desarrollo del suelo, de la infraestructura y de la disposición de servicios municipales.

Durante la última década se ha reconocido en gran medida el impacto de un planeamiento débil y del financiamiento limitado de la infraestructura al producir altos niveles de crecimiento descontrolado en los patrones de desarrollo urbano en México. Según está documentado en la SEDESOL, el grado de crecimiento descontrolado durante las últimas décadas ha sido enorme: entre 1980 y 2010 la población urbana en México se duplicó, pero al mismo tiempo la huella urbana creció siete veces.¹⁹

Dichos patrones de desarrollo disperso tienen consecuencias negativas en diversas dimensiones. Para empezar, el crecimiento descontrolado aumenta sustancialmente el costo para desarrollar infraestructura para el sistema de transporte, la distribución de agua y electricidad y para el tratamiento de aguas residuales. En un sistema que se ha utilizado al máximo para tratar de cubrir las demandas de infraestructura en crecimiento del país, son esenciales los patrones de fomento de desarrollo más efectivos. El desarrollo que se localiza más allá de los límites urbanos a las áreas más apartadas, puede también elevar los valores del suelo en las zonas entre los límites de la ciudad y estos desarrollos, y más adelante elevar los costos de desarrollo. El crecimiento descontrolado también tiene impactos ambientales sustanciales, no solo por el aumento en los volúmenes y costos de desplazamiento, y la producción de gases de efecto invernadero correspondiente, sino también a través del desarrollo en tierras agrícolas, bosques, en áreas de riesgo o ambientalmente sensibles. Por último, las áreas residenciales remotas ofrecen menos oportunidades de empleo y se alteran los lazos sociales en el centro urbano, perjudicando la calidad de vida de los habitantes.

Viviendas Informales y Asentamientos Irregulares

Existen una serie de factores complejos que han acelerado el crecimiento descontrolado en México, pero un factor importante es la necesidad constante de que las personas de bajos ingresos puedan adquirir vivienda. En el 2008, CONAFOVI estimó que los mexicanos que ganaban menos de tres veces al salario mínimo requerían más de la mitad de las 82,800 hectáreas de tierra necesaria para dar lugar a la expansión de viviendas durante el periodo de 2007 a 2012.²⁰ Con una vivienda formal (que se produce y se vende a través del sector comercial) que generalmente es incapaz de producir viviendas accesibles para estos niveles de

¹⁹ *La Expansión de las Ciudades 1980-2010*, SEDESOL, 2011, Página 6.

²⁰ *Situación Actual de la Vivienda en México 2008*: página 89.

ingreso, la búsqueda de opciones asequibles empuja a muchas de estas personas a los asentamientos informales en los límites urbanos y más allá. De hecho, el Censo 2010, reveló que una tercera parte de las viviendas fueron construidas por el propietario actual y más del 60 por ciento fueron hechas fuera del sector formal.²¹ No obstante algunas de estas viviendas fueron construidas en tierras por propietarios con títulos y sin limitaciones, en muchos casos el desarrollo fue irregular sin un intercambio legal de propiedad de la tierra. Aún y cuando se tenga un título formal, el terreno puede no contar con todos los servicios. No obstante, un poco más de la mitad de las viviendas que no tienen título cuentan con los servicios de agua y drenaje en la vivienda, también es cierto que solo aproximadamente tres cuartas partes de las casas que tienen título cuentan con estos servicios.²² Por lo tanto, en muchos aspectos la distinción entre la vivienda formal e informal es en realidad muy difusa, tener un título de propiedad no asegura contar con los servicios urbanos adecuados, mientras que muchas viviendas que no tienen un título tienen estos servicios y pueden incluso hasta pagar predial.

Un análisis de los costos y beneficios de las viviendas informales en ocho ciudades mexicanas realizada por SEDESOL, ha documentado los avances de las viviendas informales al proporcionar a personas con ingresos menores lotes más grandes a costos menores y con frecuencia en ubicaciones más accesibles que las que pudieran obtener en el sector formal.²³ De hecho, este estudio demostró que los costos iniciales de la adquisición de viviendas informales estaban en el orden de cinco a ocho veces menos que la vivienda formal.²⁴ En parte, esta diferencia refleja la naturaleza más modesta de la vivienda informal, en donde los residentes tienden a hacer inversiones con el tiempo para mejorar y agrandar sus casas en lugar de comprar una casa terminada por completo. Sin embargo, hasta cierto punto también refleja la contribución de los costos de registro oficial y de transferencia de propiedad a un nuevo propietario al igual que los costos de los servicios urbanos.

Los propietarios de tierra pueden también tener incentivos para evitar la regularización de los asentamientos informales existentes debido a la naturaleza compleja de este proceso y a los costos que esto implica. Dada la fortaleza de estos incentivos y la necesidad para las opciones de vivienda asequible, no es de

²¹ *Situación Actual de la Vivienda en México 2011*: página 30.

²² *Situación Actual de la Vivienda en México 2010*: página 124.

²³ *Mercado Formal e Informal de Suelo: Análisis de Ocho Ciudades*, Roberto Eibenschutz Hartman y Pablo Benillure. Junio 2009

²⁴ Eibenschutz y Benillure, 2007: página 205.

sorprender que los asentamientos irregulares obtengan la aprobación tácita de los políticos locales.²⁵ En resumen, en medio de una confusión de impuestos y evaluaciones de propiedad, reglamentos de construcción y de uso de suelo, con frecuencia es demasiado fácil y más barato evitar las prolongadas transacciones burocráticas y construir viviendas en tierras irregulares.²⁶

Aun así, canalizar la producción de más viviendas a través del sector formal es importante para abordar la naturaleza del crecimiento desmedido del desarrollo urbano en México. Los asentamientos informales pueden estar ubicados en lugares pobres, ocupar áreas que impliquen riesgos a la seguridad, que sean ambientalmente sensibles o que tengan conexiones inadecuadas con los servicios municipales. En muchas de las viviendas ubicadas en estos asentamientos que no tienen títulos sin limitaciones, los propietarios pueden tener menos incentivos para invertir en mejoras que duren más tiempo y pueden tener también mayores limitantes en su capacidad para tener acceso a un crédito para renovar sus viviendas. De hecho, un estudio del 2010 realizado por la SHF en conjunto con el Banco Mundial, reveló que entre las personas con ingresos más bajos a seis veces el salario mínimo, los que poseían una escritura invirtieron 28 por ciento más en sus casas en comparación con los que no contaban con una escritura; además, era más probable que sus inversiones aumentaran la longevidad de sus casas.²⁷ Sin embargo, el mismo estudio también mostró que aproximadamente el 10 por ciento de quienes tienen y de quienes no tienen una escritura han usado un financiamiento para invertir en sus casas, lo que refleja la falta de opciones de financiamiento para las personas con ingresos más bajos en general para obtener apoyo para renovar sus viviendas. De manera importante, al tener una porción significativa de las viviendas en tierras irregulares se ve afectada la recaudación de los impuestos prediales, limitando la capacidad de los gobiernos locales para conseguir inversiones para la infraestructura adecuada.

El aumento de la porción de viviendas nuevas construidas en tierras regulares implica el fortalecimiento del control legal sobre el uso de suelo para impedir el desarrollo irregular, identificando las áreas con suelo adecuado para el desarrollo dentro de los límites urbanos y aumentando el apoyo financiero para la producción de viviendas sociales en áreas planificadas. En la última década se han visto

²⁵ Eibenschutz y Benillure, 2007: página 64.

²⁶ "The Demand for Land Regularisation: Theory and Evidence from Tijuana, México," (La Demanda para la Regularización de la Tierra: Teoría y Evidencia de Tijuana, México) *Estudios Urbanos* 49(2):271-288, 2012, Paavo Monkkonen.

²⁷ *Situación Actual de la Vivienda en México 2011*: páginas 83-84.

iniciativas significativas en cada una de estas áreas. Como se hablará más adelante, ha habido esfuerzos sustanciales para mejorar la amplitud y accesibilidad de la información oficial sobre la propiedad de la tierra, mismo que es un paso fundamental para fortalecer el control sobre los mercados de la tierra. SEDESOL también ha tomado la dirección sobre los esfuerzos para regularizar los desarrollos existentes y para canalizar el nuevo desarrollo en áreas adecuadas como parte del programa Habitat que comenzó en el año 2003, el cual da subsidio a la infraestructura y al título de tierra para viviendas nuevas y existentes. De 2003 a 2009 proporcionó 3,062 hectáreas de tierra para la vivienda y desarrollo urbano, suministrando 8,240 lotes de tierra con infraestructura básica y regularizó y registró más de 16,000 títulos de tierra.²⁸ SEDESOL también se ha comprometido en el desarrollo de los terrenos urbanizables como otro medio de canalizar el desarrollo de las ubicaciones adecuadas.²⁹ Otro ejemplo es el Programa para la Autoproducción de Vivienda Asistida desarrollado por la SHF, cuyo objetivo es promover las viviendas autoconstruidas con títulos de propiedad, canalizando el micro financiamiento así como la asistencia técnica a través de constructores de viviendas accesibles registrados y organismos no gubernamentales para personas de bajos ingresos. La SHF también está proporcionando apoyo sustancial a las microfinancieras como un medio para aumentar la disponibilidad de créditos para personas con bajos ingresos que buscan apoyo para proyectos de renovación de sus viviendas.

Sin embargo, existen restricciones importantes para estos esfuerzos. El programa Habitat tiene un tope de \$5 mil millones de pesos en financiamiento federal por proyecto, los gobiernos estatales y municipales, faltos de dinero, requerían coincidir con la contribución federal.³⁰ En el 2011, la SHF planeó proporcionar 50 mil millones de pesos para el Programa de Autoproducción Asistida, cantidad que es pequeña en comparación con la escala de demanda potencial.³¹ No obstante el apoyo de la SHF para el micro financiamiento fue más sustancial con 600 mil millones de pesos, a partir del 2011 había dado apoyo aproximadamente con 200,000 créditos de micro financiamiento para vivienda, esto es todavía solo una fracción de la escala potencial de este mercado.³²

²⁸ *Situación Actual de la Vivienda en México 2010*: página 96.

²⁹ *Situación Actual de la Vivienda en México 2010*: página 95.

³⁰ *Situación Actual de la Vivienda en México 2010*: página 96.

³¹ *Situación Actual de la Vivienda en México 2011*: página 76-77.

³² *Situación Actual de la Vivienda en México 2011*: página 77.

Además de los esfuerzos para promover el nuevo desarrollo en tierras regularizadas, existe también un trabajo sustancial pendiente en las viviendas existentes sin título de propiedad que necesitan regularizarse y conectarse a las redes existentes de servicios urbanos. Existen esfuerzos previamente establecidos para regularizar las viviendas existentes. Desde 1972 a 2007 Corett regularizó un estimado de 2.2 millones de lotes.³³ Estos esfuerzos también aumentaron en años subsecuentes, en el 2008 con el Apoyo para el Programa para Regularización de los Asentamientos Humanos (PASGRAH) se reafirmó el compromiso del gobierno mexicano para regularizar un vasto número de viviendas con títulos de propiedad ambiguos. De 2008 a 2009 Corett y SEDESOL colaboraron y designaron 500 mil millones de pesos en subsidios para las personas de bajos ingresos para sufragar los costos de la regularización.³⁴ Sin embargo, los retos siguen siendo significativos: Corett ha estimado que 90,000 lotes se dividen de manera ilegal cada año, mientras que los datos del censo indican que a partir del 2008 un estimado de 37 por ciento de viviendas ocupadas por sus propietarios no contaban con escritura de propiedad, dando un total de 6.9 millones de viviendas.³⁵

Recientemente, el medio más efectivo para reducir los desarrollos irregulares es proporcionar alternativas viables a los asentamientos informales para lograr contar con viviendas que estén razonablemente bien ubicadas con respecto a los empleos. A menos que esto se realice, los ciudadanos continuarán ocupando tierras no aptas y vivirán por largos periodos de tiempo en viviendas de baja calidad y con malos servicios, esperando una regularización futura y un consecuente aumento en el costo de la infraestructura.

El Crecimiento Descontrolado y el Sector de Vivienda Formal

No es únicamente la vivienda informal la responsable por la naturaleza del crecimiento descontrolado del desarrollo de la vivienda en México, también la producción de la vivienda en el sector formal ha contribuido a crear estos patrones de crecimiento urbano. Los constructores producen viviendas en tierras económicas ubicadas en el límite urbano, con una gran demanda de viviendas nuevas para los trabajadores con ingresos modestos, con una administración de tierra pública local,

³³ *Situación Actual de la Vivienda en México 2008*: páginas 88-89.

³⁴ *Situación Actual de la Vivienda en México 2008*: página 89; y www.sedesol.gob.mx.

³⁵ *Situación Actual de la Vivienda en México 2008*: página 86; y *Situación Actual de la Vivienda en México 2010*: página 124.

accesible y con servicios muy limitada. La mayor parte de estas tierras son de propiedad comunal ó ejidal y requieren de un proceso complejo y de tiempo para transferir la propiedad para desarrollarla, los constructores con frecuencia van más allá de los límites urbanos para encontrar grandes extensiones de tierra a un precio que puede dar lugar al desarrollo de viviendas nuevas para trabajadores de ingresos modestos, en tierras con menos complicaciones y costos adecuados para ser adquiridas.

Más allá de las cuestiones relacionadas con la disponibilidad de la tierra y los costos de desarrollo, la contribución de la producción de vivienda formal para el crecimiento desmedido también refleja los incentivos inherentes dentro del sistema de financiamiento para la vivienda. En un intento por ayudar al mayor número de trabajadores, Infonavit y FOVISSSTE han establecido metas de financiamiento que exigen que las personas de más bajos ingresos reciban una gran cantidad de créditos. Con está gran cantidad de financiamiento hipotecario canalizado a través de estos organismos, los constructores tienen más incentivos para construir viviendas enfocadas a las personas con más bajos ingresos. El reto para los constructores es encontrar ubicaciones en donde sea posible producir viviendas formales a precios económicos en estos niveles de ingreso, en donde por lo general significa construir en ubicaciones alejadas de los centros urbanos.

Al reflejar los retos de vivir tan lejos de los centros urbanos, se ha encontrado que grandes cantidades de estas viviendas creadas a través del sector formal siguen desocupadas. Un estudio del Infonavit en 2010 estimó que dos de cada diez viviendas compradas con financiamiento del organismo se encontraban desocupadas. Este mismo estudio reveló que casi una tercera parte de los encuestados que habían abandonado sus casas lo habían hecho porque estaban muy lejos de la escuela, el trabajo o la familia.³⁶ Los trabajadores pueden estar motivados a comprar estas casas alejadas si consideran que son su mejor opción para ejercer su derecho de obtener una hipoteca a través del Infonavit o el FOVISSSTE. Posiblemente, con una variedad más amplia de opciones de crédito, incluyendo los de autoconstrucción o renovación de viviendas existentes, es probable que se reduzca la necesidad de que los trabajadores se sientan presionados a comprar una nueva vivienda incluso en una ubicación poco conveniente. Sin embargo, es probable que necesiten un subsidio adicional para hacerlo porque los valores de la tierra, y por lo tanto los costos para la vivienda son repentinamente más altos en asentamientos existentes con una mejor ubicación.

³⁶ Estado de las Ciudades de México 2011: página 51

Infonavit también ha trabajado por comprender la naturaleza del problema de las viviendas abandonadas con el fin de reingresarlas al mercado, reformando en primer lugar sus programas de financiamiento para reducir la incidencia del abandono. Estos son esfuerzos importantes enfocados para reutilizar las viviendas abandonadas, la infraestructura de la comunidad y para mejorar los principios de la planeación del suelo.

El Papel del Planeamiento Municipal y de la Disposición de la Infraestructura

Un factor común que resalta dentro de estas tendencias tanto en el sector formal como en el informal, es la falta de planeamiento efectivo del suelo, la supervisión de la normatividad y el financiamiento para la infraestructura a nivel municipal. Existe una gran necesidad de que los planes urbanos identifiquen las áreas adecuadas para este desarrollo y para el financiamiento público de la infraestructura necesaria, en un rango de productos de crédito a través del Infonavit y el FOVISSSTE que proporcionen a los trabajadores afiliados, amplias opciones en los mercados de viviendas existentes y de viviendas nuevas, y para el apoyo técnico y financiero de la producción social de viviendas. Si no se considera este punto, tanto la producción formal como la informal de viviendas será llevada al límite urbano y más allá, aumentando el costo de los servicios públicos, dejando a las familias mexicanas a distancias muy alejadas de sus trabajos y de sus redes sociales, y deteriorando el medio ambiente. Aunque los constructores han logrado operar dentro del sistema existente, siguen luchando por caminos ineficientes para internalizar por completo los costos de infraestructura en estas ubicaciones distantes, forzando al Infonavit y a los desarrolladores a fondear infraestructura que puede ser más eficientemente financiada a través de otros organismos gubernamentales como Banobras y Fonadin.

El Artículo 115 de la Constitución Mexicana da facultades a los municipios para realizar planeamiento urbano, regular y hacer cumplir los usos de suelo, y proporcionar infraestructura. Sin embargo, en la práctica, los municipios cuentan con financiamiento del Gobierno Federal, en donde reside la mayoría del conocimiento y la capacidad para desarrollar viviendas, y planear el uso de suelo e infraestructura. Un indicativo de la necesidad de mejorar la capacidad a nivel local está dado por el recientemente desarrollado Índice de Competitividad Municipal para la Vivienda (Incomuv), el cual clasifica a los 402 municipios más significativos en el país junto con 78 dimensiones relacionadas con la capacidad del gobierno local para planear y administrar el desarrollo urbano y las condiciones del mercado

de la vivienda.³⁷ Por medio de esta medida, en 2011 solo el 15 por ciento de los municipios había sido clasificado por tener por lo menos la capacidad adecuada, otro 36 por ciento se clasificó justo por debajo de este nivel. En el presente artículo se encuentra el punto crucial de los retos de coordinación institucionales de México: la capacidad y el capital se encuentran en gran medida a nivel federal, pero los municipios tienen la responsabilidad de planear y financiar. Este punto complica la dirección urbana y la recaudación de los ingresos y suscita intrincados arreglos institucionales en los que los programas federales tratan de controlar el desarrollo local urbano, con frecuencia eludiendo las administraciones municipales en el proceso.³⁸

El Papel Federal en la Conformación de los Patrones de Desarrollo

Un paso clave para la creación de políticas públicas que apoyarán los patrones compactos y eficientes del desarrollo urbano, es fomentar una mayor coordinación a nivel federal entre los organismos que establecen políticas relacionadas con el uso de suelo y el planeamiento urbano, subsidios para la vivienda, financiamiento para la vivienda y de la infraestructura. Un importante paso en esta dirección fue el establecimiento del Grupo de Promoción y Evaluación de Desarrollos Urbanos Integrados Sostenibles (GPEDUIS) en el 2008, que incluye representantes de todos los organismos federales con una participación en el proceso de desarrollo de la vivienda con el fin de definir y desarrollar apoyos necesarios e incentivos para promover los Desarrollos Urbanos Integrados Sostenibles (DUIS). La estrategia DUIS tiene la meta de asegurar el crecimiento urbano planeado; promover el desarrollo denso y vertical; y asegurar que las nuevas viviendas se conecten con las áreas metropolitanas, incluyendo infraestructura, y accesos al transporte, trabajo y servicios sociales certificando que las áreas geográficas han desarrollado planes formales que cumplen con las metas del programa.³⁹ Los DUIS tienen diferentes enfoques según su ubicación, preferiblemente proyectos de densificación para áreas intraurbanas, desarrollos en áreas ya conectadas a infraestructura y transporte, o desarrollos nuevos con plan maestro que se conectan con áreas metropolitanas. Sin embargo, en todos los casos, una certificación DUIS proporciona un fuerte incentivo para los constructores para desarrollar comunidades más densas, de uso mixto, y ambiental y económicamente sostenibles. A cambio de

³⁷ *Situación Actual de la Vivienda en México 2011*: página 53.

³⁸ *Estado de las Ciudades de México 2011*

³⁹ *Situación Actual de la Vivienda en México 2011*: página 60.

cubrir los criterios DUIS, los desarrolladores pueden recibir beneficios considerables, incluyendo uso de suelo tecnológico y asistencia en el planeamiento ambiental por parte de SEDESOL y Semarnat; subsidios para vivienda de Conavi; financiamiento de infraestructura y garantías de crédito de Banobras; créditos hipotecarios para la vivienda de Infonavit, Fovissste y la SHF; e inversiones Fonadin en terrenos urbanizables e infraestructura.⁴⁰

La estrategia DUIS muestra como los organismos federales están colaborando y utilizando sus influencias financieras y conocimiento técnico para crear incentivos en el sector privado para desarrollos urbanos planeados. Sin embargo, a pesar de su importancia, el programa solo está comenzando a ganar tracción y lograr escala. A partir del 2010 solo ocho DUIS se habían certificado, beneficiando a aproximadamente 312,000 mexicanos y abarcando más de 9,000 hectáreas de tierra. Sin embargo, existen 17 nuevos DUIS en 11 estados que están siendo evaluados para certificación, estos incluyen 800,000 viviendas con una cobertura de 20,500 hectáreas.⁴¹ El establecimiento de los GPEDUIS y la estrategia en sí de los DUIS representa un paso importante en el proceso de fomentar patrones más efectivos de desarrollo urbano. En los años venideros será importante monitorear el proceso para identificar los éxitos y los fracasos en el logro de sus metas y para tomar los pasos necesarios para aprender de estas experiencias y afinar los enfoques usados.

Puesto que el uso de suelo en México es en última instancia un interés del gobierno municipal, también es muy importante que los esfuerzos para crear patrones de desarrollo más eficientes incluyan los pasos para mejorar la capacidad de los gobiernos estatales y municipales con el fin de desarrollar planes a largo plazo que reconozcan la necesidad de incorporar áreas para la expansión de viviendas asequibles para las personas de bajos ingresos. Los esfuerzos para mejorar la calidad, la ubicación y la sustentabilidad de las viviendas requieren de una coordinación más sólida entre los organismos federales, estatales y municipales dentro de los sectores agrario, urbano y ambiental, los cuales a la fecha se han marcado por arreglos institucionales complicados y con frecuencia conflictivos que incapacitan el planeamiento urbano y la producción de viviendas. Mientras que una solución es que el Gobierno Federal use su apalancamiento financiero y técnico para evadir niveles gubernamentales menores, también es importante que los esfuerzos federales tomen en cuenta los papeles importantes que juegan los niveles gubernamentales más bajos para comprender y representar las necesidades

⁴⁰ Presentación de la SHF sobre DUIS: www.cmic.org, último acceso 6/21/12.

⁴¹ *Situación Actual de la Vivienda en México 2011*: página 62.

de sus residentes mejorando su habilidad para jugar un papel líder en el proceso de planeamiento.

Al reconocer esta necesidad, varios organismos federales han implementado sus esfuerzos para ayudar a construir la capacidad local para desarrollar y realizar las funciones locales de planeamiento. Por ejemplo, la SHF se ha comprometido a proporcionar asistencia técnica a los municipios que se clasifican en un nivel bajo dentro de la competitividad Incomuv para ayudar a mejorar su capacidad, incluyendo la capacitación de los empleados públicos y la puesta en funcionamiento de los institutos municipales de planeamiento.

Otro esfuerzo notable es el Programa de Competitividad Municipal para la Vivienda (PCMV), encabezado por el Infonavit. El programa voluntario pretende impulsar la capacidad local, aumentar la transparencia, y crear regulaciones de uso de suelo predecibles con el fin de atraer al desarrollo. El objetivo central del programa es clasificar a los municipios como de "sustentabilidad en viviendas" de acuerdo con cuatro parámetros: habitabilidad, competitividad, buen gobierno y solvencia municipal. Los municipios reciben una clasificación "sostenible" o "no sostenible", y en el caso de la no sustentabilidad, el INFONAVIT colabora con la SEDESOL y el Instituto Nacional para el Desarrollo Federal y Municipal (Inafed) para ayudar al municipio a mejorar su disposición de vivienda "sostenible" diseñando programas públicos para mejorar las condiciones de la vivienda, fortaleciendo la burocracia local y aumentando la confianza del inversionista y el desarrollador para que inviertan en la construcción de viviendas dentro de los municipios.⁴² Para promover la participación, Infonavit también ayuda a los municipios a desarrollar sistemas de recaudación del impuesto predial, incluidos en la cobranza de pagos hipotecarios que realizan los derechohabientes al Infonavit, ofrece becas escolares a los empleados públicos, y da servicios de consultoría sobre la redacción de la legislación municipal.⁴³

Sin embargo, el PCMV aun no disfruta de la amplia participación: un estudio del 2009 mostró que de los aproximadamente 2,400 municipios de la nación, solo 67 municipios eligieron participar en el programa, de los cuales 22 recibieron un grado "sostenible".⁴⁴ De hecho, el alcance de los programas PCMV está limitado puesto que los municipios deben optar por participar en el programa: un estudio del CIDE del 2010 mostró que la naturaleza opcional del programa es su más grande

⁴² Pardo y Sánchez, 2011: 313-314.

⁴³ *Situación Actual de la Vivienda en México 2011*: página 54.

⁴⁴ *Situación Actual de la Vivienda en México 2010*: página 90.

limitante. Las áreas con reglamentaciones municipales inconsistentes o débiles sobre el uso de suelo, son las que se podrían beneficiar más del programa, y son con frecuencia los menos probables de participar porque el PCMV podría revelar un arreglo en el otorgamiento de permisos, en donde las autoridades locales permiten el desarrollo basándose en sus intereses en lugar de apearse al cumplimiento con cualquier plan públicamente disponible.⁴⁵

Con los programas federales y el financiamiento existe un elemento muy significativo que le da forma al desarrollo urbano y que trata de apoyar y guiar el planeamiento municipal para su desarrollo, México se encuentra en la necesidad de continuar con las iniciativas fondeadas por el Gobierno Federal, como PCMV y DUIS. El tipo de desarrollo compacto para la vivienda de los trabajadores de bajos ingresos y el redesarrollo urbano para dar servicio a los trabajadores de bajos ingresos son todavía relativamente nuevos para México. El esfuerzo para desarrollar las herramientas y técnicas para avanzar en estas metas, podría estar bien manejado por medio de un comité nacional dedicado a desarrollar estas herramientas y técnicas, comprometiendo a los sectores, público, privado y civil en discusiones activas de cómo mejorar las políticas y los programas para crear comunidades urbanas más habitables y sostenibles.

IV. Fortalecimiento de la Infraestructura Informativa y Legal del Mercado de la Vivienda

Otra área en donde México ha logrado un progreso sustancial durante la última década, es en las mejoras de información relacionada con las condiciones en el mercado de la vivienda, incluyendo medidas sistemáticas de los precios de las viviendas, las características y calidad de las viviendas nuevas y existentes, y los datos sobre el desempeño del crédito hipotecario. Esta información es de gran importancia para fomentar resultados de mercado más eficientes a través de acciones mejor informadas por parte de los creadores de políticas, decisiones de los constructores y financieras y elecciones hechas por consumidores.

⁴⁵ "Estrategias, dilemas y oportunidades de la Nueva Misión y Visión del Infonavit: Un estudio de caso," Edar E. Ramírez de la Cruz y David Arellano Gault, Centro de Investigación y Docencia Económicas, Noviembre de 2011 página 28.

Índices de Precios de Viviendas

Hasta hace poco, uno de los puntos clave en escasez de información disponible, era la falta de medidas confiables de los precios de las viviendas. Para abordar esta necesidad, desde el año 2009, la SHF ha estado produciendo un índice de precios de viviendas derivado de una base de datos nacional sobre las valuaciones de la propiedad. El índice está disponible cada trimestre a nivel nacional, estatal y para algunos de los municipios más grandes dentro del país. BBVA también ha producido un índice de precios de viviendas utilizando un subconjunto de la misma información que proporciona más detalles sobre las tendencias de los precios basándose en las características de la vivienda. La acumulación de una serie cronológica sobre los precios de vivienda, las extensiones planeadas del índice de la SHF para dar mediciones mensuales, al igual que los índices para subcategorías de viviendas, con el tiempo aumentarán la utilidad de esta información.

Datos sobre las Viviendas

Otro desarrollo importante ha sido la creación de una serie de medidas y registros relacionados con las viviendas existentes. Una fuente de información sobre las nuevas viviendas es el Registro de Vivienda o RUV, iniciado por el Infonavit en el año 2006, y desde entonces se ha hecho cargo una organización independiente. El RUV captura la información de los constructores en todas las nuevas viviendas que se están planeando; da seguimiento a las propiedades a través del proceso de construcción; recopila información como la ubicación, el tamaño y el precio; e identifica el financiamiento utilizado para adquirir la vivienda. Además, está públicamente disponible a través de la Red de Intercambio de Información (RII), una plataforma en línea que también permite que los gobiernos estatales y municipales compartan información con las compañías constructoras. El RUV representa una mejoría sustancial en la capacidad de monitorear la oferta de nuevas viviendas.

Las instituciones gubernamentales en México también han comenzado a recolectar una gama de información sobre la calidad de la vivienda y de las comunidades en nuevos desarrollos. Dada la sólida presencia financiera del gobierno y la influencia política, las cuales manejan la producción de las viviendas, estas mediciones ayudan a perfeccionar y a mejorar la política de las viviendas evaluando el desempeño de las corporaciones constructoras de viviendas para que cumplan con las metas de vivienda del Gobierno Federal. Además, estas mediciones están enmarcadas en la creciente idea de que la ubicación y las características de la comunidad circundante son críticas para lograr las metas de sustentabilidad.

Un importante desarrollo en este ámbito es la Encuesta de Satisfacción Residencial, una encuesta de muestreo nacional de nuevos compradores de vivienda que realiza cada año la SHF con el fin de retroalimentar las experiencias de los propietarios y la satisfacción que tienen con sus casas según una serie de dimensiones incluyendo la unidad de vivienda en sí, el mantenimiento y reparaciones requeridas, las características del desarrollo general de la vivienda, y el acceso al transporte, servicios sociales e infraestructura.⁴⁶ Este índice proporciona a los consumidores y a los constructores, información crítica sobre la experiencia y la satisfacción de los compradores con sus nuevas viviendas y comunidades para ayudar a guiar al mercado hacia condiciones de vivienda mejoradas. La encuesta no solo resalta cuáles desarrollos en especial ofrecieron la mejor y la más baja satisfacción, sino que también documenta la importancia de los atributos específicos y captura qué tanto se tiene que gastar en el transporte y las reparaciones, también deja ver que tan satisfechos están los compradores con las instituciones financieras que utilizaron.⁴⁷

Infonavit también ha desarrollado indicadores para medir la calidad de las viviendas y el ambiente local creado (Evaluación Cualitativa de la Vivienda y su Medio Ambiente: indicador ECUVE) y la calidad de vida relacionado con la vivienda (Calidad de Índice de Vida Relacionado con la Vivienda: ICSVV). El indicador ECUVE es en esencia un promedio ponderado de una serie de índices relacionados con la unidad de la vivienda en sí, los entornos locales y los factores de sustentabilidad. Los ejemplos de los tipos de información incluidos son: la cantidad de espacio para vivir, su calidad, el grado de mantenimiento requerido, y la eficiencia de la energía eléctrica, el acceso a las redes de transporte, los servicios públicos, y las rutas peatonales. El ICSVV, en contraste, tiene como objetivo la medición de cómo mejora la calidad de vida a raíz de la adquisición de una nueva vivienda. Se pretende que ambos indicadores se actualicen cada año para proporcionar una medición consistente relacionada con los nuevos desarrollos de vivienda.

Otra medida nueva apreciable ya mencionada anteriormente, es el Índice de Competitividad Municipal de la Vivienda, el cual es determinado por el Instituto Mexicano para la Competitividad por solicitud del Infonavit, el Conavi y la SHF. Según se ha mencionado, el índice proporciona un indicador valioso sobre el grado de los municipios que son capaces de apoyar al desarrollo de la vivienda de manera sostenible y competitiva. A diferencia de la iniciativa PCMV del Infonavit, el

⁴⁶ *Situación Actual de la Vivienda en México 2011*: páginas 48-49. Pardo y Sánchez, 2011: 307.

⁴⁷ *Situación Actual de la Vivienda en México 2011*: páginas 46-50

índice no cuenta con la participación voluntaria de los municipios y está disponible para más de 400 de los gobiernos locales más grandes del país. El índice es una herramienta valiosa para que los organismos federales se enfoquen en la guía de los medios para mejorar las prácticas locales de manejo de la tierra.

Registros de la Propiedad

En términos de fortalecer la información disponible y la infraestructura legal del mercado de la vivienda, posiblemente las actividades más importantes durante los últimos años han sido los esfuerzos para modernizar y coordinar mejor la propiedad pública y los registros catastrales, y para tomar el camino adecuado para asegurar el registro obligatorio de las transacciones de bienes raíces. Desde principios del año 2007, la Modernización de los Registros Públicos de la Propiedad (RPP) tiene como objetivo la creación de un catastro oficial de la titularidad de la propiedad y de la transferencia de títulos en México. Encabezado por la SEDESOL desde 2009, ha cubierto 27 estados con el objetivo de expandirse al resto del país. La tarea es desalentadora puesto que la información de la propiedad está distribuida a lo largo de un mosaico de organismos agrarios, de infraestructura, ambientales, de planeamiento y de censo. Sin embargo, las recompensas son grandiosas: un catastro público accesible en línea del tipo de propiedad y de titularidad donde se proporciona información que facilita la construcción y venta de casas, permite que los asesores valúen las viviendas, y ayuda a las autoridades municipales en el desarrollo de regímenes fiscales. También se trata de un paso hacia un planeamiento municipal más transparente y esperado, que facilita el proceso de regularización y canaliza más desarrollo a través del mercado formal. De hecho, la SEDESOL pretende integrar los datos de propiedad con otros datos espaciales sobre riesgos y uso de suelo, permitiendo a los municipios acceder a la información de planeamiento espacial y tomar decisiones informadas de planeamiento. Inmejorablemente, esta recopilación de datos se extenderá a los ciudadanos también, quienes usarán la información para seleccionar las viviendas y participar más en las decisiones de planeamiento urbano de sus comunidades. No obstante se ha logrado mucho en esta área, aún queda mucho por hacer para aumentar la capacidad técnica de los gobiernos estatales y municipales para desarrollar los sistemas y los procedimientos necesarios con el fin de modernizar y coordinar estos sistemas por completo.

La habilidad para monitorear las condiciones de mercado de la vivienda con el tiempo ha recibido también un impulso sustancial con la publicación anual de la *Situación Actual de la Vivienda en México*. Cada año estos informes proporcionan

un análisis completo de las condiciones del mercado de la vivienda e identifican los desarrollos clave de las políticas a lo largo de un amplio espectro de elementos. Al verlos en conjunto, estos informes proporcionan una crónica enriquecedora sobre el progreso de México en el ámbito de cumplir con sus desafíos de vivienda en los últimos años. Posiblemente un área que requiere mejorar es que estos informes deben ser más consistentes incluyendo presentaciones de tendencias a más largo plazo en las condiciones del mercado, además de que deben incluir un análisis detallado de las condiciones actuales. Con suerte, estas publicaciones continuarán creándose cada año para mantener este importante registro histórico.

V. Conclusión

México ha realizado un progreso medible durante los últimos diez años al conocer mejor las necesidades de vivienda del país. Dado el alto costo de producir viviendas en relación con los ingresos anuales, el crédito es el líquido vital del mercado de la vivienda, y durante la última década ha habido avances significativos al extender el flujo de financiamiento para ella, a través de mejoras en las operaciones de crédito del Infonavit y el FOVISSSTE y por medio de un crecimiento sustancial en el otorgamiento de créditos por parte del sector privado. Como resultado, más trabajadores afiliados a los fondos de vivienda han tenido acceso al crédito y el número de viviendas nuevas traídas al mercado ha crecido sustancialmente. De manera importante, también ha habido un aumento notable en el financiamiento para las viviendas existentes, expandiendo la gama de opciones disponibles para los compradores, de modo que puedan conocer mejor sus necesidades de vivienda al tiempo que se les da a los propietarios mayores oportunidades para aprovechar la riqueza que han acumulado en sus viviendas. Las oportunidades de crédito para el mejoramiento de viviendas se han expandido a través de micro financieras apoyadas por la SHF y a través de una nueva opción popular de crédito ofrecida por el Infonavit, se ha ayudado a mejorar las condiciones de vivienda para una gran cantidad de mexicanos que viven en viviendas auto construidas.

Sin embargo, los desafíos sustanciales continúan. No obstante el Infonavit y el FOVISSSTE han aumentado sus volúmenes de crédito de forma importante, y han enfocado una parte sustancial de sus esfuerzos en lo trabajadores que ganan entre dos y cuatro veces el salario mínimo, aun existen muchos trabajadores con ingresos que se encuentran por debajo de estos niveles, trabajadores que no pueden adquirir una casa nueva en el sector formal. También es difícil dar servicio a las personas que tienen ingresos ligeramente más altos sin subsidio. En sus esfuerzos por

proveer viviendas asequibles para los trabajadores con ingresos entre dos y cuatro salarios mínimos, aquellos que son objetivos del Infonavit y el FOVISSSTE, los constructores también se han visto empujados más allá de los límites urbanos, en algunos casos mucho más lejos, para encontrar tierras que estén disponibles para el desarrollo y que sean lo suficientemente accesibles. Para cubrir las necesidades de los trabajadores de bajo ingreso, los fondos de la vivienda deben desarrollar mejores mecanismos para apoyar la producción social de la vivienda. El programa *Renueva Tu Hogar* es un paso prometedor en esta dirección, pero son necesarios más esfuerzos para apoyar la nueva producción de las viviendas.

Otro elemento de presión es la necesidad de aumentar las opciones de crédito para las más de 11 millones de personas que no están afiliadas con ninguno de los fondos nacionales para la vivienda y que no tienen una hipoteca actualmente. Las capacidades del Infonavit y del FOVISSSTE los limitan a dar servicio a los trabajadores afiliados que contribuyen con el sistema de pensión y por lo tanto, no están organizados para dar servicio a estas personas ni tampoco tienen la consigna de hacerlo. Sin embargo, más de la mitad de estas personas tienen ingresos por encima de cuatro veces el salario mínimo y bien podrían potencialmente recibir servicio del mercado formal. Con el apoyo crítico de la SHF, las Sofoles han realizado un progreso estable durante la segunda mitad de la última década al aumentar las opciones de crédito para los trabajadores no afiliados. Sin embargo, la transición planeada de estas instituciones financieras desde un mercado con apoyos gubernamentales sustanciales a un modelo más puramente privado reveló las imperfecciones fundamentales dentro del modelo de negocios. De nuevo las Sofoles han venido una vez más a contar sustancialmente con el apoyo de la SHF, y actualmente no existe un trayecto claro para una expansión sustancial en su capacidad de crédito.

Aun cuando han revivido los créditos bancarios otorgados a quienes tienen ingresos más altos, los bancos han demostrado no tener la intención de extender sus opciones de financiamiento a quienes cuentan con un ingreso moderado. Incluso, existe una razón para creer que hay oportunidades legítimas para expandir los créditos privados a niveles de ingreso más moderados. Un estudio de BBVA demostró que los arrendatarios no afiliados generalmente asignan la misma parte de su salario a la renta que la que asignan los propietarios afiliados a sus pagos hipotecarios; y en algunos casos, los arrendatarios pagan incluso más que los propietarios. De hecho, los trabajadores afiliados y los no afiliados dentro de los deciles de ingresos asignan partes similares de sus pagos mensuales de vivienda, alrededor del 21 por ciento, o la cantidad generalmente dedicada a una

hipoteca.⁴⁸ Esto significa que aunque muchos trabajadores no afiliados luchan por cubrir las típicas medidas de riesgo y de solvencia, ellos realizan sus pagos regulares de vivienda cada mes, que incluso pueden exceder a los de los trabajadores afiliados con “solvencia” en la misma categoría de ingresos. Sin embargo, parece ser necesario que alguna forma de garantía gubernamental le de al capital privado la confianza de prestar a este importante segmento del mercado. De manera similar, parece que será necesario que algunas formas de apoyo adicional proporcionen el financiamiento necesario para que los constructores adquieran y desarrollen la tierra, en particular los pequeños y medianos constructores que no tienen acceso a los mercados de capital más amplios y quienes encajarían adecuadamente para desarrollos de menor escala en ubicaciones para cambios de uso.

Se requieren mayores esfuerzos para lograr la adecuada ubicación y con acceso a servicios urbanos para las viviendas producidas socialmente a fin de atender a cerca de la mitad de los trabajadores no afiliados con ingresos menores a cuatro veces el salario mínimo. Son notables los esfuerzos de la CONAVI para proporcionar apoyo técnico para la producción de viviendas a través del programa de Producción Social para la Vivienda (PSV), en este sentido, se ha otorgado un apoyo adicional de fondeo para subsidios de aproximadamente 350 millones de pesos en los últimos años.⁴⁹ El programa para la Vivienda de Autoproducción Asistida de la SHF también pretende proporcionar medios alternos de oferta de nuevas viviendas que involucra a los propietarios en el diseño y la supervisión de la construcción. Este programa ofrece otro modelo que combina el apoyo financiero y técnico para asegurar que las viviendas estén bien construidas, bien ubicadas y provistas con los servicios adecuados. Sin embargo, la escala de todos estos esfuerzos sigue siendo relativamente baja en relación con la demanda potencial.

No obstante las finanzas son críticas para la vivienda, el planeamiento efectivo del uso de suelo y las inversiones en infraestructura son de vital importancia cuando se inicia el desarrollo de las viviendas y para asegurar la calidad de vida en estos desarrollos. Durante las últimas décadas México ha visto el crecimiento de sus áreas urbanas en siete veces su tamaño aun cuando la población solo ha crecido el doble. Se ha combinado una diversidad compleja de factores para impulsar la producción de nuevas viviendas tanto en el sector formal como en el informal, en ubicaciones alejadas de las redes laborales y sociales, con falta de escuelas y servicios de salud adecuados, y una costosa conexión a la red de servicios públicos.

⁴⁸ *Panorama de los Bienes Raíces: México*, Investigación de BBVA, Enero de 2012: página 25

⁴⁹ *Situación Actual de la Vivienda en México 2011*: páginas 30-33.

Remediar este patrón requiere de acciones conjuntas donde se involucren los gobiernos federal, estatal y municipal con el fin de identificar las ubicaciones adecuadas para dar lugar al desarrollo, invertir en la infraestructura necesaria para éstos, mejorar los regímenes legales y regulatorios para impedir asentamientos irregulares, y crear incentivos financieros para los compradores y los constructores con el fin de apoyar viviendas más sostenibles.

La estrategia DUIS es el avance más notorio en esta dirección. La estrategia comienza con la concientización de que abordar el problema del crecimiento descontrolado requiere de una coordinación por parte de los múltiples organismos federales con responsabilidades compartidas para el financiamiento y la regulación de las viviendas y la infraestructura. El esfuerzo también reconoce la importancia de fomentar el planeamiento activo para un desarrollo sostenible y la alineación de los incentivos financieros con estas metas. El concepto DUIS hace uso del poderoso apalancamiento del financiamiento federal para dirigir estados, municipios y constructores hacia estas metas. Sin embargo, la estrategia DUIS todavía se encuentra en gran parte dentro de las primeras etapas de implementación, con un monitoreo cuidadoso; la evaluación y las modificaciones potenciales son necesarias para asegurar la eficacia de este esfuerzo.

Más allá de la estrategia DUIS, existe también una necesidad apremiante para que las iniciativas disminuyan los nuevos desarrollos irregulares y para que se canalicen las viviendas de autoconstrucción en tierras bien ubicadas, con servicios y con título. El programa Habitat de la SEDESOL ha tenido éxito en el fomento de la producción de nuevas viviendas sociales en tierras con título de propiedad, al igual que en la regularización de desarrollos existentes. Otras ideas, tales como el desarrollo de terrenos urbanizables para la auto construcción de viviendas también es promisorio. Sin embargo, como sucede con muchos enfoques promisorios, es necesario expandir en gran medida la escala de estos esfuerzos para empatar con la escala de la demanda para viviendas de bajo ingreso.

Considerando que en el Gobierno Federal es en donde existen los recursos financieros sustanciales y la capacidad técnica adecuada, es fundamental la sólida dirección de éste ámbito de gobierno. Sin embargo, recientemente, la responsabilidad de desarrollar y ejecutar el planeamiento del uso de suelo recae en los gobiernos municipales, que están a su vez mejor posicionados para comprender las necesidades de los residentes locales. Como resultado, el Gobierno Federal debe también buscar la inclusión de los gobiernos estatales y municipales para abordar estos desafíos y avanzar en la capacidad de desarrollo en este nivel de gobierno para cumplir con estas responsabilidades. Existe un número de nuevas iniciativas por parte de los organismos federales en los últimos años tanto para

evaluar la capacidad de los gobiernos municipales como para ofrecer asistencia técnica y capacitación cuando sea necesaria, lo que representa un inicio importante al abordar esta necesidad. Sin embargo, con tanta producción y financiamiento de viviendas vinculados a dos organismos cuasi gubernamentales, el Infonavit y el FOVISSSTE, y con la infraestructura y la vivienda social fondeada casi exclusivamente por organismos federales, no debe subestimarse la capacidad de un número pequeño de instituciones para controlar y dar forma al desarrollo local. CONAVI, el organismo líder para las políticas de vivienda en el país, tiene el potencial de coordinar las actividades de estas instituciones para lograr mejoras importantes en el planeamiento del uso de suelo y en la infraestructura aun cuando los esfuerzos estén enfocados en fortalecer la capacidad municipal.

Los ingredientes críticos finales necesarios para conducir las mejoras en las operaciones y los resultados del mercado de la vivienda son: información más completa para evaluar las condiciones, fomentar el desarrollo del mercado, y proporcionar retroalimentación en las acciones públicas y privadas en el mercado. Desde el año 2004 en México se ha visto un número significativo de avances importantes en el aumento de la información disponible, incluyendo el inicio de las medidas de precios de las casas para muchas áreas del país, el seguimiento del desarrollo de nuevas viviendas y la evaluación de la calidad de éstas junto con un número de dimensiones. Todos estos avances han aportado importantes contribuciones para la infraestructura de la información necesaria para apoyar el futuro desarrollo del mercado de las casas existentes y para mejorar las operaciones en el mercado de nuevas viviendas. Con una necesidad sustancial para el aumento en el número de créditos para los grupos de más bajos ingresos y una mejor información en el desempeño de las instituciones financieras bajo una variedad de condiciones y términos sería un área en donde los avances futuros sobre la información disponible podrían ayudar a fomentar el desarrollo del mercado.

En general, nuestro análisis del estado de la vivienda en México en el 2012 ha revelado que se ha logrado mucho durante la última década en relación con el mejoramiento de la capacidad del país para cumplir con sus necesidades de vivienda. No obstante, aún queda mucho por hacer. Las iniciativas que comenzaron en los últimos años ofrecieron cimientos sustanciales donde basarse conforme el país se orienta hacia una nueva administración presidencial para trazar un curso donde se cumplan los desafíos restantes. Estas iniciativas, aún pequeñas en la escala, tienen el potencial, si se expanden, de lograr un progreso significativo en construir mejores viviendas para más mexicanos, y de desatar el poder de la inversión de viviendas como un motor que impulsa el desarrollo económico y social.

Para medir la oportunidad de construir en los cimientos sustanciales que se han creado en los últimos años será importante en el siguiente periodo, sujetar las muchas iniciativas nuevas a evaluaciones exhaustivas para identificar las formas de modificar, mejorar y llevar estos esfuerzos a la escala. También existe la necesidad de identificar lo que se puede hacer para fomentar el desarrollo de un mercado de arrendamiento más robusto, el área en donde México todavía debe trabajar. Un paso en esta dirección sería la creación de un comité nacional dedicado a emprender este análisis necesario, y a involucrar a los sectores público, privado y sin fines de lucro para lograr pasos concretos para mejorar las políticas y los programas para cumplir con el amplio rango que tiene México en cuanto a las necesidades de vivienda de manera sostenible.

Apéndice: Lista de entrevistados

Javier Gavito Mohar	Sociedad Hipotecaria Federal (SHF)
Manuel Pérez Cárdenas	FOVISSSTE
Ariel Cano Cuevas	CONAVI
Victor Borrás Setién	Infonavit
José de Jesús Gómez Dorantes	Infonavit
Guillermo Babatz Torres	Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CVBV)
Sara Topelson de Griberg	SEDESOL
Luis Orvañanos Lascurain	Corporación GEO
Iñigo Orvañanos Corcuera	Corporación GEO
Pedro Caire Obregón	Corporación GEO
Luis Orvañanos Lascurain	Corporación GEO
Enrique Vainer Girs	Grupo Sadasi
David Vainer Zonenszain	Grupo Sadasi
Enrique Vainer Girs	Grupo Sadasi
Luis Urrutia Sodi	Grupo ICA
Luis de Pablo Serna	Socio Honorario Fundación CIDOC
Antonio Zúñiga Hernández	Vinte Viviendas Integrales
Gabriela Alarcón Esteva	Instituto Mexicano para la Competitividad
Enrique Ortiz Flores	Habitat International Coalition Latin America
Daniel Leal Díaz-Conti	Asociación Hipotecaria Mexicana (AHM)
Eduardo Torres Villanueva	BBVA-Bancomer
Alberto Mulás Alonso	Cresce Consultores
Roberto Eibenschutz Harman	Universidad Autónoma Metropolitana Xochimilco