

## **El Sector de la Vivienda en México**

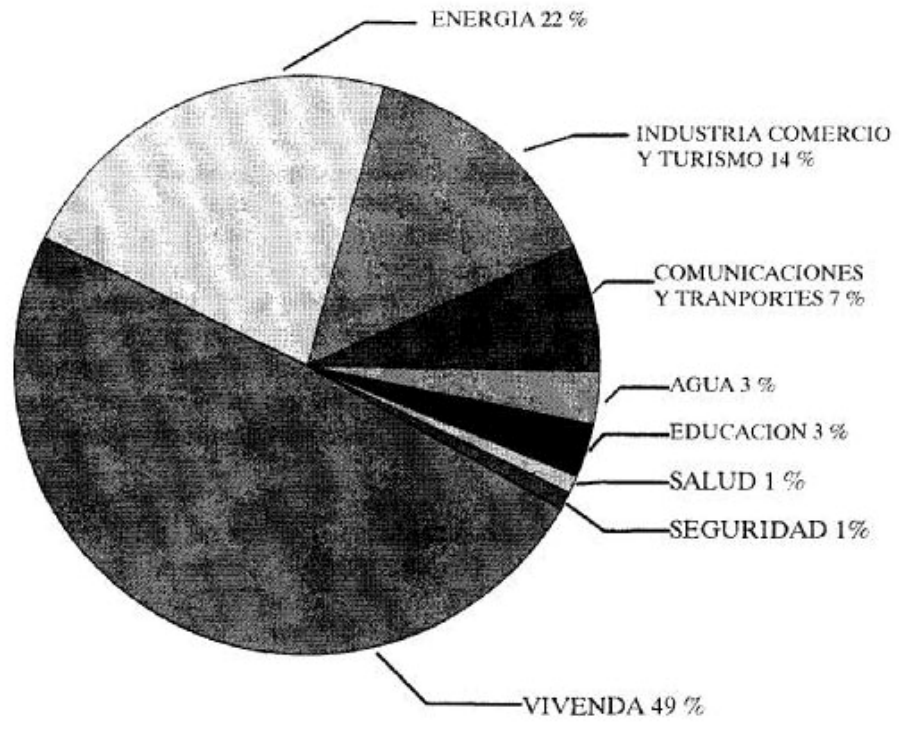
Dra. Aurora M. Poo Rubio

## El Sector de la Vivienda en México

La vivienda es un indicador básico del nivel de desarrollo de los países debido a que cumple con objetivos sociales que abarcan al conjunto de habitantes en todos sus niveles; el número de viviendas relacionadas con el total de la población y la calidad de las mismas reflejan las condiciones de avance del país y la manera en las que se ven manifestadas en la población y en las familias.

La vivienda es uno de los satisfactores básicos de las necesidades humanas, para lo cual se deben cumplir algunas condiciones: Que proteja a sus moradores de los impactos climatológicas desfavorables, que brinde condiciones adecuadas de higiene, que de privacidad a sus habitantes, que permita realizar actividades domésticas que proporcionan comodidad a los miembros de la familia, que cuente con servicios públicos como agua, electricidad y drenaje y que proporcione un ambiente adecuado para la estabilidad familiar. Asimismo, la vivienda es el patrimonio básico de la familia y, en su conjunto, de la sociedad. En estos términos, la construcción de vivienda ha sido sistemáticamente uno de los ejes estratégicos del Gobierno, el que reconoce su valor como generador de empleos y motor de las economías regionales, la casa se considera un bien económico de interés para toda la nación y el impulso que se le ha dado pretende detener los efectos de la pobreza así como sentar las bases para el armónico desarrollo económico y social.

Gráfica 1. DISTRIBUCIÓN ACTUAL DE LA INVERSIÓN EN INFRAESTRUCTURA (2004)



## POLÍTICAS GUBERNAMENTALES DE APOYO A LA VIVIENDA.

A mediados del siglo XX la tendencia de la población a reubicarse en las ciudades, se llevó a cabo en todo el mundo de manera generalizada. En México, para 1950 había únicamente 83 ciudades de más de 1 millón de habitantes. Para el 2002, las seis zonas metropolitanas más pobladas concentraban en conjunto al 29% de la población del país. La Ciudad de México con 17.8 millones de habitantes, Guadalajara 3.7 millones, Monterrey 3.2 millones, el corredor Puebla Tlaxcala 2.3 millones y Tijuana y Toluca con alrededor de 1.3 millones cada una.<sup>2</sup> En los 50's, a nivel global, uno de cada tres habitantes residía en una localidad urbana y para el 200010 hacía el 47%, lo que significaba que mientras las ciudades habían incrementado su población en 60 millones, las localidades rurales lo habían hecho sólo en 20 millones aproximadamente.

La atención al problema de la vivienda por parte del Estado mexicano se inició en la década de los 30 y, poco a poco, el Estado se convirtió en el principal agente promotor de la vivienda popular en el país. Una de las primeras acciones fue la creación en 1933 del Banco Nacional Hipotecario, Urbano y de Obras Públicas (BANHOUP), que se convirtió en el actual Banco Nacional de Obras y Servicios (BANOBRAS). Durante los siguientes sexenios socialmente se reforzó el esquema del Estado benefactor", bajo este concepto se crearon las Instituciones que atenderían a la vivienda.

Para instrumentar las estrategias de fomento a la vivienda, en 1950 se fundó el Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO), en el sexenio del Presidente Adolfo Ruiz Cortines (1952-1958) el Instituto Nacional de la Vivienda que en 1972 se convertiría en el Instituto del Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT), en 1963 el Banco de México creó dos fideicomisos para atender a este sector: el Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda (FOVI, hoy administrado por la Sociedad Hipotecaria Nacional) y el Fondo de Garantía y Apoyo a los Créditos para la Vivienda (FOGA). En 1971 se fundó el Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y la Vivienda Popular (INDECO) y, un año después, el Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (FOVISSSTE) y el Fondo de la Vivienda Militar del Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas Mexicanas (FOVIMIISFAM). En 1977 se creó la Comisión de Desarrollo Urbano del Departamento del Distrito Federal (CODEUR)<sup>3</sup>.

De 1958 a 1964, durante el mandato del Lic. Adolfo López Mateos se construyeron diversos conjuntos habitacionales urbanos, entre los que destacan la Unidad Nonoalco Tlaltelolco con 12,000 departamentos y la Unidad Independencia, en el DF., con lo que se buscaba rehabilitar zonas deterioradas de la ciudad y dotar de vivienda a una importante cantidad de familias. En los años siguientes se hicieron evidentes los impactos sociales y sobre los recursos naturales derivados de la industrialización del país y del crecimiento urbano presentado en las ciudades mexicanas. La conformación y desarrollo de las distintas urbes no fue adecuadamente planeado, las ciudades fueron producto del establecimiento de numerosos asentamientos irregulares en condiciones precarias e inseguras, del deficiente empleo del espacio urbano con el consecuente deterioro de los recursos naturales que no habían sido regenerados, así como de la reducción de terrenos de uso agrícola y forestal, de tierras fértiles y en la disminución de importantes mantos acuíferos. –

En el período de 1988-1994 hubo un auge económico que propició la expansión del crédito doméstico e internacional. El sector de la vivienda se vio impulsado en sus diversos niveles, la vivienda de interés social continuó beneficiándose con los financiamientos gubernamentales del INFONAVIT y del FOVISSSTE y los desarrollos de vivienda media y residencial se vieron favorecidos por la disponibilidad irrestricta de créditos bancarios. En 1997 se modificó la Ley del INFONAVIT<sup>4</sup> y se limitaron sus funciones; el Instituto se convirtió en una entidad de financia-

miento a la vivienda, dejando de lado las actividades de desarrollador, proyectista, constructor y comercializador de vivienda de interés social.

Los acontecimientos financieros de diciembre de 1994, que desencadenaron una aguda crisis económica en el país modificaron el panorama. Los deudores bancarios, muchos de ellos con créditos hipotecarios, se volvieron insolventes y dejaron de pagar sus compromisos llevando el caos al sistema financiero nacional, ante este panorama se contrajeron los mercados inmobiliarios, de los que la vivienda forma parte.

El gobierno del Presidente Fox, iniciado en el año 2000, ha sido el sexenio de la vivienda. La conjunción de la demanda habitacional, especialmente la de interés social, sistemáticamente insatisfecha en México, y el financiamiento tanto gubernamental como el repunte de oferta de crédito de la banca comercial han sido impulsores del desarrollo de este importante sector de la economía.

Cuadro 1. PRODUCTO INTERNO BRUTO NACIONAL Y DE LA CONSTRUCCIÓN (Incluye vivienda)

| <b>PRODUCTO INTERNO BRUTO</b> | <b>MONTO</b><br>(millones de pesos) | <b>PORCENTAJE</b> |
|-------------------------------|-------------------------------------|-------------------|
| <b>PIB NACIONAL</b>           | <b>6,127,230</b>                    | <b>100%</b>       |
| <b>PIB CONSTRUCCIÓN</b>       | <b>326,068</b>                      | <b>5.3%</b>       |
| <b>PRIVADO</b>                | <b>247,533</b>                      | <b>4.0%</b>       |
| Vivienda                      | 169,439                             | 2.8% <sup>s</sup> |
| Edificación no habitacional   | 78,093                              | 1.2%              |
| <b>PÚBLICO</b>                | <b>78,535</b>                       | <b>1.3%</b>       |
| Agua, riego y saneamiento     | 5,747                               | 0.1%              |
| Transportes                   | 21,790                              | 0.4%              |
| Electricidad y comunicaciones | 15,206                              | 0.2%              |
| Edificios                     | 17,151                              | 0.3%              |
| Petróleo y petroquímica       | 17,103                              | 0.3%              |
| Otras construcciones          | 1,539                               | 0.0%              |

## EL MERCADO DE LA VIVIENDA.

### La vivienda informal y la autoconstrucción.

Este segmento está formado por viviendas de autoconstrucción, en asentamientos frecuentemente irregulares y a veces también sin servicios públicos municipales, Generalmente no tienen acceso a créditos hipotecarios. En México, por cada casa que se construye en la economía formal, se edifica otra informal, 67% en las urbes y el resto en el campo.<sup>6</sup>.

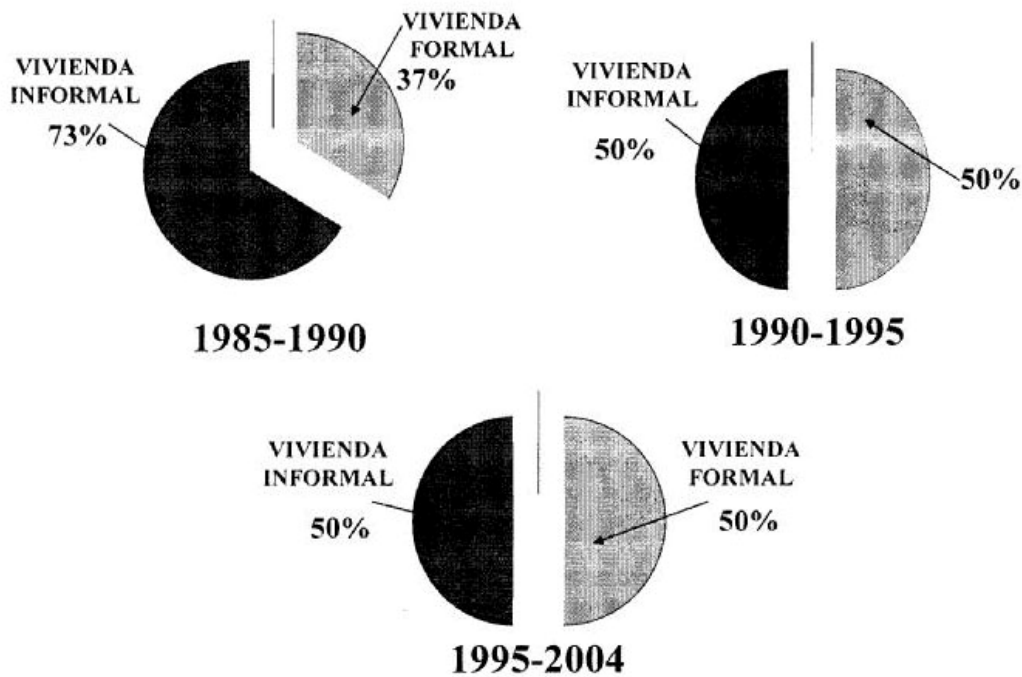
No hay Planes de Desarrollo ni leyes que detengan el crecimiento del mercado irregular de vivienda; el Gobierno, tratando de tomar acciones al respecto, ha creado programas como el de Vivienda Progresiva de la SEDESOL, para atender a personas de bajos recursos que requieren de vivienda nueva o para mejorar o ampliar la que ya poseen, el financiamiento es una combinación de recursos propios de las familias, más aportaciones del Gobierno Federal, recursos crediticios y donaciones. Los beneficiados son jefes de familia mayores de 18 años, con dependientes económicos y con ingresos hasta de tres salarios mínimos comprobables. Sin embargo, los fondos de este programa son insuficientes respecto de la cantidad de solicitudes y de solicitantes calificados por lo que este y cualquier otro programa adicional son siempre insuficientes para limitar la construcción de vivienda informal.

La falta de créditos hipotecarios, la imposibilidad de algunas personas de comprobar sus ingresos, especialmente de los pequeños comerciantes, de quienes laboran por su cuenta y aquellos de la economía informal dificulta aún más la posibilidad de adquirir terrenos y viviendas regulares, así como de llevar a cabo construcciones regularizadas.

### La vivienda formal.

El mercado formal está integrado por viviendas construidas generalmente por desarrolladores, se ubican en asentamientos regulares con servicios municipales completos, tienen licencias y permisos de construcción y título de propiedad; si son puestas a la venta, se comercializan al contado o con créditos hipotecarios. En vivienda de interés social, cuentan con financiamiento comprometido y son escrituradas al comprador. El tamaño relativo del mercado formal e informal es inversamente proporcional al monto del financiamiento hipotecario disponible. Mientras más créditos hipotecarios existen, más casas se construyen en el mercado formal y viceversa. Entre 1985 y 1990 el mercado formal abarcó el 37% de la demanda anual de vivienda. Entre 1990 y 1995 al haber más financiamiento hipotecario disponible, la oferta del mercado formal llegó al 50% de la demanda anualizada. A partir de la crisis de 1995, hubo un descenso considerable de ambos mercados, acentuándose en el sector formal de la construcción de vivienda, aunque la relación de 50%-50% entre vivienda informal y formal se conservó.

Gráfica 2. EVOLUCIÓN DEL MERCADO FORMAL E INFORMAL DE LA VIVIENDA



El mercado formal de la vivienda está altamente fragmentado ya que la mayoría de los desarrolladores son empresas pequeñas y medianas y operan geográficamente dispersas. De acuerdo con la Asociación de Promotores y Desarrolladores Industriales de la Vivienda en México (PROVIVAC) y la CMIC (Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción) existen casi 2,000 desarrolladores inmobiliarios que participan en el mercado formal.

La industria de la vivienda está segmentada por precio y por fuentes de financiamiento. Se distinguen cuatro categorías: vivienda de interés social, vivienda de interés medio, vivienda residencial y vivienda residencial turística. La vivienda de interés social comprende generalmente unidades financiadas por la Sociedad Hipotecaria Federal (SHF, antes FOVI) y por fondos de instituciones gubernamentales como el INFONAVIT (Instituto Nacional de Fomento a la Vivienda para los Trabajadores), el FOVISSSTE (Fondo para la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado), entre otros. Usualmente manejan créditos con tasas de interés y condiciones preferenciales y los compradores usualmente adquieren su primera casa.

La vivienda de tipo medio comprende unidades generalmente financiadas por bancos a primeros y segundos compradores de vivienda. En 1995, este segmento del mercado ofreció a la venta aproximadamente 30,000 unidades; en los años siguientes la banca comercial interrumpió bruscamente los créditos otorgados a este nivel de casas debido a los problemas financieros del sector bancario y se volvieron a reactivar, aunque de manera muy limitada hasta el 2001.

La vivienda residencial incluye unidades generalmente financiadas por la banca comercial. Dentro de este segmento también se considera a la vivienda residencial plus de altos precios frecuentemente financiadas en dólares americanos, con tasas de interés predominantes en los mercados nacionales e internacionales. Como resultado de la situación económica y la falta de liquidez en el país que forzaron a los bancos a restringir el financiamiento hipotecario, los mercados que vieron la reducción más grande en ventas fueron el medio y el residencial, por su mayor dependencia del financiamiento bancario.

Una de las características del presente sexenio ha sido la liberación de los créditos de la banca comercial; los créditos hipotecarios, dada la solidez de sus garantías han recibido un importante impulso beneficiando principalmente a la vivienda media y a la residencial.

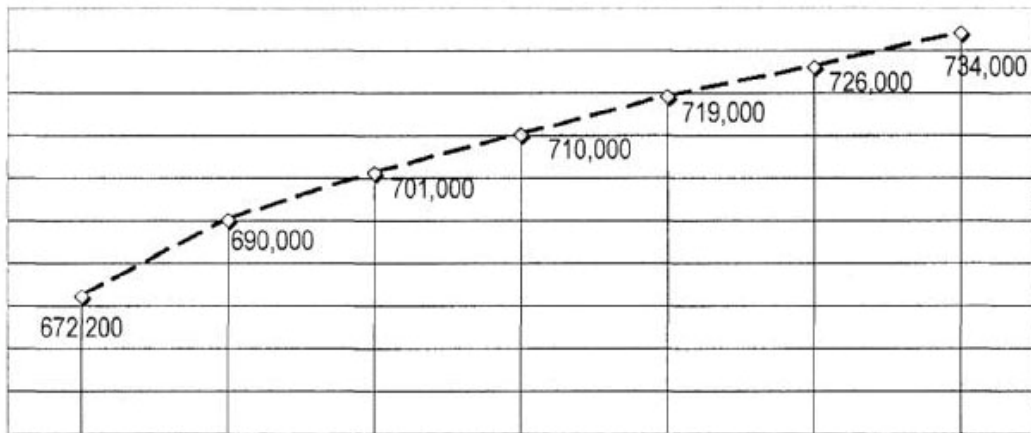
#### EL FINANCIAMIENTO DE LA VIVIENDA.

Antes de 1992, la política del Gobierno respecto de la vivienda de interés social se concentraba en los fondos de vivienda de las instituciones gubernamentales, las que actuaban como desarrolladoras y en agencias del Gobierno que ofrecían hipotecas y créditos para construcción a tasas de interés preferenciales para compradores potenciales calificados y empleados del Gobierno. Los recursos para estos subsidios eran limitados y restringían su construcción, No había otra alternativa crediticia por las altas tasas de inflación y la regulación bancaria.

A finales de los años ochenta, el Gobierno redefinió su política para la vivienda, con objeto de promover la inversión por parte del sector privado, reducir los costos e incrementar la producción habitacional. El Gobierno también incrementó el papel del sector privado en el desarrollo de vivienda al dirigir los fondos de vivienda gubernamentales (principalmente INFONAVIT y FOVISSSTE) únicamente al otorgamiento de créditos hipotecarios. Además el Congreso de la Unión modificó la Constitución en enero de 1992 y la Ley Agraria en febrero del mismo año para permitir la transferencia de propiedades agrarias (ejidos) para ampliar la disponibilidad territorial. El Gobierno autorizó en diciembre de 1993 la creación de SOFOLES (Sociedades Financieras de Objeto Limitado). Desde su creación, la mayor parte de las SOFOLES se habían incorporado como hipotecarias y algunas de ellas fueron autorizadas para promover y operar créditos hipotecarios fondeados por FOVI.

Al inicio del sexenio, el Presidente Vicente Fox estableció como objetivos en materia de vivienda construir 750,000 casas al año hasta cumplir con 4 millones 500 mil unidades al terminar el sexenio, de las cuales, el 50% serían por conducto del INFONAVIT, o sea la cantidad de 370,000 anuales en promedio. El total de viviendas significaba un gran reto, si se considera que se construirían 370,000 casas por año. Con miras a eliminar el déficit habitacional al fin del sexenio el Gobierno se implementaron diversas medidas de apoyo: Mejorar el marco legal, desarrollar nuevos mecanismos de financiamiento más flexibles y con suficientes recursos, promover instrumentos financieros que propiciaran la bursatilización de la cartera hipotecaria, ampliar la capacidad de crédito bancario y promover la cultura del ahorro a través de la banca social para generar un ahorro previo que sirviera para el enganche de las viviendas.

Gráfica 3. META DE VIVIENDAS NACIONALES PARA EL SEXENIO 2000-2006<sup>7</sup>



Acumulado proyectado para el sexenio = 4,952,600 viviendas

Cuadro 2. AVANCE DEL PROGRAMA DE VIVIENDA PARA EL 2004

| ORGANISMO                | PROGRAMADO 2004 <sup>8</sup> | CIFRAS AL 1er CUATRIMESTRE | AVANCE % |
|--------------------------|------------------------------|----------------------------|----------|
| <i>INFONAVIT</i>         | 325,000                      | 86,884                     | 26.7%    |
| <b>SHF (antes FOVI)</b>  | 65,000                       | 15,812                     | 24.3%    |
| <b>FOVISSSTE</b>         | 74,000                       | 9,396                      | 12.7%    |
| <b>FONHAPO</b>           | 45,000                       | 46                         | 0.1%     |
| <b>OTROS<sup>9</sup></b> | 66,000                       | 5,612                      | 8.5%     |
| <b>TOTAL</b>             | 575,000                      | 117,750                    | 20.5%    |

El sistema financiero en México que atiende el mercado de la vivienda está conformado por cuatro grupos institucionales que ofrecen créditos hipotecarios y que tienen diferentes procedimientos operativos y beneficiarios:

- Bancos comerciales y las SOFOLES utilizando recursos propios, dirigidos principalmente al mercado medio y residencial



- Recursos otorgados por SHP (administradora de FOVI) a través de bancos comerciales y SOFOLES.
- Fondos de vivienda gubernamentales:
  - o INFONAVIT para trabajadores del sector privado
  - o FOVISSSTE para empleados del sector público
  - o ISSSFAM (Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para las Fuerzas Armadas Mexicanas) para personal militar.
- La cuarta y más pequeña fuente de créditos hipotecarios son los subsidios directos a organismos públicos de vivienda, que incluye al FONHAPO (Fondo Nacional de Habitaciones Populares) y los fideicomisos estatales de vivienda.

## Bancos comerciales y SOFOLES.

Como parte de la apertura de mercado, el Gobierno empezó a liberar el sector financiero en 1989. El financiamiento por la banca comercial (sin considerar el financiamiento de los bancos y de SOFOLES con fondos provenientes del FOVI), representó aproximadamente el 33% de todo el financiamiento hipotecario en México en 1995. El crecimiento que experimentó la industria de la vivienda entre 1988 y 1994 se debió al incremento de la actividad de los bancos comerciales. Sus carteras de inversión hipotecaria crecieron de un 5% de sus activos en 1990 a un 30% para fines de 1995. Los cinco bancos comerciales más importantes de esa época, llegaron a concentrar hasta un 75% de la cartera hipotecaria bancaria. Como resultado de la crisis económica de diciembre de 1994, los bancos comerciales endurecieron sus estándares y políticas de otorgamiento de financiamiento a la construcción hasta llegar a prácticamente cancelarlo.

Las SOFOLES (Sociedad Financiera de Objeto Limitado, Nonbank banks en Estados Unidos o Nearbanks en Canadá), son intermediarios financieros que, a diferencia de los bancos que aceptan depósitos y otorgan préstamos comerciales, efectúan únicamente una de las dos funciones y se enfocan a sectores no atendidos por la banca comercial. Los Nonbank banks en el estricto sentido del término, son aquellas instituciones que únicamente captan depósitos. Las que otorgan créditos comerciales son las Captive Finance Companies.<sup>10</sup> Entre ellas tenemos a las SOFOLES dirigidas al mercado hipotecario para financiar la vivienda.

### Sociedad Hipotecaria Nacional (administradora de FOVI)

El Fondo de Operación y Financiamiento bancario para la Vivienda (FOVI) fue creado en 1963 por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y el Banco de México para otorgar financiamiento hipotecario a compradores de vivienda calificados a través de intermediarios financiero, bancos comerciales y SOFOLES (Sociedades Financieras de Objeto Limitado) del ramo hipotecario e inmobiliario que administran el otorgamiento, operación y cobranza de los créditos hipotecarios. A partir del 26 de febrero del 2002, FOVI es administrado por la Sociedad Hipotecaria Nacional S.N.C. El financiamiento hipotecario de FOVI está disponible para el rango alto del mercado de interés social y para el bajo de interés medio. Se asigna a través de un sistema de subastas a promotores de

vivienda registrados en FOVI y a intermediarios financieros autorizados, Los compradores que pueden acceder a viviendas que aprovechan este financiamiento generalmente están en el nivel de ingresos de 3.5 salarios mínimos al mes.

FOVI ofrece garantías e hipotecas a compradores de viviendas nuevas y usadas y para el mejoramiento de la vivienda, generalmente en desarrollos multifamiliares. El proceso que siguen los desarrolladores es el siguiente: El crédito FOVI que es solicitado por el desarrollador por conducto de un banco o una SOFOL es un crédito puente y se fija en UDI's (Unidades de Inversión) ligadas a los índices de inflación del país. Al recibir la aprobación técnica y la carta de intención, el desarrollador participa en una subasta bimensual y ofrece una puja que representaba la cantidad que el desarrollador paga a FOVI por los créditos otorgados. Si el desarrollador recibe la confirmación de FOVI de que hay créditos hipotecarios disponibles una vez que tenga clientes calificados, se otorga el financiamiento para la construcción a tasas de mercado y se puede iniciar la preventa. Una vez terminada la casa y entregada al comprador, el banco paga el valor unitario de la vivienda al desarrollador menos el enganche y la puja hecha a FOVI; el crédito individual también se fija en UDIs con plazo máximo de 30 años y pagos ligados a la evolución del salario mínimo para facilitar el cumplimiento del deudor. Con la excepción de la garantía sobre los trabajos derivados de la construcción, el desarrollador no tiene ningún compromiso a largo plazo respecto del préstamo.

Sociedad Hipotecaria Federal también administra el Programa Especial de Crédito y Subsidios a la Vivienda PROSAVI tanto para asalariados como para aquellas personas que trabajan por su cuenta con ingresos no mayores de 5 salarios mínimos del D.F. y está dividido en PROSAVI 1 con créditos de 30,000 UDI's, PROSAVI 2 con 35,000 UDIs y PROSAVI 3 con 40,000 UDIs.

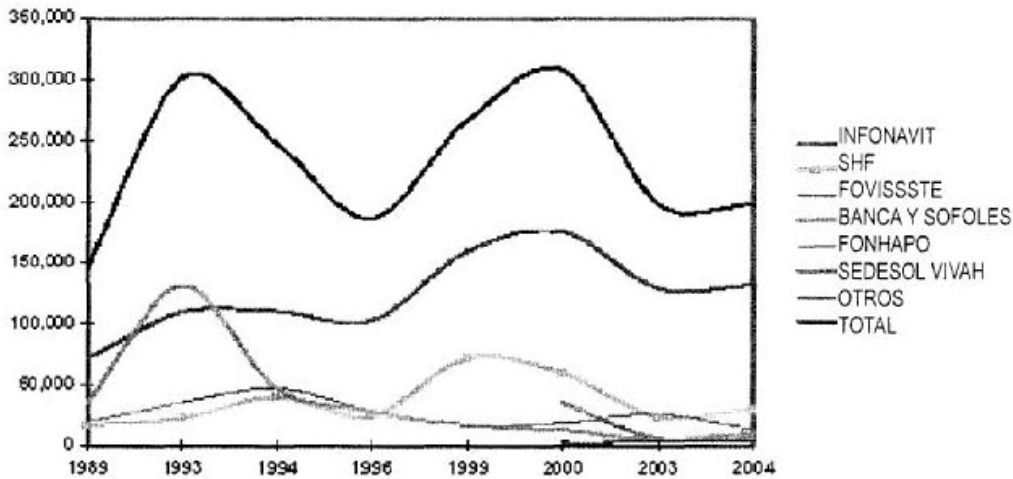
Dado que la banca comercial generalmente ha financiado la vivienda de interés social de manera muy limitada, para incentivar a los bancos a otorgar créditos fondeados por FOVI, el Gobierno introdujo en marzo de 1994 nuevas reglas mediante las cuales hasta el 50% de las hipotecas de FOVI serían garantizadas por el Gobierno. En 1995, se financiaron bajo este esquema mas de 65,000 viviendas, en 1999 se otorgaron el máximo histórico de créditos, llegando a 71,711. Para el 2003 descendieron a 23,836 y en agosto del 2004, a 30,483.

Cuadro 3. FINANCIAMIENTO DE LA VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL

| PRINCIPALES ORGANISMOS FINANCIEROS DE VIVIENDA créditos otorgados |        |         |         |         |         |         |                    |                    |
|---|--------|---------|---------|---------|---------|---------|--------------------|--------------------|
|   | 1989   | 1993    | 1994    | 1996    | 1999    | 2000    | 2003 <sup>11</sup> | 2004 <sup>12</sup> |
| INFONAVIT   | 71,925 | 110,200 | 110,697 | 103,184 | 160,000 | 176,000 | 130,140            | 133,199            |
| SHF-FOVI  | 17,121 | 22,189  | 40,109  | 24,097  | 71,711  | 60,000  | 23,836             | 30,483             |
| FOVISSSTE   | 19,848 | 35,231  | 47,314  | 28,731  | 17,080  | 18,300  | 26,773             | 12,605             |
| BANCA Y<br>SOFOL  | 35,883 | 132,088 | 47,314  | 28,731  | 17,080  | 12,575  | 5,224              | 10,285             |
| FONHAPO   |        |         |         |         |         | 2,687   | 258                | 312                |

|         |         |         |         |         |         |         |         |         |
|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| SEDESOL |         |         |         |         |         | 35,405  | 5,884   | 5,506   |
| VIVAH   |         |         |         |         |         |         |         |         |
| OTROS   |         |         |         |         |         | 671     | 4,062   | 3,819   |
| TOTAL   | 146,766 | 301,701 | 247,428 | 186,739 | 267,870 | 307,638 | 198,180 | 198,213 |

Gráfica 4. PRINCIPALES ORGANISMOS FINANCIEROS DE VIVIENDA créditos otorgados



Fondos de financiamiento gubernamentales.

Los dos más importantes, FONAVIT y FOVISSSTE, reciben aportaciones obligatorias de los patrones de las empresas y del Gobierno, correspondientes al 5% de las nóminas y financian construcción, adquisición o mejora de viviendas a trabajadores cuyos ingresos son generalmente menores a 5 salarios mínimos.

### FONAVIT

El FONAVIT fue creado en 1972 por el Gobierno, los sindicatos y el sector privado como un fondo de vivienda en beneficio de los trabajadores asalariados. Antes de 1992 el Instituto funcionaba como un promotor y desarrollador de vivienda de interés social. FONAVIT compraba tierra en áreas aptas para la construcción de este tipo de vivienda y contrataba arquitectos y constructores para el diseño y la construcción de estas viviendas, promovía

las casas terminadas y otorgaba los créditos hipotecarios a los compradores. Para iniciar el desarrollo de un conjunto en particular en terrenos propiedad del Instituto, el sistema de INFONAVIT consistía en otorgar un contrato a un constructor, INFONAVIT concedía las casas terminadas a empleados calificados que solicitaban un crédito hipotecario. Las casas eran asignadas a los obreros en lugares que frecuentemente les eran inconvenientes, no tenían opciones de selección y el título de la propiedad no era transferido al comprador sino hasta que la hipoteca estuviese liquidada.

Bajo este esquema se generaron problemas operativos, entre ellos, ineficiencia por falta de competencia y conflicto de interés entre las actividades de la Institución como desarrolladora y como generadora y administradora de créditos hipotecarios. El sistema de asignación de casas y la falta de escrituración llevó a problemas sociales y de administración no solamente de los créditos hipotecarios, sino de los mismos conjuntos habitacionales, que derivaron en falta de mantenimiento, inseguridad y falta de integración comunitaria dentro de los desarrollos.

Para incrementar la oferta de vivienda de interés social y ofrecer mejores condiciones a los derechohabientes, INFONAVIT rediseñó su programa en 1992 para convertirse en una entidad de ahorro-préstamo actuando solamente como un proveedor de hipotecas. A partir de esta fecha, INFONAVIT ya no participa en los procesos de desarrollo y venta, lo que estimuló de manera importante la actividad del sector privado<sup>13</sup>. Actualmente, INFONAVIT otorga créditos hipotecarios solamente a empleados calificados a través de cuentas individuales para los derechohabientes fondeados cada mes por los depósitos en cuenta. Por ley, dichos depósitos deben tener una tasa de retorno superior a la inflación. De manera adicional, los beneficiarios tienen la ventaja de poder seleccionar su casa, la que ahora se escritura al momento de la compra. También se buscaron soluciones de diseño y planeación urbana para corregir los problemas sociales identificados por el Gobierno.

Como oferente de créditos hipotecarios, el INFONAVIT brinda cinco líneas de crédito.

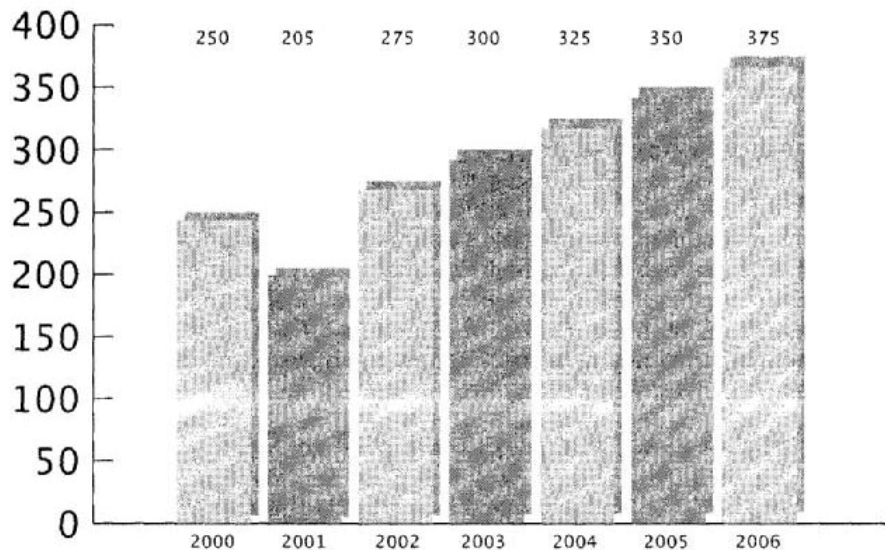
- Línea 1, INFONAVIT inicia el desarrollo de un proyecto de vivienda en un lugar en donde se ha identificado y dado prioridad a la vivienda de interés social y los desarrolladores no han entrado al mercado.
- Línea 2, INFONAVIT da crédito para la adquisición de vivienda terminada
- Línea 3, el INFONAVIT da crédito para construir en terrenos propiedad del derechohabiente
- Línea 4 ampara créditos para remodelaciones de viviendas existentes
- La línea 5 creada para financiar la liquidación de pasivos incurridos por la construcción, adquisición o remodelación de la vivienda.

La mayor parte de las actividades de INFONAVIT se centran en las líneas 2 y 3 y la 1 se emplea de manera limitada.

Un derechohabiente califica para un crédito de INFONAVIT de acuerdo con un sistema de puntos. Los puntos se asignan por edad, ingreso, monto depositado en el fondo, antigüedad y dependientes económicos. Un crédito de INFONAVIT puede ser hasta por el 100% del valor de la casa. El pago mensual se calcula con referencia al salario mínimo y depende del ingreso del acreditado. El valor máximo del crédito para un derechohabiente calificado y

valor máximo de una casa que podía ser financiada es de 300 salarios mínimos. El plazo del préstamo es hasta de 30 años y el repago se hace por medio de una deducción directa de nómina que se compone de la aportación de 25% pagada por el patrón, cantidad deducida directamente de la nómina del acreditado y su aportación obligatoria del 5% de su salario. El desarrollador no tiene ninguna responsabilidad respecto de los créditos hipotecarios otorgados por el INFONAVIT.

Gráfica 5. METAS DE INFONAVIT PARA EL OTORGAMIENTO DE CRÉDITOS DE VIVIENDA. Sexenio 2000-2006<sup>14</sup>. Datos del 2004 al 2006 son proyectados



Datos en miles de créditos por año

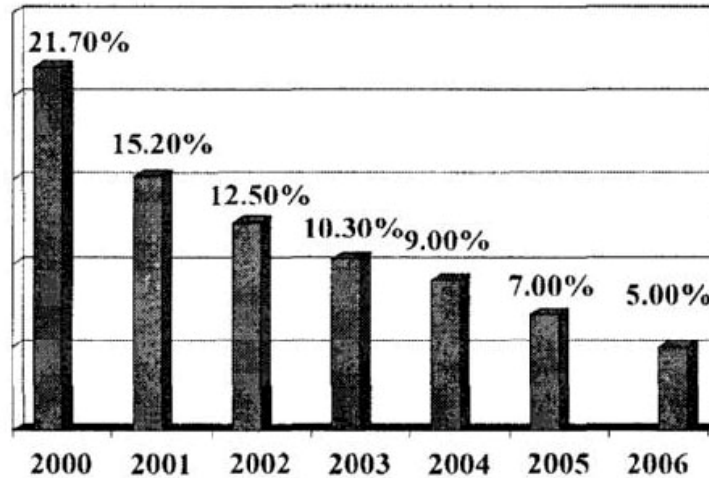
Antes de la reforma de 1992, los fondos de INFONAVIT eran directamente deducidos de las nóminas y depositados al Gobierno en cuentas administradas por la Secretaría de Hacienda. El fondeo y el presupuesto de INFONAVIT eran sujetos a una conciliación de cuentas con la SHCP y, en ciertos casos, dado el momento de la conciliación, las casas eran terminadas sin que el Instituto tuviera recursos presupuestales disponibles para finiquitar a los desarrolladores<sup>15</sup>. Bajo los nuevos programas de INFONAVIT, las aportaciones son depositadas directamente por los patrones cada 2 meses. Por lo tanto, la sincronización de pagos ya no es un obstáculo que afecte el flujo de caja del Instituto ni de los desarrolladores.<sup>16</sup>

Un aspecto relevante del Instituto es que con la modificación de la Ley del INFONAVIT de 1997, la cartera de crédito vencida comenzó a disminuir de manera notable. De un 21.7% de los créditos que en el 2000 eran irrecuperables, para diciembre del 2003 el porcentaje había disminuido al 10.3% y se esperaba que dicha tendencia se mantuviese hasta alcanzar únicamente un 5% en el 2006. Lo anterior demuestra la fortaleza financiera actual del Instituto y la disminución de la cultura del no pago” de los adquirentes de vivienda.

Gráfica 6. CARTERA VENCIDA DE INFONAVIT Sexenio 2000-2004

Los datos del 2004 al 2006 son proyectados

CARTERA VENCIDA DE INFONAVIT sexenio 2000-2004



FOVISSSTE

El Fondo para la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado es un fondo equivalente a INFONAVIT, administrado por el Gobierno en favor de los trabajadores del sector público para ofrecer financiamiento para la vivienda económica. Desde la adopción de una reforma semejante a la de INFONAVIT en abril de 1994, las operaciones se llevan a cabo de manera parecida. Además de fondear créditos hipotecarios directamente, FOVISSSTE también cofinancia vivienda con otras entidades. Esto se hace para optimizar el uso de recursos y dar servicio al máximo número de personas.

De 1973 a 1989 los créditos de las viviendas construidas por FOVISSSTE tenían un plazo máximo de 20 años con un interés fijo del 4%, en 1985 y a raíz del terremoto, se crearon varias líneas: Programa Emergente para los Damnificados, Adquisición por cuenta de terceros y Reconstrucción por daños sísmicos. A partir de 1990 varió el esquema de otorgamiento de crédito, basándose el monto en salarios mínimos burocráticos con amortizaciones del 30% del salario de trabajador. También en ese año se iniciaron los programas de cofinanciamiento FOVISSSTEBANOBRAS, (autogestión) y FOVISSSTE-BANCOS. En 1994 se creó el Programa de Oferta de Vivienda para cofinanciar créditos para la adquisición de vivienda terminada con recursos de FOVI. Hasta 2002, el Fondo había financiado 559,737 créditos para vivienda.

Otros organismos públicos.

A fines de la década de los 90's, los organismos públicos ofrecían el 6% de los fondos del Presupuesto de la Federación disponibles para créditos hipotecarios. Estas agencias existen en el ámbito federal y local y atienden, aunque de manera limitada, al segmento más grande de la población principalmente a trabajadores sin salario

fijo que ganan menos de 2.5 salarios mínimos. Los organismos federales de vivienda prestan directamente a organizaciones estatales y municipales de vivienda, cooperativas de vivienda y uniones de crédito que representan beneficiarios de bajos ingresos, así como a acreditados individuales. El monto de créditos hipotecarios disponibles está restringido por los presupuestos del Gobierno, Para paliar aunque sea someramente los problemas generados por la autoconstrucción, algunas agencias ofrecen asistencia técnica a los acreditados y beneficiarios para diseñar, contratar y supervisar la construcción de sus propias casas.

En la Zona Metropolitana de la Ciudad de México<sup>17</sup> la disponibilidad de vivienda había superado a la del resto del país, de 1980 a 1990, la oferta fue de 1.84% mayor mientras que la general se incrementó únicamente en 0.29%. Los organismos participantes fueron INFONAVIT, FOVISSSTE, FONHAPO, FIVIDESU, FICAPRO, FOVI-Banca, PRONASOL, y, en pequeña medida, otras entidades.

#### LA OFERTA DE VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL

Para el año 2000, las cifras de construcción de vivienda fueron las siguientes: El INFONAVIT participó con el 58% de la derrama, con el otorgamiento de 176,000 créditos, FOVI con 60,000, FOVISSSTE 18,300, FONHAPO 2687, SEDESOL a través del Programa VIVAH, 32,405 y otros organismos 6,761, cifras que sumadas representaron el 82% del Programa 2000. Dentro de estas viviendas construidas, el Distrito Federal otorgó más de 33,000 créditos y el Estado de México más de 27,000. En cuanto a mejoramiento de la vivienda, INFONAVIT programó 4,000 créditos, FONHAPO 1,813 y otros organismos 10,992.

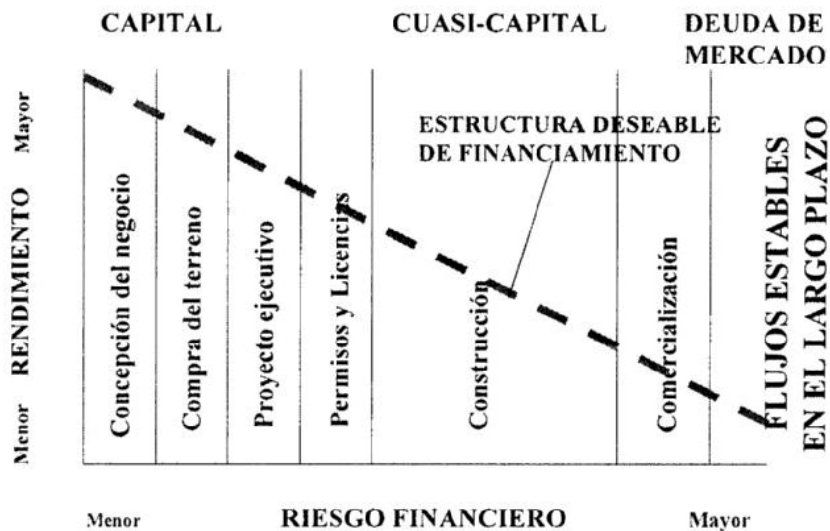
Para el 2003, INFONAVIT, SHF, FOVISSSTE y FONHAPO ejercieron más de 150 mil millones de pesos en créditos disponibles para los desarrolladores, lo que marcó un repunte importante para el sector. A INFONAVIT le correspondían 60 mil millones, 15% más que en 2002, SHF ejerció casi 55 mil millones, 119% más que el año anterior y FOVISSSTE 21 mil millones, a diferencia de 2002 en que se colocaron sólo 3 mil millones. En agosto del 2004, FOVI había financiado 30,483 viviendas, INFONAVIT, 133,199, SHF 30,483, FOVISSSTE 12,605, FONHAPO 312, La Banca y las SOFOLES, 10,285, OREVIS 5,506 y otras instituciones 3,819, lo cual hace un total de 198,213 créditos.

#### ALTERNATIVAS DE FINANCIAMIENTO PARA LA VIVIENDA MEDIA Y RESIDENCIAL.

Este tipo de vivienda que comprende todos los segmentos superiores al de interés social, incluye vivienda media, residencial, residencial plus y vivienda turística. Sus fuentes de financiamiento han sido sistemáticamente fondos privados y de la banca comercial. Es parte de la industria inmobiliaria nacional, junto con edificios corporativos y de oficinas, hospitales y escuelas privadas, industrias, centros comerciales y todo tipo de construcciones para el resto de las actividades del país. El sector inmobiliario ha tenido importantes cambios en los últimos años debido a algunos factores: transformaciones en la distribución del gasto del Gobierno que ha desalentado las inversiones en obras públicas, los cambios en el sistema bancario nacional que ha conllevado la reactivación de la oferta de crédito en el país, financiamiento general e hipotecario en particular, la apertura comercial (T.L.C. y otros tratados), así como la incursión de desarrolladores extranjeros con sus correspondientes estructuras económicas.

Como consecuencia se han cambiado los modos de operar, se han institucionalizado las organizaciones desarrolladoras inmobiliarias y han tenido que buscar distintas opciones de financiamiento. El mercado inmobiliario ha hecho que las empresas se especialicen dentro del mismo sector, diferenciando los tipos de actividades que pueden ser llevadas a cabo en distintas ramas, empresas constructoras, desarrolladoras, promotoras inmobiliarias, especialistas en vivienda, en centros comerciales, etc. Y también los inversionistas han visto el atractivo del sector inmobiliario de principios del siglo XXI, inversionistas que colocan los fondos sin preferencias por ningún sector, buscando un equilibrio entre los diferentes perfiles de riesgo-rendimiento de los negocios y con el objetivo financiero de tener flujos estables en el largo plazo.

Gráfica 6. INSTRUMENTOS DE FINANCIAMIENTO SEGÚN ETAPAS DEL NEGOCIO INMOBILIARIO.



En la gráfica anterior, el financiamiento para las etapas iniciales del negocio es vía capital de los socios de la empresa que puede combinarse con esquemas de alianzas estratégicas ya sea generales con empresas constructoras, por ejemplo, o limitadas únicamente con acceso a capital. Estas asociaciones son recomendables cuando los proyectos por su naturaleza requieren montos significativos de capital; generalmente la empresa propietaria del negocio aporta entre el 5% y el 20% de los recursos y los socios el resto. No obstante su participación minoritaria, la empresa controla y opera el proyecto. Una vez que el negocio comienza a generar ingresos y utilidades, estas se reparten entre las dos partes en la proporción convenida en el acuerdo. Para las etapas de compra de terreno, proyecto ejecutivo, construcción y comercialización, el instrumento será intermedio, o sea cuasi-capital para detectar y disminuir riesgos, para cuando la empresa está en operación, cuando se esperan altos rendimientos con plazos de inversión de 4 a 7 años. Para la etapa final, cuando los flujos son estables en el largo plazo y hay equivalencia cierta entre los flujos y el financiamiento, se puede acceder a deuda de mercado, a mayores montos más baratos.



En estas condiciones se debe tomar en cuenta el perfil deseable del desarrollador del negocio inmobiliario desde el punto de vista de los inversionistas: El inversionista analiza el atractivo del negocio, preferentemente que la empresa esté en fase de crecimiento de su ciclo de vida, posicionada en sectores de crecimiento, con un buen historial crediticio y que pueda emitir deuda sin arriesgar su calificación de crédito.

#### LOS COMPRADORES DE LA VIVIENDA

La demanda de vivienda está determinada por la edad promedio de la población mexicana, joven en comparación con la de otros países, por la formación de hogares nuevos y por el crecimiento de las áreas urbanas. La posibilidad de adquirir vivienda por parte de los demandantes depende de la situación económica que prevalece en el país, del poder adquisitivo de la población y de las condiciones crediticias existentes. De acuerdo con estimaciones del Consejo Nacional de Población (CNP), al final de la década de los 90s, más de la mitad de los habitantes del país tenían menos de 25 años y los compradores de casas variaban entre los 25 y los 50 años de edad. De acuerdo con la misma fuente, en los últimos cinco años de la década, 8.4 millones de personas habían ingresado a este rango de edad y se esperaba que en los siguientes dos lustros ingresaran 10.7 millones de personas más.<sup>18</sup>

#### LA CRISIS DEL 94 Y SU REPERCUSIÓN EN EL MERCADO DE LA VIVIENDA.

La crisis económica de diciembre de 1994 generó cambios significativos en el sector de la vivienda. Primero, el cambio brusco de la paridad del peso frente al dólar y la política monetaria restrictiva implementada por el Banco de México para contener la inflación, tuvieron como resultado el encarecimiento del crédito. Este costo fue transferido a los consumidores a través de altas tasas de interés y crecientes pagos mensuales para todos los productos bancarios como hipotecas, créditos automotrices y tarjetas de crédito. El incremento de tasas de interés tuvo un impacto muy importante en la vivienda en México. Muchos deudores cayeron en cartera vencida, consecuentemente los bancos comenzaron a recoger las propiedades dadas en garantía, numerosas de las empresas desarrolladoras de vivienda se vieron obligadas a reducir drásticamente sus operaciones y aún a salirse del mercado y se paralizaron los mercados inmobiliarios y de la construcción.

Como respuesta a los problemas de los ahorradores y para rescatar las carteras de créditos hipotecarios, el Gobierno creó diversos mecanismos de apoyo a deudores. Se crearon programas estructurados alrededor de una unidad de cuenta ajustada a la inflación llamada UDI (Unidad de Inversión). Las UDIS fueron establecidas el 4 de abril de 1995 y su valor fue fijado en \$1.00 peso. Este valor se ajustaba diariamente con la inflación promedio de los 15 días previos. Los saldos de los créditos hipotecarios fueron referenciados a UDIS y las tasas de interés variables de la hipotecas fueron cambiadas a tasas fijas en UDIS.

El 15 de mayo de 1996, el Gobierno anunció el programa 'Alianza para la Vivienda' que buscaba reducir el efecto de la crisis económica en los deudores hipotecarios y mejorar su capacidad de pago de sus créditos, dirigido principalmente a la vivienda mediana y residencial, con préstamos hipotecarios hasta de 500,000 UDIS (Aproximadamente \$780050.00 de acuerdo al valor de 1.5601 pesos por UDI al 30 de junio de 1996). Quienes participaron en el programa antes del 30 de septiembre de 1996, que tenían un crédito en UDIS y que estuvieran al corriente de sus pagos recibieron descuentos en sus pagos mensuales. Los que tenían préstamos denominados en pesos y que

quisieron participar, debieron convertir sus créditos en UDIS. Los préstamos fondeados por FOVI ofrecieron un programa de subsidio similar, pero sólo por 5 años que inició con un 30% en 1996 y llegó al 6% en el año 2,000.

## RETOS Y PERSPECTIVA DEL SECTOR

El tema de la vivienda es de gran complejidad. Por una parte, el mercado de la vivienda de interés social actualmente ha resultado favorecido por los cambios en la regulación de las instituciones gubernamentales que la fondean. Hay abundantes recursos para este segmento del mercado con su demanda está siempre constantemente insatisfecha.

Sin embargo el sector enfrenta varios problemas, por un lado que se avizora la falta de disponibilidad de tierra sobre la cual construir más desarrollos. El Gobierno de la Ciudad de México ha limitado el otorgamiento de permisos de construcción en algunas de sus delegaciones debido al problema de la dotación de servicios municipales además, los desarrollos en el Estado de México impulsan el crecimiento, generalmente desordenado de la metrópolis.

La disponibilidad de créditos institucionales para la vivienda de interés social y los ofertados por la banca comercial han producido una sobreoferta de vivienda en el 2004; cifras oficiales la estiman en 49,000 viviendas; el desbalance se presenta en algunos Estados como Chihuahua, Sonora, Coahuila, Nuevo León, Tamaulipas y Jalisco. Contrasta con la falta de oferta en Morelos, Querétaro. Oaxaca, Tabasco y Yucatán. La apuesta es que con un nuevo sistema de cofinanciamiento de instituciones con bancos o SOFOLES, figura que se está apenas implementando a nivel nacional, se pueda revertir esta tendencia.

Para poder cumplir con las metas del sexenio actual, la Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción plantea la necesidad de llevar a cabo esfuerzos conjuntos de planeación del desarrollo urbano y rural, desregulación y simplificación administrativa en los Municipios, Estados y del Distrito Federal, desregulación y simplificación administrativa en los organismos gubernamentales promotores de la vivienda, así como modernización del Registro Público de la Propiedad. También contempla la inversión de recursos fiscales para la dotación de servicios municipales a los conjuntos de vivienda, reactivación de créditos individuales y a desarrolladores por parte de la banca privada y mejora de la legislación en cuanto a transparencia de los recursos, la Ley de Vivienda y la protección al consumidor.

En cuanto a otros niveles de vivienda, la vivienda media, residencial, residencial plus y para el turismo, continúan fondeándose del capital privado, de la banca privada y en dólares a tasas de los mercados internacionales. Sin embargo, desde el punto de vista financiero, ya es una realidad el mercado secundario de hipotecas como una manera de aumentar la actividad hipotecaria de los bancos comerciales y de las SOFOLES, para aumentar la disponibilidad de recursos para el desarrollo de vivienda mediante a bursatilización y venta de créditos hipotecarios a inversionistas de largo plazo. La bursatilización de la cartera hipotecaria de la vivienda en todos sus niveles continúa siendo un proyecto atractivo para el Gobierno y para los inversionistas, especialmente los administradores de fondos de largo plazo.

**Bibliografía**

Boils, Guillermo, Diseño y vivienda pública en México. Prototipos habitacionales de cuatro organismos gubernamentales de vivienda. UAM-A. México, 1995

Lynch, Kevin. La buena forma de la ciudad Colección Arquitectura y perspectivas. Editorial Gustavo Gili, S.A. Barcelona, España. 1995.

Méndez Morales, José Silvestre Problemas económicos y sociales de México. Desarrollo Económico y Social del País. Editorial McGraw Hill. México, 1998.

Terrazas Revilla, Oscar, Mercancías inmobiliarias Colección Estudios Urbanos, UAM-A. México, 1996.

Sánchez Ruiz, Gerardo. Incumplimientos del movimiento moderno y los retos de la posmodernidad. Aspectos de los problemas en vivienda en México, De Arquitectura. Vargas Salguero, Ramón. De Arquitectura. Cuadernos de ensayo y crítica. 'Arquitectura Vernácula y Neoliberalismo' No. 4 UNAM. México, septiembre 2000.

Vilchis Salazar , Rubén, Planeación, diseño y uso de los espacios comunes en los conjuntos habitacionales promovidos y financiados por INFONAVIT de 1993 a 1997 en la Ciudad de México, Criterios sociales para la planeación y diseño de los conjuntos de vivienda". Tesis de la Maestría en Planeación y Políticas Metropolitanas UAM-A. México, 1999.

Villavencio Blanco, Judith. Los organismos sociales de vivienda en el Distrito Federal. Formas y alcances de la acción habitacional de los años 90's. Administración y Estrategias de fin de siglo. División de Ciencias Sociales y Humanidades. UAM-A. 1997.

**Publicaciones Periódicas**

Cacho López, Yalín. "Condiciones para desarrollar el mercado hipotecario". El Financiero. Pp. 4. 28 de mayo 2003.

De la Rosa, Rogelio. "Construirá Fox casas prometidas?" Periódico Reforma, Negocios. Pp. 29 A, con datos de SHCP y organismos de vivienda. México, 4 de septiembre 2000.

Galarza Cavaría, Saúl, "Vivienda, primer sector en reestructuración" Periódico Reforma, Suplemento Vivienda. Año 2, Número 20, junio 2002.

García, Sofía. "Repuntan organismos financieros recursos para la vivienda". Periódico Reforma, Suplemento La Vivienda Hoy. Año 1 Número 3, marzo 2003.

Peña, Carmen, "La vivienda, un bien económico" Vivienda, Periódico El Economista, Pp. 4, México, 20 de junio 2001.

Sánchez S., Rebeca. "Apoya NAFIN a desarrolladores de vivienda", Periódico Reforma, Suplemento CANADEVI" Año 1, Número 4. Mayo 2003.

Schüte y Elguero, Fernando, "Coordinación y vivienda" Periódico El Economista. Vivienda. Pp. 9. México, 20 de junio 2001.

### **Leyes y reglamentos.**

DIARIO OFICIAL MÉXICO. "Reglas para el otorgamiento de créditos a los trabajadores del INFONAVIT". 23 diciembre 2002.

INEGI MÉXICO. Comunicado de Prensa No, 008 "El censo del año 2000 muestra que se conforma una importante megalópolis". 30 de enero 2001.

INFONAVIT. "Instructivo para participar en las subastas de financiamiento para la construcción de conjuntos habitacionales de INFONAVIT". México, 1995

INFONAVIT. "Ley del INFONAVIT 1997". Ediciones Fiscales ISEF, SA. México, 1997.

INFONAVIT. "Reformas a la Ley del INFONAVIT". Órgano de comunicación interna No. 2. México, Julio 1997.

SEDUE. Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología. "Gaceta Ecológica". Volumen 1, Número 1. México, junio 1989.

### **Paginas electrónicas.**

AMSOFOL. "SOFOLES y sus similares internacionales". Página de Internet, México, diciembre 2003.

CÁMARA MEXICANA DE LA INDUSTRIA DE LA CONSTRUCCIÓN."Esquema de construcción para promotores de vivienda en el marco del Programa Extraordinario de Créditos del FOVISSSTE" Página de Internet. Abril 2003.

CONSORCIO ARA. "El sector de la vivienda en México", Página de Internet, México, 2003.

FOVI. MÉXICO "¿Qué es el FOVI?. Principales funciones de FOVI. Características del Programa. Características y Requisitos del adquirente". Página de Internet. 29 enero 2001.

INFONAVIT "Crédito INFONAVIT. Tipos de Créditos" Página de Internet. 29 enero 2001.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. PRONAFIDE. Capítulo 4. Desarrollo Social. "Programa de Vivienda 1997-2000". Pp. 80. Página de Internet. Junio 2000.