

51
2ej

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

FACULTAD DE ECONOMIA



**“EL SECTOR HABITACIONAL COMO
REACTIVADOR ECONOMICO DE
MEXICO”**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN ECONOMIA**

P R E S E N T A ,

JUAN CARLOS GARCIA ZARATE

DIRECTOR DE TESIS: LIC. EMILIO CABALLERO URDIALES

MEXICO, D. F.

1996



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Agradecimientos y dedicatorias

En primer lugar quiero dar gracias a Dios por haberme brindado la oportunidad de llegar aquí.

Quiero también agradecer muy especialmente a todos mis profesores desde que empecé mi formación hasta el grado de Licenciatura porque cada uno de ellos me regaló lo más importante que tienen: su tiempo.

Al Lic. Emilio Caballero que confió en mí y me ayudó a hacer esto.

Dedicatorias

A mi padre †

Papá si desde aquí puedo darte todavía alguna satisfacción espero que este trabajo sea motivo de ello.

A mi madre

Quiero dedicarte esto porque tú actuaste valiente e hiciste fehacientemente el papel de madre y padre al mismo tiempo.

A mis hermanos

Romualdo, Sonia, Víctor, Rosa, Margarita y María porque con ellos encontré y compartí alegrías, juegos, tristezas y sé que cuento con ellos para siempre.

A Brenda que algún día conocerá el significado de esto.

A todos mis compañeros y amigos que tuve a lo largo de mi formación y de mi vida.

A Mónica

*De ti puedo admirar muchas cosas
puedo admirar lo que haces
puedo admirar lo que dices
pero el que me quieras
y que creas en mí
es lo que más
admiro de ti.*

Te amo.

Juan Carlos

"EL SECTOR HABITACIONAL COMO REACTIVADOR ECONÓMICO DE MÉXICO"

ÍNDICE GENERAL

"El Sector Habitacional como Reactivador Económico de México"	PP
Resumen Ejecutivo	
1. Retos y oportunidades, el camino por delante	1.2
2. Acciones a tomar	1.3
Introducción	1.8
1. Objetivos del estudio	1.8
2. Marco de análisis y enfoque	1.9

CAPITULO 1
Demanda de Vivienda

1. Demanda de vivienda	1
1.1 Accionadores de demanda	2
1.2 Estructura demográfica	5
1.3 Formación de hogares	6
1.4 Distribución del ingreso y del empleo	8
1.5 Crecimiento de los principales centros urbanos	11
1.6 Mercado potencial y real de vivienda	13
1.7 Mercado potencial de vivienda	15
1.8 Demanda real contra demanda potencial	19
1.9 Frenos a la demanda	23
1.10 Situación del mercado 1995	25
1.11 Conclusiones	30

CAPITULO 2

Antecedentes del Sistema Habitacional en México

2.1 Principales productos hipotecarios y su problemática	31
2.2 Marco institucional	35
2.3 Comparaciones internacionales	37
2.4 Conclusiones	51

CAPITULO 3

La Vivienda Como Reactivador Económico

3	Marco económico	52
3.1	La industria de la construcción como reactivador económico	56
3.2	Generación de empleo	57
3.3	Capitalización de la familia	58
3.4	Evaluación de los precios en el mercado en el sector habitacional	63
3.5	Conclusiones	67

CAPITULO 4

Oferta Inmobiliaria

4.1	Situación actual	70
4.2	Productos ofrecidos	72
4.3	Nivel de satisfacción en el mercado	74
4.4	Distribución regional de la oferta	76
4.5	Forma de propiedad	77
4.5.1	Vivienda en propiedad	77
4.5.2	Vivienda en renta	80
4.5.3	Vivienda irregular	80
4.6	Productos de apoyo a la vivienda	82
4.7	Conclusiones	83

CAPITULO 5

Tierra e Infraestructura

5.1	Falta de apoyo	84
5.2	El déficit habitacional y la infraestructura de saneamiento básico	84
5.3	Consideraciones de la infraestructura de las viviendas habitacionales en México	86
5.4	El financiamiento de la infraestructura de saneamiento básico y el rol del sector público	88
5.5	La provisión de infraestructura de saneamiento básico, opciones en el marco de una estrategia facilitadora	90
5.6	Consideraciones finales	94
5.7	Conclusiones	96

CAPITULO 6
Política Habitacional

6.1	Antecedentes	97
6.2	Diagnóstico	98
6.3	Resumen	101
6.4	Sobre los modelos globales de desarrollo y política de vivienda	103
6.5	Sobre la orientación de la política de vivienda	103
6.6	Sobre el estímulo a la modernización	104
6.7	Sobre la integración de mercados	105
6.8	Sobre los alcances del proyecto habitacional	105
6.9	Conclusiones	105

CAPITULO 7
Financiamiento Habitacional

7	Antecedentes	109
7.1	Instituciones del sistema del financiamiento habitacional en México	112
7.2	Banca	115
7.3	FOVI	120
7.4	Infonavit y Foviste	127
7.5	Instituciones	130
7.6	Subsidios	133
7.7	Conclusiones	135

CAPITULO 8
Refinanciamiento Habitacional

8.1	Introducción	138
8.2	Breve memoria histórica del sector habitacional en México	141
8.3	Principales productos hipotecarios y su problemática	142
8.4	Repercusión de la problemática de inestabilidad macroeconómica	145
8.5	Requerimientos de un esquema hipotecario para los participantes del sistema de financiamiento habitacional	146
8.6	Principios básicos de operación del sistema de crédito hipotecario con refinanciamiento de intereses y pagos ligados al ingreso de los acreditados	150
8.7	Comentarios sobre el esquema de refinanciamiento de intereses	153
8.8	Razonamiento matemático del esquema con refinanciamiento	155

8.9	Caso histórico del esquema en México	157
8.10	Caso histórico en México 1984	159
8.11	Caso histórico en México 1988	160
8.12	Otros aspectos relevantes del modelo de refinanciamiento de intereses y pagos ligados al ingreso del acreditado	162
8.13	Sensibilidad del esquema de refinanciamiento de intereses	163
8.14	Determinación del pago inicial	163
8.15	Índice y periodicidad de ajuste al pago	166
8.16	Comportamiento de la tasa real	167
8.17	Evolución del salario y su ajuste	169
8.18	aspectos básicos del esquema con refinanciamiento de intereses	169
8.19	Aspectos operativos	170
8.20	Aspectos legales	170
8.21	Aspectos mercadológicos	171
8.22	Aspectos humanos	172
8.23	Conclusiones	175

CAPITULO 9

Alternativas de financiamiento

9.1	Sociedades de ahorro y préstamo	178
9.2	Sociedades financieras de objeto limitado	180
9.2.1	Otorgar créditos a la actividad o sector que señale en la autorización correspondiente	184
9.3	Reorganización y fortalecimiento de organismos especializados de captación y colocación	185
9.4	Conclusiones	186

CAPITULO 10

El Papel de las UDI's

10.1	Antecedentes	188
10.2	¿Qué son las UDI?	188
10.3	Objetivos de las UDI	189
10.4	Experiencias internacionales en la aplicación de las unidades de inversión	190
10.4.1	Colombia	190
10.4.2	Mercado-ahorro	191
10.4.3	Mercado-crédito	191

10.4.4 Operación	191
10.4.5 Chile	192
10.4.6 Condiciones para los noventa	193
10.4.7 Mercado-captación	193
10.4.8 Mercado de colocación	194
10.4.9 Tasa fono de pensión	194
10.4.10 Operación	195
10.4.11 Tasas hipotecarias	195
10.4.12 Esquema	196
10.4.12 Argentina	196
10.4.13 Ahorro previo	198
10.4.14 Acciones	199
10.5 ¿Qué se debe cuidar?	199

CAPITULO 11

Sistemas de Ahorro

11.1 Programa de ahorro familiar	201
11.2 Conclusiones	207

12 BIBLIOGRAFÍA

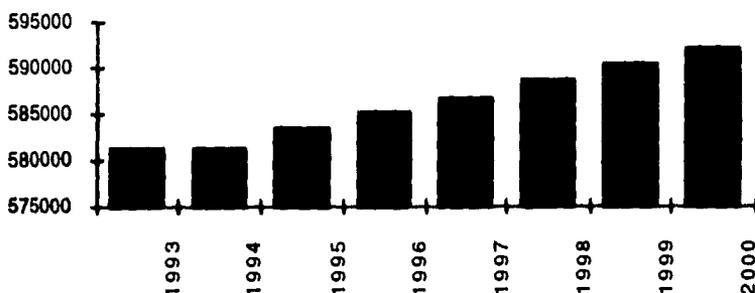
"El sector habitacional como reactivador económico de México"

Después de grandes esfuerzos y logros por parte de promotores y autoridades, el sector habitacional aún no satisface la demanda de vivienda a través de los diversos mecanismos de la economía formal.

Se estima que en 1994, sólo 52% de las viviendas del país se generaron de manera formal y cumplen con los estándares que demandan reglamentos y normas. En 1995 los drásticos ajustes de la economía limitarán aún más el sector por lo que su actividad sólo permitió la generación de 220,000 viviendas y lo más preocupante, el inicio casi nulo de nuevos proyectos.

Los ajustes a la economía durante los últimos quince años, redujeron de manera importante la capacidad de ahorro y de endeudamiento de la población en general. Por ello, más de 60% del mercado no está cubierto por programas formales de vivienda. Si consideramos las condiciones actuales de financiamiento y el valor mínimo de la vivienda formal, se estima que anualmente sólo se financian en el mejor de los años 300,000 nuevas viviendas de un universo posible de 580,000. ¹

DEMADA ESTIMADA DE VIVIENDA

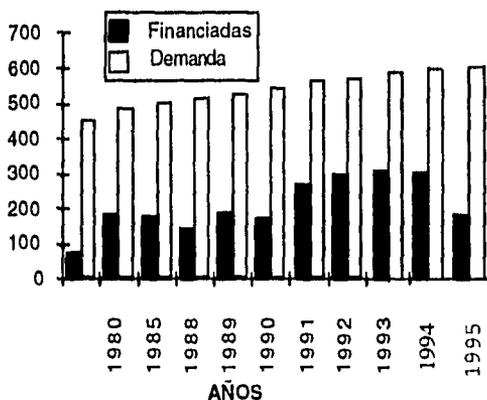


¹ Fuente: SEDESOL, INEGI con estimaciones Propias.

1. Retos y oportunidades, el camino por delante

En los próximos diez años, el sistema financiero tendrá que aumentar su capacidad de financiamiento en más de 100% (como lo hizo de 1982 a 1994)², para atender la demanda hipotecaria.

OFERTA Y DEMANDA HIPOTECARIA



Lo anterior no sólo implica una mayor cantidad de recursos, sino también, la creación de mecanismos que permitan incrementar la demanda real de viviendas. Esto, además de satisfacer las necesidades de vivienda, incrementará la base de clientes del sistema financiero, ya que hasta la fecha la oferta hipotecaria sólo atiende a las clases con mayores recursos (incluido FOVI e INFONAVIT).

Debido a las condiciones macroeconómicas actuales, el dinero tiene un alto costo en términos reales. El costo real del financiamiento hipotecario en México es uno de los más altos del mundo (Chile 6.5%; Colombia 7%; EU 4%; y México 17% Bancario, 8.5 FOVI, 5% INFONAVIT).

Este escenario presenta retos y oportunidades que la industria de la vivienda debe superar de manera conclusiva para fortalecer el ramo y

² Fuente: Softec

posicionarse como motor de la economía y gran generador de empleos de construcción y manufactura.

Los tres grandes retos de la próxima década son:

- **Expansión del sistema de financiamiento habitacional.** Para enfrentar los retos de México, es necesario no sólo mantener, sino también incrementar el ritmo de inversión en el sector habitacional. Lo anterior significa la necesidad de crear una gran cantidad de recursos al ritmo actual (más de N\$80,000 millones) para los próximos diez años.
- **Incorporación del ahorro al financiamiento habitacional.** El ahorro con propósito es uno de los pilares del sistema de financiamiento habitacional en todo el mundo, ya que además de generar recursos, crea demandantes reales con enganches y ordena la demanda.
- **Mayor accesibilidad.** Para incrementar la demanda se debe enfatizar en la accesibilidad. Esto se puede lograr con productos hipotecarios para todos los mercados, mayor rotación del parque habitacional, un menor pago por mil, y mecanismos de apoyo a la formación de enganches, así como apoyos fiscales que ordenen la demanda retornando a los adquirentes los ingresos fiscales que genera la vivienda.

Es necesario crear mecanismos que permitan reducir el costo a los clientes sin dejar de ofrecer rentabilidad al sistema financiero y así asegurar la continuidad de los programas.

2. Acciones a tomar

- **Sistema de ahorro para vivienda.** La vivienda es uno de los principales motivadores del ahorro; esto se debe explotar para obtener más ingresos para la adquisición de la vivienda misma a un menor costo. Retornar a los ahorradores compulsivos (fondos de pensiones SAR, IMSS, INFONAVIT y FOVISSSTE) sus ahorros en términos reales y crear programas de ahorro popular voluntario, sobre todo para el mercado informal.

- ***Mercado secundario de hipotecas.*** Con este mecanismo se puede, en el mediano plazo, incrementar los fondos disponibles para el financiamiento habitacional, reducir las tasas de interés sin disminuir la rentabilidad y atraer inversión extranjera.
 - ***Reducción de los requerimientos del capital.*** En los últimos 6 años la Banca incrementó entre 3 y 5% su cartera anual en créditos hipotecarios. En este momento la Banca tiene 19% de su cartera de crédito en vivienda. Para evitar una concentración de riesgo y activos, el ritmo de inversión debe disminuir aún cuando se trate de un producto rentable. Una manera de minimizar este efecto en la operación es reducir el requerimiento de capital sobre créditos hipotecarios a estándares internacionales (de 8 a 4%).
 - ***Financiamiento a la vivienda usada.*** Al fomentar el mercado de vivienda usada, en especial en los sectores de menores ingresos, se recicla el parque habitacional, se movilizan los fondos enterrados en la vivienda y se da mayor movilidad al mercado inmobiliario, propiciando una mejoría constante al parque habitacional.
 - ***Programas de pagos anticipados.*** Estos programas incentivan el pago anticipado de hipotecas maduras. Muchas de éstas se vieron beneficiadas por tasas subsidiadas y cuesta más operarlas que recuperar el crédito. Estos programas ayudarán a reducir los costos de operación, minimizar los costos de oportunidad y aumentar la cantidad de recursos existentes.
- **Cambio estructural en los programas financieros de vivienda**
- **INFONAVIT.** Este organismo requiere integrarse en forma profunda a un proceso que finalmente lo consolide como un organismo financiero con un enfoque de apoyo creciente al mercado habitacional, mediante la participación en el fomento y expansión del mercado hipotecario en general. Transparentar su operación integrándola en un proyecto que globalice el sistema hipotecario y lo transforme en un organismo eficiente financieramente.
 - **FOVI.** El cambio sufrido en la estructura del Banco de México no influyó para cambiar su estrategia, sin embargo la transparencia y

efectividad mostrada a lo largo de sus 32 años lo debe de convertir en el organismo que organice en forma integral el mercado hipotecario de vivienda, que atienda esta actividad desde una perspectiva que la proyecte al cambiante sector financiero, que incorpore a la Banca información de Sofoles y Sociedades de Ahorro y Préstamo, bursatilización de carteras y canalización de apoyos fiscales transparentes y focalizados a la demanda, sumando el resto de los títulos de esta naturaleza que fluyan libremente a estos mercados.

- **FOVISSSTE.** Al igual que Infonavit, este organismo debe transparentar su operación y dedicarse únicamente al fortalecimiento y apoyo del mercado hipotecario, dejando que fluya la oferta de vivienda dentro de un mercado de competencia, permitiendo a los demandantes recurrir a éste sin sesgos de obligatoriedad hacia proyecciones o proyectos que sólo definan al sector.

- **Sistema financiero.** En adición a la banca comercial, se debe profundizar en la desregulación del sector apoyando y creando instituciones financieras especializadas (al igual que en todos los países) que atiendan en forma ordenada a los segmentos de la población hasta ahora no atendidos (72% de la población demandante).

- **Apoyos fiscales.** México ha carecido de una política fiscal adecuada para la vivienda. Establece en contra un esquema recaudatorio que al contrario de promoverla, la limita y detiene al recaudar el fisco en sus tres niveles de gobierno alrededor del 25% del valor de venta.

- **Ley de Desarrollo Urbano.** Las actuales leyes y reglamentos proponen un esquema deseable pero no posible, ya que los mínimos requeridos para su cumplimiento limitan la oferta de vivienda y tierra a precios accesibles para el gran demandante y crean esquemas discrecionales que propician la corrupción.

En este momento, las acciones a tomar en el mercado de vivienda deben estar encaminadas a ordenar la demanda y atender los retos de la próxima década. Para incrementar el tamaño del mercado de la vivienda y aumentar la cobertura del mercado formal, es necesario crear mecanismos que atiendan y resuelvan los problemas de la industria convirtiéndolos en oportunidades. Los problemas más significativos y las acciones alternativas para resolverlos son:

- **Falta de capacidad de pago:** A mediano plazo el pago sólo se puede recuperar a través de un mayor nivel de empleo y un aumento de ingresos de la población. Para el corto plazo se deben tomar las siguientes medidas:
 - *Deducibilidad de intereses (Ceprofis a la vivienda económica)*
 - *Reducción de los montos mínimos de crédito.*
 - *Programas de ahorro para vivienda.*

- **Falta de capacidad de ahorro:** Es difícil para los demandantes ahorrar el dinero necesario para cubrir el enganche y los gastos de escrituración, al no existir mecanismos e instituciones que ordenadamente atiendan y promuevan esta importante labor. Para aumentar la demanda es necesario reducir el desembolso inicial. Entre otros mecanismos están:
 - *Reducción del costo de transacción*
 - *Complemento fiscal del enganche (subsidio)*
 - *Financiamiento a la vivienda usada*
 - *Vivienda en renta*
 - *Sofoles que capten ahorro*
 - *Reformar las Sociedades de Ahorro y Préstamo.*

- **Falta de cobertura de mercado:** Actualmente no existe financiamiento para los productos más baratos (lotes sin servicios, autoconstrucción, fraccionamientos económicos), ni para compra inicial, o para adquirir un producto usado. Para incrementar la demanda es necesario aumentar la revolvencia del mercado y aumentar los mecanismos de distribución de crédito. Para ampliar la cobertura de mercado se ofrecerán:
 - *Créditos hipotecarios desde 10 salarios mínimos mensuales.*
 - *Fraccionamientos con servicios mínimos y financiamiento.*
 - *Agentes financieros para servir a los mercados mínimos.*
 - *Nuevos canales de distribución para créditos hipotecarios*
 - *Motivación a usar la casa y venderla cada 5 u 10 años.*

Definición del papel de los sectores Público y Privado:

La capacidad de acción y el conocimiento de planeación del sector público lo ubican como el gran generador de la infraestructura. En consecuencia, el sector privado debe de orientarse a la utilización racional de esta infraestructura, la cual deberá de ser pagada a largo plazo en el cobro de los servicios públicos. Así, los esfuerzos iniciales de un comprador se

direccionan a la compra de la vivienda y en el largo plazo la infraestructura (propiedad del estado). Para ello se debe de reforzar al banco de obras y servicios públicos y reforzar las áreas de cobro de servicios públicos y prediales en catastros modernos y servicios de calidad.

Este tipo de acciones permitirá aumentar la cobertura potencial de los programas de vivienda para dar servicio hasta a 80% de la población. De manera adicional, el ahorro del país, (enterrado en tabiques) circulará dentro de la economía y fortalecerá los mercados financieros, industriales y comerciales. Finalmente, la industria de la vivienda tendrá bases más sólidas y duraderas que permitirán a los industriales realizar inversiones en tecnología y recursos humanos.

Lo anterior se debe a mayor rentabilidad, menores trámites, mayor número de opciones de financiamiento y mayor facilidad de venta de este producto sobre viviendas de menor precio. De seguir con las normas, leyes y prácticas actuales, 70% de la población quedará sin posibilidad de adquirir una vivienda de interés social. Esto contrasta con los esfuerzos gubernamentales de generar más vivienda de este tipo.

Para aumentar la cantidad y tipos de oferta es necesaria la información y el fortalecimiento de los promotores de vivienda y dar continuidad a los programas de financiamiento habitacional. La principal limitante para un promotor es el número de créditos

Introducción

Hasta hoy, el problema de la vivienda se atacó por el lado de la oferta. El sector público como gran promotor y constructor de vivienda en décadas pasadas, impulsó su desarrollo en un esquema de planeación estatista. Así se conformaron y adecuaron las leyes y reglamentos hasta ahora vigentes, creando con ello una enorme distancia entre lo deseable y lo posible e incrementando así la informalidad. Por ello, ahora se debe atacar desde otro polo; es decir, por el lado de la demanda.

1. Objetivo del estudio

El objetivo básico de este estudio es presentar estrategias, políticas y planes para ordenar y fortalecer el sector habitacional de México, para ampliar su cobertura en todos los segmentos del mercado y mejorar su funcionamiento.

Además, transforma el "problema" habitacional en una "oportunidad" del sector, al lograr:

***Fortalecer el desarrollo del mercado inmobiliario al aumentar su actividad y posicionarlo como un proceso económico (generador de riqueza y empleo) que satisface una demanda social.**

***Ampliar la cobertura y tamaño de los programas de financiamiento y lograr que haya más recursos disponibles para un mayor número de posibles adquirentes de vivienda, siempre enfatizando el costo de oportunidad del dinero en una economía de mercado.**

***Mejorar la calidad del parque habitacional, ya que al aumentar la disponibilidad de créditos, se incrementará su rotación y además se podrá financiar el mantenimiento y mejoramiento de viviendas.**

***Fortalecer al sector financiero al relacionarlo con dos de los mercados más importantes de un país:**

-El inmobiliario en su conjunto

-El de demandantes de vivienda (consumidores).

Al identificar la estructura básica del sector es factible localizar elementos para mejorar el nivel de eficiencia que resulta en:

- **Mayor accesibilidad para la compra de vivienda**
- **Mayor penetración en los diferentes estratos socioeconómicos**
- **Determinar posibles escenarios a futuro**
- **Identificar los mecanismos de formación de precios**
 - **Definir oportunidades estratégicas de negocio (crecimiento del mercado, tipo de producto, segmentos de mercado, y otros).**
- **Definir claramente los roles del sector público y privado**

2. Marco de análisis

Desde 1989 hasta 1994 la cartera hipotecaria Bancaria creció 450% hasta llegar a N\$130,000 millones. Esta representa 18.7% de los préstamos del sistema financiero (en 1989 equivalía sólo al 11%). Los créditos generados por la Banca en 1994 tienen las siguientes características:

- a) 90% de los créditos otorgados se utilizó para financiar vivienda nueva.
- b) El saldo promedio por crédito generado fue de N\$140,000
- c) Las dos instituciones líderes son Bancomer y Banamex; juntas representan 68% del mercado total de hipotecas.

Para 1994 año de mayor actividad, la participación de FOVI, la Banca, INFONAVIT, FOVISSSTE, y FONHAPO se conformó como sigue:

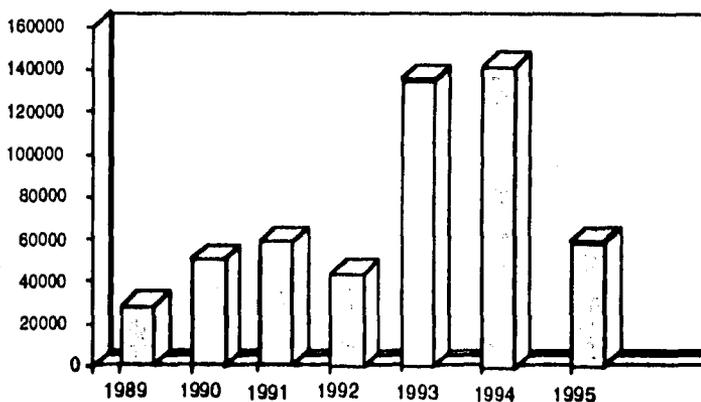
- 1) Por su parte, FOVI otorgó un total de 42,121 créditos con una participación del número de hipotecas de 5.6%. (12% de la inversión).
- 2) La Banca comercial otorgó 130,000 nuevos pesos, lo que significa 17.22% del número de hipotecas. (61% de la inversión)
- 3) INFONAVIT otorgó un total de 120,000 créditos¹ que representan 15.9% de la cartera total. (21% de inversión).

¹ FUENTE: SEDESOL

4) FOVISSSTE otorgó un total de 36,000 créditos que representan 4.7% de número de la cartera. (4% de la inversión).

5) FONHAPO representa 2.9% de la cartera total con 22,292 créditos otorgados. (2% de la inversión).

DERECHOS DE CREDITOS HIPOTECARIOS ASIGNADOS MEDIANTE SUBASTAS DEL FOVI



La gráfica anterior³ muestra que en 1994 FOVI subastó 142,000 derechos de créditos hipotecarios y otorgó 42,721 créditos en el mismo año.

Cabe destacar que estos derechos son utilizados por el adquirente final de las viviendas edificadas por promotores del FOVI. Sin embargo, esta oferta y mecanismos como Infonavit y Fovissste, al facilitar oferta en un mercado abierto de vivienda lo posicionan como el mecanismo con mayor profundidad financiera y de mercado.

³ FUENTE SEDESOL

SALDOS REALES DE 1993 (Millones de nuevos pesos)

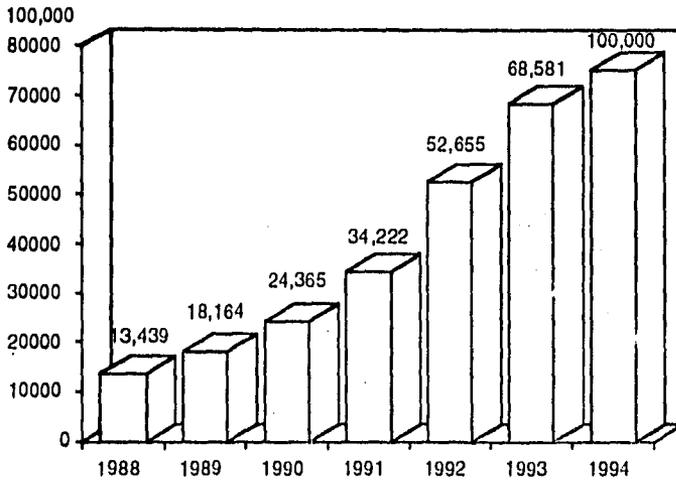


FIGURA 0.1 Saldo de la cartera hipotecaria Bancaria

La gráfica muestra⁴ que la cartera hipotecaria total alcanzó un total de 100 mil millones de nuevos pesos en diciembre de 1994, siendo que el financiamiento bancario a la vivienda fue 5 veces mayor al otorgado en 1989, en términos reales.

⁴ Fuente: SEDESOL.

Capítulo 1

Demanda de vivienda

México debe construir más de **1,000,000** casas al año. Actualmente crea de 500,000 a 600,000. Estas se construyen con o sin la participación de autoridades, municipios y empresarios. Cada día, en algún lugar del país se concluyen 2,000 viviendas nuevas. Si esto no se hace ordenadamente, el costo económico y social impacta en mayor medida a las viviendas de menor valor.

El problema de México es que sin un sistema de vivienda que atienda a todos los sectores, (desde el más humilde hasta el de mayores ingresos) y tome en cuenta su capacidad de compra, pago y ahorro, la calidad de las viviendas, así como su estructura dentro de las tramas urbanas será deficiente.

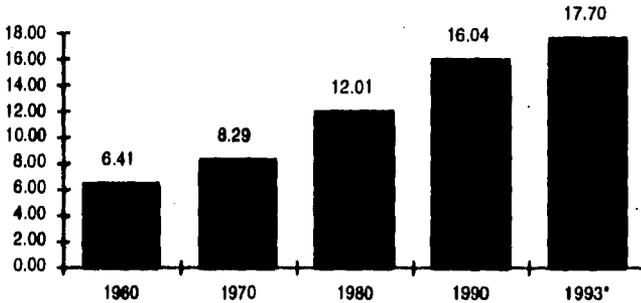


Figura 1.1 Número de viviendas particulares en México (cifras en millones de unidades) ¹

Este análisis busca dimensionar el tamaño de cada mercado para vivienda de acuerdo a su capacidad. Considera a la vivienda más que un satisfactor social, un motor potencial de la economía. Así como un automóvil no sirve si tiene motor pero no ruedas, la industria de la vivienda se trunca si no ofrece productos a todos los estratos de la población.

La planeación del crecimiento de nuestras ciudades debe considerar cómo atender a aquellas personas a las que sólo les alcanza para un trozo de tierra sin servicios y a los que demandan clubes de golf, y debe integrar esta demanda en un crecimiento congruente. La falta de reconocimiento de la

¹Fuente INEGI y estimaciones de SEDESOL

real capacidad y volumen de todos los mercados, es la que nos llevó a problemas de invasiones y densificación urbana desorganizada.

Por la regulación de leyes, conceptualizada en ideales de la forma en que sería deseable que viviéramos los mexicanos y no en su verdadera la capacidad de compra, actualmente sólo 25% de la población tiene la posibilidad, y por ende, el derecho de adquirir una vivienda construida dentro de los reglamentos vigentes.

La gran demanda de vivienda y la satisfacción de esta necesidad básica, nos da la oportunidad de crear una industria con productos para todos los estratos. **Una buena administración de la demanda permitirá en los próximos 6 años elevar notablemente la calidad de vida.**

1.1 Accionadores de demanda

El mercado de vivienda es un sector seguidor de la economía. La gente se desplaza hacia donde hay trabajo, y ya que tiene cierta estabilidad, busca la manera de comprar una casa. Es una falacia suponer que la fabricación de viviendas en un lugar promueve la migración hacia allí. Por el contrario, la demanda por vivienda sigue a la generación de empleos. A medida que existan nuevos empleos en algún lugar, el mercado requerirá vivienda. Por esta razón, la industria inmobiliaria es la última en activarse cuando crece la economía y la última en caer en recesión.

La potencialidad del mercado de la vivienda recae primordialmente en la generación de empleos y en la capacidad de ahorro de las personas. Este ahorro puede ser *a priori*, mediante mecanismos de ahorro dirigido; *a posteriori*, mediante un crédito hipotecario, o durante la construcción hormiga de una vivienda (ladrillo por ladrillo).

En forma adicional al ingreso disponible, existen cinco mecanismos que afectan el mercado de la vivienda:

- La formación de hogares
- El ingreso a la fuerza laboral
- La inmigración/emigración en una zona
- La rotación y sustitución del parque habitacional
- La mortalidad de las personas.

Cada uno de estos mecanismos tiene un efecto diferente que depende de la situación en cada mercado. En el caso de México, la formación de hogares,

el ingreso a la fuerza laboral y la inmigración a las ciudades, son los factores que más impacto tienen sobre la industria inmobiliaria. Esto se debe a que México es un país de gente joven, donde más de la mitad de la población nació después de 1975.

La sustitución del parque habitacional es un factor importante en los centros urbanos del país, ya que al crecer, las ciudades se redensifican. La utilización de la tierra cambia de una estructura unifamiliar con un promedio de 1 a 2 pisos, a una estructura multifamiliar de 4 o más niveles que emplea de manera más eficiente la infraestructura urbana.

La rotación del parque y la venta de casas usadas tiene un efecto benéfico sobre la industria. Cuando se vende una casa usada, generalmente el vendedor y el comprador mejoran su nivel de vida. Cada uno invierte un promedio proporcional de hasta 30% arriba del valor de compra de su nueva casa. Esta rotación mejora cada vez la calidad del parque de vivienda. Además, dada la expansión de la demanda en México, cada vez que se vende una casa usada, se compra una nueva en algún sitio.

La rotación del parque muestra la importante liga entre los mercados. Por ejemplo, una persona que vende su casa económica en Chalco para comprar otra, la ofrece a una familia que le ve valor a ese inmueble. El que vende la casa de interés social se muda a una de tipo Medio, y así sucesivamente hasta llegar al mercado Residencial. **Si no se venden casas económicas, no se venden casas caras.**

La mortalidad debe amortiguar la demanda por vivienda. Al morir las personas, hay casas que regresan al mercado. Sin embargo, dada la estructura de la familia mexicana, las personas mayores tienden a vivir con sus parientes, y el traslado de la propiedad se da antes de que mueran. Por esta razón, la vivienda no regresa al parque disponible al ritmo que la tasa de mortalidad indicaría.

La mezcla entre el nivel de ingresos y el ahorro más el ritmo de formación de hogares, la incorporación a la fuerza laboral, la inmigración y la sustitución del parque habitacional, menos la emigración y la mortalidad, determinan el mercado dinámico por vivienda.

Hay externalidades que incrementan o decrementan la demanda por vivienda en forma temporal o permanente. **La disponibilidad de créditos hipotecarios aumenta el nivel de demanda por vivienda de mejor calidad y permite reciclar y mejorar el parque habitacional.** La falta de créditos promueve la construcción hormiga

(tabique por tabique) y la menor calidad del parque habitacional. Quitarle liquidez al dueño de una vivienda promueve el deterioro del parque habitacional.

Un estímulo importante que se utiliza en muchos países es la deducibilidad de la tasa real de intereses sobre los créditos hipotecarios y el apoyo fiscal a los más carenciados. Esto disminuye el pago mensual de un préstamo y permite a un número mayor de personas adquirir una casa mejor.

Finalmente, las regulaciones pueden aumentar la accesibilidad a una vivienda o encarecerla. El simple hecho de mejorar los servicios como pavimentación o calles más anchas a las que el mercado necesita, puede aumentar el precio y reducir el número de adquirientes. Dada la interdependencia de los mercados, una reducción en la demanda de un segmento disminuye el mercado en toda la industria de la vivienda.

1.2 Estructura demográfica

México es un país de jóvenes. Más de la mitad de su población nació después de 1975. Aún y cuando los ritmos de crecimiento poblacional disminuyeron notablemente, la industria de la vivienda debe satisfacer las necesidades de las personas que nacieron hace 25 años.

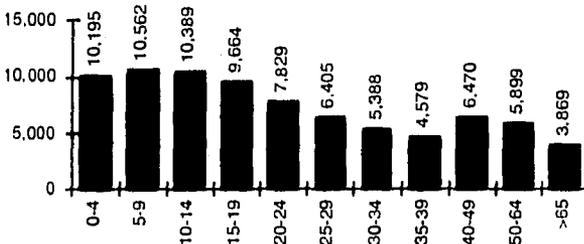


Figura 1.2.1 Curva demográfica 1990
(Cifras en miles de personas) ²

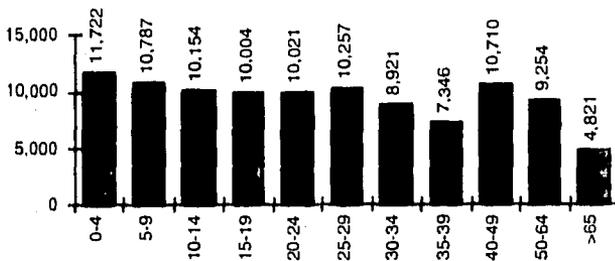


Figura 1.2.2 Curva demográfica 2000 (Cifras en miles de personas) ³

Las gráficas muestran la curva demográfica de México durante 1990 y la curva proyectada para el año 2000. El mercado de compradores de casas es de personas que tienen entre 25 y 50 años. En 1990 había 22.8 millones de habitantes en este rango; para el año 2000 se esperan 37.2 millones.

² Fuente INEGI, Consejo Nacional de la Población

³ Fuente Softec, con datos de INEGI, censo de población y vivienda 1990.

1.3 Formación de hogares

Un hogar, en estricta teoría, incluye a todos los matrimonios, personas que viven juntas, y personas que viven solas. Dada la dificultad de medir todas estas categorías (salvo de manera estimativa), para efectos de este análisis utilizamos el número de matrimonios registrados como un indicador mínimo de la formación de hogares. Por lo menos se crean tantos hogares como personas se casan.

Una pareja recién casada no necesariamente requiere una vivienda de inmediato, ya que puede vivir con algún pariente. Sin embargo, con el tiempo esta nueva familia va a requerir de un espacio propio. Por ello estimamos que el ritmo de formación de hogares es un buen indicador acerca de la demanda por vivienda.

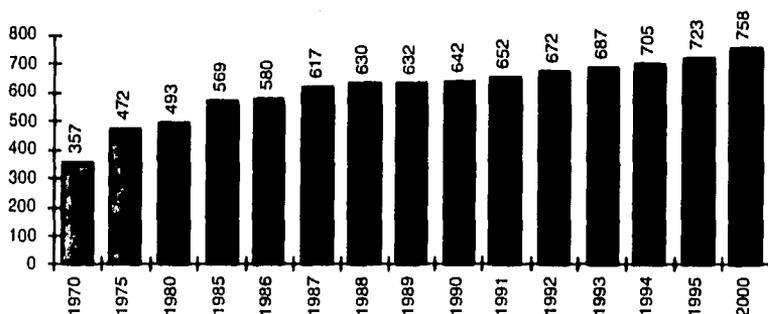


Figura 1.3.1 Número de matrimonios registrados (cifras en miles, 1993 al 2000 estimadas)³

De acuerdo a cifras de INEGI hasta 1992, y proyectando tendencialmente de 1993 al año 2000, el ritmo de formación de hogares en México para 1993 es de 687,000. Para el año 2000 llegaremos a 758,000 nuevos hogares anuales.

El incremento en la formación de casas es consecuencia del crecimiento poblacional de los sesenta y setenta.

El ritmo de formación de hogares se estima a partir del número de personas entre 20 y 39 años (la tasa de nupcialidad para personas de menos de 20 y más de 40 años no es significativa) con información de los censos

³ Fuente INEGI, proyección Propia.

de 1970, 1980 y 1990. La tasa de nupcialidad de 1970 a la fecha se obtiene con un estimado del número de matrimonios por año a partir de 1992.

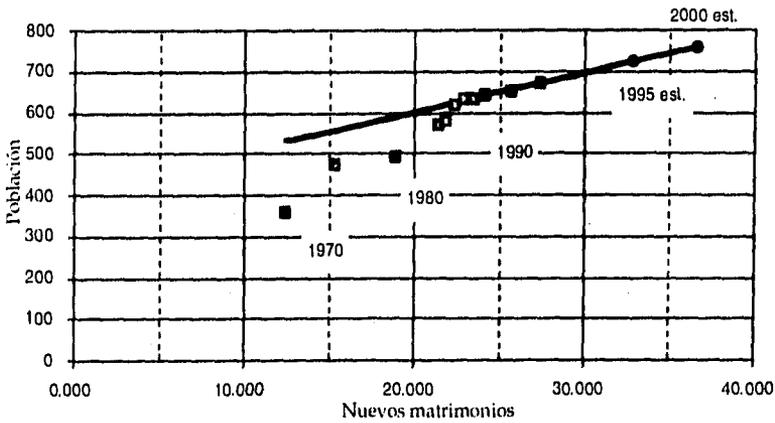


Figura 1.3.2 Nuevos matrimonios como función de la población entre 20 y 39 años de edad (cifras en miles) ⁴

Hay un cambio de tendencia en la nupcialidad a partir de 1987, por lo que se utiliza la información de este año y hasta 1992 para calcular el número de matrimonios al año 2000. Si se utilizara la tendencia que registra México desde 1970, el estimado llegaría a 936,000 matrimonios.

Esta metodología arroja un grado de correlación de 99.1%, y predice que la tasa de nupcialidad será de 758,000 matrimonios anuales para el 2000. De acuerdo al análisis que se realizó, entonces la tasa de formación de hogares es de por lo menos 8 nuevos por cada 1,000 personas.

Curiosamente, el tamaño de la familia mexicana es similar por estrato social. Por lo tanto, la tasa de formación de hogares es bastante parecida en todos los niveles socioeconómicos.

A nivel internacional, es particularmente reconocido este indicador, ya que sobre estas cifras se basan las metas mínimas a cumplir en materia de financiamiento y crecimiento del sector habitacional.

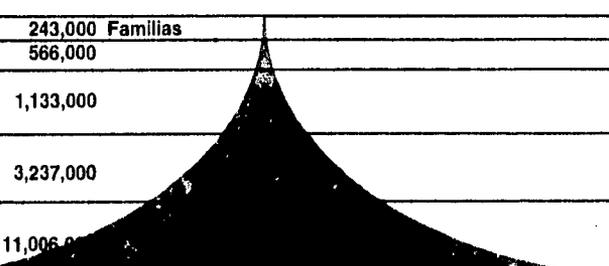
⁴ Fuente INEGI y estimación Propia.

1.4 Distribución del ingreso y del empleo

Uno de los grandes retos de México es lograr una distribución del ingreso más equitativa. Sin embargo, es necesario aceptar y planear de acuerdo a la situación actual de distribución del ingreso. Esto es necesario para diseñar programas enfocados a cada nivel del mercado.

También es necesario reconocer la curva de distribución de ingresos y entender cuáles son las expectativas de vivienda y empleo que existen en cada segmento. Por razones de análisis y costumbre en la industria, dividimos el mercado en los siguientes segmentos:

R	1.5%	243,000 Familias
M	3.5%	566,000
B	7.0%	1,133,000
A	20.0%	3,237,000
Min.	68.0%	11,006,000



MERCADO	VALOR VIVIENDA	INGRESOS PROMEDIO	% POBLACION	Nº FAMILIAS
Mfn	<60 SM <N\$30,000	2.00 SM N\$952	68.0%	11,000,000
A	60-160 SM N\$30-76,000	4.30 SM N\$2,050	20.0%	3,240,000
B	160-300 SM N\$76-143,000	7.40 SM N\$3,520	7.00%	1,133,000
M	300-750 SM N\$76-357,000	15.1 SM N\$7,200	3.50%	566,000
R	>750 SM >N\$357,000	38.40 SM N\$18,300	1.50%	243,000

Figura 1.4.1 y Cuadro 1.4.1 Segmentos de mercado, vivienda que pueden comprar, ingresos promedio mensuales, porcentaje de la población y número de familias. ⁵

Esta segmentación se utiliza para estimar la potencialidad del mercado nacional, así como para determinar diversos programas para mejorar tanto el nivel de calidad, como la planeación en cada estrato.

⁵ Fuente INEGI, BIMSA, CIHAC, Softec.

Es importante notar que en las zonas metropolitanas la distribución del ingreso es menos dispereja. La mayor parte de las familias en los segmentos **M** y **R** están en estas ciudades; por lo mismo, la mayor parte de la demanda por productos de este tipo se centra allí.

La tabla muestra la distribución estimada de la población por vivienda que habita de acuerdo a su segmento socioeconómico, y compara a la población nacional con la de las tres macrociudades del país (Monterrey, Guadalajara y la zona metropolitana del Distrito Federal).

MERCADO	VALOR VIVIENDA	INGRESOS PROMEDIO	PAIS		ZONAS METRO	
			% POB.	N° FAMILIAS	% POB	N° FAMILIAS
Min	<60 SM <N\$30,000	2.00 SM N\$952	68.0%	11,000,000	39.0%	1,942,000
A	60-160 SM N\$30-76,000	4.30 SM N\$2,050	20.0%	3,240,000	35.0%	1,494,000
B	160-300 SM N\$76-143,000	7.40 SM N\$3,520	7.00%	1,133,000	15.0%	747,000
M	300-750 SM N\$76-357,000	15.1 SM N\$7,200	3.50%	566,000	7.0%	350,000
R	>750 SM >N\$357,000	38.40 SM N\$18,300	1.50%	243,000	4.0%	200,000

Cuadro 1.4.2 Comparación de la distribución de ingresos por valor de vivienda en zonas metropolitanas con el resto del país ⁶

La distribución más equilibrada de ingresos que existe en las zonas metropolitanas se debe al alto costo de vida que tienen; y como consecuencia, el nivel de vivienda es generalmente más elevado. Esto no impide, por supuesto, los asentamientos irregulares y las invasiones, **que son el resultado de muchos años de ignorar que se le tiene que dar una alternativa real a los mercados más económicos.** Decir a este mercado "no vengas", no es una solución real mientras exista la percepción de mejores empleos y un nivel de ingresos superior.

La determinación del tipo de vivienda al que aspira una persona no sólo tiene que ver con su nivel de ingresos, sino también con su posición dentro de la sociedad. La casa de una familia es un indicador de sus éxitos, su desempeño, sus ilusiones y sueños. Ofrecer un producto que no reconoce esto y no le da oportunidad de continuar su crecimiento, no sólo limita a

⁶ Estimación propia con datos de BIMSA, INEGI

esa familia, sino que no permite al país ofrecer un nivel de vida mejor a cada uno de sus habitantes.

El perfil de empleo de acuerdo al nivel de casa y a los ingresos de la familia aparece en la siguiente tabla. Es importante notar que a diferencia de las segmentaciones de mercado para productos de consumo (que definen clases por capacidad de compra), la vivienda define a una clase media por empleo y función dentro de la sociedad. De tal suerte, los mercados medios del país son el **A** y el **B**, mientras que los **M** y **R** son los segmentos altos.

MERCADO	VALOR VIVIENDA	INGRESOS PROMEDIO	EMPLEO TÍPICO
Mín	<60 SM <N\$30,000	2.00 SM N\$952	Albañil, mensajero, economía informal
A	61-160 SM N\$29-76,000	4.30 SM N\$2,050	Secretaría, contador, trabajador fabril, taxista comisionista de ventas
B	161-300 SM N\$76-143,000	7.40 SM N\$3,520	Analista de mercado, universitario recién graduado, empleado calificado, bancario
M	301-750 SM N\$76-357,000	15.1 SM N\$7,200	Gerente de ventas, gerente de sucursal, pequeño empresario, comerciante
R	>750 SM >N\$357,000	38.40 SM N\$18,300	Director general, alto ejecutivo, empresario mediano y grande

Cuadro 1.4.3 Comparación de la distribución de ingresos por valor de vivienda con el empleo típico por segmento ⁷

De acuerdo a esta definición, las personas de clase media son aquellas que poseen un trabajo más o menos estable, tienen resueltas sus necesidades básicas de techo y alimentación, y buscan mejorar la calidad de vida de su familia.

La vivienda es extraordinaria como mecanismo capitalizador y como catapulta para mejorar la calidad de vida de la población en general. Una persona con una capacidad de pago de 0.5 salarios mínimos al mes, puede empezar en una casa de menos de 20 salarios mínimos y llegar a tener un inmueble con valor de 240 salarios mínimos al final de su vida productiva.

⁷ Fuente: Análisis propio.

1.5 Crecimiento de los principales centros urbanos

La década de los ochenta vio un crecimiento explosivo de las principales ciudades del país. De 1980 a 1990, México se convirtió en una nación donde la mayoría de sus habitantes viven en ciudades. En 1980 las 26 ciudades más importantes albergaban a 35% de la población; hoy vive ahí el 40%. Durante los ochenta se construyeron por lo menos 4,000,000 viviendas. Más de 2,000,000 se edificaron en esas ciudades.

Zonas Urbanas	Población 1990	Crecimiento 80-90
Macroplazas		
Area Metropolitana México	15,000	16.1%
Area Metropolitana Guadalajara	2,545	69.2%
Area Metropolitana Monterrey	2,447	67.6%
Ciudades más importantes		
Acapulco	592	79.1%
Aguascalientes, Ags.	506	93.1%
Cancún	177	376.6%
Chihuahua, Chih.	530	28.0%
Ciudad Juárez, Chih.	798	26.8%
Cuernavaca, Mor.	383	48.0%
Culiacán, Sin.	602	110.0%
Durango, Dgo.	414	79.1%
Hermosillo, Son.	449	53.8%
Leon, Gto.	872	46.6%
Mérida, Yuc.	557	100.4%
Mexicali, BCN.	602	41.1%
Morelia, Mich.	490	100.4%
Puebla, Pue.	1,055	35.7%
Queretaro, Qto	454	157.0%
Saltillo, Coah.	441	69.2%
San Luis Potosí, SLP.	659	104.2%
Tampico, Tamps.	514	-1.0%
Tijuana, BCN.	743	30.5%
Toluca, Edo. Mex.	488	84.2%
Torreon, Coah.	790	43.8%
Veracruz, Ver.	471	53.8%
Villahermosa, Tab.	390	113.9%

Cuadro 1.5.1 Crecimiento de las principales ciudades del país de 1980 a 1990 ⁸

Este crecimiento espectacular continúa y está plagado de serios problemas: La falta de tierra urbana, programas de desarrollo que no reconocen a todos los mercados, falta de infraestructura y servicios, y finalmente la imposibilidad de responder a la velocidad con la que crecen los centros urbanos.

⁸ Fuente INEGI

Todos estos conflictos crean una situación compleja de difícil manejo. La década de los ochenta convirtió a las ciudades mexicanas en "chaparras, cacarizas y feas." Está en nuestras manos tomar control del crecimiento de las ciudades y ordenar la expansión que seguirán teniendo.

Aunada al crecimiento de las ciudades vino una demanda enorme de vivienda. El aumento de este tipo de inmuebles fue de más de 2,000,000 unidades en estas localidades. Esto representa un crecimiento promedio por ciudad de más de 50%.

El crecimiento de las ciudades no muestra indicios de disminuir. Esto es el resultado de la composición demográfica del país y de la continua transformación urbana. Por ello, es necesario en este momento diseñar programas urbanos para todas las ciudades, que incluyan:

- Análisis de tierras urbanizables
- Análisis del poder de compra de la población
- Análisis del tamaño de cada segmento de mercado en cada ciudad
- Productos diseñados de acuerdo al poder de compra de la población
- Análisis de generación de empleos de la ciudad
- Regulación que reconozca las limitaciones del mercado
- Requerimientos y presupuestos de infraestructura
- Sistemas de transporte público
- Vialidad y anillos periféricos
- Integración con empresarios locales y nacionales
- Promoción regional para atraer empresas
- Mecanismos de catastro y cobro de prediales.

El crecimiento de las ciudades y la población joven son en este momento los activos más preciosos con los que cuenta México. Si administramos bien estos recursos, tenemos la oportunidad de recrear nuestro país en los próximos 10 años.

1.6 Mercado dinámico y real de vivienda

El mercado dinámico de vivienda está calculado en base a un análisis que supone que no hay barreras ni limitantes a la demanda. El cálculo de la demanda dinámica depende también de las siguientes preguntas:

¿Cuántas casas podría demandar el mercado?

¿Dónde estarían esas casas?

La respuesta a la primera interrogante se desprende del análisis de la formación de hogares, complementado con una estimación de la sustitución que es sustentable en el parque inmobiliario, y con una tasa de desalojo como consecuencia de la mortandad en la población.



Figura 1.6.1 Supuestos sobre la demanda dinámica de vivienda

De acuerdo a las estimaciones de SEDESOL ⁹, la carencia de vivienda en 1993 fue de 3.1 millones de unidades. Este es un déficit de calidad más que de cantidad, ya que en 2.0 millones de viviendas viven más personas de las que deberían, y 1.6 millones presentan una situación de deterioro que requiere su sustitución.

De manera adicional, conforme existe una rotación y mejora el parque habitacional, hay ciertas zonas que dejan de ser deseables, pues el uso que les da la sociedad cambia. Una tasa de sustitución del parque actual depende de los productos habitacionales e hipotecarios que están disponibles en un momento dado. En una situación de mercado que ofrece soluciones a todos los niveles, la tasa de sustitución sería alta.

⁹ SEDESOL. Programa Especial para el Fomento y Desregulación de la Vivienda 1993-1994

En los mercados económicos (que representan 68% del mercado anual) es muy factible llegar a una tasa de sustitución de 3.0% debido a las condiciones de atraso en que se encuentra este sector del mercado. Esta tasa de sustitución supone una rotación del parque habitacional cada 33 años. En los mercados formales (que constituyen 32% del mercado) la tasa de sustitución es menor, y aquí supone un 1.5% de sustitución anual, lo que quiere decir una rotación del parque cada 66 años. La tasa ponderada de sustitución, entonces, es del orden de 2.5% o cada 40 años.

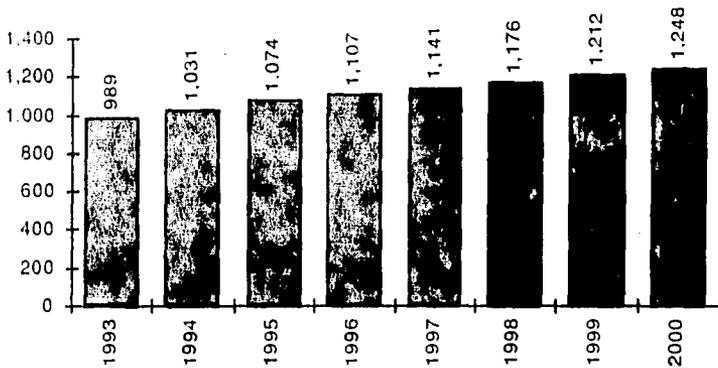
La tercera determinante para estimar el mercado dinámico de vivienda es el desalojo de unidades por mortalidad. La expectativa de vida en México es de 72 años. En condiciones normales, cada dos personas que mueren deberían desalojar en promedio una vivienda. Sin embargo, dada la composición de la familia mexicana donde las personas mayores viven con familiares, es más razonable suponer que cada 4 personas que mueren desalojan una vivienda. Finalmente, es necesario considerar la segmentación del mercado para evaluar la participación de cada segmento dentro de la demanda dinámica por vivienda. La participación de mercado de cada segmento se estima en los siguientes porcentajes:

Vivienda	Valor SM	Valor N\$	% Mercado
Mínima	<60 SM	<N\$30,000	68.0%
Tipo A	60-160 SM	N\$30-76,000	20.0%
Tipo B	160-300 SM	N\$76-143,000	7.0%
Tipo M	300-750 SM	N\$143-357,000	3.5%
Tipo R	>750 SM	>N\$357,000	1.5%

Cuadro 1.6.1 Segmentación del mercado de vivienda de México

El mercado dinámico de vivienda para la República Mexicana se muestra en la gráfica y en la tabla que se presentan a continuación. Este es el total de mercado que pudiera ser servido, dadas las condiciones de formación de hogares, capacidad de pago y ahorro, patrones de sustitución deseables, y mortalidad observada de la población.

1.7 Mercado dinámico de vivienda



	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Formación de hogares	687	705	723	730	737	744	751	758
Mortalidad	(140)	(141)	(142)	(142)	(143)	(144)	(145)	(145)
Sustitución (2.5% Total)	443	467	493	520	548	576	605	636
Mercado Dinámico	989	1,031	1,074	1,107	1,141	1,176	1,212	1,248
Mínima <60 SM	673	701	730	753	776	800	824	849
Tipo A 60-160 SM	198	206	215	221	228	235	242	250
Tipo B 160-300 SM	69	72	75	78	80	82	85	87
Tipo M 300-750 SM	35	36	38	39	40	41	42	44
Tipo R >750 SM	15	15	16	17	17	18	18	19

Figura 1.7.1 Mercado dinámico de vivienda para México 1993-2000
(cifras en miles de unidades) ¹⁰

La potencialidad del mercado es crucial, pues permite dar un orden de magnitud a la industria. Además, determina las metas a las que debemos aspirar como nación. El porcentaje del potencial que se alcance, depende en gran medida de qué tan eficientes somos en reducir o quitar las barreras y frenos a la demanda.

La producción aparente actual de vivienda es del orden de 590,000 unidades al año, por lo que cubrimos menos de 60% del dinamismo.

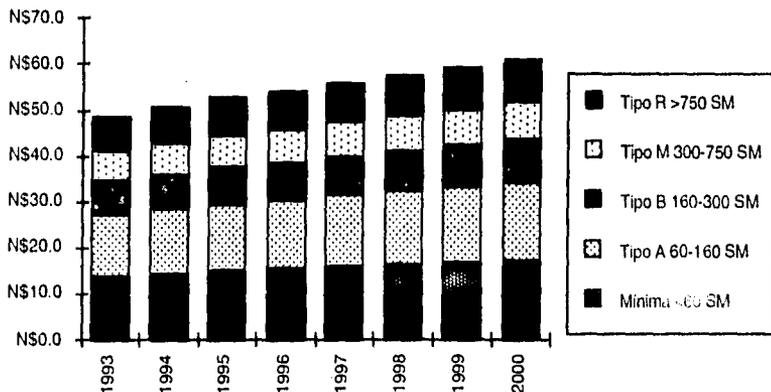
La realización del mercado dinámico de vivienda trae una inversión requerida dinámica por mercado.

Esta inversión determina la potencialidad del sector como agente motor de la economía. Si se toma en consideración que cada 15 m² de construcción

¹⁰ Estimación del mercado dinámico propio

generan un empleo directo y 1.5 indirectos, también es posible determinar el potencial de generación de empleos de la industria de la vivienda.

Ingreso por atender el mercado dinámico de vivienda



	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Mínima <60 SM	NS\$13.5	NS\$14.0	NS\$14.6	NS\$15.1	NS\$15.5	NS\$16.0	NS\$16.5	NS\$17.0
Tipo A 60-160 SM	NS\$13.9	NS\$14.4	NS\$15.0	NS\$15.5	NS\$16.0	NS\$16.5	NS\$17.0	NS\$17.5
Tipo B 160-300 SM	NS\$6.9	NS\$7.2	NS\$7.5	NS\$7.8	NS\$8.0	NS\$8.2	NS\$8.5	NS\$8.7
Tipo M 300-750 SM	NS\$6.9	NS\$7.2	NS\$7.5	NS\$7.8	NS\$8.0	NS\$8.2	NS\$8.5	NS\$8.7
Tipo R >750 SM	NS\$7.4	NS\$7.7	NS\$8.1	NS\$8.3	NS\$8.6	NS\$8.8	NS\$9.1	NS\$9.4
Ingresos Totales	NS\$48.6	NS\$50.6	NS\$52.7	NS\$54.4	NS\$56.0	NS\$57.7	NS\$59.5	NS\$61.3

Figura 1.7.2 Ingreso potencial directo por la vivienda 1993-2000
(cifras en miles de millones de NS)

La vivienda tiene un factor multiplicador en la economía de aproximadamente 3, por lo que el potencial de crecimiento que le da la vivienda a la economía es del orden de NS\$150 mil millones de pesos al año. En este momento 60% del potencial está servido, por lo que la vivienda tiene el dinamismo de agregar NS\$60,000 millones de pesos nuevos a la economía cada año.

Actualmente la industria de la vivienda genera alrededor de 1.6 millones de empleos directos y 2.4 indirectos. Si se logra el 100% del dinamismo de la industria, la vivienda emplearía a 2.7 millones de personas, generaría hasta 4.1 millones de empleos indirectos, y además adicionaría cada año de 250 a 300,000 empleos directos e indirectos.

Una ventaja de la industria inmobiliaria sobre otras, es que no requiere de personal altamente calificado. Quienes laboran en este campo se capacitan conforme trabajan en las obras. Aunque es cierto que la continuidad de recursos invertidos en la industria tendrá como consecuencia una mejora en la tecnología y en la capacitación de su personal, éstas están al alcance de las personas que laboran en la industria. No se prevé una invasión de productos de vivienda importados (aunque hay intentos ahora de introducir viviendas prefabricadas de madera). Esto permite una planeación y adecuación racional de los recursos humanos.

Evolución del empleo de la industria de la vivienda

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Mínima <60 SM	3,364	3,504	3,652	3,765	3,880	3,999	4,120	4,245
Tipo A 60-160 SM	1,649	1,718	1,790	1,845	1,902	1,960	2,020	2,081
Tipo B 160-300 SM	762	794	827	853	879	906	933	961
Tipo M 300-750 SM	577	601	627	646	666	686	707	728
Tipo R >750 SM	495	515	537	554	571	588	606	624
Empleo Total	6,846	7,133	7,433	7,662	7,897	8,139	8,386	8,639

*Cuadro 1.7.3 Empleo potencial generado por la industria de la vivienda (cifras en miles de empleos)**

Finalmente, el mercado dinámico de vivienda en México debe ser distribuido regionalmente a cada ciudad.

Esto es de crucial importancia, ya que es muy posible que ciertos mercados se oferten más allá de su capacidad dinámica de absorber viviendas.

Al mismo tiempo puede ocurrir que ciertos mercados estén sin oferta por políticas que pretenden forzar a la demanda a ubicarse en lugares distintos a donde la generación de empleos la dirige. La demanda dinámica estimada para México durante los próximos 6 años es de 8.0 millones de nuevas viviendas. Actualmente el país cuenta con un estimado de 17.7 millones.

La demanda dinámica para los próximos 6 años es el equivalente a volver a construir la ciudad de México, Monterrey y Guadalajara 2 veces.

Aunque es claro que la demanda real se moverá hacia donde haya empleo y oportunidades de mejora personal y familiar, es posible hacer un análisis tendencial del crecimiento de las ciudades más importantes del país y estimar cuál sería su demanda para cada tipo de vivienda.

* Estimaciones propias con datos de INEGI y DIME

Mercado regional de vivienda en México

Zonas Urbanas	Parque Vivienda	Mercado Dinámico	Mercado Estático	Eq. A	Eq. B	Eq. M	Eq. R
Macro Ciudades							
Área Metropolitana México	3,171,405	183,132	71,421	64,096	27,470	12,819	7,325
Área Metropolitana Guadalajara	625,672	36,129	14,090	12,645	5,419	2,529	1,445
Área Metropolitana Monterrey	599,299	34,606	13,496	12,112	5,191	2,422	1,384
TOTAL	4,396,376	253,868	99,008	88,854	38,080	17,771	10,155
Ciudades importantes							
Acapulco	148,882	8,597	3,353	3,009	1,290	602	344
Aguascalientes, Ags.	131,139	7,573	5,149	4,515	530	265	114
Cancún	65,846	3,802	1,483	1,331	570	266	152
Chihuahua, Chih.	116,538	6,729	4,576	4,346	471	236	101
Ciudad Juárez, Chih.	174,783	10,093	6,863	2,019	706	353	151
Cuernavaca, Mor.	89,254	5,154	2,010	1,804	773	361	206
Culiacán, Sin.	161,345	9,317	6,335	1,863	652	326	140
Durango, Dgo.	104,117	6,012	4,088	1,202	421	210	90
Hermosillo, Son.	106,254	6,136	4,172	1,227	429	215	92
Leon, Gto.	202,430	11,689	7,949	2,338	818	409	175
Mérida, Yuc.	146,531	8,461	5,754	1,692	592	296	127
Mexicali, BCN.	137,611	7,946	5,404	1,589	556	278	119
Morelia, Mich.	128,906	7,444	5,062	1,489	521	261	112
Puebla, Pue.	237,456	13,712	9,324	2,742	960	480	206
Queretaro, Qro.	131,930	7,618	5,180	1,524	533	267	114
Saltillo, Coah.	108,417	6,261	4,257	1,252	438	219	94
San Luis Potosí, SLP.	174,662	10,086	6,858	2,017	706	353	151
Tampico, Tamps.	101,981	5,889	4,004	1,178	412	206	88
Tijuana, BCN.	164,652	9,508	6,465	1,902	666	333	143
Toluca, Edo. Mex.	124,122	7,167	4,874	1,433	502	251	108
Torreón, Coah.	181,986	10,509	7,146	2,102	736	368	158
Veracruz, Ver.	111,460	6,436	4,377	1,287	451	225	97
Villahermosa, Tab.	105,304	6,081	4,135	1,216	426	213	91
TOTAL	3,155,607	182,220	118,819	39,077	14,160	6,992	3,172
MERCADO TOTAL ANUAL		436,087	217,827	127,931	52,240	24,763	13,327

Cuadro 1.7.4 Mercado dinámico de vivienda en las 26 ciudades más grandes de México para 1994 y 1995 (cifras en unidades) ¹¹

Este análisis permite diseñar estrategias de promoción para generar empleos, proyectar las necesidades de tierra urbanizable, infraestructura, vialidad, servicios, escuelas, centros comerciales, bases gravables de predial, etcétera.

Para completar este estudio, es necesario comparar los mercados potenciales con la oferta. Ello permite determinar dónde están los nichos y las oportunidades.

¹¹ Fuente: estimaciones propias basadas en CENSO de 1990 y estimaciones SEDESOL.

1.8 Demanda real contra mercado dinámico

Un indicador de la eficiencia de los mercados es la relación entre la demanda real y el mercado dinámico. Este indicador permite identificar la cobertura del mercado y dónde están los nichos no atendidos. Sin embargo, la demanda por vivienda no es uniforme. Hay diferentes productos para los diversos niveles socioeconómicos. Por esta razón, el análisis de la demanda real contra el mercado dinámico se hace de manera segmentada.

Mercado dinámico segmentado 1988-2000¹²

	1988	1991	2000
MIn	598.332	701.000	849.000
A	175.829	206.000	250.000
B	61.455	72.000	87.000
M	30.727	36.000	44.000
R	13.657	16.000	19.000
TOTAL	880.000	1.031.000	1.249.000

La siguiente tabla muestra la demanda real y cuánta de esta demanda fue financiada en cada segmento de mercado.

Demanda real segmentada y financiamiento¹³

	1988		1991	
	Demanda	Financiada	Demanda	Financiada
MIn	244.000	20.000	340.000	50.000
A	120.000	110.000	150.000	110.000
B	50.000	40.000	65.000	60.000
M	10.000	4.000	35.000	32.500
R	4.000	0	15.000	12.500
TOTAL	428.000	174.000	605.000	265.000

El número de viviendas nuevas financiadas es de crucial importancia, ya que el financiamiento es el potenciador que permite a una familia adquirir una vivienda que en situaciones normales no podría comprar. El financiamiento hipotecario es un agente crítico para mejorar el nivel de vida de la población.

¹² Estimaciones propias

¹³ Demanda real estimada por Sedesol, segmentación y financiamiento estimado por cuenta propia.

Estas cifras difieren de las del Plan Nacional de Vivienda, pues estas últimas toman en cuenta financiamiento a casa usada, cofinanciamientos y créditos de para pago de pasivos y liquidez.

La gráfica muestra la evolución de la cobertura de la demanda contra el mercado dinámico y compara la situación en 1988 y 1994. Además muestra la parte de la demanda real que fue financiada en cada segmento.

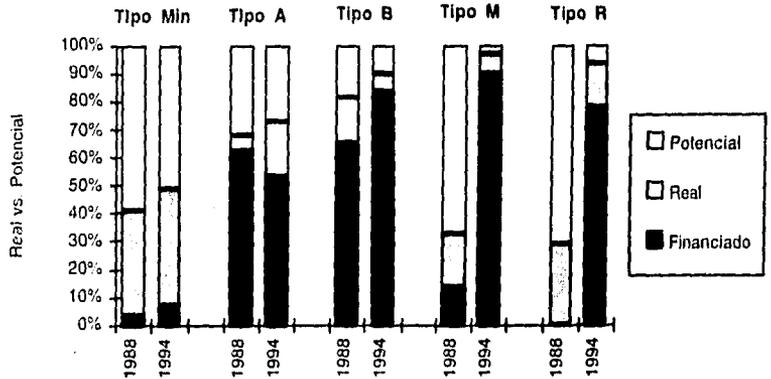


Fig. 1.8.1 Cobertura de mercado y financiamiento por segmento

Antes de 1988, en los mercados **B**, **M** y **R** el financiamiento era muy escaso. Después de la desregulación bancaria en 1988, los bancos atacaron con gran agresividad estos sectores. La disponibilidad de créditos hipotecarios para casas nuevas y usadas, combinada con mecanismos de distribución, evaluación y cobranza en los bancos para estos mismos créditos, permitió al sistema financiero una penetración significativa de estos mercados.

La satisfacción de las necesidades de estos mercados fue muy positiva, pues demostró la posibilidad de hacer rentable la operación hipotecaria. Esto da la pauta para ampliar mercados y ofrecer servicio a los mercados masivos de manera más especializada en los próximos 6 años.

El mercado **A** recibe ahora menos apoyo, pues los mecanismos de distribución, evaluación y cobranza no están enfocados a las necesidades de este mercado. No existen mecanismos de ahorro previo para este segmento. Además, está limitado pues los créditos para compra de casas usadas son prácticamente nulos. Esto impide una rotación del inventario y la adecuación de la cobertura.

El mercado **Mínimo** recibe un financiamiento muy escaso, pues **no existen** mecanismos de distribución, Banca especializada, evaluación y cobranza para este mercado. Mientras no existan productos hipotecarios

enfocados a las necesidades de los mercados más económicos, se mantendrán al margen de la industria de la vivienda.

Es crítico integrar a los mercados económicos tipo **A** y **Mínimo** a la industria. No sólo por la necesidad social, sino porque son los mercados más grandes, y la rotación del inventario en estos mercados permitirá una mejora sustancial del parque de vivienda.

La mejora del parque de vivienda como consecuencia de la integración de los mercados se debe a la capacidad de ahorro intrínseca en la población. Si se considera que un crédito hipotecario es un contrato de ahorro a largo plazo, la población en general tiene la capacidad de ahorrar de 25% a 30% de su ingreso cada mes, a través de una hipoteca.

Una familia con un ingreso de 1 SM¹⁴ tiene una capacidad de ahorro de 30 SM cada 10 años. Si esta familia empieza en un lote sin servicios con valor de 10 SM, puede obtener un crédito de construcción por 30 SM. En 10 años, y suponiendo que su ingreso no sube, podría vender su casa en 40 SM y comprar una de 70 SM. A los 20 años vendería su casa de 70 SM para comprar una de 100 SM. A los 30 años, la casa de 100 SM sería vendida para comprar una de 130 SM.

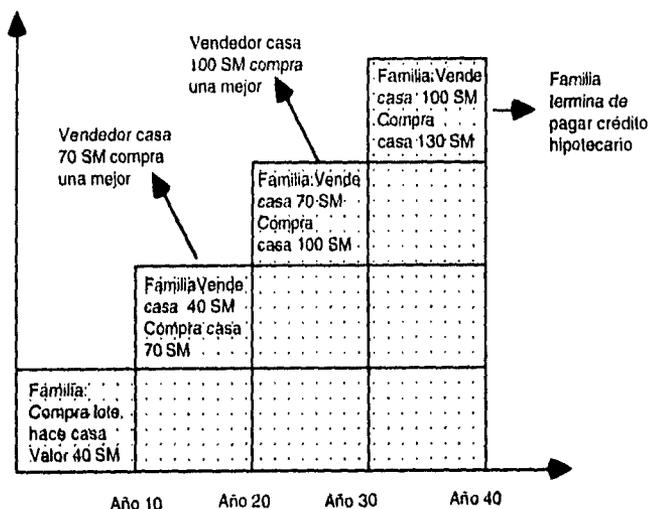


Figura 1.8.1 Capitalización de la familia a través de un crédito hipotecario

¹⁴ SM: salario mínimo mensual

Es crucial en este análisis el hecho de que cada vez que la familia vende su casa, alguien puede obtener un crédito para comprársela. Entonces, el financiamiento al parque existente es crítico para atender la demanda por casas nuevas. Cada vez que se financia una casa usada, en algún lugar de la cadena se compra una casa nueva. Además, al comprar una casa nueva las familias invierten de 10% a 30% del valor de la casa en nuevos muebles y decoración. Esto mejora la casa, le incrementa el valor y genera empleos e ingresos en la economía.

El financiamiento le da movilidad a la población y evita el estancamiento de colonias y comunidades. Existen, por ejemplo, muchas colonias con jardines de niños y primarias donde la población tiene hijos ya casados. Estas personas no se mudan y permiten una reutilización de la infraestructura urbana, pues sus compradores potenciales no tienen oportunidad de acceder a un crédito hipotecario.

Es posible, en un mercado balanceado, llegar a una situación donde la demanda por vivienda sea resuelta por el parque existente. La movilidad de la población hacia mejores casas cada vez, permite que las viviendas más baratas tengan mucha rotación y mejoras. Esta es una situación ideal, pues permite a los compradores y a la industria concentrarse en aquellos segmentos de crecimiento donde no hay suficiente parque habitacional.

En conclusión, el porcentaje del mercado dinámico para vivienda nueva que logre cubrir la demanda real observada, depende de la disponibilidad de créditos hipotecarios para vivienda nueva y usada en el segmento, así como de la existencia de mecanismos de ahorro, distribución, evaluación y cobranza de créditos hipotecarios.

1.9 Frenos a la demanda

Es claro que es muy difícil satisfacer cualquier mercado al 100% de la demanda dinámica. Esto se debe a preferencias específicas de la población, situaciones puntuales de empleo, etcétera. Sin embargo, es necesario hacer una evaluación de las restricciones a la demanda que son resolubles. Los principales frenos a la vivienda observados son:

- **Falta de productos orientados al mercado mínimo.** El mercado mínimo busca la oportunidad de comprar un pequeño lote al precio más económico posible para después ir fincando su casa. Hasta ahora, este producto sólo está disponible, en la mayoría de los mercados, a través de la compra a un líder que organiza invasiones de terrenos, o a ejidatarios que venden ilegalmente porciones de sus ejidos. Esta práctica tiene como consecuencia que los terrenos fraccionados en muchas ocasiones no son susceptibles de ser urbanizados, y además existe una gran incertidumbre de tenencia.

Hoy no es posible, para el mercado formal, ofrecer una solución a esta problemática. Esto se debe a las leyes y reglamentos hasta ahora vigentes que hacen ilegal ofertar un producto que el mercado está comprando a un ritmo de 300,000 unidades al año.

Esto quiere decir que en este momento 50% de la industria inmobiliaria es ilegal, porque las personas no pueden acceder a una vivienda que cumpla con las normas establecidas por las autoridades, y terminan por invadir lotes sin servicios, infraestructura y clasificados como vivienda informal.

La posibilidad de vender terrenos sin urbanizar o en lotes muy pequeños tendría como consecuencia regularizar una práctica de mercado, el fin de las invasiones de terrenos (si hay alternativas se le puede decir al mercado "aquí no, pero aquí sí"), el fraccionamiento de lotes con factibilidad de ser urbanizados en el futuro, y una reducción en el nivel de ingresos requeridos para entrar al mercado de la vivienda de 4.0 SM a 1.0 SM.

La oferta de este tipo de productos daría gran movilidad a la población, pues al reducir el nivel mínimo con el cual una familia puede hacerse de un patrimonio familiar, el ritmo de rotación y sustitución en los niveles superiores aumentaría el nivel de cobertura de toda la industria. Esto podría incrementar el mercado formal de 300,000 a 700,000 unidades por año, con la ventaja de reducir el mercado informal de 300,000 a menos de 50,000 unidades anuales. Para obtener estos beneficios, no sólo es

necesario darle crédito a los primeros compradores, sino que ellos deben poder vender, de 5 a 10 años, **también con crédito**. Si esto no ocurre, el valor de reventa baja sustancialmente y la función de patrimonio de la casa se pierde.

- **Falta de planeación urbana.** Las ciudades, incluidas las macroplazas, necesitan reconocer su ritmo de crecimiento y planear para sostenerlo de manera racional. Debe haber reservas territoriales identificadas para todos los mercados: Tierra para lotes sin servicios (pero factibilidad de introducirlos en un futuro) para el mercado mínimo, tierra para productos de interés social tipo **A** y **B**, y tierra para los mercados medios y residenciales tipo **M** y **R**. Acompañando esto, deben programarse los requerimientos de infraestructura, agua, drenaje, vialidades, servicios, escuelas, centros comerciales, etcétera.

Esta planeación debe de hacerse de manera realista y tomando en cuenta la tenencia de la tierra en cada ciudad, así como las direcciones de crecimiento y requerimientos de cada mercado. Este factor es un freno a la demanda de alrededor de 15% del mercado dinámico. La resolución de los problemas de infraestructura aceleraría la demanda de 100,000 a 150,000 unidades/año.

- **Regulación excesiva.** Este freno tiene como consecuencia que el proceso de fabricación y venta de viviendas sea muy riesgoso, largo y complejo. Un proyecto de vivienda tarda, desde que se identifica el terreno hasta que se vende la última casa, un promedio de 24 a 36 meses. De este tiempo, entre 12 y 26 meses se invierten en negociaciones con autoridades, trámites para licencias y compra de terrenos. La consecuencia es un encarecimiento de la vivienda por tiempo de trámite y riesgo adicional.

- **Alto costo de los créditos hipotecarios.** Las tasas reales cobradas por créditos hipotecarios son de las más altas del mundo; encarecen el producto de vivienda y limitan al mercado que puede acceder a ella. Los productos hipotecarios tienen una alta elasticidad de demanda. Una reducción de 10% en la mensualidad del crédito puede aumentar las ventas entre 20 y 40%. Lo antes señalado se debe a que no existen sistemas segmentados y especializados de ahorro y financiamiento.

- **Falta de mecanismos de ahorro dirigido.** Aunque el ideal es que una persona compre su próxima casa utilizando como enganche su anterior vivienda, tiene que haber una entrada al sistema. En este momento no existen productos para que la gente "junte para el enganche". Sin estos productos, sólo aquellos que son muy meticulosos y cuidadosamente guardan su dinero bajo el colchón pueden ingresar al mercado de la

vivienda. Lo anterior repercute principalmente en los más carenciados, así como en los no asalariados, ya que el ahorro voluntario previo a la hipoteca puede ayudar en forma implícita a la "calificación" de los acreditados.

- **Falta de orden en la demanda.** Los esfuerzos actuales están encaminados a organizar la oferta. Tenemos en este momento productos para los segmentos superiores del mercado (viviendas de más de 100 SM); sin embargo, la gente no tiene enganches, no tiene comprobantes de ingresos, no puede probar que en verdad puede ser sujeto de crédito. Es necesario ordenar la demanda.

1.8 Situación del mercado 1995

El 20 de diciembre de 1994, el Banco de México se retiró del mercado cambiario lo que terminó en la devaluación del peso. Con esto inició la crisis del '95.

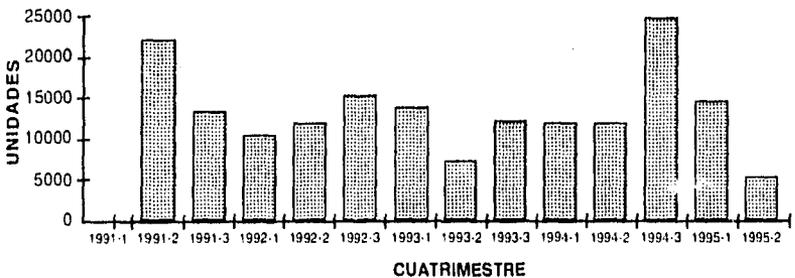
Ante esto se tomaron medidas para contrarrestar el efecto desfavorable que sufrió la economía. Se inició el Programa Económico de Emergencia para enfrentar la crisis económica, firmado el pasado 2 de enero del año en curso. Su principal objetivo era controlar la inflación para después regresar a una etapa de crecimiento de la economía.

La mayor parte de los 1,500 proyectos en construcción al inicio del año estaban apalancados. Los bancos subieron sus mensualidades hipotecarias en créditos vigentes entre 10% y 400%, aparecieron asociaciones de deudores. Para nuevos créditos, el pago mensual inicial subió de 10-11/1,000 a 15-20/1,000, un incremento de un 50 a 100%. Los clientes que tenían expedientes en proceso de contratación fueron descalificados y los prospectos temerosos de perder su empleo no compraron, por lo tanto las ventas se redujeron casi a cero en los primeros meses del año. Esto causó que los créditos puente contratados por los desarrolladores acumularan intereses de manera progresiva. Los desarrolladores con capital pagaron su deuda y el resto vió como la carga financiera crecía arriba del valor de venta de sus casas.

Para apoyar al sector de la vivienda se anunció el programa de UDI's en abril. Este programa ofrece reestructurar créditos hipotecarios a clientes actuales y ofrece créditos con una tasa preferencial y pagos similares a los que existían en 1994 para nuevas ventas. Las primeras reestructuraciones se firmaron en noviembre y los primeros créditos a vivienda nueva en diciembre.

El mercado se estabilizó con ventas a un nivel 75% inferior a las registradas en 1994. La reducción en ventas combinada con la espera de 11 meses para reestructurar créditos puente y firmar créditos individuales tuvo como resultado una pérdida estimada del sector de \$4,000 millones de pesos. El capital total estimado del sector era de \$10,000 millones.

Ventas detectadas 1991-1995



Ventas registradas en área metropolitana de la Cd. de México¹⁵

Los mercados M. R y RP son los que generan el grueso de las ventas y el empleo. En estos mercados hay inventario por más de 20 meses, hasta mediados de 1997 con los actuales ritmos de venta. Las ventas del sector se desplomaron de N\$45,000 millones en 1994 a menos de N\$12,000 millones en 1995. Durante 1995 las ventas de interés social bajaron 60%, vivienda media 80-90%, vivienda residencial 80% y vivienda residencial alta 60%.

Los altos inventarios y bajas ventas han impedido que los precios se ajusten con la inflación. Salvo en el caso de la vivienda de interés social, los precios están 20% abajo, en pesos constantes de su nivel en 1994.¹⁶ Esta baja de precio representa una descapitalización masiva del sector.

La falta de coordinación en el sector financiero combinado con una mala defensa del producto hipotecario por los bancos han hecho que los consumidores rehuyan la compra de una casa con crédito. Anuncios sensacionalistas por parte de la prensa nacional no fueron rebatidos por el sector financiero. No es lo mismo decir 150,000 familias en peligro de perder su casa (la cartera retrasada de la banca) a decir la cartera retrasada

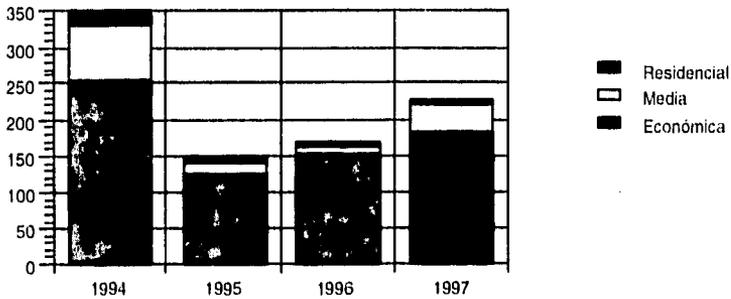
¹⁵ Fuente DIME base de datos Nacional

¹⁶ Softec con datos DIME

de la banca pasó del 2% al 5% de la cartera hipotecaria nacional; la cartera hipotecaria vigente es de aproximadamente 3,000,000 de hipotecas. El mercado durante 1995 no creció y durante 1996 no puede crecer porque no se han iniciado nuevos proyectos.

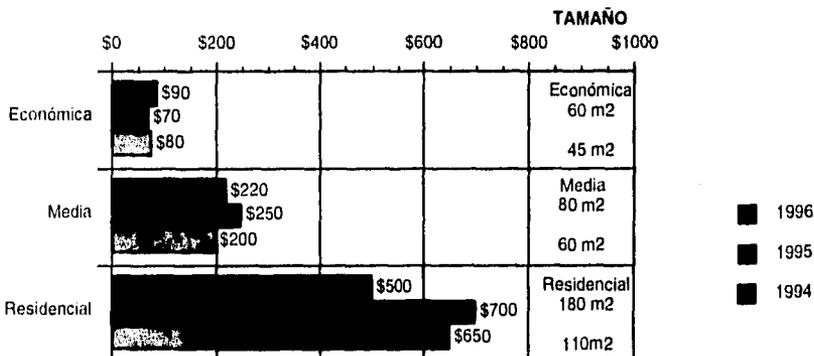
Las gráficas muestran estimaciones del efecto de la situación actual sobre los diferentes mercados de vivienda en el país.

Durante 1996 se espera un aumento en las ventas de unidades, pero con una reducción en el monto de ventas como industria. Esto es consecuencia de la reducción en el tamaño de unidades. La pérdida de poder adquisitivo en el país, del orden del 35% hace que los consumidores no puedan comprar productos más grandes.



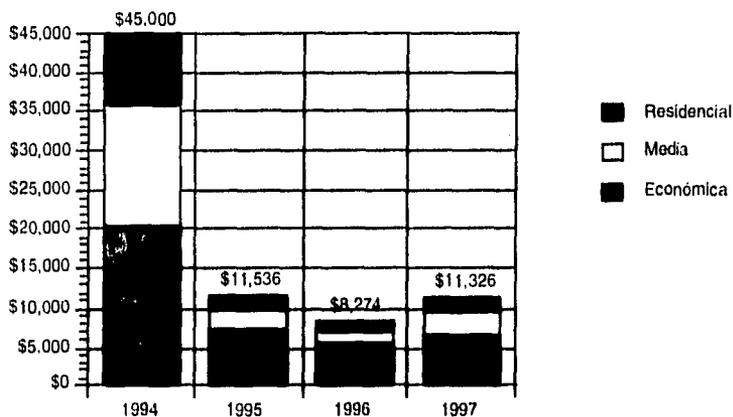
	1994	1995	1996	1997
Económica	250	122	150	180
Media	80	20	15	40
Residencial	20	5	3	6
TOTAL	350	147	168	226

*Estimación de vivienda nueva financiada
(cifras en miles de unidades)*



Estimación de tamaño y precio a pesos corrientes

La reducción de precio y tamaño tiene un efecto importante sobre el valor estimado de los mercados.



Estimación de las ventas del sector en UDI's

En el transcurso del año hay programas adicionales como el ARE que han tenido partes de apoyo a la vivienda, sin embargo, en este momento la crisis es de compradores, no de fabricantes. Los programas han apoyado la fabricación de casas, no al cliente de manera directa. La reducción de pagos que FOVI propuso no tuvo impacto en el mercado porque los consumidores nunca identificaron que los pagos habían subido.

Las estimaciones extraoficiales apuntan a que 1996 y 1997 serán años tan o más difíciles para los consumidores mexicanos. Esto se debe a que el crecimiento estimado para la economía vendrá de los sectores exportadores. El aumento en las exportaciones simplemente utiliza sus recursos ociosos y no genera mayor inversión o consumo en el país.

Para poder esperar un ritmo de crecimiento a mediano plazo, es necesario apoyar el consumo y la inversión nacional.

Así como 1995 fue el año de crisis de clientes, en 1996 seguirá en crisis el cliente y 1997 será el año de la falta de capital. Los desarrolladores profesionales no tendrán la capacidad de inversión de hacer los proyectos para los que hay financiamiento.

Es importante diseñar incentivos que apoyen al cliente comprador y lo motiven a comprar casa. Con los precios 20% abajo de los valores de reposición e hipotecas en UDI's a tasas de inflación más 8-10% (50% menos que la tasa promedio de los últimos 10 años) los compradores no han reaccionado. Urge una comunicación organizada y dirigida por parte de autoridades y gremios para apoyar el sector.

1.10 Conclusiones

El mercado dinámico para vivienda es de casi 1,000,000 unidades al año y crecerá a 1,300,000 para el año 2000. En este momento la producción aparente es del orden de 600,000 unidades al año. Es necesario aumentar la cobertura de la industria.

- México es un país de jóvenes. 50% de la población nació después de 1975 y formará hogares en la próxima década.
- El mercado requiere volver a construir las ciudades de México, Monterrey y Guadalajara más de 2 veces en los próximos 6 años
- 50% del mercado actual es informal debido a que la industria está imposibilitada por regulaciones de atenderlo.
- La demanda real casi cubre la totalidad de los requerimientos de los mercados formales.
- La industria de la vivienda tiene el dinamismo de impactar al PIB entre N\$150,000 y N\$200,000 millones de pesos al año y crear más de 7,000,000 de empleos directos e indirectos anualmente.
- Los principales frenos a la vivienda son:
 - Falta de enfoques de mercado del Gobierno y financieros.
 - Falta de productos para todos los mercados.
 - Falta de créditos hipotecarios para compra-venta de productos nuevos y usados en todos los segmentos y mercados.
 - Falta de planeación urbana y regulación excesiva
 - Alto costo de créditos hipotecarios
 - Falta de mecanismos de ahorro dirigidos a la vivienda
 - Falta de orden a la demanda de compradores.

Es necesario identificar y atacar los frenos a la demanda que nos impiden llegar al potencial, y dirigir los esfuerzos de todos los participantes en una misma dirección. Gobiernos locales, estatales, federales, empresarios y clientes para nuevas casas, debemos buscar un mismo objetivo.

La joven población de México y la capacidad de demanda acumulada del mercado de vivienda son uno de los activos más importantes de nuestro país.

Una excelente administración de estos recursos puede ver a México dar la bienvenida al próximo siglo con una población que tenga un nivel de vida notablemente mejorado. Su mala administración nos llevará a un continuado deterioro de nuestras zonas urbanas y nivel de vida.

Capítulo 2

El sector habitacional en México

Los antecedentes indican que el Gobierno Federal inicia acciones en materia de vivienda desde 1925. Destaca el Sistema de Crédito para Empleados Federales. En 1947 el Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas S.A. (BANOBRAS) desarrolló con mayor intensidad diversos programas habitacionales orientados hacia los sectores medios y bajos de la población. Para ello se creó dentro la misma institución el Fondo de Casas Baratas, el cual en 1949 se substituyó por el Fondo de las Habitaciones Populares.

En 1954 se creó el Instituto Nacional de la Vivienda, cuyo objetivo consistió en promover diferentes acciones habitacionales. En 1955 se fundó la Dirección de Pensiones Militares que formó parte de las prestaciones a los elementos de las fuerzas armadas. La década de los cincuentas y sesentas se destaca por una gran participación de los programas hipotecarios promovidos por entidades especializadas en esa rama logrando una alta penetración en todos los mercados, inclusive el de inversionistas pequeños y medianos que canalizaron sus ahorros a la formación de un parque habitacional muy importante, cabe señalar que éstas instituciones dejaron un claro manifiesto en el desarrollo urbano, ya que permitieron un sano e intenso desarrollo organizado en fraccionamientos y colonias que hoy en día son todavía ejemplo y sustento del crecimiento organizado.

En 1958, Petróleos Mexicanos inició programas de vivienda para sus trabajadores. A partir de 1963, con la instauración del Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda (FOVI), del Fondo de Garantía y Apoyos a los Créditos para la Vivienda (FOGA), así como del Programa Financiero de Vivienda del Gobierno Federal, se logró aumentar considerablemente la producción de viviendas.

Durante la década de los sesenta y parte de los setentas, con un apoyo especial del AID; la banca participa con un programa de ahorro sumamente exitoso.

A inicios del decenio de los setenta, se transforma el Instituto Nacional de Vivienda en el Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad (INDECO). Adicionalmente se construyeron los fondos de los trabajadores: INFONAVIT, FOVISSSTE y FOVIMI.

Con la creación de la Banca Múltiple a mediados de los setentas, esa gran especialización de las instituciones hipotecarias va desapareciendo casi hasta extinguirse; por lo que en este periodo se deja de construir y expandir sumamente las grandes áreas urbanas, las cuales ahora se desarrollan en muy pequeña escala fragmentadas y sin orientación a infraestructura, tamaño e importancia requerida.

En 1981 se crea el Fideicomiso del Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO) con el patrimonio del Fondo de Habitaciones Populares de BANOBRAS. Este organismo atiende a la población no asalariada de bajos ingresos.

A fines de 1982 se crea la SEDUE, que tiene la responsabilidad entre otras cosas, de formular y conducir la política nacional de vivienda. Entre 1983 y 1988 se amplió gradualmente el encaje legal que el sistema bancario destinaba a la edificación de vivienda. En 1987, la FONHAPO adecuó sus reglas de operación y en 1988 se creó el Fondo Nacional para la Vivienda Rural (FONAVUR).

Actualmente está vigente el Programa Nacional de Vivienda 1990-1994, formado por el Gobierno a través de lo que antes era la SEDUE, ahora SEDESOL; la cual constituye el marco normativo de la acción habitacional, sobre la base de incorporar la capacidad productiva de los sectores social y privado como complemento a la actividad habitacional del Estado.

Dicho programa, además de presentar las actividades para su ejecución, el diagnóstico de la situación actual, los objetivos de vivienda, las líneas prioritarias de acción, y las metas sectoriales; enuncia las principales acciones de los organismos financieros de vivienda. No obstante, que SEDESOL ha dado un nuevo y más acelerado apoyo al sector, sus políticas fundamentalmente se han encausado solamente por el lado de la oferta, dejando de lado aspectos fundamentales que en realidad equilibran sanamente a un

sector, propiciando acciones que se encausan sobre un proyecto de apoyo a la demanda.

El sistema habitacional de un país depende en gran medida de las condiciones macroeconómicas y de la estabilidad en el mismo. Las variables que determinan en cierta forma la capacidad de financiamiento y la accesibilidad al crédito hipotecario, son principalmente:

-Inflación. Esta distorsión en los precios relativos de una economía provoca tasas nominales de interés mayor. Además, a medida que existe un nivel inflacionario constante, se provoca cierta incertidumbre en las decisiones de inversión (tanto productiva como financiera), lo que conlleva a plazos menores en lo que respecta tanto a horizontes de planeación como a periodos necesarios de recuperación (*payback*).

-Evolución del salario mínimo nominal y real. El nivel de los salarios, así como su comportamiento, determina la demanda efectiva (familias con poder y posibilidad de compra) al igual que la accesibilidad a un crédito, esto debido a la relación máxima que existe de capacidad de pago (destinar entre el 25 y el 33% del ingreso al pago de una mensualidad).

-Tasas de interés nominales y reales. El costo de oportunidad del dinero o el precio por el mismo son medidos por las tasas de interés. La accesibilidad al crédito hipotecario siguiendo los modelos tradicionales (amortización en línea recta) depende del nivel de las tasas, ya que éstas determinan el monto de la cuota mensual a pagar.

- El ahorro. La canalización de recursos legítimos al sector, derivados de la organización del gasto familiar, recursos del gran sector de la vivienda, proveedores, promotores y fraccionadores así como todos aquellos recursos de largo plazo que por su naturaleza como los fondos de pensiones y recursos gubernamentales y fiscales, así como recursos internacionales que se generan y multiplican brindan un apoyo al país y no solamente a este sector.

2.1 Principales productos hipotecarios y su problemática

a) Hacia la década de los setenta, las condiciones macroeconómicas relativamente estables permitieron la generación de créditos hipotecarios bajo el esquema de amortización tradicional (plazo fijo y tasa fija).

La tasa contratada fue del 14% fijo anual y el plazo de las hipotecas era de 15 años; bajo este esquema la situación originadora tuvo un margen de rendimiento activo fijo en términos nominales, lo que conllevó a que en el momento en que sucedió un repunte en la inflación y por ende en los intereses de mercado pasivos (que regularmente son variables), existiera una pérdida; es decir, el banco prestaba dinero con una tasa del 14% al año y las fondeaba al pagar tasas de interés pasivas desde el 20 hasta el 180% anual.

Esta situación ocasionó que al definir dicha problemática, los programas hipotecarios se cancelaran y los bancos múltiples buscaron mecanismos para poder generar créditos sólo de corto plazo, sin buscar una modernización y actualización de productos y procesos que se adaptaran a estas nuevas circunstancias. Todo ello, debido a una falta de especialidad.

b) Posteriormente, para no perder rentabilidad sobre los créditos del sistema financiero, la Banca decidió que si su tasa era variable, su colocación también tendría que seguir el mismo esquema. De esa manera se empezaron a generar créditos con tasa activa variable, pero al existir un plazo fijo, este mecanismo originó que los acreditados no pudieran hacerle frente a los pagos, ya que éstos crecían en forma distinta a sus ingresos, poniendo en riesgo a estas carteras.

Esto explica que financieramente al existir tasas de interés mayores, la cuota o mensualidad tiene un aumento sustancial que además no va ligado al ritmo de crecimiento y a la periodicidad de ajuste de los salarios. Gráficamente la situación se tornaba de la siguiente manera:

En el momento en que las tasas de interés aumentaron (para no llevar a un incremento generalizado en la cuota mensual que no iba

acorde con los incrementos salariales de las personas y así generar índices importantes de cartera vencida). El Banco de México por medio de cupones de inversión a canalizar el 6% de los pasivos totales a programas de vivienda a tasas subsidiadas.

2.2 Marco institucional

Economía de la ciudad

Desde la perspectiva del desarrollo y gestión urbana, lo que las ciudades necesitan es contar con un marco general de política y un conjunto de instrumentos de planificación que, basados en alguna gestión ágil y moderna, tengan capacidad de respuesta frente a las oportunidades y desafíos que se plantean en este mundo.

México se encuentra encaminado hacia el creciente proceso de globalización, y la ciudad debe entrar a jugar el papel que aquí se dibujó. El sector vivienda es parte de ella y la política habitacional afectará al destino que le deseamos. A través del mejoramiento de las ciudades, podemos construir la ligazón coherente entre el sector vivienda y el modelo macroeconómico, puesto que al final, las acciones que se desarrollen en materia de política habitacional repercutirán invariablemente en los objetivos de política económica, a través de la ganancia o pérdida de competitividad de los centros urbanos. Las ciudades son un elemento que componen la competitividad-país y en los planes y programas habitacionales de un gobierno debe considerarse este efecto.

Esta consideración económica de los centros urbanos debe realizarse sobre una definición de política que, en el caso de México, se puede resumir en:

"El mercado es la manera más eficiente para asignar los recursos, y el papel del Estado es perfeccionar la señal cuando éste es imperfecto". Los instrumentos a utilizar deben ser funcionales a esta política para cumplir el objetivo de incrementar el bienestar a la población.

Desde esta perspectiva se puede definir la ciudad como un bien económico y social complejo, formado por un conjunto de bienes. Dentro de ellos se pueden mencionar: Infraestructura urbana,

alumbrado público, áreas verdes, servicios sanitarios, vivienda familiar, electricidad y seguridad entre otros.

Todos estos bienes producen beneficios y por lo tanto son demandados, pero el proveedor también tiene costos que se deben financiar. Los agentes económicos (personas y empresas) realizan un análisis costo-beneficio al decidir su lugar de residencia en el que, por cierto, incorporan aspiraciones extraeconómicas, tales como cercanía de familiares. Producto de estas consideraciones se puede atender la existencia de las ciudades, más si agregamos las economías de escala y las externalidades que se producen al interior de ellas.

¿Cuál es entonces la relación entre las economías de escala, las externalidades y la concentración espacial?

La concentración de la población en una determinada localidad, se explicaría como consecuencia de que el costo de proveer servicios urbanos es decreciente con el tamaño de la ciudad; vale la pena decir inicialmente que los costos por habitante tenderían a ser decrecientes, pero llegado un cierto nivel de población, éstos podrían ser crecientes.

Respecto a las economías externas, éstas se refieren a la posibilidad de interacción de los habitantes entre sí y a la especialización de cada uno de ellos, lo que generaría una mayor productividad.

Indudablemente, otro aspecto a tomar en cuenta es el geográfico. El clima, la cercanía a los recursos naturales, la capacidad de absorber contaminación, y la cercanía al mar o a los ríos, determinan la ubicación de las ciudades y logran potenciar sus beneficios.

De esta manera es posible afirmar que la teoría económica puede ser aplicada al desarrollo urbano para lograr una asignación de los recursos y así solucionar los problemas urbanos existentes.

Los ajustes de acción que se pueden sugerir en la línea del aporte de la teoría económica al desarrollo urbano, pueden consistir en corregir las externalidades; regular los bienes públicos a través de sistemas de tarificación diferenciado; incorporar a la comunidad

(que se beneficia al financiamiento de los proyectos públicos de infraestructura); explicitar los subsidios ocultos; etcétera.

En el marco de teoría económica y de objetivo definido, estas líneas de acción deben permear al sector vivienda si se define como deseable la coherencia entre éste y el modelo macroeconómico.

Sin embargo, el Gobierno al hacer política habitacional también realiza acciones respecto a cómo emplea especialmente los instrumentos que se definieron. Allí surge una suerte de competencia entre las ciudades y otras regiones del país. La opción de distribución es una acción política que, en lo posible, debiera ser neutral respecto a sus efectos económicos, o en subsidio corregir situaciones de inequidad territorial dentro de un país.

Por otro lado, la política habitacional también tiene efectos al interior de la ciudad. La decisión de localización de las viviendas sociales, generalmente asociada a terrenos baratos, lleva a una segregación de la ciudad. La opción del Estado en esta materia resulta de gran importancia. Las ciudades segregadas, si bien parecen "cómodas", no son funcionales con el principio del Gobierno de integración social. Además, económicamente significan altos costos de gestión para la metrópoli, que finalmente se traducirán en una pérdida de competitividad de ella.

2.3 Comparaciones internacionales

Complementariedad e integración del sector vivienda y el modelo macroeconómico: Experiencia Chilena

El desafío de la sociedad Chilena

"Ante nosotros surge un nuevo mundo que aspira a la paz, a superar la pobreza y a compartir las riquezas que la humanidad es capaz de producir. Chile quiere soñar y proyectarse como una nación ambiciosa y exigente".¹

¹ Sr. Edmundo Hermosilla H. Ministro de Urbanismo de Chile
XXXII Conferencia Interamericana para la Vivienda UNIAPRAVI
mayo de 1994 Asunción Paraguay.

Los objetivos que se vislumbran son:

Eliminar la extrema pobreza; transformar las bases del sistema educacional; ampliar la infraestructura de caminos, puertos y comunicaciones; aumentar vigorosamente el producto nacional y las exportaciones; incrementar los niveles de bienestar y resolver múltiples problemas concretos de las personas.

Chile quiere ingresar al siglo XXI como una sociedad moderna e integrada, con una sólida democracia y con una economía que crezca en beneficio de todos. Quiere crear un país donde los hijos de los chilenos tengan la certeza de vivir en paz y con dignidad, puedan prosperar en un medio económico más dinámico y valerse de sus libertades para construir el futuro.

Bases de organización de la sociedad Chilena:

La nación que se quiere construir se afirma en valores que perfilan un nuevo estilo de convivencia, de acción y de Gobierno.

En ella, lo que importa son las personas, su dignidad, sus derechos, y cómo apoyar sus iniciativas.

En este sentido, el combate a la extrema pobreza es para ellos un imperativo moral. Además, es también una exigencia del desarrollo. Sólo es posible dejarla atrás si se alcanzan los equilibrios básicos que la economía necesita para crecer y generar empleo, y si al mismo tiempo el Gobierno aplica vigorosas políticas, programas y medidas para mejorar la salud, educación, capacitación y la vivienda de los sectores más postergados. Únicamente mediante una estricta política de control de la inflación, se pueden proteger los ingresos, las jubilaciones y las pensiones de los chilenos. Pero eso no basta, se necesita impulsar simultáneamente el crecimiento sostenido de la economía. Con ese fin, el país debe ahorrar e invertir y las políticas del Gobierno deben incentivar el esfuerzo que hacen las personas, los trabajadores y los empresarios.

Una economía al servicio de todos los chilenos:

La economía de Chile, y el modelo macroeconómico que la sustenta, procura estar al servicio de una sociedad basada en la sensibilidad, la creatividad, la solidaridad, la austeridad, la libertad y la responsabilidad.

En este contexto, se logró en los últimos cuatro años construir un amplio acuerdo en torno a cuatro elementos:

- a) Al papel fundamental de la empresa privada
- b) Los mercados competitivos
- c) La apertura a la competencia externa
- d) La función del Estado como facilitador de la acción privada.

En primer término, interesa liberar las fuerzas creativas de las personas con espíritu emprendedor. La iniciativa particular es la protagonista de este proceso, y es sobre quien descansa mayormente la responsabilidad del progreso económico.

En segundo lugar, la competencia en los mercados es un instrumento esencial para promover el crecimiento y salvaguardar el interés de los consumidores. La competencia estimula la inversión, la competitividad y el progreso técnico y permite el ejercicio pleno del derecho a exigir calidad, seguridad, precios convenientes y buen servicio.

En tercer término, la apertura a la competencia externa y la estrategia de desarrollo exportador es el único camino viable para que una economía pequeña como la chilena pueda crecer a un ritmo alto y sostenido.

Por último, esta tarea exige construir espacios de cooperación entre el sector público y el privado, crear la capacidad de establecer alianzas estratégicas de largo plazo, donde se identifiquen intereses comunes, privilegiando la tecnología, la educación, la capacitación y se creen los espacios para el diseño de estrategias compartidas de internacionalización.

Principios que definen la política de vivienda del ministerio de vivienda y urbanismo Chileno (MINVU)

Un principio es el reconocimiento del deber del Estado en relación con el bien común (en particular con la vida digna a la que la población tiene derecho de por sí). Tal deber lleva implícito el derecho de los habitantes a un lugar digno donde vivir, lo que implica, a su vez, obligaciones con la sociedad que les ayuda a obtenerlo.

Esta función específica del Estado en la ciudad no se limita al área exclusiva de la vivienda, sino que abarca también el entorno urbano en el cual ella está insertada: Vías de acceso y calles, distribución de los diversos servicios urbanos y regulación de la organización geográfica. Concretamente, en este punto puede apreciarse una falacia en las políticas aplicadas por muchos años en Chile, que resultaron en la concentración (en extensas zonas de la capital), de enormes volúmenes de viviendas populares alejadas de la mayoría de los puestos de trabajo de la ciudad, de parques, consultorios de salud, teléfonos, y otros servicios. Resolver estas situaciones creadas es más costoso que guiar un crecimiento ordenado de la ciudad.

Una adecuada política de vivienda redonda en una mejor calidad de vida de la población. La seguridad que da un techo familiar, especialmente si es de calidad, influye indudablemente en la salud de toda la familia; es un freno a la promiscuidad, y si además se inserta en una ciudad bien estructurada y equipada, se cumple cabalmente con el señalado derecho universal del hombre a vivir en un lugar digno.

Tras este primer criterio que podríamos llamar de calidad de vida, debe señalarse el de subsidiariedad, que, como ya se señaló, limita la acción del Estado a aquellas funciones que no pueden ser efectuadas eficientemente por las personas y sus organizaciones privadas (se incluye dentro de éstas a las empresas).

Una traducción de este criterio es de un máximo aprovechamiento de las potencialidades del sector privado. Explica por ejemplo, el traspaso de una función de construcción de viviendas sociales a empresas privadas, y posteriormente, las funciones de compra del

terreno y la definición de los proyectos de viviendas, entre otras (en el caso de algunos programas del MINVU).

También se traduce en un dejar actuar al mercado con todo su alcance, e intervenir donde éste no llega o es imperfecto. Por ejemplo, vía la práctica estatal de entrega de subsidios.

El tercer criterio se puede deducir de los anteriores, ya que sí hay una obligación del Estado de velar por sus habitantes, pero debe dejar que éstos realicen todos sus esfuerzos por resolver sus necesidades por sí mismos hasta donde sea posible. Actuar sólo en el subsidio. Es fácil que el Estado tenga una "opción preferencial por los más pobres", que son los que lograrán menos con sus recursos. De ahí el criterio de focalización del gasto social, en base a parámetros objetivos que implican acortar los programas a los sectores más desposeídos, e impiden, por ejemplo, que quienes ya cuentan con algún bien raíz, puedan postular a los programas de vivienda (unicidad del subsidio).

Sin embargo, un correcto diseño del sistema puede requerir no concentrar toda la ayuda en el nivel más pobre por la facilidad que los estratos mayores tienen de apropiarse de esas ayudas. Por ejemplo, si otorgamos amplias viviendas entre el 10% más pobre de la población, y nada a los siguientes deciles de ingresos, al poco tiempo nos encontraremos con que estos últimos habitarán en esas viviendas. ¿Además, porqué habría que darle al 10% más pobre y no, por ejemplo, al 20% más pobre; sobre todo cuando la ayuda seguramente afectará la distribución del ingreso?

Es así como llegamos a un cuarto criterio, el de la progresividad del subsidio. Los programas del MINVU no son exclusivos para los estratos socioeconómicos más bajos, pero el valor absoluto del subsidio concedido en un plan de atención a un nivel inferior no debe ser menor al otorgado en un programa destinado a un estrato superior. De esta manera se asegura la progresividad relativa del subsidio, y éste se hace más significativo proporcionalmente en proyectos que contemplan una solución habitacional más barata. Además, tampoco puede desconocerse el efecto distribuidor de riqueza que tienen estas ayudas, las que sin llegar a ser un objetivo orientador, sin duda son consecuencia virtuosa.

El quinto criterio es muy importante. Se relaciona con la dignidad del postulante y con el principio de progresividad: Es necesario premiar y fomentar el esfuerzo de la gente, al exigir un mayor ahorro monetario a quienes tienen más o aspiran a una vivienda de mayor valor. El ahorro previo es un requisito de todos los programas, y el posterior, a través del tiempo está destinado a pagar un crédito hipotecario complementario que tiende a ser proporcional al valor de la vivienda adquirida. Por otra parte, el potencial del ahorro popular (especialmente estimulable en el caso de un bien como la vivienda), no debe ser desaprovechado desde el punto de vista de las necesidades macroeconómicas. **Cabe señalar que en Chile, el 17.3% de la población económicamente activa tiene una libreta para la vivienda, requisito para acceder a un programa inmobiliario con subsidio estatal, con activos que representan el 2.22% del total de depósitos y captaciones en moneda nacional del sistema financiero (datos a diciembre de 1993).**

Un esquema que responda a estos criterios tiene otras importantes consecuencias positivas, entre las que se encuentran las siguientes:

- El fomento del ahorro metódico, tan importante para el surgimiento personal como el del país. Es fuente de la inversión nacional, condición para un crecimiento económico sostenido, el que es fuente, a su vez, de más y mejores trabajos para la población.

- La objetividad que exige el criterio de focalización es un arma contra la corrupción de la burocracia, pues limita la arbitrariedad de la autoridad.

- El mismo criterio de focalización de los limitados recursos, es un llamado permanente a la eficiencia del gasto administrativo de los programas y del aparato burocrático.

- La autolimitación del Estado definida por el criterio de subsidiariedad, constituye un aliciente a la actividad privada, la que pasa a sentir la acción estatal como claramente complementaria, y ya no como una competencia generalmente desleal. Más aún, el Estado se preocupa por el incremento de las capacidades empresariales para poder realizar en conjunto más acciones, y que

haya mayor competencia privada a un menor costo. Esto lo vemos claramente en Chile, en el interés del MINVU por estudiar los mecanismos que resulten de la expansión de los créditos hipotecarios privados de monto menor, y en la licitación de la administración privada de la cartera hipotecaria sectorial.

En este marco de principios, criterios y opciones, la política habitacional de Chile persigue los siguientes objetivos:

1) Congelar el déficit habitacional del país. Para ello se dará continuidad a las líneas de acción habitacionales.

2) Énfasis en lograr un equilibrio urbano en el desarrollo de los programas que se formulan. Se consideran los costos e impactos de las decisiones de localización de los programas de construcción y vivienda, y las resoluciones de subsidios que orienten las ubicaciones de la ciudad.

3) Integrar a los programas aspectos de calidad referidos al entorno de las viviendas, además de ellas mismas. Incorporar en los conjuntos de vivienda social más calidad de diseño y mejor tecnología de construcción junto con las obras de equipamiento comunitario y áreas verdes.

4) Fortalecer las capacidades privadas para resolver los problemas habitacionales y las necesidades en relación al entorno y al barrio, con participación de las decisiones del cómo y dónde vivir, con el apoyo eficaz al esfuerzo de las familias y aportes de su propio hábitat.

5) Favorecer la movilidad de las familias en conformidad con la evolución de su situación económica, tamaño, condiciones laborales, sociales, etcétera.

6) Avanzar en el proceso de descentralización, entregar mayores decisiones y herramientas a los niveles regionales que faciliten y fortalezcan la regionalización.

La vivienda y su financiamiento

La vivienda es mucho más que un bien económico para la familia que la ocupa. Es el espacio vital para su desarrollo. Es un elemento esencial para la superación del círculo de la pobreza. Para obtenerla y tener con ella mayores posibilidades de superación, es necesario el esfuerzo personal y la colaboración solidaria del Estado.

Si bien la cooperación directa del Estado en el financiamiento de las viviendas se hace innecesaria en los estratos de ingresos mayores, éste mantiene la responsabilidad en relación a la existencia de un entorno favorable al desarrollo del mercado habitacional; de manera que la nación cuente con un número de viviendas suficiente para la mayor proporción de la población, sin que el Gobierno tenga que preocuparse también de ello.

Las principales instituciones que dispone el mercado de financiamiento chileno en el sector vivienda son:

- a) Instrumentos de protección de la inflación
- b) Ahorro financiero de largo plazo
- c) Instrumentos financieros para la adquisición de viviendas
- d) Programas estatales de subsidios para la vivienda.

a) Instrumentos de protección de la inflación: La reajustabilidad de los recursos depositados y prestados es clave para la existencia y el desarrollo de un mercado de financiamiento a plazos largos en países con cierta historia inflacionaria.

En Chile, la inflación de dos dígitos se hizo frecuente a partir de la década de los cuarenta. Se mantuvo alta y fluctuante año a año; a principios de los setenta llegó al 100% anual. Como por décadas existió un impedimento legal a la reajustabilidad de los préstamos, los recursos destinados al financiamiento habitacional se hicieron escasos y cada vez a plazos menores.

A inicios de la década de los sesenta, se introdujo la clausura de reajustabilidad por IPC (Índice de Precios al Consumidor), la que desde la segunda mitad de la década de los setenta se aplica mensualmente y hasta diariamente. En efecto, la creación de una unidad de cuenta, cuya variación diaria refleja la fluctuación del IPC experimentada en el mes anterior (conocida como Unidad de Fomento), sumada a su

generalizada aplicación, es un elemento fundamental para el desarrollo del financiamiento hipotecario nacional.

Especial importancia tiene el hecho de que esta unidad, principal mecanismo de indexación, se aplica tanto en los créditos como en los ahorros.

b) Ahorro financiero de largo plazo: El sistema de financiamiento de viviendas creado en 1960 fracasó porque prestaba a plazos muy largos y se endeudaba a plazos muy cortos. Cuando hubo dificultades económicas en el país y los ahorradores retiraron sus recursos, el sistema fue a la quiebra.

Por otra parte, las antiguas instituciones de previsión no supieron o no pudieron canalizar sus recursos hacia proyectos rentables a largo plazo. En gran medida, los recursos que el Estado obtenía de las deducciones en las remuneraciones por concepto de pensiones que posteriormente tendría que otorgar, se gastaron en gran parte en la administración del Gobierno y en financiar pensiones ya otorgadas, lo que originó un creciente déficit fiscal al aumentar la relación del número de personas pasivas por personas activas.

Cuando el Gobierno tiene mayores egresos que ingresos, debe obtener la diferencia ya sea del exterior (lo que tiene límites, especialmente si se trata de un déficit estructural o permanente); ya sea al emitir moneda; o al endeudarse con el sector privado nacional, lo que eleva la tasa de interés (y la inflación en el caso de la emisión), al extraer recursos del sector privado, y dejarle menos de dónde consumir e invertir.

La mayor tasa de interés, producto de un sistema previsional desfinanciado, afecta en mayor medida a los proyectos de largo plazo que deben pagarla por más tiempo. Es claro entonces entre los demandantes de vivienda (y en consecuencia, en la inversión de la misma), que los recursos tomados por el sector público no fueron a inversión, sino mayoritariamente a financiar el gasto corriente.

Es por ello que la creación a principios de los ochenta del Sistema de Fondos y Pensiones (donde el ahorro previsional de los cotizantes se canaliza a través del sistema financiero y aporta importantes

recursos fuertemente crecientes hacia la estabilización del sistema a largo plazo), es la clave para el desarrollo del mercado de capitales y de financiamiento de viviendas en el país.

En conjunto con las compañías de seguros complementarias al sistema previsional ideado, los recursos para inversión de estos agentes (los principales entre los llamados "inversionistas institucionales") alcanzan a unos US\$18,000 millones, alrededor de un 40 % del PIB.

c) Instrumentos financieros para la adquisición de viviendas: El financiamiento para la adquisición de viviendas se realiza con dos tipos de instrumentos: Los mutuos hipotecarios (letras y mutuos endosables), y los contratos de arrendamiento con promesa de compraventa.

Los mutuos hipotecarios son utilizados como complemento de una contraparte de financiamiento aportada por el comprador, consistente normalmente por un mínimo del 25% del precio de la vivienda. El mismo es obtenido a través de un ahorro previo, y cuando corresponde, de un subsidio estatal que se entrega por una sola vez.

Las **letras hipotecarias** tienen, además de la garantía hipotecaria, la garantía del banco emisor. Son instrumentos al portador, protegidos de la inflación, con pagos trimestrales de cupones, con una tasa de interés de carátula y con un mercado secundario de cierta profundidad (liquidez). Cuando un banco concede un préstamo para la adquisición o construcción de una vivienda, obtiene los fondos necesarios al emitir y colocar en el mercado una letra hipotecaria por un valor equivalente. La dificultad principal del instrumento radica en que si la tasa de carátula es inferior a la que exige el mercado, habrá una diferencia entre su valor nominal y el obtenido de la venta. El solicitante del crédito deberá pagar la diferencia.

Los **mutuos hipotecarios endosables** no tienen la incertidumbre de su transacción en el mercado, pero tampoco tienen la garantía del emisor; por lo que en la práctica se restringe su uso al financiamiento de viviendas de mayor valor, que supuestamente presentan menores riesgos de no pago y una mayor plusvalía. Son utilizados por bancos

y sociedades administradoras especializadas en este instrumento, que tras emitirlo lo venden en el mercado y requieren por tanto de poco capital. Este instrumento está en vías de ser potenciado ante la reciente aprobación legal de securitización, la que permitirá homogeneizar y garantizar los flujos de "paquetes" de mutuos, y hacerlos más atractivos para los inversionistas institucionales.

Los **contratos de arrendamiento con promesa de compraventa de viviendas** es una operación recientemente creada y en vías de implementación, cuyo objetivo es permitir a las familias que tienen dificultades para acumular la cantidad previa mínima por el 25% del valor del inmueble y que desean adquirir uno, puedan, mientras arrendan, destinar un porcentaje de su mensualidad al ahorro para una futura vivienda. Dicha reserva se capitaliza en el sistema financiero o en la misma inmobiliaria arrendadora que está comprometida a vender a un precio predefinido y a un plazo determinado. En el primer caso, si la rentabilidad de las inversiones efectuadas a su nombre por empresas especializadas supera los intereses cobrados implícitamente por la inmobiliaria, la celebración definitiva del contrato de compraventa se efectuará antes de lo programado en el otro caso. Ambos sistemas estimulan los aportes voluntarios y el prepago del precio de la vivienda, con lo cual se espera que aumente el ahorro.

Descripción del sistema de arrendamiento

Las inmobiliarias comprometidas en la futura venta de las viviendas, en general deben ser formadas por cualquier inversionista privado como sociedades anónimas de giro exclusivo. Están autorizados también para constituir, entre otras, las cooperativas abiertas de vivienda y las administradoras de mutuos hipotecarios. Además, las filiales bancarias o de sociedades financieras son también consideradas como inmobiliarias. Las instituciones habilitadas para recibir ahorros de los arrendatarios son los bancos, sociedades financieras y las cajas de compensación, y constituyen con ellos patrimonios separados de las instituciones (lo que los resguarda en caso de falacia), y puede subcontratar su administración.

Los contratos de arrendamiento con promesa de compraventa permiten modificaciones desde la manera de proceder, ampliaciones

de las viviendas, el remplazo por otra construcción perteneciente a la misma inmobiliaria y hasta la sustitución del arrendatario cuando éste vende su contrato a otro particular, ya que, por ejemplo, debe cambiar de ciudad, o bien, decidió comprar otra vivienda de diferentes características y de propiedad de otra inmobiliaria. Todo esto puede ocurrir, ya que probablemente las personas durante su vida verán cambiar sustancialmente su situación económica y sus necesidades de vivienda.

En caso de dificultades entre las partes, se contempla un sistema de arbitraje privado con segunda instancia.

El financiamiento de las inmobiliarias proviene de diversas fuentes:

1) Recursos propios.

2) Endeudamiento bancario.

3) Emisión de bonos por montos y por épocas de amortización concordantes con los flujos de ingresos de los contratos de arrendamiento celebrados (demandados por fondos de pensiones, compañías de seguros, fondos mutuos y de inversión).

4) Emisión de bonos como únicos pasivos de patrimonios separados conformados por las viviendas y contratos de arrendamiento (una emisión por patrimonio separado. Los demandantes son los mismos de la letra anterior).

5) Venta de las viviendas y contratos de arrendamiento a sociedades del mismo tipo, fondos de inversión inmobiliaria, fondos de inversión de créditos securitizados y sociedades securitizadoras.

La institución de los patrimonios separados es la base del **Sistema de Securitización Chileno**. Las securitizadoras se constituyen como sociedades anónimas especiales, cuyo objeto exclusivo es la adquisición de determinado tipo de activos y créditos, mutuos hipotecarios principalmente, y la emisión de títulos de deuda de corto o largo plazo.

Su patrimonio común se encuentra claramente regulado, lo mismo que la composición y el manejo de sus patrimonios separados, para obtener la seguridad que el sistema necesita. En caso de quiebra de la

securizadora (o inmobiliaria), los patrimonios separados se licitan entre otras sociedades del mismo tipo, y permanecen así ajenos a la suerte de su institución. En caso de ser necesaria la licitación de un patrimonio separado, los acreedores pueden cobrarse del patrimonio común de la sociedad. La junta de tenedores de títulos y el representante de los mismos, tiene un papel destacado en el control de los patrimonios.

Programas estatales de vivienda: Hasta aquí, revisamos la experiencia chilena y evitamos entrar en lo que es la acción estatal en el campo de programas de vivienda. Los abordaremos desde el punto de vista de su financiamiento y haremos un breve recorrido por las características de los mismos. ¿Cuáles son los programas de vivienda del MINVU? ¿A quién están dirigidos?

Los programas se conciben principalmente como una red, en la cual existe una solución de vivienda apropiada a cada situación socioeconómica familiar. En este sentido, el programa dirigido hacia el primer quintil de ingresos sería el de **vivienda progresiva**.

El programa de vivienda progresiva consiste en las primeras etapas, en la provisión de los servicios básicos de agua potable, luz y sistema de alimentación de excretas, en sitios de 100 metros cuadrados, en los cuales se construyen las piezas húmedas, baño, lavadero y una pequeña sala multiusos, la cual se entrega junto a un proyecto de terminación de la vivienda. Los beneficiados pueden autoconstruir el resto de sus viviendas por sí mismos o al cabo de dos años (o incluso antes si hay suficiente disponibilidad de recursos en el programa), pueden postular a un financiamiento para esa determinación. El costo total de las primeras etapas es de US\$3,500, y el de las segundas US\$1,750.

Por su parte, el **programa de vivienda básica** está dirigido principalmente al segundo quintil de ingreso. Se trata de viviendas de 35 o 40 metros cuadrados construidos en 100 m² de terreno, por un costo similar al de una vivienda progresiva con sus dos etapas. La asignación de los recursos considera los mismos elementos que en el caso de la vivienda progresiva, con un monto algo mayor de ahorro mínimo exigido. El subsidio baja a US\$ 3,500 por unidad, el que se complementa con el ahorro previo y un crédito hipotecario

estatal por unos US\$ 1,200 a US\$ 1,500, según el costo final de la obra.

Recientemente se incorporó la posibilidad de postular colectivamente a estas viviendas. Los resultados son alentadores, ya que más de dos tercios de los inscritos bajo esta modalidad ya cumplen con la totalidad del ahorro y documentación, lo que se compara con el 25% de los postulantes individuales. Las postulaciones de grupos organizados son importantes porque tienen componentes de solidaridad y conocimiento personal que después son útiles en la vida de barrio.

El Programa Especial de Trabajadores establece el otorgamiento de subsidios menores (de US\$ 2,250) a viviendas básicas (de hasta US\$ 9,000), las que principalmente son construidas en conjuntos habitacionales por iniciativa de entidades privadas sin fines de lucro.

Esta brusca reducción en el monto del subsidio se sale de la línea de progresividad, ya que los siguientes programas que se asocian a viviendas de valor superior, otorgan subsidios también mayores. Esta aparente inconsistencia se puede explicar por la existencia de un conjunto de postulaciones, lo que permite a quienes las proponen, que al menos deben cumplir con los requisitos exigidos en el Programa de Vivienda Básica, acceder a una vivienda en un plazo mucho menor.

Otro programa que van en paralelo a la red es el **Programa de Subsidio Rural**, diseñado para postulantes individuales y colectivos del sector rural, en el que se requiere de un ahorro previo en la forma de derechos de propiedad sobre un terreno. También dan puntaje las cargas familiares y la calificación socioeconómica y habitacional del postulante. El subsidio solicitado es de aproximadamente US\$ 3,000 para ser aplicado a viviendas de hasta US\$ 6,500.

Como el tema de la vivienda rural en un contexto de migración del campo a la ciudad, generalmente no es falta de vivienda, sino de problemas de materialidad y calidad de servicios sanitarios (además de otros problemas de equipamiento), actualmente se realiza en el

país un proyecto piloto de mejoramiento de la vivienda rural, el cual recibió un gran interés de la gente por participar.

El Programa de Subsidio General Unificado es el que llega a los estratos más altos a los que atiende este ministerio (tercer quintil). Está segmentado en tres tramos de valor de las viviendas y tres formas de postulación: Individual, colectiva y renovación urbana.

La prioridad del postulante para recibir el subsidio se determina por el cumplimiento del contrato de ahorro, por un programa de institución privada y la antigüedad del mismo, por las cargas familiares, y por el monto del subsidio solicitado.

2.4 Conclusiones

Como conclusión se puede señalar que en México hace falta instrumentar ordenamientos, leyes y políticas que apoyen al sector habitacional, debido a que éstos no existen. En el caso de Chile, existen mecanismos que por un lado permiten la accesibilidad a los créditos, vía deducibilidad de intereses, este mecanismo en México no se aplica y ello hace que la acción en materia habitacional se vea frenada.

Por otro la participación Gubernamental juega un papel importante al permitir que los agentes del mercado interactuen en base a leyes y reglamentos que permiten hacer del financiamiento una fuente continua de apoyo al sector habitacional, para nuestro país se propone la implementación de mecanismos como lo es la **bursatilización** por medio de las fuentes auxiliares de financiamiento, como lo son Las Sociedades de Ahorro y Préstamo, Las Sociedades Financieras de Objeto Limitado, las Cajas de Ahorro, entre otras.

Un tercer término se obtiene de comparar cómo en el caso de países avanzados como Estados Unidos, Inglaterra, Canadá y algunos de América Latina invierten un alto porcentaje de su PIB, en apoyo al sector habitacional. En México el apoyo que se le da a este sector es poco significativo y este se encuentra alrededor del 4 ó 5%.

Capítulo 3

La Vivienda Como Reactivador Económico

3. Marco económico

Durante los últimos años la economía mexicana experimentó un profundo proceso de transformación estructural, que significó un cambio en el modelo de desarrollo de una economía cerrada y de alto intervencionismo estatal en todas las actividades, a otro caracterizado por una apertura comercial, una reducción de la participación gubernamental en los procesos económicos y una desregulación. Asimismo, se lograron avances significativos en la estabilización macroeconómica y en la reducción de las distorsiones a los incentivos de mercado.

No obstante, a pesar de algunos avances, la estrategia modernizadora aún no concluye; queda todavía mucho por hacer. Por una parte es preciso profundizar y consolidar muchos aspectos de la economía (por lo que es necesario preservar en su consecución); por otra, existen todavía áreas generales y específicas de la actividad económica, cuyos esquemas no son aún reformados, o se modificaron en forma insuficiente. El crecimiento del PIB y la inflación no alcanzan todavía niveles internacionales; **agudizados éstos por los desajustes que actualmente sufrimos, que nos han llevado a revisar de nueva cuenta nuestra política económica de fondo.**

Los objetivos de la política económica deben ser lograr un crecimiento elevado, general y sostenible, generar más empleos de mayor contenido productivo, expandir los mercados internos, estabilizar los precios y desarrollar las empresas.

El sector de la construcción de vivienda tiene la característica de ser un "motor de desarrollo de la economía", con mínima dependencia de los factores externos. Por estas razones, lograr darle continuidad permitiría mantener un crecimiento sostenido a largo plazo. Para ello se requiere de un reordenamiento en la disponibilidad de recursos de financiamiento para la vivienda.

En los últimos años México experimentó vertiginosos cambios estructurales: prueba de ello es la adhesión al GATT en 1986, con lo que en materia económica se consolidó un cambio de modelo.²

² El Cambio de Modelo queda definido como un nuevo patrón de crecimiento, anteriormente se trataba de Crecer vía el Modelo de Susstitución de Importaciones, ahora el patrón de

Otro ejemplo es el combate a la inflación. En 1987 México tenía una inflación superior a 150%; en 1994 fue de 7% y actualmente se estima que para el año 1995 es del orden de 50%. La desincorporación de las empresas públicas (privatización), así como la desregulación de un gran conjunto de actividades económicas, el "saneamiento" de las finanzas públicas con el objeto de mantener la disciplina presupuestal y física, la firma del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá, la modificación de algunos puntos importantes de marco jurídico en materia económica (como fue la reforma del Artículo 27 constitucional); en fin, hay muchos cambios y el propósito de este análisis es ver qué resultados trajeron para el país.

El sector habitacional de una nación depende en gran medida de las condiciones macroeconómicas y de la estabilidad en el mismo. Por ello las variables importantes a tomar en cuenta son:

- **Población.** Para 1990 la población de México era de 81,249,645 personas; de las cuales 39,893,969 eran hombres y 41,355,676 mujeres.³ Estas personas se encuentran distribuidas en 2,402 municipios en 156,602 localidades; de las cuales 2,586 son urbanas⁴ y 154,016 rurales⁵. En cuanto a su distribución, ésta se divide en 57,959,721 personas que viven en localidades urbanas y 23,289,924 radican en zonas rurales.⁶

- **El PIB.** El Producto Interno Bruto se comportó de manera poco constante durante los últimos seis años. En 1987 apenas creció 1.8%; en 1988 bajó a 1.2% y tuvo un repunte en 1989 al crecer 3.3%; y 4.4% en 1990. A partir de este año, el PIB comenzó a bajar considerablemente; primero, en 1991 se redujo a 3.6%. Durante 1992 se ubicó en 2.6%, y el año que mayores consecuencias tuvo para la economía fue 1993, donde el PIB apenas creció 0.1%. En 1994 el PIB alcanzó 429 mil millones de dólares y para 1995 se espera que el PIB decrezca en casi un 6%.

- **Trabajo y empleo.** La agricultura, el comercio y la construcción emplean juntos al 48% de la fuerza laboral nacional. El

crecimiento es el Modelo de Sustitución de Exportaciones. Tratando de impulsar los productos manufacturados a exportar, debido que anteriormente los productos que se impulsaban a exportar, eran aquellos que provenían del campo y que por tanto tenían una oferta inflexible.

³ Según XI Censo General de Población y Vivienda, 1990
Resultados definitivos.

⁴ Que tienen 2500 habitantes y más.

⁵ Que tienen menos de 2500 habitantes.

⁶ Fuente: INEGI, XI Censo General de Población y Vivienda, 1990.

desempleo en 1981 fue de 4.5% y casi se duplicó en 1982 para llegar a 8.0%. Según cifras oficiales, la tasa abierta de desempleo en áreas urbanas fue de 2.5% en 1989, y se mantuvo en niveles de 2.6% durante los tres últimos años. Esto hizo que se realicen muchas actividades económicas clasificadas como economía informal, y se manifiesta como problemas dentro de las ciudades; tal es el caso de los vendedores ambulantes. Para las condiciones actuales se han despedido a más de 2.5 millones de personas; si se pensara en cómo solucionar el problema del desempleo, la industria de la vivienda podría ayudar y ser un detonador para emplear a más gente. Así por ejemplo la tasa de desempleo de eventuales del IMSS creció en 1995 en un 42% con respecto a 1994.

- **Inflación.** Esta distorsión en la economía provoca tasas de interés nominalmente mayores. Por un lado crea cierta incertidumbre en las decisiones de inversión (tanto productiva como financiera), y por otro provoca una reducción en la capacidad adquisitiva de la población, lo cual trae como consecuencia un exceso de oferta de productos, que si no se realizan en determinado tiempo, pueden desatar una crisis. En 1982 la inflación llegó a 98.9%. Durante 1983 descendió a 80.8%, y en 1984 a 59.2%. En 1985 volvió a subir para situarse en 63.7%; durante 1986 llegó hasta 105.7% y en 1987 ascendió a 159.2%. En 1988 con el Pacto de Solidaridad Económica (PSE) se logró hacerla descender a 51.7%, y en 1989 con el Pacto para la Estabilidad y Crecimiento Económico (PECE), el país registró una inflación de 19.7%, (la más baja desde 1978). En 1990 ascendió a 29.9% y luego volvió a bajar a 18.8% en 1991 y a 11.9% en 1992. En 1993 se ubicó en 11.64 anual, para 1994 llegó a 7% y para 1995 se espera que sea del 52%.

- **Evolución del salario mínimo nominal y real.** El nivel de los salarios, así como su comportamiento, determinan la demanda efectiva (familias con poder de compra), al igual que la accesibilidad a un crédito debido a la relación máxima que exige de capacidad de pago. En México el comportamiento ha sido a la baja, como se observa en la siguiente gráfica, mostrando un pequeño repunte en 1994, pero para 1995 esta tendencia vuelve a repuntar a la baja por la subida de la inflación, que se espera entre 40 y 50%, mientras que los salarios sólo aumentaron 19%.

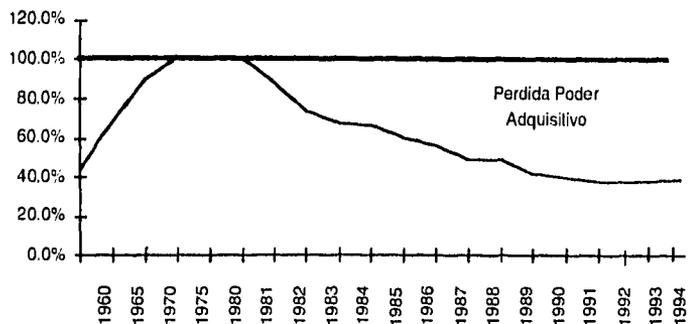


Figura 3.3 Pérdida del poder adquisitivo¹⁷

- **Tasas de interés nominales y reales.** El costo de oportunidad del dinero o el precio por el mismo son medidos por las tasas de interés.

La accesibilidad al crédito hipotecario, si se siguen los modelos tradicionales (amortización en línea recta), depende del nivel de las tasas, ya que éstas determinan el monto de la cuota mensual a pagar.

- **El sector externo.** En 1986, debido a la drástica caída de los precios del petróleo, las exportaciones totales sufrieron un grave descenso de US\$5,633 millones con respecto a 1985, y se situaron en US\$16,158 millones; es decir, apenas US\$778 millones más que en 1980.

Durante 1987 se logró aumentar el monto de las exportaciones a US\$20,494 millones, y en 1988 casi no hubo variación: Las ventas al exterior sumaron US\$22,842.1 millones; en 1990 se situaron en US\$26,854.5 millones y en 1992 alcanzaron US\$27,515.6 millones.

El socio comercial más importante de México es Estados Unidos, ya que a él se dirige 65% de las exportaciones y 62% de las importaciones provienen de dicho país.

- **Mercado cambiario.** En 1989 el dólar finalizó en \$2,686. En 1990 su cotización cerró en 2,949.50, y al 31 de diciembre de 1991 se vendió en 3,076.75. Anteriormente el dólar estaba en N\$3.4050. Ahora debido a la devaluación tan brusca, el tipo de cambio fluctúa entre una banda de 5 y 6 nuevos pesos por dólar, lo cual trae consecuencias

¹⁷ Fuente SEDESOL.

desfavorables para los inversionistas y trabajadores de México. A partir del 20 de diciembre pasado el dólar tuvo un incremento errático, fluctuando hasta en N\$7.8 por dólar para situarse el día de hoy en N\$7.55 por dólar.

- **La inversión extranjera directa en México.** Los últimos datos relacionados con los flujos de inversión extranjera muestran que a México entraron grandes flujos de capital provenientes del exterior, debido a que ésta es una forma de saldar el déficit en cuenta corriente de la balanza comercial, sin tomar en cuenta las consecuencias que ello podría causar al país. El Gobierno incentivó con altas tasas de interés a los inversionistas extranjeros para que vinieran a invertir a México.

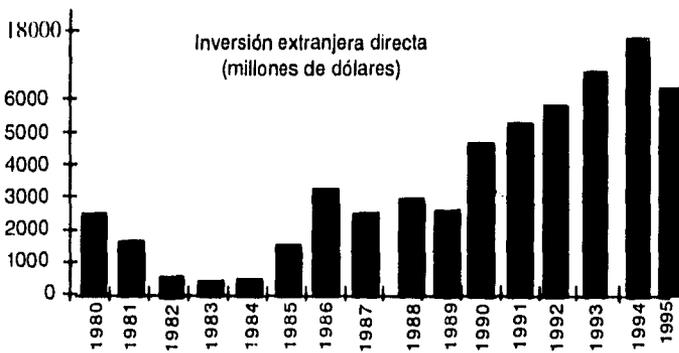


Figura 3.3 Inversión Extranjera Directa 1980-1994¹⁸

- **La política monetaria.** Actualmente la política monetaria del Gobierno está enfocada a la promoción del ahorro nacional y la inversión interna al control de las presiones inflacionarias. Para lograr estos objetivos, el Banco de México trata de adoptar una política de tasas de interés flexibles, con el fin de que el ahorro interno sea atractivo.

3.1 La industria de la construcción como reactivador económico

La industria de la construcción desempeña un papel importante en la economía, especialmente en períodos recesivos como el actual, ya que contribuye con más de 5% del PIB; genera cerca de 10% del empleo nacional y representa 3% de las remuneraciones salariales. Además, en el

¹⁸ Fuente: Banco de México

caso de la vivienda, 95% de los insumos es de origen nacional (lo que afecta marginalmente la balanza comercial) y son abastecidos por 38 ramas industriales. Finalmente, 61% de la formación bruta de capital se debe a la industria de la construcción, donde la vivienda contribuye con 34.8%.

No obstante la importancia actual de la industria de la construcción, aún no llegamos a los niveles óptimos que plantea una actividad como la de la industria de la construcción y la vivienda.

3.2 Generación de empleo

México experimenta un alto crecimiento demográfico y una fuerte migración del campo a las ciudades en los últimos años.

La economía del país pasó de tener una fuerte participación rural a ser una economía urbana. Este cambio vino acompañado por un gran aumento en la demanda de vivienda y fuentes de trabajo en las ciudades. Una de las posibles soluciones a estos problemas se encuentra en el desarrollo y la construcción de viviendas a todos los niveles.

La generación de dichos inmuebles no sólo hace posible una mejora cualitativa en los niveles de vida de amplios sectores de la población, sino que también es un importante factor reactivador del crecimiento económico, especialmente cuando se presentan períodos recesivos.

La vivienda es uno de los elementos básicos para elevar el nivel de bienestar en cualquier sociedad. Por ello se busca impulsar su mejoramiento y edificación como un esfuerzo continuo para elevar el nivel de vida de todos los mexicanos.

La generación de empleo debe consistir en la asignación de recursos de una manera óptima, para alcanzar los niveles deseados en el mismo. Para lograr esto, se requiere que en México se den las condiciones para que haya una inversión productiva cada vez mayor. La industria de la construcción es la única que puede generar más empleos a corto plazo. En lo que va del año se estima que se han perdido cerca de 800,000 empleos. La población ocupada en el sector secundario es de 6,503,224⁷ personas, y la industria de la construcción hace que el empleo se incremente 10%. Esto debido a que a corto plazo no sólo demanda trabajadores para la

⁷ Según Censo General de Población y Vivienda, 1990
Resultados Definitivos.

edificación de vivienda, sino por el resultado de la construcción de oficinas, centros comerciales, hospitales, naves industriales, hoteles, conjuntos recreativos, museos, cines, teatros, escuelas, iglesias, planificación urbana, etcétera. Es por ello que la industria de la construcción emplea a un mayor número de trabajadores, la mayoría de ellos procedentes del campo y no calificados. A través de dicho sector estos empleados consiguen mejorar su situación hasta comenzar a calificarse y subir de rango paulatinamente.

3.3 Capitalización de la familia

La compra de una casa es el mejor motivador del ahorro familiar a nivel mundial, y el crédito hipotecario es el instrumento capitalizador que ofrece mayor accesibilidad para la compra de la vivienda. El crédito hipotecario es el menos riesgoso de los préstamos dirigidos a personas físicas, al existir no sólo una garantía física, sino un alto motivador de pago. Por lo anterior, a nivel internacional esto se refleja en una de las tasas de interés más bajas comparativas contra los niveles generales del costo crediticio.

En México la burbuja demográfica de personas entre 20 y 39 años supone un incremento en la población de 23,200,000 en los próximos diez años; lo cual se traduce en casi 5,000,000 familias que requerirán una vivienda. Basados en los datos estimados de 1988, se produjo la siguiente gráfica:

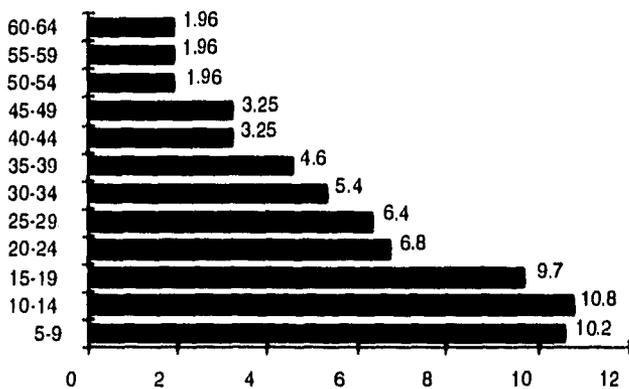


Figura 3.3.1 Mercado Potencial¹⁹

La gráfica muestra la distribución de ingresos de las personas. Por otro lado, de acuerdo a los informes de INEGI, sólo un poco más de 36% de la

¹⁹ Fuente: INEGI, cálculos hechos por cuenta propia.

población económicamente activa tiene ingresos mayores a los dos salarios mínimos; mientras que el acceso al financiamiento, ya sea con recursos de organismos públicos o privados, tiene como límite inferior un ingreso igual a dos salarios mínimos; con lo cual queda excluido un gran porcentaje de la población. Otros datos interesantes muestran que 30.9% de la población gana entre 2 y 12 salarios mínimos, y sólo el 2.2% son sujetos de crédito para vivienda tipo Media y Residencial (N\$140,000).

En los últimos cinco años, el crecimiento del sector habitacional rebasó lo hecho en los veinte años anteriores. Sin embargo, debido a una paralización en años anteriores, los requerimientos de vivienda se encuentran en 50% más de lo que se ha logrado, para sólo contener el crecimiento desarticulado del sector. El papel de la Banca en este crecimiento es primordial, ya que a través de ella se generaron más de la mitad de las viviendas construidas por el sector formal. Sin embargo, su énfasis sólo se dirigió a la vivienda Media y Residencial.

Durante 1994 (año de mayor dinamismo) el saldo de la cartera hipotecaria se incrementó en N\$32,000 millones de nuevos pesos. Esta inversión se vio complementada por el ahorro público que canalizó más de N\$8,000 millones para la compra de sus viviendas. De tener una inversión hipotecaria anual de sólo \$31,213.3 en 1991; en 1994 el sistema financiero y bancario incrementó su cartera a \$100,000 millones de nuevos pesos en créditos hipotecarios.

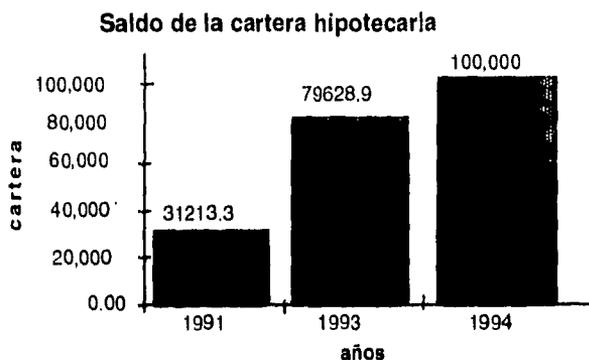
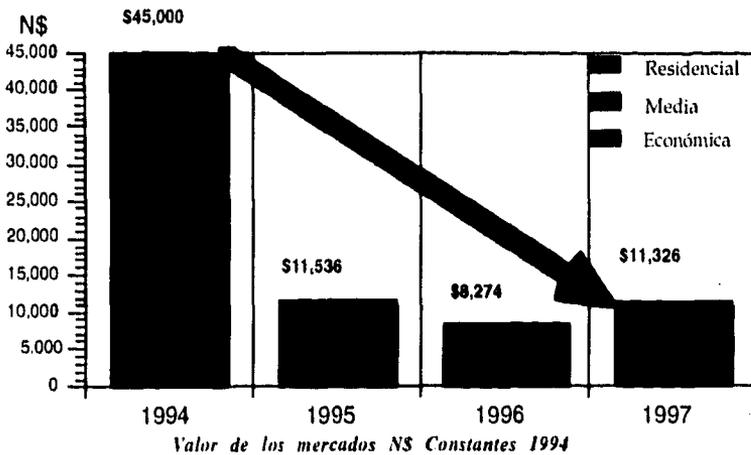


Figura 3.4 .1 Crecimiento de la cartera hipotecaria (saldos corrientes en millones de nuevos pesos)²⁰

La gráfica anterior muestra el crecimiento de créditos de la cartera hipotecaria que se tuvo de 1991 a 1994. Para 1995 esta cifra se incrementa

²⁰ Fuente: Comisión Nacional de Valores

substantialmente por el "refinanciamiento" de la cartera existente pero crece relativamente en términos reales debido a la inflación. Como quiera que sea, para los años recientes se espera que haya un otorgamiento de créditos, debido a que la actividad hipotecaria se incrementó de manera importante toda vez que 1993 fue extraordinario, tanto en inversión como en número de unidades financiadas (329,000); se invirtió y se financió como nunca antes. Sin embargo estas cifras serán menores en 1996 y 97, debido a que durante 1995 no se iniciaron nuevos proyectos, aspecto muy preocupante que deberá de revertirse.



CARTERA HIPOTECARIA VS CARTERA TOTAL

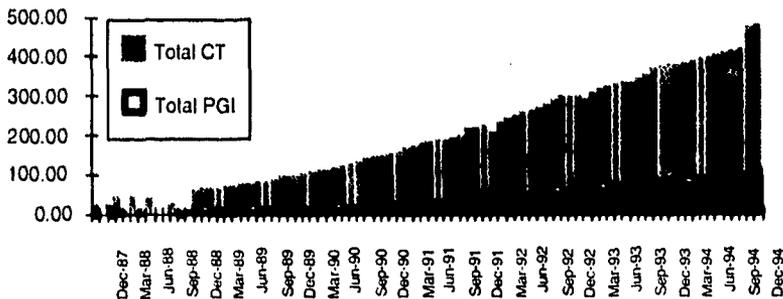


Figura 3 .5.1 Cartera Total contra los Prestamos con Garantía Inmobiliaria²¹

²¹ Fuente: Comision Nacional de Valores

La gráfica anterior muestra los créditos otorgados. Lo anterior trajo como consecuencia la construcción de 11'250,000 m² y la creación de 750,000 empleos en más de 100 ciudades en toda la República Mexicana, que además de incrementar su parque de vivienda, vieron mejorar y extender su infraestructura básica. El programa financiero de vivienda de la Banca juega además un importante papel en el proceso de **capitalización de familias mexicanas**.

El crédito hipotecario es un programa de ahorro a largo plazo, a través del cual la familia se hace de un patrimonio. El préstamo está complementado con seguros de vida y daños que contribuyen a la protección de ese patrimonio.

El crédito hipotecario en otros países

El crédito hipotecario en otros países tiene un desarrollo de más de 50 años.

Desde entonces las carteras hipotecarias (monto y viviendas financiadas) se incrementaron, y actualmente en los países más desarrollados rebasan 60% de PIB del país; incluso en Estados Unidos el 95% de las viviendas tienen o tuvieron algún crédito hipotecario.

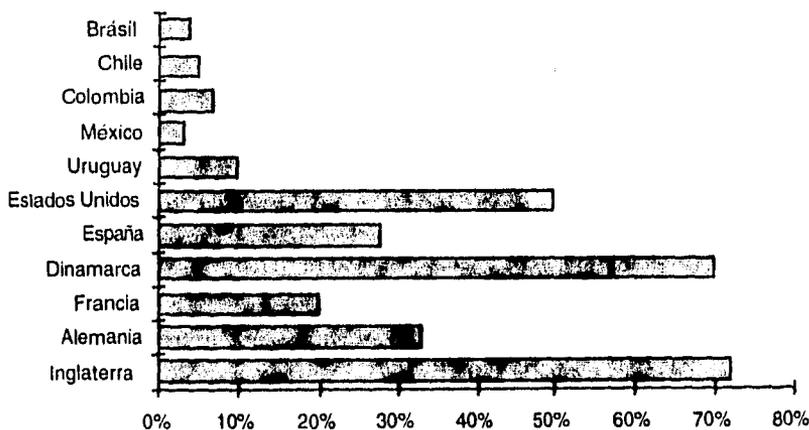


Figura 3.6 .1 Cartera Hipotecaria total/PIB 1990²²

²² Fuente: Banco Mundial

En los últimos 40 años, en países desarrollados, el crédito hipotecario tuvo un auge muy importante y aumentó su participación notablemente. La gráfica anterior muestra el auge. Internacionalmente se identificaron tres grandes esquemas de captación:

Banca especializada: Capta recursos a través del ahorro. Se pueden citar varios ejemplos: Países como Inglaterra, Alemania, Colombia y España entre otros, cuentan con este servicio. En México el esquema de banca múltiple deterioró considerablemente la especialidad y eliminó los avances en el ahorro familiar y la atención en los estratos medios y bajos de la población.

Banca múltiple: Capta a través de diversos instrumentos y luego realiza la colocación en el sistema hipotecario. Esto es algo que se lleva a cabo en México actualmente .

Procesos especializados: La captación se realiza por medio de un mercado secundario. Se pueden citar países como Estados Unidos y Dinamarca, donde se lleva a cabo este proceso. En México se hace un gran esfuerzo para que en lo futuro se cuente también con este mecanismo de apoyo al sector vivienda. Se puede destacar que tanto Colombia como Chile ya han realizado las primeras operaciones que bursatilizan las carteras hipotecarias.

Desde hace cinco años FOVI es líder dentro del sector gubernamental en la adecuación de los programas de vivienda, y los lleva a operar a una economía de mercado a través de acciones como:

La desregulación de su operación, la eliminación de procedimientos técnicos redundantes, la asignación de responsabilidades de riesgo a la Banca, la adecuación del requerimiento de capital de estos intermediarios a estándares internacionales, y la orientación de recursos a sectores de bajos ingresos.

Se debe considerar la necesidad de emprender con mayor dinamismo procesos y programas que le den la modernidad y competitividad que requiere el financiamiento habitacional, para alcanzar su objetivo básico: El desarrollo integral de la comunidad mediante la creación de oferta accesible similar a la demanda. La producción y el financiamiento de vivienda deben aumentar hasta igualar el índice de formación de hogares mexicanos, que es de ocho por cada mil habitantes. Por lo tanto, se tienen que redoblar esfuerzos para incrementar la producción a cuando menos 600.000 unidades por año.

3.4 Evaluación de los precios del mercado en el sector habitacional

En México sólo se cuenta con un organismo privado que cumple cabalmente con estudios de mercado, y que además es capaz de evaluar los precios. Este organismo es DIME.

DIME: Base de datos de la oferta habitacional, realiza un enorme esfuerzo por tratar de homogeneizar los diferentes precios que se detectan en las principales plazas de México.

Para poder contar con información del Estado de México y las tendencias de los principales mercados inmobiliarios del país, Softec, a partir de 1989, comenzó a desarrollar una base de datos del mercado inmobiliario (DIME).

A la fecha se tienen registrados 103,000 inmuebles en 23 ciudades del país.

La información se obtiene por medio de :

Muestreo de mercado al visitar las diferentes promociones ofertadas en las plazas.

Información proporcionada por suscriptores al DIME.

Una vez registrada una promoción se hace un seguimiento periódico de ella hasta su terminación; de esta manera **se cuenta con información dinámica de los mercados**, no sólo con un corte al día de la última visita, sino también se pueden identificar las tendencias.

Cabe señalar que en materia de precios, éstos varían de acuerdo a la zona geográfica en la que se ubica el predio donde se hace la construcción.

De acuerdo a este señalamiento, DIME hace la siguiente clasificación para la vivienda, según los diferentes ingresos mensuales que perciben las familias.

Esta clasificación se puede observar en la tabla que se presenta a continuación, que muestra el tipo de vivienda y los diferentes ingresos de las personas.

	Población		81249	25,000		
	Ingreso Anual Dólares	Ingreso Anual W Mínimo	N° Nacional Familias	Metro Areas*	N° Familias	
Vivienda Mínima	\$3,640	2.00	68.0%	11,006	39.0%	1,942
Vivienda Tipo A	\$7,800	4.30	20.0%	3,237	30.0%	1,494
Vivienda Tipo B	\$13,520	7.40	7.0%	1,133	15.0%	747
Vivienda Tipo M	\$27,560	15.10	3.5%	566	12.3%	613
Vivienda Tipo R	\$70,200	38.40	1.5%	243	3.7%	184

Tabla 3.1 Tipo de vivienda según ingreso mensual⁸

De acuerdo a la tabla 3.1, en este análisis se puede observar que una persona que percibe un ingreso de entre 6 y 9 salarios mínimos, puede participar en la compra de una casa de clasificación **A** y **B**; pero aquellas personas que perciben menos de 2 salarios mínimos, no pueden adquirir ni siquiera una vivienda de denominación mínima.

Por ello, personas con ingresos menores a N\$4,000 nuevos pesos (> a 3 S.M.) no pueden participar en la compra de una vivienda con los estándares mínimos descritos por la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL).

En México, la población ocupada es de 23'403,413; de la cual 1'690,126 no recibe ingresos; 4'518,090 percibe menos de un salario mínimo; 8'588,579 gana de 1 a 2 salarios mínimos; 3'542,069 percibe ingresos de más de 2 y menos de 3 salarios mínimos; 2'283,543 obtiene de 3 a 5 salarios mínimos; y sólo 1'780,769 personas reciben más de 5 salarios mínimos.

Esto puede ser motivo de alarma para los segmentos tipo **Mínimo**, **A** y **B**, pero en realidad no lo es tanto si se considera que en México, tanto el esposo como la esposa trabajan y perciben ingresos familiares mayores a los que se reciben en forma individual.

⁸ Fuente: Soltec.

	A	B	M	R	RP
Valor Promedio Casa	N\$ 73	N\$ 106	N\$ 233	N\$ 513	N\$ 1,234
Enganche	N\$ 11	N\$ 21	N\$ 63	N\$ 197	N\$ 531
Pago Inicial	N\$ 3	N\$ 7	N\$ 28	N\$ 68	N\$ 88
% Financiamiento	88%	80	73%	60%	57%
Crédito	N\$ 64	N\$85	N\$170	N\$354	N\$703
Pago x millar promedio	N\$ 16	N\$16	N\$16	N\$16	N\$16
Pago mensual al banco	N\$ 4,111	N\$1,357	N\$2,721	N\$4,733	N\$11,254
Ingresos requeridos	N\$ 4,111	N\$5,427	N\$10,886	N\$18,931	N\$45,016

Accesibilidad

- Accesibilidad de mercado para compra de productos

La accesibilidad es un indicador que permite determinar el perfil de un cliente. Una determinación de los ingresos, cruzada con el diseño de la casa y las expectativas de vida, el desarrollo profesional, la edad, y las metas del cliente, permiten realizar proyectos más acordes con el mercado en cualquier momento.

El pago por millar promedio de todos los bancos que ofrecen créditos en la ciudad de México, ponderados por su participación del mercado actual, es observado en la tabla.

Dada la pirámide de ingresos del país y la relativa escasez de clientes para producto **Residencial**, los promotores tienen que ser mucho más productivos en el diseño de sus productos inmobiliarios para atraer a clientes que, en este momento pudieran ser marginales, pero tienen la capacidad de compra.

Los mecanismos de promoción comunes perdieron algo de la eficacia que tuvieron en un momento dado.

Lo que se intenta con este trabajo es mostrar cómo a través de un crédito hipotecario, esas personas con ingresos bajos pueden obtener una vivienda.

CREDITO INDIVIDUAL

Banco	BANPAIS
Rango de valor	DE NS 150,000 A NS 799,000 MAS DE NS 799,000
Monto del crédito	80% Y 60% RESPECTIVAMENTE
Pago por millar por cada NS 1,000	NS 12.00
Pagos al año	12
Plazo	15 ANOS
Comisiones (%)	
Avalúo	2.5 AL MILLAR
Notarial	8.00%
Apertura	3.50%
Estudio socioeconómico	NS 220.00 POR SOLICITUD
Ajuste al pago	SEMESTRAL (I.N.P.C. O S.M)
Tope de refinanciamiento	NO HAY
Prepagos (con o sin castigo)	2.5% SOBRE EL PAGO
Tasa de interés	T.L.*1.4 O T.L.+ 5.0 P.P.
% de ingresos	30.00%

Tabla 3.2 Crédito individual^{2,3}

Existen diferentes tipos de créditos; uno de ellos es el que se presenta en la tabla anterior, el cual funciona en forma individual.

Hay otros créditos que presentan diferente clasificación.

Para la mayoría de las personas, se ofrecen diversas formas y productos, con lo cual puedan canalizar una inversión de acuerdo a los ingresos que perciben.

^{2,3} Fuente: Comisión Nacional Bancaria

3.5 Conclusiones

De lo anterior se puede concluir que la condición macroeconómica de cualquier país incide sobre el desarrollo de su mercado habitacional.

La difícil situación económica por la que atravesó México en la década de los ochenta, redujo la capacidad de la población para resolver sus necesidades de vivienda.

La incertidumbre prevaleciente inhibió las inversiones y ejerció presión en los mercados financieros nacionales. Lo anterior limitó el crédito, disminuyó los plazos de amortización y propició tasas de interés elevadas. A su vez, se desestimuló la edificación ante los altos costos de capital y la limitada capacidad de compra de la población.

Hoy se puede ver cómo el Gobierno realiza acciones para atraer la inversión extranjera que fluye hacia la Bolsa Mexicana de Valores. Se necesita cambiar el modelo, se requiere ahorro interno y capital extranjero de largo plazo.

Si esos flujos de capital se destinaran al otorgamiento de créditos hipotecarios, la industria de la construcción, los trabajadores participantes y las familias en general, pueden beneficiarse enormemente y mejorar sus condiciones económicas.

Capítulo 4

Oferta inmobiliaria

El mercado de vivienda es uno de los pocos mercados en nuestro país en donde, aún y cuando no se ofrece el número de casas que el mercado potencial requiere, no existe un participante a nivel nacional que domine.

Esto quiere decir que es un mercado donde quien define el éxito o fracaso de un proyecto y un producto son las preferencias individuales de los compradores y no, como ocurre en otras industrias, la imposición monopólica de productos.

En el mercado informal, los líderes organizan a su gente y les venden una solución a su necesidad de un terreno para una vivienda. Los ejidatarios "venden" porciones de sus ejidos sin facultades legales para hacerlo. En el mercado formal, la oferta de productos por diversos promotores da al comprador de una casa la posibilidad elegir el producto que más le conviene. El cliente escoge si quiere o no la casa.

Como el trámite de compraventa de terrenos y viviendas es poco entendido y no utiliza la figura de créditos de interés social para casas usadas, las personas con créditos hipotecarios endosan sus escrituras como si vendieran un coche.

Legalmente esto no tiene validez, pero una tradición tiene validez si las personas la respetan. Si los reguladores critican a la industria de la vivienda por ofrecer productos más pequeños y con menos acabados, es porque no se percatan de que la capacidad de compra de las personas se redujo, en algunos casos, más de la mitad.

La industria responde con productos que el mercado puede comprar.

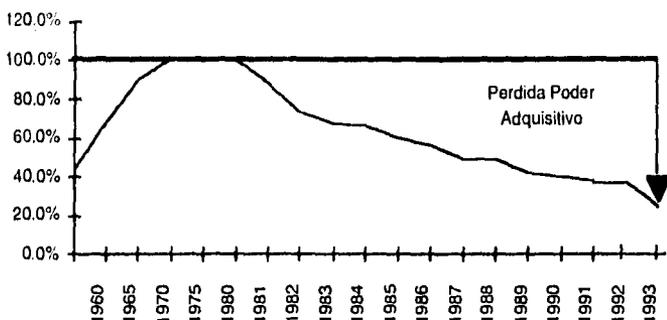


Figura 4.1 Poder adquisitivo del salario mínimo 1960-1994
(1980 = 100%) ²⁴

A pesar de la regulación, de que los empresarios quisieran que sólo se vendieran sus casas, de las leyes vigentes; a pesar y en contra de todo, si el mercado tiene una necesidad la resuelve. No es necesario esperar año tras año para resolver un problema. Si no hay solución, los mexicanos la creamos y la convertimos en práctica común.

Los productos que se ofrecen en el mercado de vivienda son, en este momento, los que el mercado quiere y puede comprar, con la calidad y las características a las que el mercado tiene acceso. Cualquier persona siempre quiere comprar la mejor casa posible, pero acaba por comprar la casa que puede pagar.

La compra de una vivienda es la compra de un bien familiar patrimonial. Esta cuesta de 2 a 3 veces el salario anual de la familia en promedio. Para comprarlo es necesario ahorrar a largo plazo o recurrir a un financiamiento hipotecario. De hecho, el crédito hipotecario se convierte en un contrato de ahorro forzado a largo plazo.

En este contexto y por el deseo que las familias tienen de acceder a la vivienda más grande posible, el componente clave de una vivienda es la hipoteca. En todos los mercados, en este momento (salvo el Mínimo, para el que no hay hipotecas en cantidades sustanciales) vender sin hipoteca es más difícil que vender casas sin techo. El

²⁴ Fuente Banco de México

análisis de la oferta está íntimamente ligado a entender el crédito hipotecario que acompaña al producto. Por esta razón, el tipo de crédito segmenta al mercado, a los promotores, a los reguladores y al mercado. Este capítulo busca evaluar y analizar los productos que actualmente se ofrecen en el mercado de la vivienda. El objetivo de este análisis es entender los mecanismos que motivan y limitan a la oferta, así como encontrar cuál es la relación de la oferta actual con la demanda potencial y con la demanda real.

4.1 Situación actual

En el marco del Sistema Nacional de Planeación Democrática y en cumplimiento a lo dispuesto en los artículos 16 de la Ley de Planeación y 8 de la Ley Federal de Vivienda, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, en su papel de coordinadora sectorial, formuló el **Programa Nacional de Vivienda 1990-1994**.

El programa considera las orientaciones que en materia habitacional establece el **Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994**, instrumento que expresa el compromiso del Gobierno de afrontar con responsabilidad, decisión y voluntad política las necesidades que tienen los mexicanos.

Asimismo, ese plan incorpora las metas y acciones que los organismos financieros de vivienda debieron llevar a cabo durante la administración pasada en apoyo y en congruencia con la política y la estrategia habitacional. La participación directa de estos organismos en la elaboración del programa sectorial, constituye un primer gran ejercicio de coordinación institucional en esta materia. El reto guarda una dimensión social, económica, política y de ordenamiento territorial.

En lo social, en tanto constituye un elemento clave del bienestar individual y familiar, una garantía constitucional y condición para que el nivel de vida de cada mexicano sea mejor. Es preciso hacer conciencia de que la solución del problema no sólo compete al Estado, sino a toda la sociedad.

En lo económico, porque la generación de vivienda contribuye a la reactivación de la planta productiva y a la generación de empleo.

Como bien inmueble, es un elemento fundamental para mejorar la distribución del ingreso, toda vez que retribuye el poder adquisitivo a las familias y protege el salario.

En lo político, dado que corresponde al Estado cumplir su papel rector con un sentido moderno y crear las condiciones que permitan establecer las decisiones básicas, en función del interés general y concertar con la sociedad soluciones viables en el marco de una nueva cultura de solidaridad y participación comunitaria.

En materia de ordenamiento territorial, la vivienda representa un factor que promueve el arraigo de la población, fomenta la consolidación de los destinos alternos de los flujos migratorios, y es un elemento esencial en el proceso de descentralización de la vida nacional. Por otro lado, cabe señalar que existe un gran problema en lo que se refiere al financiamiento de las viviendas, donde la Banca juega un papel fundamental.

Se otorgan créditos hipotecarios desde principios de la década de los sesenta; así la Banca cumple como facilitador de la interacción entre demanda y oferta en el sector habitacional.

La importancia de la Banca dentro del sistema habitacional aumentó en los últimos años hasta financiar más de la mitad de las viviendas generadas por el sector formal. En los 3 años anteriores se incrementó su participación hasta alcanzar un récord de otorgamiento de créditos por casi 150,000 (de los cuales 120,000 son para vivienda nueva), cifra que se logró en 1992. Para junio de 1994 los créditos ascendieron a 75.1 mil millones de nuevos pesos.²⁵ Hoy en día, el parque habitacional del país se estima en más de 18 millones de viviendas.

México demanda entre 550 y 600 mil viviendas al año (por reposición y necesidades de cartera nueva, sin tomar en cuenta la disminución del déficit cuantitativo y cualitativo existente). Actualmente la mayor parte (más del 60%) del patrimonio familiar se concentra en la vivienda.

²⁵ Fuente: SEDESOL

La penetración del producto hipotecario en México es baja; sólo el 17% de las casas tienen o tuvieron hipoteca. En Estados Unidos esta cifra es aproximadamente del 95%, en tanto que en España es el 75%. La mayor parte (el 90%) de los créditos hipotecarios se utiliza para financiar inmuebles nuevos. La oferta se concentra en la generación de viviendas con un valor superior a N\$100,000.00, aun cuando la mayor parte de la población tiene ingresos que no le permiten tener acceso a este tipo de casas.

La demanda de vivienda usada aumenta, ya que ésta se encuentra mejor ubicada, en colonias con mejores servicios y con un valor inferior al 30% aproximadamente en comparación con la vivienda nueva. Se espera que el tamaño de este segmento crezca al contar los clientes con información, madure el mercado inmobiliario y tienda a estándares internacionales, donde el 70% de los créditos es para vivienda usada.

4.2 Productos ofrecidos

Mercado informal lotes sin servicios

Mercado formal

- FONHAPO
- Institutos de vivienda de los estados
- FOVI
- INFONAVIT
- Banca

La viviendas nuevas financiadas por la Banca aumentaron en los últimos años de manera importante, pasaron de 40,000 en 1982 a 120,000 unidades en 1993, quedando en junio de 1994 en 325,240.

Sin embargo, la demanda potencial rebasa la oferta, especialmente en los sectores de menos ingresos. En la mayoría de los casos, no existe vivienda a un precio accesible para los posibles demandantes. Entre las principales causas que se pueden señalar se encuentran las siguientes :

a) Tierra: La oferta de tierra es uno de los principales factores para determinar el tipo y precio de vivienda.

Para construir una mayor cantidad de inmuebles a bajo precio, es necesario aumentar la oferta de tierra que cuente con uso de suelo, servicio y densidad adecuada.

b) Costos de transacción de tierra: Existen impuestos que encarecen la tierra como el IMPAC y el ISAI, habría que buscar cómo eliminarlos, no cómo minimizar su impacto.

c) Permisos y licencias: Aún después de varias campañas de simplificación, el promotor tiene que invertir por lo menos 18 meses para realizar trámites. Es necesario simplificar y estandarizar permisos, licencias y mecanismos de aumento de densidad.

d) Estándares: El estándar define el tipo de oferta que se puede generar. Los estándares actuales hacen posible atender sólo a familias con ingresos superiores a 2.5 SM (de acuerdo a la pirámide de ingresos) y dejan descubierto gran parte del mercado (68%).

e) Promotores de vivienda: Hay un número reducido de promotores en el país; éstos enfocan sus esfuerzos a la creación de vivienda Media M (según DIME), con un valor promedio de N\$233,000.

Lo anterior se debe a :

- Mayor rentabilidad
- Menos trámites
- Más opciones de financiamiento
- Mayor facilidad de venta de este producto sobre viviendas de menor precio.

Esto contrasta con los esfuerzos gubernamentales de generar más vivienda de interés social.

Para aumentar la cantidad y los tipos de oferta, es necesaria la información y el fortalecimiento de los promotores de vivienda y dar continuidad a los programas de financiamiento habitacional mediante el apoyo y la creación de nuevas entidades financieras, especializadas en el ahorro y el financiamiento hipotecario.

El principal limitante para un promotor es el número de créditos disponibles para sus compradores.

Se debe fomentar un cambio en el enfoque de mercado de los promotores, en base a una mayor rentabilidad y en función a un mejor volumen.

4.3 Nivel de satisfacción del mercado

Actualmente el mercado no alcanza un grado óptimo de maduración, debido a que se presentan distorsiones entre la oferta y la demanda.

En la actualidad, dicha situación se refleja en forma más notoria, debido a que en el caso de la demanda, ésta rebasa por mucho a la oferta. Otro problema es que la vivienda que se ofrece tiene la característica de que no está en condiciones de ser comprada por los posibles demandantes, debido al alto precio al que se ofrece.

Así se tiene un doble problema; por un lado la demanda potencial es muy superior a la oferta (en 1993 la demanda potencial fue de 1,050,000 unidades), en tanto que la demanda real ascendió a 672,919 unidades. En términos prácticos, si analizamos las principales plazas de la República Mexicana para observar el inventario disponible, podemos llegar a conclusiones verdaderamente sorprendentes como las que se observan a continuación:

a) Es claro que en segmentos como el A, la mayoría de las ciudades aún no cuentan con el suficiente inventario para poder hacer frente a las necesidades de vivienda de la población.

Esto trae como consecuencia que existan carencias de oferta en aquellos sectores donde las personas perciben menos de tres salarios mínimos mensuales. Cabe destacar que este sector representa el 68% de la población, y es una enorme oportunidad para los inversionistas y desarrolladores que desean explotar estos mercados, que hasta ahora no son focalizados como atractivos.

Esto representa un problema, debido a que los inversionistas y desarrolladores buscan rentabilidad en sus proyectos de inversión y se piensa que aquí no existe. Lo curioso es que este mercado es

grande, y aunque se hicieran casas de menor valor, el volumen producido total resulta ser efectivamente superior, con lo cual esto representa una enorme ventaja.

COMPARATIVO REGIONAL DIME 1994						
	INVENTARIO					INVENTARIO POR PLAZA
	A	B	M	R	RP	
ACAPULCO	0	3	183	275	460	921
AGUASCALIENTES	1	230	459	103	2	795
CELAYA	30	494	180	15	0	719
CUERNAVACA	0	220	831	890	132	2,073
CUJACÁN	1	77	119	486	0	683
IRAPUATO	0	10	2,103	0	0	2,113
HERMOSILLO	272	1,179	943	305	24	2,723
LEÓN	0	255	428	0	0	683
MONTERREY	421	3,462	3,495	1,358	110	8,846
MORELIA	350	766	321	0	0	1,437
PUEBLA	0	233	570	66	3	872
QUERÉTARO	0	236	779	127	10	1,152
S.L.P.	214	654	295	35	0	1,198
TULANA	0	1,634	737	14	0	2,385
TOLUCA	0	4	1270	369	12	1,655
	A	B	M	R	RP	
ACAPULCO	0.00%	0.33%	19.87%	29.86%	49.95%	100.00%
AGUASCALIENTES	0.13%	28.93%	57.74%	12.96%	0.25%	100.00%
CELAYA	4.17%	68.71%	25.03%	2.09%	0.00%	100.00%
CUERNAVACA	0.00%	10.61%	40.09%	42.93%	6.37%	100.00%
CUJACÁN	0.15%	11.27%	17.42%	71.16%	0.00%	100.00%
IRAPUATO	0.00%	0.47%	99.53%	0.00%	0.00%	100.00%
HERMOSILLO	9.99%	43.30%	34.63%	11.20%	0.88%	100.00%
LEON	0.00%	37.34%	62.66%	0.00%	0.00%	100.00%
MONTERREY	4.76%	39.14%	39.51%	15.35%	1.24%	100.00%
MORELIA	24.36%	53.31%	22.34%	0.00%	0.00%	100.00%
			65.37%	7.57%	0.34%	73.28%
			67.62%	11.02%	0.87%	79.51%
			24.62%	2.92%	0.00%	27.55%
			30.90%	0.59%	0.00%	31.49%
			76.74%	22.30%	0.73%	99.76%

Figura 4.2 Inventario anual promedio por plaza y segmento de mercado .³

El inventario disponible se presenta a continuación:

El cuadro anterior muestra que los inventarios disponibles para el segmento A es prácticamente nulo. Excepto para las ciudades de

³ Fuente: DIME, Softtec.

Morelia y San Luis Potosí, donde hay reservas comparativamente baja. Esto da la idea de que es muy rentable invertir en este segmento. Lo más importante es analizar porqué no está cubierta dicha parte del mercado.

4.4 Distribución regional de la oferta

La oferta está distribuida en forma no muy propicia, debido a que hay lugares que cuentan con todos los servicios, y sin embargo también hay lugares en donde se asientan las personas (de manera informal) sin ni siquiera contar con el servicio más indispensable. Este hecho refleja la mala distribución de la oferta que se presenta sin ninguna organización. La mayoría de los urbanistas se dedican mucho tiempo a pensar cómo poder distribuir la oferta de las unidades habitacionales; en cambio, los desarrolladores en sus proyectos contemplan que la rentabilidad esperada sea mayor a la que en un momento dado se pudiera ofrecer en una institución bancaria. Pero lo más importante es que las personas no siempre buscan la comodidad, si no un centro de trabajo que les permita tener un ingreso y por tanto acceder a un crédito para adquirir o comprar una casa.

En países como Estados Unidos, Canadá e Inglaterra entre otros, existe la posibilidad de que las personas puedan contratar un crédito para la adquisición de una vivienda. En México, esta posibilidad no está presente, por que los estratos bajos de la población (que es el 68%) no tienen los suficientes ingresos ni la capacidad de solicitar un crédito hipotecario para la adquisición de una casa o departamento dentro de los actuales programas de financiamiento. Por otro lado, hay segmentos por estratos económicos que ya están saturados, por lo que muchas veces el desarrollador se enfrenta al grave problema de cómo vender sus productos.

Los ejemplos más claros son los que presentan los estudios que realiza el DIME, que en base a muestreos de las diferentes zonas de las principales ciudades de la República, determina las características que presentan dichas zonas, llegando a la conclusión que corrobora lo expuesto de que, efectivamente los segmentos más saturados son aquéllos que están comprendidos entre el Residencial y Residencial Plus. De esa forma se tiene que pensar en cómo llegar a

los sectores más desprotegidos de la población, ya que estos representan un mercado intacto, y también la posibilidad de ampliar los segmentos. Lo interesante es que las casas tipo Residencial y Residencial Plus, dentro de poco tiempo van a perder toda posibilidad de construcción debido a que ya no va a haber alguien que las compre, y ello llevará a que la industria de la construcción se vea frenada y por tanto la economía también.

4.5 Forma de propiedad

Existen dos formas de propiedad conocidas en el mercado, una es la vivienda en propiedad y la otra es la vivienda en renta.

Los factores condicionantes de carácter jurídico tienen que ver con el estado de legalización del dominio de la propiedad del bien inmueble. Por citar un ejemplo, los lotes de la periferia hacen posible que todos los habitantes sean propietarios, no así en terrenos de invasión. Sobre todo en los estados donde los trámites burocráticos y jurídicos para "normalizar" una tierra invadida son excesivos, aunque exista la voluntad política de entregar la posesión del bien inmueble, pueden pasar muchos años para que el invasor logre este estatus legal.

La carencia de vivienda, que en México abarca a todos los estratos de la población en mayor o menor grado, es realmente crítica en el nivel de más bajos ingresos, básicamente por la falta total o parcial de capacidad de pago de los parámetros tradicionales de financiamiento habitacional. En alguna otra medida, por ser un problema relativamente nuevo (el de la explotación urbanística), carece de políticas para dar solución pronta y adecuada, además de que tampoco se cuenta con parámetros de comparación o experiencias anteriores en las cuales basarse.

4.5.1 Vivienda en propiedad

La negociación se formaliza con un proceso en que se da la compra de un lote. El primer paso es la promesa de compraventa, que sirve para fijar unas arras y unos plazos para realizar los pagos. Asimismo define la fecha para la entrega del terreno y la sanción en caso de incumplimiento por alguna de las partes. Esa promesa de

venta tiene un plazo para ser registrada en la notaría para que tenga validez. Se dice que el negocio se cierra cuando finaliza este trámite; se termina de pagar el precio convenido y se entregan las escrituras.

Posteriormente se hace el levantamiento o la construcción denominada privada, que corresponde a la persona física o moral que tiene el derecho sobre esa propiedad. Existen distintos usos para aprovechar el inmueble, ya que este no siempre se destina para uso habitacional, sino que se aprovecha en distintas formas, entre ellas hay tres principales: Para vivienda, para uso comercial y para renta.

Existen otras clasificaciones; sin embargo, para fines de este análisis sólo es importante tomar en cuenta esas tres. Para el uso habitacional, notamos algunas fallas en las que incurre el mercado, como son las bajas ventas que se realizan a nivel nacional.

Quizá resulte verdaderamente importante encontrar el significado que representan éstas; por ello veremos qué es lo que sucede en cada uno de los segmentos.

Para el segmento A notamos que en la mayoría de las plazas muestreadas no hay oferta, y por tanto, tampoco unidades vendidas. Sin embargo, existe una demanda potencial muy poderosa, ésta es el 20% de la población, compuesta por 3,237,000 familias, con la característica de que se puede explotar.

Para el segmento B existen unidades vendidas que en promedio alcanzan las 800 unidades, esto es acorde para la demanda real existente, representada por el 7% de la población, integrada por 1,133,000 familias.

En el segmento M, la cobertura alcanza a un reducido sector, si consideramos que apenas representa 3.5% de la población y aproximadamente 566,000 familias. El segmento Residencial (R) y Residencial Plus (RP), sólo llega a representar una cobertura del 1.5% de la población y cuenta aproximadamente con 243,000 familias. Cabe destacar que estos segmentos están por saturarse, y en lo sucesivo va a llegar el momento en que ya no haya mercado para ellos.

El cuadro siguiente muestra esta tendencia :

COMPARATIVO REGIONAL DIME 1994						
VENTAS						UNIDADES VENDIDAS POR PLAZA
	A	B	M	R	RP	
ACAPULCO	0	904	780	224	97	2,005
AGUASCALIENTES	0	280	253	128	85	746
CELAYA	2,000	146	310	110	0	2,566
CUERNAVACA	0	904	780	224	97	2,005
CULIACÁN	867	713	696	48	0	2,324
IRAPUATO	0	2,700	323	0	0	3,023
HERMOSILLO	280	752	502	400	108	2,042
LEÓN	0	249	385	304	0	938
MONTERREY	400	931	1,154	208	189	2,882
MORELIA	1,687	869	650	0	0	3,206
PUEBLA	0	653	523	220	250	1,646
QUERÉTARO	0	700	1,210	223	93	2,226
S.L.P	720	918	200	160	0	1,998
TIJUANA	0	1,356	1,624	184	0	3,164
TOLUCA	0	497	250	298	20	1,065
	A	B	M	R	RP	
ACAPULCO	0.00%	45.09%	38.90%	11.17%	4.84%	100.00%
AGUASCALIENTES	0.00%	37.53%	33.91%	17.16%	11.39%	100.00%
CELAYA	77.94%	5.69%	12.08%	4.29%	0.00%	100.00%
CUERNAVACA	0.00%	45.09%	38.90%	11.17%	4.84%	100.00%
CULIACÁN	37.31%	30.68%	29.95%	2.07%	0.00%	100.00%
IRAPUATO	0.00%	89.32%	10.68%	0.00%	0.00%	100.00%
HERMOSILLO	13.71%	36.83%	24.58%	19.59%	5.29%	100.00%
LEÓN	0.00%	26.55%	41.04%	32.41%	0.00%	100.00%
MONTERREY	13.88%	32.30%	40.04%	7.22%	6.56%	100.00%
MORELIA	52.62%	27.11%	20.27%	0.00%	0.00%	100.00%
PUEBLA	0.00%	39.67%	31.77%	13.37%	15.19%	100.00%
QUERÉTARO	0.00%	31.45%	54.36%	10.02%	4.18%	100.00%
S.L.P	36.04%	45.95%	10.01%	8.01%	0.00%	100.00%
TIJUANA	0.00%	42.86%	51.33%	5.82%	0.00%	100.00%
TOLUCA	0.00%	46.67%	23.47%	27.98%	1.88%	100.00%

Figura 4.3 Ventas anuales promedio por plaza y mercado ²⁶

La evolución de las ventas por segmento muestra la falta de disponibilidad de oferta en los segmentos bajos del mercado. Esto es particularmente aparente en el segmento A. Excepto para las ciudades de Celaya, Morelia, Culiacán, San Luis Potosí y en menor grado Monterrey y Hermosillo.

²⁶ Fuente: DIME, Softec.

4.5.2 Vivienda en renta

En promedio, la familia mexicana urbana tiene las siguientes características :

- a) Tiene entre cuatro y cinco miembros.
- b) Vive en una casa con una o dos recamaras.
- c) Tiene o planea comprar un carro, pero se traslada en transporte público.
- d) El marido y la esposa trabajan.
- e) Los ingresos medios están por el orden de N\$1720-3500 nuevos pesos mensuales. Sin embargo la distribución de ingresos no es igual.

Dadas las características anteriores, en México las personas no están en posibilidad de adquirir una casa. Esto se debe a las siguientes causas:

Por un lado, se tiene el problema de que no se ofrecen por el sector financiero créditos de bajo monto. Por otro, el encarecimiento de las viviendas en las ciudades hace que no se demanden éstas, y en la medida que las personas mejoren su situación económica, es como se puede llegar a incrementar en parte la demanda y en otra las ventas.

Pero se tiene una solución que resulta eficaz, esta es vivienda de alquiler; las personas al no tener los ingresos ni los créditos suficientes, recurren a esta opción. La vivienda de alquiler se convierte así en la parte sustancial de la mayoría de las familias (sobre todo en ciudades grandes como México, Monterrey y Guadalajara), donde se concentra la mayoría de las personas que emigran hacia esas ciudades en busca de un mejor empleo y bienestar económico que les garantice mejores oportunidades.

4.5.3 Vivienda irregular

La vivienda irregular se presenta con personas que sin ninguna idea, llegan a invadir predios que no presentan ni garantizan condiciones de vida "ad hoc" para su desarrollo.

Las características que definen a la vivienda irregular son:

* Bajos índices de relación capital/trabajo, uso de tecnología relativamente simple, intensiva mano de obra, y generalmente baja productividad, con una débil división técnica del proceso productivo.

* Una escala relativamente baja de operaciones, tanto en lo que respecta a los volúmenes de venta, como en los volúmenes de trabajadores. Las unidades productivas "unipersonales" (trabajadores por cuenta propia) son parte importante del volumen total.

* El propietario de los medios de producción trabaja directamente en la unidad productiva, y recurre frecuentemente al trabajo de otros miembros del grupo familiar, aunque eventualmente recurre al empleo de trabajadores asalariados.

* El aprovechamiento de las relaciones familiares y de amistad suele sustituir el precario acceso a los mecanismos de apoyo del Estado, a la vez que, frecuentemente, también escapan a su control.

* Sus formas de vinculación a los mercados los obliga a comprar a precios relativamente altos y vender a precios relativamente bajos.

* Como consecuencia de lo anterior, estas unidades se ven en la imposibilidad de acumular excedentes reinvertibles, y por lo tanto, en la mayoría de las veces reproducen precariamente su existencia, remunerando de la misma manera a sus trabajadores.

Efecto económico de la vivienda irregular

Las condiciones estructurales afectan a la fuerza laboral de la población mexicana, al extremo de colocar a un alto porcentaje de la misma en situación de pobreza, hasta el punto de atentar contra la misma supervivencia. Es lógico pensar que de ninguna forma ese porcentaje poblacional puede tener acceso a una vivienda que cumpla con los mínimos requisitos de habitabilidad, salubridad, y mucho menos al ejercicio de la propiedad del bien inmueble.

Marco general de la vivienda irregular

La población urbana de México crece a un ritmo mucho más elevado que la población rural, sobre todo si la comparamos a la de los países industrializados. El índice de urbanización en México es más alto que el de los países industrializados.

En México, el fenómeno de expansión metropolitana es intenso; es decir, se acentúa la concentración de la población y de las actividades productivas en tres ciudades principales.

La metropolización en México es preocupante por su carácter explosivo, lo cual queda manifestado al considerar que entre 1970 y 1990 pasó de 28308214 personas en localidades urbanas (58.7% del total de la población), a 57930996 (71.3%). Este fenómeno es especialmente importante en el proceso de asentamiento de la población.

Debe incluirse dentro de este programa el desempleo y el subempleo urbano. Los índices de desempleo aumentaron en las últimas décadas, especialmente en los últimos 4 ó 5 años.

En cuanto al subempleo, se observa que tiende a transferirse del campo a la ciudad, y de esta forma, el subempleo y la pobreza no están restringidos al medio rural, son también la marca y el destino del medio urbano.

Otro aspecto del problema de la urbanización se refiere al albergue mismo, a la vivienda, por mínima que sea, la cual no puede ser facilitada por el Gobierno debido a las limitaciones de recursos.

El sistema productivo no genera lo suficiente para satisfacer a toda la población urbana y el desempleo o subempleo incapacita a amplias capas de la población para acceder a la oferta formal de unidades, generalmente por sus capacidades de pago.

4.6 Productos de apoyo a la vivienda

Entre los productos de apoyo a la vivienda están los comercios, oficinas y servicios, cantinas e iglesias entre otros. Estos productos funcionan en ocasiones de forma suplementaria en cuanto a la generación de empleos directos, consumo de insumos nacionales, y el enorme efecto multiplicador que tiene sobre otros sectores de la economía.

Una descripción más detallada se ofrece en el siguiente capítulo.

4.7 Conclusiones

Las crecientes dificultades habitacionales y los problemas que el país tiene, deben ser resueltos tanto por el Gobierno como por instituciones privadas que manejan la autoconstrucción como una de las pocas alternativas reales que tienen los sectores populares de acceder a la vivienda. Es, por cierto, una solución cuestionable y cuestionada. Las polémicas y los artículos de la autoconstrucción son analizados como forma de explotación y como parte de un proceso negativo de suburbanización.

Al margen de las conceptualizaciones que se puedan hacer, ignorando las críticas o las alabanzas sin pedir permiso, e incluso sin esperar apoyo, la autoconstrucción independiente seguirá su marcha y continuará con la fuerza imparable de una explosión lenta, y si se va a seguir dando. Resulta absurdo no otorgarle apoyo para que se mejore.

Hacer la propia casa es un proceso largo y difícil. Construirlo uno mismo, con su propio trabajo, y percibiendo bajos ingresos, es un gran esfuerzo, una larga sucesión de sacrificios personales y familiares. Con este exceso de trabajo se ocupa el tiempo que corresponde al descanso necesario. Como se trata de familias con poca o ninguna capacidad de ahorro, el descanso necesario para la construcción se quita del indispensable para otras necesidades básicas. En adición, el costo de producción es muy superior al que se tiene cuando se realiza en forma organizada.

Generalmente los autoconstructores independientes cumplen su empeño sin apoyo financiero. Tienen en contra una compleja estructura de tratamientos y reglamentaciones "pretenciosas", y no poseen proyectos adecuados, ni los conocimientos técnicos indispensables. La falta de los apoyos sociales necesarios, potencia las dificultades, frustra posibilidades, y hace que el producto de tanto esfuerzo y de tanto sacrificio, sean esos barrios formados por casas, casi siempre sin terminar, en donde los problemas de hacinamiento, higiene, técnicos y de diseño, son tantos que ya casi parecen lógicos y "naturales", y se pierde la noción de que podrían evitarse.

Capítulo 5

Tierra, infraestructura y planeación urbana

5.1 Falta de apoyo

Todos podemos comprobar que vivienda sin infraestructura básica, no se puede considerar como tal. También podemos afirmar que la vivienda formal, la vivienda con financiamiento, desarrolla, promueve y extiende las redes de infraestructura.

En este marco, nuestro planteamiento es que el tratamiento de la infraestructura de saneamiento básico debe formar parte de la política global de vivienda. Así en este trabajo se pondrá énfasis en que las insuficiencias en ésta área se reflejan en éste déficit habitacional y por lo tanto, por parte explicativa de éste, los criterios generales que definen una política facilitadora de vivienda deben extenderse al área de infraestructura de saneamiento básico. En esta perspectiva, el trabajo esboza algunas ideas de cómo puede atraerse la participación de la iniciativa privada en esta área.

5.2 El déficit habitacional y la infraestructura de saneamiento básico

Una cabal evaluación del déficit habitacional de un país no sólo debe considerar la falta de unidades de vivienda propiamente dichas, sino también la calidad de sus diseños y materiales de construcción, las condiciones del medio, las reglas de urbanización y el acceso de determinados servicios básicos. En otras palabras, se puede distinguir entre lo que viene a constituir el "déficit habitacional cuantitativo" y el "déficit habitacional cualitativo".

Una vivienda adecuada necesita agua potable suficiente y segura, medios sanitarios para eliminar los residuos y agua de desecho; es decir, tener acceso a los principales elementos que conforman la infraestructura de saneamiento básico.

Una revisión de los indicadores disponibles para México, sobre la base de los censos de vivienda más recientes, dan cuenta que persiste un importante déficit habitacional cualitativo, expresado por la carencia de servicios básicos. Así, en la mayoría de los estados de México, por lo menos un 30% de la población no tiene acceso a servicios de agua; mientras en otros, el

déficit afecta a porcentajes de la población que va desde 15% hasta 30%. La situación en cuanto al acceso a servicios de alcantarillado es aún más desfavorable, el déficit en este rubro al 40% de la población y en ningún caso afecta a menos del 20% de la población.

La apariencia de un apreciable déficit en materia de infraestructura de saneamiento básico, tiene una incidencia desfavorable en por lo menos tres vertientes: **El nivel de actividad económica, el bienestar social y la protección del medio ambiente.**

En efecto, las inversiones en infraestructura de saneamiento básico, de manera análoga a las inversiones en otro tipo de infraestructura, tienen un efecto dinamizador sobre la actividad económica. Además, el suministro de servicios como el agua es tan esencial para la producción y el comercio como para la vivienda propiamente dicha.

Por otro lado, la carencia de todos los servicios de saneamiento básico, en un contexto de acelerado proceso de urbanización, incidió en el crecimiento de la pobreza. No olvidemos que México es una de las regiones del mundo con el proceso más acelerado de urbanización. En los últimos años, el 90% del crecimiento demográfico tuvo lugar en las ciudades. El desmedido crecimiento de la población urbana ejerció y ejerce enormes presiones sobre el área de infraestructura, entre otras. Frente a esta realidad, la oferta de estos servicios no se expande a un ritmo similar, y consecuentemente, muchos sectores de la población, o tienen acceso (a veces limitado) a servicios básicos de pobre calidad, o carecen totalmente de ellos.

Asimismo, un aspecto que tiene importancia es el que se refiere a las consecuencias de este acelerado proceso de urbanización, a la expresión de la pobreza y a la marginalidad sobre el medio ambiente de las zonas urbanas. Así, el rápido crecimiento de las ciudades frente a una limitada infraestructura de servicios básicos (por ejemplo, abastecimiento de agua, alcantarillados, etcétera.), aumenta la contaminación por desechos humanos que deterioran el ambiente.

El rendimiento de las inversiones en infraestructura de saneamiento básico puede ser muy alto, tal como lo sostiene un estudio del Banco Mundial*. Sus autores afirman que "cuando se suministra agua y saneamiento a una

* Stephen K. Mayo "Shelter strategies for the urban poor in developing countries," en The World Bank Research Observer, Vol. 1 1986.

zona que carecía de esos servicios es posible construir de seis a diez unidades en lotes donde de otra manera se levantarían dos viviendas. Cuando se instala infraestructura y se asegura la tenencia de la propiedad, se posibilita el aumento de la densidad, y muy pronto se ve que llega dinero de fuentes privadas y se levanta en el lote un edificio de cuatro pisos".

5.3 Consideraciones de la infraestructura de las unidades habitacionales en México

En México, la disponibilidad y el acceso a los servicios se basa en los niveles de pobreza y déficit del país. Ello da enorme margen a que el Estado intervenga. Tradicionalmente, la participación del Estado se dio en forma directa con inversiones para dotar de este tipo de infraestructura.

Sin embargo, las políticas fiscales austeras que caracterizan actualmente la actuación del Gobierno mexicano, impone serias limitaciones para seguir pensando en la viabilidad de masivas inversiones públicas en esta área, por lo menos en niveles que vayan con las necesidades actuales, que, como sabemos, son enormes. Además, la coordinada de recuperación de costos abarca prolongados plazos y no necesariamente se impone a todos los sectores de la población.

Para abatir esto, el Gobierno mexicano de Carlos Salinas de Gortari puso en práctica el Programa Nacional de Solidaridad, con el cual el Estado se compromete a dotar de materiales y asesoría técnica a la población que proporciona la mano de obra. Sin embargo, habrá que reconocer que estas inversiones son todavía muy insuficientes para cubrir la demanda y reducir el déficit en servicios y mantenimiento de la infraestructura.

Teniendo en cuenta que la carencia de infraestructura de saneamiento básico es un elemento significativo del déficit habitacional cualitativo, es claro que la política de vivienda debe contemplar debidamente la atención de dichas carencias.

En realidad, la política de vivienda debe ser integral y así abordar tres aspectos claramente identificables, también estrechamente vinculados entre sí. La eventual desconsideración de alguno de estos elementos daría lugar a una ineficaz política de vivienda. Dichos elementos son: La producción y financiamiento de viviendas, el acceso (y la tenencia legal) de los terrenos y la dotación de infraestructura básica.

La interdependencia de estos tres elementos puede apreciarse claramente si se tiene en cuenta que las inversiones de infraestructura no sólo

proporcionan los beneficios directos de los servicios, sino que constituyen la clave para contener los precios de los terrenos urbanos y, por lo tanto, los costos de viviendas. Cuando las inversiones en infraestructura son limitadas, hay escasez de terrenos urbanizables y se produce un aumento general de los precios de los terrenos.

En esta perspectiva, la producción y el financiamiento de la infraestructura básica debe ser insertada apropiadamente en el marco de una política de vivienda que, a nuestro modo de ver, esté inspirada en los siguientes criterios básicos:

- La generación de infraestructura no debe ser pagada únicamente por el comprador de una vivienda nueva porque restringe el mercado y no compensa su enorme esfuerzo, sino que esta debe pagarse a largo plazo mediante el pago de servicios a muy largo plazo.
- Establecimiento de un rol del Estado como agente facilitador y financiador de una parte del sector privado como agente constructor.
- Aplicación de la filosofía del mercado libre a las operaciones financieras que adicionan recursos.
- Profundidad y ampliación de operaciones de Banobras y proyectos rentables municipales y del sector privado.
- Aplicación de mecanismos de subsidio directo y no créditos con tasas de interés subsidiadas, para atender las necesidades de vivienda y servicios conexos de los sectores sin capacidad de pago.
- Captación de recursos para el sector habitacional a través de la movilización interna del ahorro, en vez de depender de recursos externos como fuente principal.

Reconocer al producto habitacional y los servicios conexos como un importante bien económico, además de ser un bien social.

Ahora bien, si se tiene en cuenta este marco conceptual para la política global de vivienda, interesa abordar los elementos particulares que caracterizan las inversiones en infraestructura de saneamiento básico y la forma como puede plasmarse la actuación de los sectores público y privado.

5.4 El financiamiento de la infraestructura de saneamiento básico y el rol del sector público

La provisión de infraestructura de saneamiento básico, es tradicionalmente competencia del sector público a través de empresas o dependencias de propiedad del Estado, debido en buena parte a que estas inversiones demandan por lo general enormes sumas de financiamiento recuperables sólo a largo plazo. Los costos de los inversionistas relacionadas son tradicionalmente financiadas con rentas públicas, en lugar de cargos directos a los beneficiarios específicos. Para la obtención de los fondos iniciales necesarios para la construcción de la infraestructura, en muchos países se apela al endeudamiento externo con organismos financieros multilaterales.

Estos elementos reflejan el enfoque de inversión estática al momento de considerar el desarrollo de la infraestructura de saneamiento básico, donde el sector público es responsable, no sólo de la inversión, sino también de la operación y el mantenimiento de proyectos asociados a estas inversiones.

Ahora bien, la necesidad de inversiones en infraestructura de saneamiento básico puede dividirse en tres categorías: **Primera: La inversión necesaria en respuesta al crecimiento de la población; segunda: La inversión de recuperación para que los servicios de infraestructura lleguen a toda la población existente; y tercera: La inversión para conservar y reparar los servicios ya disponibles y en funcionamiento.** La estrategia que se emplee en este campo debe armonizar estos tres tipos de necesidades, en función de la realidad de cada región.

Probablemente el financiamiento de la infraestructura tenga rasgos un poco más complejos que el financiamiento de la vivienda propiamente dicha. En este último caso, una estrategia facilitadora como la que aquí se plantea, puede dejar en manos de cada familia la decisión sobre el tamaño y el tipo de la vivienda que desean y a la que pueden acceder de acuerdo a su capacidad económica. En cambio, las decisiones de inversión en infraestructura de saneamiento básico deben tomarse colectivamente, y por lo tanto, pueden existir distintas opciones para la toma de decisiones.

Así como los beneficiarios son claramente identificables, puede en principio involucrarse a estas personas en el pago de los costos de capital. Los propietarios de terrenos (los cuales aumentan su valor económico al tener acceso a nuevos servicios) pueden ser un caso de beneficiarios identificables.

En el ámbito de comunidades, puede arribarse a acuerdos según los cuales todos los miembros de una comunidad se obligan a costear las mejoras de infraestructura de saneamiento básico. Por otro lado, cuando los servicios se destinan a zonas amplias, los costos de mejoras de los servicios pueden incorporarse en las tarifas.

Otra forma puede ser dedicar cierta proporción de los ingresos nacionales para el financiamiento de la infraestructura de saneamiento básico. A este respecto, el principal problema es que en periodos de restricción presupuestaria, como los que caracterizan actualmente a nuestro país, las primeras y más importantes contracciones del gasto público se verifican en las inversiones de capital. Así, las limitaciones financieras del sector fiscal hacen imposible mantener subsidios considerables en la provisión de servicios de infraestructura de saneamiento básico, y sostener adecuadamente el financiamiento a las necesidades básicas prioritarias de grupos específicos. Esta situación de austeridad fiscal que no parece tratarse de una coyuntura, sino más bien de una situación más permanente, abre, en principio, un espacio para la acción del sector privado y también para una participación más descentralizada por parte de distintas instancias del sector público.

En todo caso, para asegurar y maximizar la participación del sector privado en la tarea de proveer infraestructura de saneamiento básico en el marco de una estrategia global y facilitadora de vivienda, todos los niveles de gobierno -central y locales- deben asumir sus respectivas responsabilidades. Así, se necesitará de reformas institucionales y legales para estimular este cambio. Reformas que debe impulsar y plasmar el Gobierno Federal, y que los gobiernos estatales y municipales se encargarán de concretar en la práctica, estableciendo un contacto más cercano con el sector privado en el desarrollo de los proyectos relacionados con la infraestructura de saneamiento básico.

Especialmente debe contemplarse el impuesto predial como la pieza clave para el financiamiento y pago de los costos de administración y mantenimiento de esta infraestructura. Hecho por el cual, deben activarse mecanismos y apoyos para modernizar y actualizar catastros y registros públicos de la propiedad, para que den vigencia y autonomía a la municipalidad.

Con ello se puede resumir que, a medida que se integre en una sola idea a los tres sectores: Público, social y privado (definiendo el papel, los derechos y las obligaciones en torno a la idea de convertir los problemas en oportunidades), será la fórmula más adecuada de lograr la concurrencia de

capital y talento en programas que solucionen integralmente el problema que se convirtió en punto nodal del país.

5.5 La provisión de infraestructura de saneamiento básico: Opciones en el marco de una estrategia facilitadora

La provisión de infraestructura de saneamiento básico estuvo siempre a cargo del sector público. Las inversiones relacionadas con estos proyectos requieren generalmente financiamiento en gran escala, a largo plazo, y representan problemas técnicos y jurídicos que los urbanizadores privados no siempre pueden manejar, que aumentaron desproporcionalmente al valor de las viviendas al tener que recuperar la totalidad a la inversión que se traspasa al Estado, en el momento más desfavorable del comprador.

Un sistema de recuperación de costos es esencial si estas inversiones en infraestructura de saneamiento básico tienen el efecto deseado. De lo contrario, las ciudades tenderán a sufrir problemas crónicos con el mantenimiento y la ampliación de la infraestructura. El funcionamiento y la conservación son factores estrechamente relacionados con la eficiencia de las inversiones en función de los costos y con la calidad del servicio. Es importante tener en cuenta la necesidad de incluir presupuestos para el mantenimiento de los servicios de saneamiento básico, a fin de evitar que dejen de funcionar, dejen de utilizarse, y exijan inversiones prematuras de sustitución. Sin un funcionamiento y un mantenimiento adecuados, los beneficios previstos de las inversiones se reducen o desaparecen.

Ahora bien, la naturaleza "pública" de la infraestructura de saneamiento básico no impone la necesidad de que el Estado sea el propietario y el proveedor de los servicios relacionados. El punto de partida es que en el marco de una política global y facilitadora de vivienda, la provisión de infraestructura de saneamiento básico se plantee, por un lado, como proceso de prestación de servicios, y por otro, que los proyectos en esta área comprendan explícitamente, no sólo lo relacionado con la inversión propiamente dicha, sino también con la operación y el mantenimiento. Este enfoque abre campo para la participación del sector privado, y dado que muchos servicios públicos tienen un carácter intrínsecamente local de los municipios, las asociaciones comunitarias y otras que podrían proporcionarlos mejor que el propio Gobierno Federal o Estatal.

En lo que sigue, se plantearán algunas opciones que pueden considerarse para permitir una mayor participación del sector privado en la provisión de infraestructura de saneamiento básico.

Una primera opción es la privatización; es decir, la venta o transferencia de empresas del sector público a propietarios privados. Suele argüirse que los servicios de saneamiento básico frecuentemente subvencionados y suministrados en forma pública tienden a ser ineficientes. Peor aún, los fuertes subsidios para este tipo de infraestructura a menudo no llegan a beneficiar a los grupos de más bajos ingresos, pues sencillamente las políticas de precios irreales a la larga no limitan las posibilidades de permitir o expandir el acceso a estos servicios. Paradójicamente, los pobres suelen pagar precios unitarios más altos por el agua que adquieren a vendedores particulares.

La privatización es, en esencia, un proceso que contribuye a desplazar la delimitación entre sectores público y privado a fin de aumentar la eficiencia en función de los costos, y utilizar mejor los recursos tanto del Estado como de los particulares, pudiendo ofrecer nuevas oportunidades a los inversionistas privados y liberar recursos y aptitudes administrativas del sector público para su empleo en actividades de alta prioridad.

Al considerar esta opción, vale la pena enunciar dos principales recomendaciones de carácter general que son esbozadas por importantes organizaciones como el Banco Mundial, sobre la base de la experiencia en iniciativas de privatización. Primero, se señala que antes de proceder a privatizar monopolios -éste es el caso de la provisión de agua potable-, se debe contar con un marco normativo apropiado, pues la incapacidad para reglamentar en forma adecuada, puede perjudicar a los consumidores y aminorar el apoyo del público al proceso de privatización. Segundo, el objetivo primordial de la privatización debe ser aumentar la eficiencia, no maximizar los ingresos, ni tampoco distribuir ampliamente la propiedad a expensas de la eficiencia en la gestión.

Un aspecto que tiene estrecha vinculación con la eficiencia de la privatización, es el marco de regulación y su efecto en el funcionamiento de las empresas privatizadas. Este es particularmente el caso de las así llamadas empresas de "utilidad pública". Al respecto, se recomienda evitar regulaciones arbitrarias sin bases coherentes de sustentación, pues éstas generan incertidumbre y pueden convertirse en fuentes de indefinición de derechos de propiedad. Por ejemplo, cuando el régimen de tarifas aplicables a monopolios regulados se determina posteriormente a la privatización, no existirá una clara definición sobre los derechos de propiedad a los que accede el comprador de la empresa, haciendo el proyecto de comprar más riesgo.

Un aspecto que tiene estrecha vinculación con la eficiencia de la privatización es el marco de regulación y su efecto en el funcionamiento de las empresas privatizadas. Este es particularmente el caso de las así llamadas empresas "de utilidad pública". Al respecto se recomienda evitar regulaciones arbitrarias sin bases coherentes de sustentación, pues estas generan incertidumbre y pueden convertirse en fuentes de indefinición de derechos de propiedad. Por ejemplo, cuando el régimen de tarifas aplicables a monopolios regulados se determina posteriormente a la privatización, no existirá una clara definición sobre los derechos de propiedad a los que accede el comprador de la empresa, lo que hace al proyecto de compra más riesgoso.

Otras opciones a considerar son las que se refieren a la transferencia de la propiedad de empresas públicas encargadas de la provisión de infraestructura de saneamiento básico, y a la privatización de la gestión de ciertas empresas, a través del establecimiento de contratos de arrendamiento, contrataciones externas o concesiones. Todas estas opciones permiten entregar la iniciativa de la provisión, uso y goce del servicio respectivo al sector privado, siendo el Estado el contralor de las normativas técnicas y económicas. La ventaja de estas opciones no sólo radica en transferir al sector privado la tarea de la acumulación inicial de capital, sino en crear una competencia implícita entre constructores públicos y privados, o entre estos últimos. Esta competencia puede contribuir a reducir los costos.

En la perspectiva de avanzar en esta dirección, y a fin de tornar viable este tipo de opciones, podemos establecer por lo menos tres condiciones críticas. En primer lugar, debe haber una consideración explícita de que se trata de la prestación de un servicio, con el consiguiente flujo de beneficios y costos. Ello conlleva a que un proyecto de esta naturaleza deba comprender no sólo las cuestiones de inversión para la construcción de la infraestructura, sino también los aspectos relativos a la operación y el mantenimiento del servicio. En cuanto a la operación del servicio, una administración basada sobre criterios de empresa privada puede redundar notablemente en mejoras de eficiencia. En cuanto al mantenimiento del servicio, pueden considerarse casos donde exista una determinada infraestructura que se deteriore con el tiempo, y exista un margen para la actuación del sector privado, por medio de una contratación externa.

En segundo término, debe entenderse, que para la participación del sector privado (en este nuevo enfoque de inversión de los proyectos de infraestructura de saneamiento básico), estas actividades deben ser rentables. Esto implica que se necesita poner énfasis en la recuperación de

los costos donde no sea factible por falta demostrada de capacidad de pago de los beneficiarios. El Estado debe invertir con algún tipo de subsidio directo. Este planteamiento no es otra cosa que la extensión de la estrategia facilitadora del Estado en la producción y financiamiento de viviendas, donde dicha labor está directamente a cargo del sector privado y el Estado interviene proporcionando capacidad de pago a los sectores de más bajos ingresos. En Chile, por ejemplo, al evaluarse los resultados de la política habitacional vigente, se verifica no sólo una reducción del déficit habitacional y mejoras en las condiciones de las viviendas, sino que los mayores adelantos se refieren al suministro de servicios básicos, tales como agua potable y alcantarillado.

En tercer lugar, hará falta un proceso de fortalecimiento institucional del sector público para crear este espacio para la actuación de la iniciativa privada en este campo. Por lo tanto, se requerirá de asistencia técnica, capacitación, estudios y diálogos de políticas para promover una reforma de esta naturaleza en la administración del sector público. Tradicionalmente, la principal contribución de los organismos de cooperación financiera internacional en materia de infraestructura de saneamiento básico fue el financiamiento directo de los proyectos a cargo de los gobiernos. Actualmente, y en consonancia con el criterio de que el financiamiento del sector debe depender fundamentalmente de la movilización interna del ahorro, en vez de recursos como fuente principal, la contribución de dichos organismos necesita poner un creciente énfasis en fortalecer esta apertura hacia la complementariedad de los sectores público y privado.

Este enfoque renovado también deja margen para apoyar una creciente participación de los municipios, los que a su vez pueden emprender las acciones del caso con agentes del sector público. La principal justificación para la participación de los municipios radica en que estos gobiernos locales poseen una información más detallada y precisa sobre la naturaleza y la magnitud de la demanda local por estos servicios; por ende, los gobiernos locales puede fijar mejor sus presupuestos y recursos de acuerdo a sus necesidades específicas y desarrollar una respuesta más eficiente al espacio que se atiende.

Cuando se involucra la participación de los municipios, también surge el asunto de refinanciamiento y de las inversiones en infraestructura, incluida la de saneamiento básico dirigida a determinado sector o comunidad local. En la medida que casi todos los mecanismos de recuperación de fondos reúnen recursos a lo largo de un periodo prolongado, queda en principio la opción de obtener préstamos. Se apeló a la creación de bancos municipales

para contrarrestar este problema (Banobras en México). Esta opción representa algunas ventajas. Dichos bancos pueden reducir el costo de capital a base de economías de escala, ofrecer asistencia técnica, y establecer una relación empresarial con los gobiernos locales, entre otros. Esta opción también tiene desventajas. Así, esos bancos pueden inhibir la expansión de mercados financieros privados, y resultar ser simples canalizadores de transferencias gubernamentales en lugar de movilizar nuevos recursos, y pueden ser administrados ineficientemente.

Esta perspectiva, se podría aprovechar a la infraestructura de intermediación financiera ya existente, y que en muchos casos se sustenta en las instituciones financieras de vivienda. Estas instituciones pueden considerar, como ya se verificó en algunos países latinoamericanos, el otorgamiento de créditos, a plazos relativamente cortos para la instalación o mejora de servicios básicos. Esta actividad, añadida a la labor más tradicional de financiar la construcción de viviendas al amparo de reglamentaciones dictadas por los municipios, contribuirá no sólo a apoyar a los municipios en sus esfuerzos de desarrollo urbano, sino también a diversificar las operaciones de las instituciones financieras de vivienda sin apartarlas de su campo intrínseco de actividad.

5.6 Consideraciones finales

El tratamiento del problema de la infraestructura de saneamiento básico es un tema de enorme complejidad por el número de perspectivas que abarca. Como hemos visto, la disponibilidad y el acceso a estos servicios está en base a los niveles de pobreza y déficit habitacional de un país. Ello da un enorme margen a que el Estado intervenga. Tradicionalmente, la participación del Estado se dio en una forma directa, ejecutando inversiones para dotar de este tipo de infraestructura.

Sin embargo, las políticas fiscales austeras que caracterizan hoy día la actuación de la mayoría de los gobiernos y municipios, imponen serias limitaciones para seguir pensando en la viabilidad de masivas inversiones públicas en esta área (por lo menos en niveles que vayan en consonancia con las necesidades actuales), que como sabemos, son enormes. Además, la recuperación de costos, que forzosamente abarca prolongados plazos, no necesariamente es posible imponer a todos los sectores de la población, y crea otra restricción importante.

Si se toma en cuenta este marco, en este trabajo se plantea la promoción de la incitativa privada en el desarrollo de la infraestructura de saneamiento

básico. Para ello, se postula la extensión de la estrategia facilitadora en el sector habitacional donde tengan vigencia los mecanismos de mercado y los criterios de rentabilidad, hasta donde lo permitan la capacidad de pago de los beneficiados, los agentes involucrados, y considerando la aplicación de subsidios explícitos al consumo, vía el gasto público.

La viabilidad de la participación de la iniciativa privada en este campo, demanda asimismo, otros prerequisites sobre los cuales se comenta en este trabajo. Sin embargo, vale la pena reiterar por lo menos dos conceptos que pueden resultar fundamentales: Primero, la adopción de un enfoque donde la infraestructura de saneamiento básico se tome fundamentalmente como un proceso de prestación de servicios, lo cual abarca no sólo la fase de inversión, sino también la de operación y mantenimiento.

Segundo: La aplicación de una adecuada política de precios y tarifas que privilegien la recuperación de costos hasta donde sea factible. Sobre esta base, deben considerarse los mecanismos que resulten más pertinentes para concretar la participación de la iniciativa privada, llámese la privatización de empresas, contratos de prestación de servicios, concesiones, etcétera.

Ciertamente, la eventual aplicación de una estrategia que asigne prioridad a la recuperación de los costos que supone la dotación, operación y mantenimiento de la infraestructura de saneamiento básico, puede implicar cargas especiales para los sectores de menores recursos. La experiencia de muchos países con políticas de tarifas irreales muestra su enorme regresividad. El punto extremo de esta regresividad es cuando el Estado sencillamente no proporciona ningún tipo de infraestructura a las zonas más pobres, o no presta apoyo al suministro de estos servicios por parte del sector privado. Muchas veces se piensa que las familias pobres no pueden o no están dispuestas a pagar por mejores servicios de saneamiento básico; sin embargo, no se toma en cuenta que esas mismas familias pagan actualmente precios unitarios más altos para adquirir agua de cuestionable calidad a vendedores particulares.

Por último, debe considerarse un financiamiento adecuado a este tipo de proyectos, por lo que tanto el Banco de Obras y Servicios Públicos, como la banca comercial y los intermediarios financieros, deberán involucrarse en estos proyectos con el objeto de introducir el mayor número de esquemas, donde el Gobierno, en sus tres niveles, cree las instalaciones adecuadas para que fluyan los capitales y recursos adecuados, para revertir el proceso de demanda de servicios de infraestructura en un enfoque que anticipe y atenúe la oferta de servicios.

5.7 Conclusiones

Sin lugar a dudas, la vivienda informal contribuye en forma preponderante a la expansión ordenada de las redes de infraestructura, de saneamiento básico y otros servicios públicos. Por otra parte, una vivienda sin infraestructura básica no se puede considerar como tal.

Se puede entonces resumir que la infraestructura de saneamiento básico es un factor determinante para definir entre el "déficit habitacional cuantitativo" y el déficit habitacional cualitativo".

Por todo ello, se debe concluir que el tratamiento de la infraestructura de saneamiento básico debe formar parte de la política global de vivienda.

El déficit en materia de infraestructura de saneamiento básico, tiene una incidencia desfavorable en cuando menos tres vertientes:

- El nivel de actividad económica
- El bienestar social
- Protección al ambiente.

El papel del Estado debe considerarse como promotor y facilitador, para que fluya el capital y los recursos complementarios necesarios para crear una oferta suficiente al total de los demandantes, destinando sus (siempre escasos) recursos a los sectores más necesitados. El sector privado debe participar más activamente en este proceso, e integrar capital, tecnología, construcción y administración de los procesos.

La reorientación de estos programas debe estar acompañada por una desregulación y una ampliación de oportunidades hacia el sector privado, integrando en ello a los tres sectores de Gobierno.

El financiamiento especializado en esta actividad, debe ser especialmente contemplado dentro de la política general de vivienda, y permitir que el conjunto de entidades financieras participen activamente en ello, e integren instancias en las que el sector público, a través de la Banca de desarrollo, cree un adecuado modelo de apoyo a estos proyectos, bajo la administración del sector privado. El fortalecimiento de la actualización del impuesto predial, debe ser el puntal principal para que los municipios financien y costeen las extensiones de las redes municipales y su financiamiento, y complementen éstas con la inversión privada.

Capítulo 6

Política habitacional

6.1 Antecedentes

En un hecho sin precedentes, al finalizar la pasada administración el Gobierno mexicano puso en marcha apoyos muy especiales en el sector habitacional, e incorporó modificaciones en algunos de los participantes del sistema financiero hipotecario.

Los tiempos se caracterizan por la constante rotación de los principales funcionarios del ramo en el sector público, y por un dramático cambio en la Banca. Esto puso en la mesa de discusión, al más alto nivel, el tema de la vivienda. **No obstante los apoyos recibidos, éstos son sólo el principio de los que en un período de mediano plazo se deben tomar.**

Al concretarse en forma acelerada la primera etapa de reorganización del sistema habitacional, **se puede considerar que gran parte del total de las medidas se orientan hacia el fortalecimiento de la oferta**, hecho que preocupa a corto plazo, ya que puede llevar a un incremento en la construcción de nuevas viviendas, y congestionar las capacidades financieras (limitadas siempre en nuestro país), así como provocar un desbalance en los valores de tierra y competencia insana del sector, y principalmente restringir la atención del mercado hacia la población de más altos ingresos.

Estos esfuerzos se incorporan a un programa específico que se resume en el apoyo otorgado durante el mes de octubre de 1992, que promovió la generación de 324,000 viviendas nuevas en 1993 y de 340,000 en 1994.

Aquí destaca la participación de:

- a) **El sistema bancario con 150,000 unidades**
- b) **El INFONAVIT con 110,000 viviendas.**

La posibilidad de alcanzar estas cifras se debió al hecho de que desde 1989 hasta 1992, la Banca emprendió una promoción de financiamiento muy por encima de cualquier otro período, al igual que FOVI. Esto fue producto de una enorme liquidez generada al retirarse el sector público de la demanda de crédito interno, efecto que motivó una urgencia en la colocación de todo tipo de financiamiento al consumo, destacándose desde luego el préstamo hipotecario.

Las condiciones antes señaladas, actualmente apuntan a una congestión de créditos en algunas instituciones bancarias, al pasar de 14% a más de 20% de activos hipotecarios.

6.2 Diagnóstico

Los esfuerzos estructurales y de proyección de las políticas habitacionales en México se intentan a lo largo de los últimos años, sin embargo éstos esfuerzos decrecen en los últimos semestres de la presente administración. No obstante ello, se requiere una revisión en sus criterios de globalización del sector financiero e inmobiliario, así como en sus enfoques de mercado.

En sí, el sistema financiero habitacional se presenta como un sistema fragmentado que aumenta su dispersión por los enfoques de cada uno de los participantes (BANCA, INFONAVIT, FOVISSSTE, FOVI, SOFOLES, FONHAPO, Institutos de Vivienda, otros. Así, tanto el potencial de mercado como la oportunidad financiera que pudiera darse, no integran valores adicionales que permitirían mayores avances e involucración y que agregarán ordenadamente al total de los interesados:

Demandantes
Ahorro familiar
Capitales de riesgo nacionales
Capitales de riesgo internacionales
Capacidad técnica promocional
Inversionistas institucionales
Proveedores del sector construcción
Sector financiero (incluidos los fondos)
Promotores de vivienda

En alguna forma, lo planteado anteriormente se aparta de lo que se presenta en países en los que el avance del sector vivienda, como proporción del PIB, es superior al mostrado en México.

Las cifras comparativas de oferta de vivienda-crédito de distintos países, nos pueden orientar en la profundidad de los programas puestos en marcha en estos. Algunos ejemplos que se pueden citar por su efectividad son de países desarrollados; sin embargo, también se presentan casos sobresalientes en naciones similares a la nuestra: Por ejemplo, la eficiencia en la generación y atención de programas hipotecarios se pudiera medir, no solamente por la inversión *per cápita*, sino por la distribución y atención a la demanda potencial, como pudiera ser la tasa de nupcialidad, la cual se presenta en países latinoamericanos del orden de 7 a 8 casos por cada mil habitantes.

País	Vivienda-Crédito por 1,000 habitantes
Chile	8
Costa Rica	7.8
EUA	10.2
Colombia	5.5
México	2.8 (en 1995)
INFONAVIT*	5.1

* Nota: Calculando que el 70% de los derechohabientes sean jefes de familia.²⁷

Particularmente en México, el esfuerzo concentrado en el sector vivienda en los últimos períodos de gobierno, sin lugar a dudas tuvo una muy especial atención; **sin embargo, estos esfuerzos parten de una base muy rezagada; no solamente de cifras de oferta, sino que parten de un extremo retraso en la modernización y adecuación a las necesidades reales y oportunidades que presenta este gran sector de la vivienda, de políticas y marcos de acción, de normas legales y fiscales, de criterios financieros, de mercadeo, y principalmente de apoyo a la demanda.** Adicionalmente, el encauzamiento de recursos legítimos del sector (ahorro familiar, fondos de pensiones, inversionistas del sector y flujos del gran sector constructivo), se ve enormemente limitado por la falta de especialización en los sistemas hipotecarios mexicanos, así como por la dispersión de los

²⁷ Fuente: UNIAPRAVI

participantes de su desinterés por crear un mercado integral de vivienda que facilite un sano mercado.

Un elemento adicional que nos diagnostica su desbalance en razón a las realidades mexicanas, es el hecho de que se presenta como un sector "**Reactivo**" y no "**Proactivo**". Este fenómeno se percibe básicamente en que sólo respondemos a estímulos externos y no hemos logrado, no obstante a las enormes oportunidades que este sector presenta, integrar en línea procedimientos y autogeneración de acciones que sumen sinergias que traduzcan verdaderamente los problemas enormes de la vivienda, en un próspero sector habitacional pleno de oportunidades.

Una demostración de lo anterior se puede evidenciar en algunos de los hechos que a continuación se citan y que podrían acompañarse de muchos más:

- a) La integración del paquete de leyes y reglamentos estatales, municipales y del Distrito Federal sobre asentamientos humanos y de obras públicas, no responden en gran medida a las reales posibilidades de la mayoría de la población. **De seguir al pie de la letra las especificaciones, procedimientos, pagos, derechos, donaciones y dotación de servicios mínimos requeridos, aproximadamente 60% de las familias aspirantes quedaría fuera de esta oportunidad.**
- b) Las estrategias y reglas financieras definen criterios y normas sin una clara orientación del mercado objeto. El sector vivienda es un común denominador de toda persona, **el trato generalizado y no diferenciado por segmentos es lo que por norma se registra en los comportamientos de los agentes financieros que participan en el mercado hipotecario mexicano.**
- c) **La falta de profesionales en el ramo hipotecario elimina la especialidad en un campo que por regla general en todos los países, compone el sector de mayor tamaño (en valor invertido y en volumen de utilización del tejido urbano 75%). Una demostración de lo anterior es la prácticamente nula inversión en investigación, capacitación y desarrollo de esta actividad.**

d) **Las cifras históricas de los últimos 20 años demuestran un derrotero sin rumbo.** La oferta de recursos y el cierre de créditos es lo que integra esta historia, demostrando una carencia total de planificación y modelación.

e) **La falta total de orientación del ahorro voluntario hacia la vivienda** nos distingue prácticamente del resto de los países del mundo.

f) **La posibilidad real de vincularse con recursos de largo plazo, de grandes fondos de inversión nacionales y extranjeros, está impedida por tecnicismos** y consideraciones de diversas índoles, que no permiten independencia de operación al sector.

Innumerables hechos nos demuestran que el sector habitacional no es autogenerador de sus propias oportunidades, sino que por el contrario, su falta de integración y de corporativismo está limitado, segmentando y atado al destino que otros definen o deforman, coartando sus posibilidades reales.

6.3 Resumen

Mencionado todo lo anterior, el diagnóstico de lo analizado nos lleva a concretar los siguientes principios:

- a) **Rezago del sector**
- b) **Fragmentación**
- c) **Falta de especialidad y modernidad**
- d) **Desvinculación con el mercado objeto.**

Retos y oportunidades

Sin lugar a dudas lo que queda por hacer es enorme. Esto hace que las posibilidades de poder avanzar también sean importantes; sin embargo, estos pasos deben ser de carácter correctivo de los enfoques, y estructurales en profundidad y dirección

En el sentido antes apuntado, cabe señalar que es ya tiempo de que lo que se emprenda, por insignificante que parezca, se enmarque dentro de una **ESTRATEGIA NACIONAL DE VIVIENDA**, la cual establezca con

la amplitud que esto requiere, un marco de referencia que permita que las acciones del corto plazo no se opongan (como hasta ahora) con las medidas de largo plazo.

En forma esquemática proponemos un encuadre del siguiente tipo:

<p><i>Igualdad de Oportunidades</i></p>	<p><i>Generar Condiciones para Mercado Habitacional Agil, Eficaz y Satisfactorio</i></p>	<p><i>Ampliar la Oferta</i> <i>Promover el Ahorro - Precio</i> <i>Habilitar Demanda</i> <i>Fortalecimiento de la Producción de Vivienda</i> <i>Reforma Normativa</i> <i>Reformas Legales</i> <i>Reformas Fiscales</i> <i>Fortalecimiento Entre Sector</i> <i>Entar Participación</i> <i>Canalización de Recursos Financieros</i> <i>Generar Presencia en las Comunidades</i></p>
	<p><i>Eliminar la Marginalidad al Acceso de Vivienda</i></p>	
	<p><i>El Estado participa como ente Coordinador Promotor y Proveedor</i></p>	

Las medidas señaladas deben ser integralmente coordinadas dentro de lo que pudiera llamarse "El Gran Sector de la Vivienda". Esto es, todos y cada uno de los elementos enlistados

- Demandantes**
- Ahorro familiar**
- Capitales de riesgo nacional**
- Capitales de riesgo internacional**
- Capacidad técnica promocional**
- Inversionistas institucionales**
- Proveedores del sector de la construcción**
- Sector financiero (incluidos los fondos)**
- Promotores de Vivienda**

Dentro de los procedimientos de acciones orientadas y fundamentadas en un real **Programa Estratégico del Sistema Financiero Habitacional Mexicano**, el gran sector de vivienda del país debe señalar los pasos de avanzada que necesitan revertir el

proceso de actividad "reactiva", a un verdadero sector "**proactivo**", bajo los criterios que se plantean de los puntos 6.4 al 6.8.

6.4 Sobre los modelos globales de desarrollo y la política de vivienda

1. El gobierno debe conceder una **alta prioridad política y económica al sector de la vivienda**, en el marco de los procesos generales de reformas y modernización de la economía.
2. El desarrollo del sector de la vivienda demanda una **creciente integración institucional entre los sectores público y privado**, en una atmósfera de confianza mutua y de clara comprensión de los papeles respectivos.
3. La política de la vivienda y su financiamiento debe **profundizar el concepto de vivienda como actividad productiva y factor de desarrollo económico**, además de factor de desarrollo social.

6.5 Sobre la orientación de la política de vivienda

4. El desarrollo del sector de la vivienda debe contribuir a los esfuerzos orientados a **estimular el desarrollo urbano y proteger el ambiente**.
5. Si se toma en cuenta que la **carencia de saneamiento básico es un elemento significativo del déficit habitacional cualitativo**, es claro que la política habitacional debe contemplar debidamente la atención en ese rubro, con un mayor énfasis de **responsabilidad del Estado**.
6. El desarrollo y el financiamiento del sector de la vivienda debe **fundamentarse en el papel facilitador del Estado**, que promueva el adecuado y transparente funcionamiento de los mercados.
7. El desarrollo y el financiamiento de la vivienda requiere de la **activa participación del sector privado como ejecutor e instrumentador** de la política de vivienda y su financiamiento.
8. Es necesario **estimular la movilización del ahorro interno como base fundamental para el financiamiento de la vivienda**, dejando que los recursos externos constituyan un aporte complementario.

9. **La atención de las necesidades de vivienda requiere de un enfoque integral que esté basado y adecuado a las realidades particulares y a los recursos disponibles de los distintos estratos sociales.** Sin embargo, la vocación preferente del Estado debe ser siempre la atención de los más pobres.

6.6 Sobre el estímulo a la modernización

10. **El financiamiento de la vivienda demanda el diseño de instrumentos apropiados a las capacidades de pago de los distintos grupos sociales,** propenso a la vigencia de los mecanismos de mercado en lo que respecta a los segmentos de población con capacidad de pago.

11. La vivienda no debe verse sólo como un instrumento recaudador, ya que al sólo recargar con impuestos limitará la actividad e incluso reducirá participación, por lo que una sana política de apoyo fiscal permitirá su sana expansión y desarrollo, mejorando por ende su participación fiscal.

12. La necesidad de atender a los sectores más necesitados demanda contar con subsidios estatales a la vivienda. **Los subsidios deben ser directos, focalizados, transparentes (tanto en lo que respecta la consecución de recursos, como a la asignación objetiva de ellos), y estar a la demanda y no a la oferta de viviendas para evitar corrupciones y desviaciones.**

13. El desarrollo y el financiamiento de la vivienda demanda la **modernización del sector con el activo concurso del sector privado.**

14. **Esta modernización del sector debe estar amparada en la desregulación, en la innovación tecnológica, en las estrategias de mercadeo, en la adecuación de los instrumentos a las necesidades de los estratos sociales, y en la descentralización de las decisiones y acciones.**

15. La industria de la construcción debe participar activamente en el desarrollo de la vivienda sobre la base de la iniciativa privada,

asumir los riesgos empresariales inherentes y contribuir a organizar la demanda habitacional.

6.7 Sobre la integración de mercados

16. El Estado debe promover la creación y la expansión del mercado de capitales a largo plazo, y en ese marco, el desarrollo del mercado secundario de hipotecas para la estabilidad y continuidad de la industria de la construcción.

17. El Gobierno debe promover la integración en el campo financiero-inmobiliario, y eliminar las barreras para que fluyan los capitales y las tecnologías entre distintos países.

6.8 Sobre los alcances del proyecto habitacional

18. En razón a que el crecimiento del parque habitacional requiere de un suministro igual o superior de infraestructura, reservas territoriales y financiamiento, las metas del sector vivienda deben ser crear condiciones para que dichos objetivos mínimos se logren.

Con todo ello, la modernización del sector, la autogeneración de recursos legítimos, la integración formal en sectores financieros nacionales y extranjeros, la modelación de mercados y la atención diferenciada pero total de la población, seguramente serán los elementos clave de su nuevo hacer.

Responder activamente en procesos verticales y horizontales que sin precedentes aún se requieren en el campo habitacional mexicano, activará la modernización y con ello podremos incorporar al sector como un motor de desarrollo.

6.9 Conclusiones

La vivienda se cataloga como un derecho de todo mexicano, pero no está incorporada dentro de las actividades prioritarias de nuestra economía. Contrasta con esto su grado de politización que en

ocasiones la aleja de su verdadera realidad y la condena a desviaciones y reglamentos que la oprimen y limitan.

Para resolver el problema habitacional hay que descubrir y aprovechar las oportunidades, y hacer que no obstante los grandes preceptos, se derriben barreras y se dé nacimiento a un modelo que permita a la vivienda tomar su lugar como una actividad económica esencial y convertirse en un motor de desarrollo en todos los sentidos.

Para lograr la incorporación de estos procesos al desarrollo nacional se requiere promover las siguientes acciones:

- **FORTALECIMIENTO DE LA DEMANDA.** La estrategia de los esfuerzos públicos y privados debe ahora direccionarse al apoyo a la demanda, con medidas tales como: Organización en apoyo a la demanda, ahorro previo, trato diferenciado, adecuación de leyes y reglamentos, apoyo fiscal, subsidio focalizado a la demanda, especialidad hipotecaria e información y capacitación.

Sin lugar a dudas, a finales de su administración, el Gobierno del Presidente Salinas de Gortari le dio un tratamiento especial y un apoyo sin precedentes a la vivienda. Sin embargo, estos períodos se caracterizaron por una alta rotación de sus funcionarios, así como por un impulso a la desregulación a través del Programa de Fomento y Desregulación de la Vivienda, y tanto este programa como su orientación quedaron inconclusos.

Por todo ello se hace necesario que la actual política de vivienda se reoriente con una alta prioridad hacia la demanda y no hacia la oferta, como es hasta ahora.

Así, leyes, reglamentos y cobros fiscales y de permisos deben concretarse más en lo "posible" que en lo "deseable". Los esfuerzos deben sistematizarse en un alto criterio de "especialización" para que puedan crearse instancias con alta capacidad de administración, tanto en el sector público como en el privado (financiero, promotor y productor de insumos), que debe adicionarse en usos que apoyen a la demanda.

- *Ahorro voluntario con propósito*
- *Organización de la demanda*
- *Equidad fiscal*
- *Financiamiento a la vivienda usada*
- *Regulación de la forma de propiedad*
- *Información a la demanda*
- *Capacitación e investigación*

• **MEDIDAS NORMATIVAS.** Para acabar con la informalidad, las leyes de desarrollo urbano y los reglamentos de construcción se deben adaptar a las posibilidades reales de los demandantes; que efectivamente incorporen a los más necesitados y evitar con ello la marginalidad y la clandestinidad. Estas leyes deben de orientarse principalmente al objetivo de atención a todos y cada uno de los demandantes, otorgándoles reales oportunidades a cada sector.

• **DESREGULACION.** Si el Estado cumple su papel de promotor y facilitador, se deben concretar los programas de reducción de trámites y permisos, e instalar programas de ventanilla única. Las leyes y reglamentos deben de señalar en lo esencial lo prohibido solamente y evitar la discrecionalidad.

• **VOLÚMENES DE OPERACIONES.** La meta mínima a cubrir debe ser igual a la tasa de nupcialidad, ya que si no se llegan a realizar formalmente 8 viviendas anuales por cada mil habitantes, éstas se realizarán de manera informal.

• **MEDIDAS FISCALES.** La desregulación y equidad en los costos, gastos e impuestos de la vivienda, así como una sana política fiscal que adecúe el nivel de ingreso del mercado a la posibilidad real de compra, propiciará la absorción requerida del programa que se propone.

• **FUENTES DE RECURSOS.** Se debe propiciar la incorporación de distintos modelos y sistemas de generación de vivienda que ataquen **diferenciada y complementariamente** el total del problema, y fortalezcan y apoyen nuevas figuras especializadas en la captación del ahorro y el financiamiento hipotecario.

- **OPERACIÓN.** La creación de importantes volúmenes de oferta debe estar ligada a planes de continuidad para propiciar la disminución de costos y valores de venta, producto de la eficiencia y sana competencia que se permitiría en los mercados.

- **AHORRO VOLUNTARIO.** Integrar el "ahorro con propósito", lo que permitirá integrar la demanda ordenadamente, a la vez que adicionará recursos al sector, aprovisionando la oportunidad para que un mercado ascendente (que actualmente no está posibilitado a ser atendido por los programas vigentes de ahorro compulsivo y de crédito bancario) se convierta en un sujeto de crédito con ahorro previo e historial crediticio.

- **SUBSIDIO.** Se hace necesario dirigir los recursos de origen fiscal en forma transparente y ordenada a aquellas familias que no pueden tener acceso a los servicios financieros, por lo que se debe, en forma focalizada, medible y direccionada, beneficiar a las familias más necesitadas e incorporar programas transparentes de subsidio que permitan llevar los recursos que hoy en día se canalizan en forma desorganizada.

Capítulo 7

Sistemas actuales de financiamiento habitacional

7. Antecedentes

Dentro del sector vivienda, el financiamiento juega un papel trascendental. **La vivienda es la compra más importante en la vida de un individuo.** Una casa puede representar varios años del sueldo de una persona (de 2 a 4 años de sueldo).

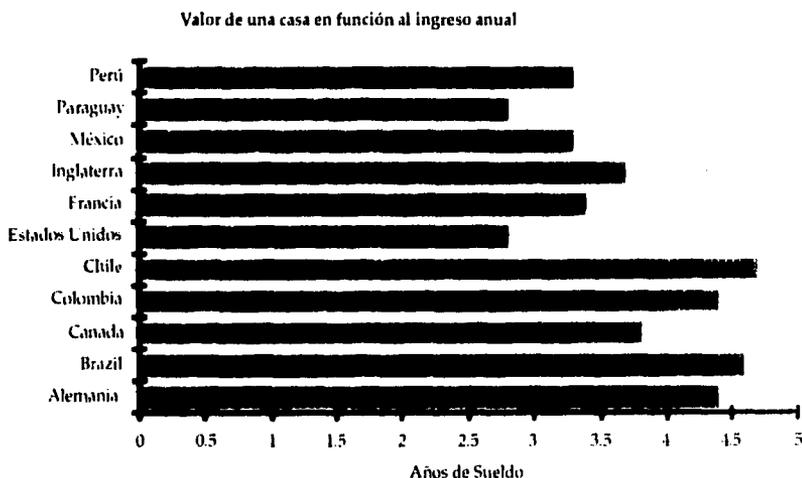


Figura 7.1 Valor de una vivienda expresado en años de sueldo. Fuente: The World Bank, UNIAPRAVI y DIME-Softec.

El alto valor de una casa, relativo al ingreso de la persona, hace que su compra requiera de un fuerte esfuerzo por parte del individuo. Si se supone un ahorro mensual de 10% del sueldo, una persona en Estados Unidos debe ahorrar 28 años para contar con el dinero suficiente para comprar su vivienda al contado. Bajo los mismos supuestos, en México un individuo debe ahorrar 33 años antes de comprar su vivienda al contado.

En otras palabras, al no existir un sistema de financiamiento, un individuo debe ahorrar por la mayor parte de su vida económica, pagando una renta mensual, antes de llegar a tener una casa propia, o deberá satisfacer su necesidad de techo con vivienda deficiente con menores estándares de construcción.

Al existir un sistema de financiamiento habitacional, el individuo debe ahorrar durante 20 o 30 años, pero recibe el uso del bien desde el primer día, y reduce así su esfuerzo de compra. El sistema de financiamiento es un facilitador de la compra de una vivienda. Su existencia efficientiza la interrelación entre la demanda y la oferta en el mercado inmobiliario: entre más eficiente es el sistema, mas eficiente será el mercado inmobiliario.



Figura 7. 2: El papel del sector financiero dentro del sector vivienda.

El sistema de financiamiento habitacional le da poder de compra a los adquirentes de vivienda para que éstos puedan adquirir su casa hoy. A cambio, los adquirentes de vivienda se comprometen a hacer pagos periódicos y garantizan lo anterior con la propiedad que compran. Los pagos hechos por el adquirente cubren los intereses y el repago del principal. El contrato entre el sistema de

financiamiento habitacional y el adquirente de vivienda queda registrado en un crédito hipotecario.

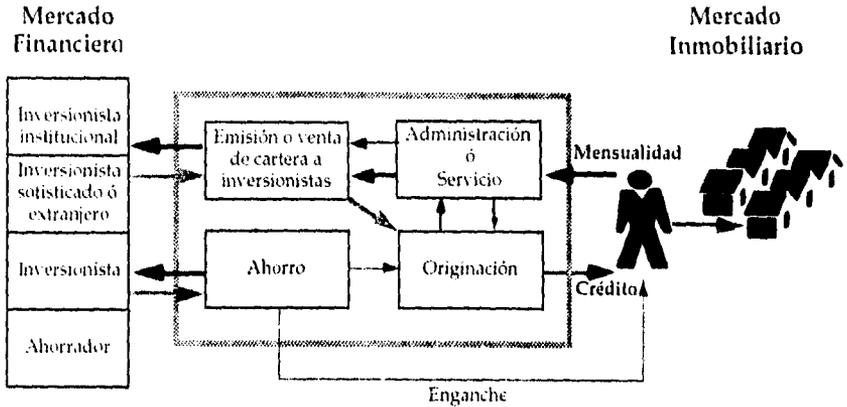


Figura 7.3: Modelo de operación del sistema de financiamiento habitacional.

Como se puede ver en la figura 7.3, el sistema de financiamiento habitacional transfiere recursos obtenidos en el mercado financiero para que los tomadores de crédito puedan comprar una casa. A cambio de esto, los acreditados le regresan al sector financiero rentas mensuales por el uso de sus recursos.

El sistema de financiamiento administra los créditos y realiza la cobranza y los pagos a los fondeadores. En el proceso de financiamiento de vivienda existen tres procesos básicos:

- § **Origenación:** Es la generación de operaciones. Se selecciona al acreditado y se inicia la relación.
- § **Administración o servicio:** Es el mantenimiento del crédito. Incluye cobranza, distribución de ingresos y servicios al cliente.
- § **Fondeo:** Es la obtención de fondos. Existen dos procesos principales dentro del fondeo:
 - **Ahorro:** Obtención de recursos de futuros adquirentes al menudeo. Los recursos obtenidos son de bajo costo y en general

se tiene un gran número de ahorristas. Incluso, estos mecanismos generalmente sirven para la generación de enganches de los futuros adquirientes.

- **Captación de inversión:** Además se pueden obtener recursos de inversionistas sofisticados a través de la emisión de bonos, certificados o la venta de la cartera hipotecaria (bursatilización)

Entre más eficiente sea el sistema de financiamiento habitacional, éste podrá operar con menores márgenes de intermediación dentro de sus tres procesos básicos. Al reducir el margen se reduce la tasa de interés que el acreditado debe pagar, lo que disminuye el pago mensual y por lo tanto, aumenta la accesibilidad del sistema.

7.1 Instituciones del sistema de financiamiento habitacional en México

El sector vivienda requiere de instituciones financieras dedicadas a originación, recuperación y fondeo de los créditos hipotecarios otorgados. Además se requieren instituciones que administren los programas de gasto público y subsidios fiscales, que no necesariamente se obliguen a buscar una recuperación completa y directa de los fondos aplicados.

Estas instituciones deben operar de acuerdo a su entorno. En el análisis de las actuales instituciones que conforman el sistema de financiamiento habitacional se deben considerar los diferentes elementos del entorno como son política económica, política habitacional, marco legal y las características de los mercados financieros, de adquirientes e inmobiliarios.

Los dos primeros puntos se discuten en capítulos anteriores de este análisis sectorial. Los cuatro tópicos restantes los consideraremos durante todo el análisis que se hará del sistema.



Figura 7.4 Entorno del Sistema de Financiamiento Habitacional

El sistema de financiamiento habitacional debe ser adecuado a la realidad de los diferentes mercados con los que interactúa (financiero, inmobiliario y de adquirentes). Es importante recordar también que éstos no son mercados homogéneos, sino que a su vez están segmentados y cada uno de ellos tiene sus características y requerimientos propios.

Al analizar la estructura institucional actual del sistema, se encuentra que existe una clara segmentación de mercado. Los diferentes participantes en el sistema de financiamiento habitacional sirven a mercados diferentes.

Como se puede ver en la figura 7.5, **la banca privada atiende a los sectores de mayores ingresos** en los mercados Residencial y Medio, participa en la atención al mercado **B** dentro del programa FOVI. **En los sectores de menores ingresos es el Gobierno el responsable de la atención** a través de diversos programas que atienden a los segmentos **B, A y Mínimo**.

Cobertura de mercado de financiamiento habitacional

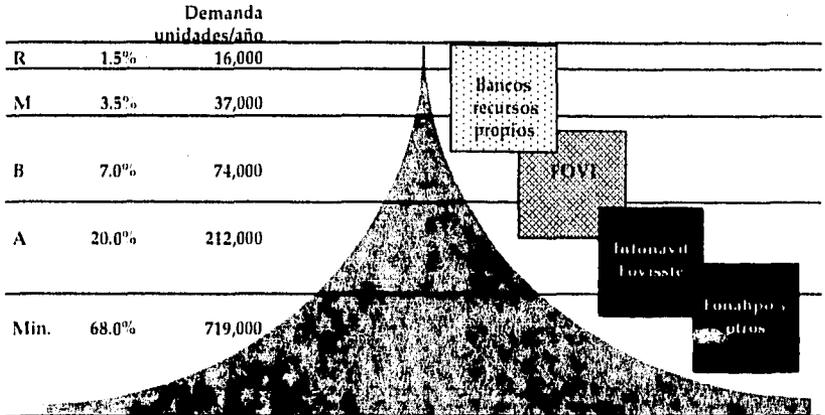


Figura 7.5 Principales participantes en el sistema de financiamiento habitacional por mercado abjeto.

El número de créditos originados por los diferentes participantes dentro del sistema de financiamiento aumentaron de manera importante en los últimos seis años. De un total de 170,000 créditos otorgados en 1988, casi se duplicó el número hasta llegar a 325,000 créditos. Casi 40% de los créditos originados.

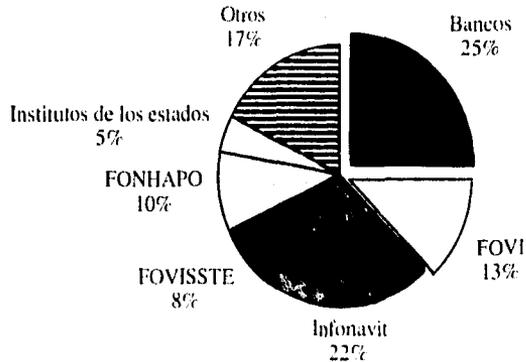


Figura 7.6 Participación de las diferentes instituciones dentro del mercado hipotecario en 1993. Fuentes: Sedesol y CIHAC.

En 1994, FONI otorgó 42,000 créditos hipotecarios para vivienda nueva, con lo que benefició a igual número de familias. Además amplió sus líneas de financiamiento para créditos de vivienda usada, lotes con servicios y pies de casa, urbanización de terrenos, construcción, mejoramiento, investigación y desarrollo, equipamiento urbano y capital de trabajo para los promotores. A partir de ese año el Fondo otorga garantías a la Banca en los créditos para vivienda de interés social, nueva o usada.

Mencionado todo lo anterior, el diagnóstico de lo analizado nos lleva a concretar los siguientes principios:

- a) Rezago del sector
- b) Fragmentación
- c) Falta de especialidad y modernidad
- d) Desvinculación con el mercado objeto

7.2 Banca

Las condiciones macroeconómicas actuales hacen que se tenga un alto costo del dinero en términos reales. El costo del financiamiento hipotecario es uno de los más altos en los últimos treinta años y se encuentra por encima del de otros países. De continuar estas condiciones, será necesario incrementar el pago por nil.

Es necesario crear mecanismos que permitan reducir el costo a los clientes, sin dejar de ofrecer una importante rentabilidad para el sistema financiero y así asegurar la continuidad de los programas. Entre otras medidas se proponen las siguientes:

Sistema de ahorro para vivienda: La vivienda es uno de los principales incentivos del ahorro; esto se debe explotar para obtener más ingresos para la vivienda a un menor costo.

Mercado secundario de hipotecas: Con este mecanismo se puede, en el mediano plazo, incrementar la cantidad de fondos disponibles

para el financiamiento habitacional, además de permitir reducir las tasas de interés sin disminuir la rentabilidad sobre el capital de las instituciones. Además ampliaría el mercado de captación de otros países.

Reducción de los requerimientos del capital: Actualmente la Banca tiene invertido un alto porcentaje de su cartera de crédito en vivienda (19%). En el mediano plazo, el ritmo de inversión debe disminuir, aun cuando se trate de un producto rentable. Una manera de minimizar este efecto en lo que opera el mercado secundario es reducir el requerimiento de capital sobre créditos hipotecarios a estándares internacionales (de 8 al 4%).

Financiamiento la vivienda usada: Al fomentar el mercado de vivienda usada, en especial en los sectores de menores ingresos, aumentará el reciclaje de fondos y se dará mayor movilidad al mercado inmobiliario.

Programa de fomento de financiamiento de pagos anticipados: Estos programas incentivarán el pago anticipado de hipotecas maduras; muchas de las cuales se vieron beneficiadas por tasas subsidiadas. Lo anterior ayudará a reducir los costos de operación, ahorrar los costos de oportunidad y aumentar la cantidad de recursos existentes.

Retos y oportunidades del sistema financiero

En los próximos diez años el sistema financiero tendrá que volver a aumentar su capacidad de financiamiento en más de 100% (como lo hizo de 1982 a 1992). Lo anterior no implica una mayor cantidad de recursos, sino también la creación de mecanismos que permitan incrementar la demanda real de viviendas. Lo anterior, además de satisfacer la demanda por vivienda, incrementará la base de clientes del sistema financiero. Los tres grandes retos de la próxima década son:

Incorporación del ahorro al sistema de financiamiento habitacional. Mundialmente el ahorro es uno de los pilares del sistema de financiamiento habitacional, ya que además de generar recursos generará demandantes reales con enganches.

Continuidad del sistema de financiamiento habitacional.

Para enfrentar los retos de México es necesario, no sólo mantener, sino también incrementar el ritmo de inversión en el sector habitacional. Lo anterior significa la necesidad de una gran cantidad de recursos al ritmo actual más de N\$180,000 en los próximos diez años.

Mayor accesibilidad. Para incrementar la demanda se debe enfatizar en la accesibilidad; esto se puede lograr con un menor pago por millón, así como con mecanismos de apoyo a la información de enganches y una mayor cantidad de recursos.

El programa de vivienda por la Banca

La construcción y venta de viviendas necesitó de recursos por más de N\$30,000 millones anuales (\$6,500 millones de USD) en el transcurso de los últimos 2 años. Dada la curva demográfica del país y la tendencia actual de inversión en el sector, se necesitaría por lo menos una cantidad similar de recursos a la señalada anteriormente para los próximos 15 años.

El requerimiento de continuidad en este sector se debe primordialmente a la necesidad de certidumbre en la disponibilidad permanente de recursos financieros para los demandantes de créditos hipotecarios. Sin una disponibilidad de financiamientos para los adquirientes, los desarrolladores difícilmente pueden invertir en tecnología, entrenamiento, reservas territoriales y desarrollo en general. Otra razón importante son los tiempos de gestación y maduración de un proyecto inmobiliario, los cuales fluctúan entre 9 y 36 meses.

Al no existir continuidad, no existe el efecto multiplicador en la economía, ya que las otras actividades que proporcionan materias primas y servicios a la rama de la construcción de vivienda continúan sujetas al ineficiente proceso de freno y arranque.

Actualmente los estándares mínimos de las regulaciones sobre construcción de vivienda son superiores a los que el mercado demandante tiene capacidad de adquirir. Esto, aunado a la falta de financiamiento de

viviendas usadas, se traduce muchas veces en asentamientos irregulares cuya tendencia creciente será muy costosa a la sociedad en general.

Es importante señalar que dada la pirámide de ingresos del país de la mayoría de la población actualmente, ésta solamente podría tener acceso a inmuebles cuyos precios fluctúen entre N\$30,000 y N\$60,000. La construcción de viviendas es así imposible de lograr, dados, entre otros factores, los requerimientos mínimos que figuran en los reglamentos de fraccionamiento vigentes.

Para lograr una continuidad en el desarrollo de proyectos inmobiliarios, las regulaciones deberían permitir una adecuación de estándares de vivienda y fraccionamiento a la capacidad de compra de cada mercado, ya que de esa forma se podrían lograr precios de vivienda menores a los actuales en el mercado formal, y ofrecer un producto superior respecto a los asentamientos irregulares que proliferan a nivel nacional.

Además, debe simplificarse la tramitología necesaria para llevar a cabo un desarrollo, debido a que un tiempo importante para la gestación del mismo está dado por un gran número de trámites, permisos y documentación burocrática, lo cual se refleja en el costo de oportunidad financiero del desarrollador y eventualmente en el costo de la vivienda.

Por otro lado, el financiamiento a la vivienda en México se da a través de cuatro fuentes primordialmente:

- a) Recursos propios de los compradores
- b) Sector Gobierno (Infonavit, Fonhapo, Fovissste, Pemex y otros)
- c) Sector bancario (bancos y Fovi).

a) Recursos propios de los compradores: Los recursos propios de los compradores actualmente representan alrededor de 35% de las operaciones que efectúan, pero requieren de un esfuerzo importante para reunir los fondos de parte del comprador, debido al costo de las viviendas y a los límites de su capacidad financiera.

No obstante que 35% de las operaciones actualmente se llevan a cabo a través de compras de contado, apoyadas en el ahorro familiar acumulado tanto inmobiliario como financiero, esta forma de adquisición no es factible para el grueso de la creciente población de México, ya que incluso con una tasa de ahorro de 25% de los ingresos totales, el tiempo mínimo para ahorrar el importe necesario para la inversión es de 10 años.

b) Sector Gobierno: Infonavit, Fonhapo, Fovissste, Pemex y otros.

Los gobiernos otorgan subsidios que distorsionan en diversas formas los mercados de financiamiento a la vivienda. La realización de esquemas donde las tasas que se cobren no sean de mercado, o por lo menos no garanticen un excedente sobre el costo de oportunidad del dinero, ocasionan una disminución importante de recursos destinados a la inversión en vivienda, debido a que se canalizan hacia mejores alternativas.

Realizar préstamos hipotecarios en condiciones preferenciales provoca que algún participante en el sistema tenga cierta pérdida. Por ejemplo, la baja capitalización de algunos institutos gubernamentales, promotores de la vivienda, se debió en gran medida a la práctica de préstamos bajo los esquemas de pago fijo y tasa fija, inferior a la de mercado.

c) Sector bancario (bancos y FOVI)

En 1984 la Banca mexicana empezó a otorgar los primeros créditos hipotecarios para todo tipo de viviendas; desde tasas de interés social hasta tasas de mercado en plazos mayores a 10 años, a través de un esquema novedoso que permite adecuar el pago de la mensualidad al ingreso de los acreditados. A partir de 1989, con la liberación de recursos para el sector público, la Banca muestra un dinamismo y un enfoque de mercado importante hacia el sector hipotecario, sin alcanzar una satisfacción de la demanda financiable.

Al hacer un análisis del período 1984-1988, se aprecia que este tipo de créditos permitían obtener márgenes financieros promedio de 4 puntos; mientras que en la actualidad los márgenes promedio son de 8 puntos sobre el costo de fondeo publicado por el Banco de México, a pesar de la baja lograda en el INPC.

7.3 FOVI

FONDO DE OPERACION DE VIVIENDA (FOVI)

Uno de los más importantes participantes dentro del sistema de financiamiento habitacional en México es el Fondo de Operación de la Vivienda (FOVI), el cual desde su inicio en 1963 canaliza recursos financieros hacia los segmentos de menores recursos en México (en estos momentos el límite de financiamiento para casas es de 216 SM, N\$100,000; aunque la mayoría de los créditos se concentran en viviendas de menos de 160 SM, N\$75,500).

FOVI inició sus operaciones canalizando créditos a tasas subsidiadas a los sectores con ingresos menores a 5 salarios mínimos (S.M.) al mes; la misma estructura que existe actualmente, aunque a lo largo del tiempo sus esquemas de financiamiento se han sofisticados, permitiendo la colocación de recursos al Costo de Captación Promedio (CPP) de los bancos, o inflación más cinco puntos con recursos del SAR, y se prevé en el futuro captar recursos promedio de instrumentos parecidos a los CETES en tasa, eliminando totalmente el subsidio implícito en tasas.

FOVI es una Banca de segundo piso, la cual se dedica al redescuento de hipotecas de las instituciones financieras, otorgándole márgenes promedio de la operación de hasta 2.4% por concepto de comisiones de administración, de cobro, etc.

Por otro lado, FOVI otorga garantías de varios tipos sobre las hipotecas fondeadas con sus recursos; desde una garantía implícita de repago (si el saldo de la misma no es liquidado en un plazo de 20 años), hasta una del sobre pago al caer en cartera vencida irrecuperable. Por lo anterior, los requerimientos de capital sobre hipotecas fondeadas con FOVI son menores que los fondeados por medio de recursos libres, lo que conlleva a una rentabilidad equivalente mayor sobre capital.

Resumiendo las actividades anteriores, FOVI actualmente tiene dos funciones básicas:

- Redescuento de hipotecas para sectores de menores ingresos.
- Garantías gubernamentales sobre algunos tipos de riesgo.

Fondeo FOVI

La operación de FOVI es rentable dentro del contexto financiero mexicano, ya que las fuentes de fondeo de sus operaciones son a través de financiamientos internacionales, a tasas muy competitivas, e incluso algunas relativamente subsidiadas.

Algunas de las fuentes principales son:

- Banca de desarrollo internacional. Principalmente el Banco Mundial, que presta recursos a México a tasas muy bajas en dólares y a plazos de entre 20 y 30 años.

- Empréstitos con la banca internacional y recursos fiscales. Parte de la deuda externa contratada con bancos privados, o por medio de emisiones de papel respaldado por el Gobierno mexicano se destina indirecta y presupuestalmente al Fondo, con condiciones mejores relativas a las fuentes de fondeo locales.

Aún con las consideraciones financieras anteriores, el papel de FOVI en el ámbito de financiamiento hipotecario todavía puede profundizarse más y ser un elemento que presione fuertemente hacia la eficiencia del mercado, acorde con las oportunidades y retos de modernización y eficiencia bajo los cuales se encuentra nuestro país.

Más importante aún es que la existencia legal del Fideicomiso de la Operación de la Vivienda, creado por el Banco de México (conocido como FOVI), llega a su fin en 1995, al ser establecida su vigencia por 33 años. Se tiene ahora la decisión de que las actividades del mismo sean realizadas bajo la misma u otra figura legal (Banco de Desarrollo, institución independiente, etc.).

Rol de FOVI en la realidad de México (1994-2000)

Adicionalmente al crecimiento poblacional y a la generación y distribución del ingreso, uno de los más importantes factores creados de demanda agregada es la generación de vivienda. Por eso mismo, una búsqueda de mecanismos o elementos que permitan lograr financiamientos hipotecarios más accesibles, ayudan a la reactivación total de la economía y por ende conllevan a un círculo virtuoso de generación de riqueza.

Debido a lo anterior, FOVI, como organismo gubernamental, está en una posición privilegiada para convertirse en un ente rector de la actividad crediticia hipotecaria en México, que en verdad efectúe una labor de promoción y apoyo a la actividad, al mismo tiempo que funcione como el organismo regulador de la misma, sirviendo especialmente a toda la política monetaria del país.

Actualmente FOVI canaliza recursos de gasto público y financiamiento del extranjero hacia 2 actividades básicas:

- Redescuento de hipotecas FOVI
- Garantías sobre algunos aspectos de las hipotecas FOVI.

En estos momentos, y por las profundas reformas financieras del país, existe la posibilidad de un rol todavía más integral y de apoyo por parte de FOVI al convertirse en un tipo de órgano central de la actividad hipotecaria, el cual tenga a nivel gubernamental, una estructura del tipo de entidades como Nafinsa en lo que respecta a sus capacidades de decisión y operación, que le permitan ampliar todavía más sus fronteras de actividades. Para ello se considera un esquema de participación e involucración más directa de FOVI en la problemática del sector financiero en la vivienda. Sería apreciable por lo mismo se cree que la actualización de FOVI hacia una banca de desarrollo sería interesante.

FOVI, banca de desarrollo

FOVI, al convertirse en una banca de desarrollo, sigue bajo la tutela del Gobierno Federal (SHCP), pero tiene autonomía para tomar decisiones

rápidas y oportunas que permitan adecuaciones estratégicas y operativas muy rápidamente, para lograr que la actividad hipotecaria sea más constante y estable. Esto se refleja eventualmente en todo el sector de construcción (especialmente en la vivienda).

De esa forma, la estructura bajo la cual operaría FOVI dejaría de ser la reflejada en la siguiente figura para convertirse en una externa, pero sujeta a la normatividad tradicional global de instituciones como: Nafinsa, Bancomext, Bancin, etc.

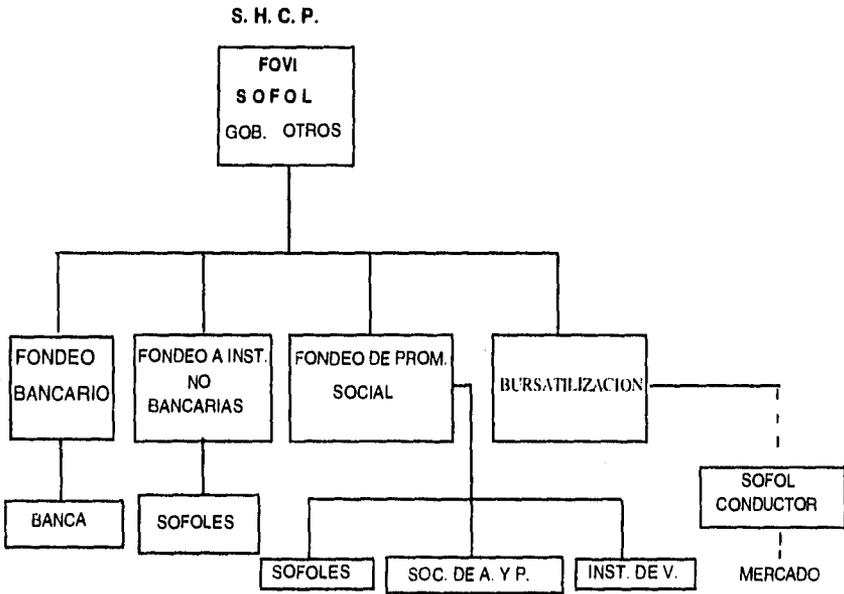


Figura 7.6 Esquema propuesto del FOVI banca de desarrollo

De acuerdo a las consideraciones mencionadas, se debe establecer una regulación para darle a FOVI mayor flexibilidad y brindarle suficiente independencia para tomar decisiones ágiles, acordes a los lineamientos establecidos en cuestiones del tamaño de la operación, capacidad de fondeo, presupuesto para otorgamiento de garantías, etc.

Con esos cambios, las fuentes de fondeo de FOVI crecen de manera importante, así como su capacidad de otorgamiento de crédito, ya que entonces el FOVI podría fondearse por medio de la banca de desarrollo internacional (Banco Mundial, BID, FMI, etc), por medio de emisiones de papel internacional FOVI con garantía del Gobierno mexicano, fuentes tradicionales privadas nacionales e internacionales, ahorro dirigido captado por intermediarios especializados (SOFOL y SAP).

Lo más importante es que esa nueva capacidad de fondeo le permitirá una realización más eficiente de sus actividades tradicionales, así como la responsabilidad de apoyar, mediante otras actividades, la generación y financiamiento de vivienda, no sólo a sectores de menores ingresos, sino también con una ampliación del mercado diferenciando condiciones, pero siempre manteniendo la existencia de programas, ya sea de crédito o de garantía para los diferentes sectores.

Además de las nuevas posibilidades planteadas para su fondeo, FOVI, al poder transformarse en el órgano rector del sector de financiamiento habitacional, tendría la independencia que le permitiría agilizar las decisiones y programas en los que respecta a promoción y apoyo al sector.

Por último, pero no menos importante es el papel que FOVI tendría en la bursatilización de hipotecas, ya que participaría por medio de actividades tales como:

- Redescuento de hipotecas de cualquier monto, diferenciando las prioridades por medio de tasas de descuento del mercado y opinión técnica sobre SOFOLES bursatilizadoras, especializadas en la bursatilización, (empaquetadores y estructuradores de hipotecas).

- Otorgamiento y venta de garantías gubernamentales para los papeles respaldados por hipotecas, de acuerdo al riesgo implícito actuarial.

- Hacedor del mercado de hipotecas bursatilizadas al darles liquidez o (bursatilidad) a las mismas, al funcionar como las "*clearance houses*" usadas en los contratos de futuros, en bolsas de valores internacionales.

Algunas de las facultades básicas para FOVI pudiesen ser las que se presentan en el siguiente cuadro:

FOVI Actual

Redescuento Hipotecas de de menos de 216 S.M., con tasas de CPP al cliente y con margen de 5.0% para la institución financiera.

Garantía sobre las Hipotecas FOVI respecto a la recuperación a la terminación del plazo de repago, y sobre cartera en quebranto.

Redescuento para hipotecas mayores a 216 SM.

FOVI-FOGA Propuesto

Igual que el anterior, pero incluyendo el redescuento a todo tipo de hipotecas (bancos, SOFOLES).

Aunque adecuándose a condiciones de mercado todas las operaciones.

Igual que el anterior, pero incluyendo el redescuento a todo tipo de originadores de hipotecas (bancos, SOFOLES, aunque adecuadas a condiciones de mercado todas las operaciones.

Todo por medio de condiciones de mercado y además de las garantías existentes sobre hipotecas de menor monto sobre el papel en sí. Fuentes de captación de recursos para prestar adicionales a las existentes (p.e. emisión de papel comercial en México y en el extranjero).

Independencia orgánica respecto al Banco Central.

Organo rector del sistema de financiamiento, dado el nivel de especialización del mismo y de la actividad propiamente.

Hacedor del mercado para la Bursatilización de Hipotecas (tipo "clearance house") al ofrecer liquidez a precios del mercado.

Opinión ante las autoridades correspondientes para la amortización de SOFOLES bursatilizadoras y a originadores de hipotecas a precios de mercado.

Regulador de requisitos mínimos para estandarizar la información sobre hipotecas para ser bursatilizadas.

De acuerdo al esquema anterior, FOVI-FOGA tiene los mismos 2 papeles primordiales antes mencionados, aunque el alcance de los mismos es más amplio.

- **Redescuento de hipotecas.** Actualmente FOVI solamente hace el redescuento de las hipotecas realizadas bajo el esquema FOVI y fondeadas por medio de subastas a promotores periódicamente; es decir, sólo dan servicio al segmento de mercado con ingresos de 5 y 10 SM, con créditos con tasas de interés equivalentes a CPP, mientras que para estratos superiores a tasas, varían desde un mínimo de CPP, o inflación + 5 hasta márgenes de más de 15 puntos porcentuales pero todas ellas fondeadas por medio de recursos libres y no FOVI.

Consideramos que dada la capacidad de fondeo a tasas muy competitivas de FOVI, pudieran estar dispuestas a recontar también hipotecas de mayor monto, siempre con esquemas a tasas de mercado y de acuerdo a lineamientos delimitados por el mismo FOVI, obteniendo en esta actividad un rendimiento financiero atractivo que le permita ampliar sus programas a sectores de menores ingresos respecto a los actuales y depender en menor grado, por ejemplo, de recursos fiscales al realizar una función de arbitraje de percepción de riesgos.

De esa manera y al ampliar su mercado objeto, permite una competencia entre bancos más sana al no tener que depender tanto del tamaño relativo, y por ende de la capacidad de captación, presionando eventualmente, por medio de una inyección de mayores recursos, los precios de las hipotecas hacia abajo (disminución en tasas de interés). Siempre debe hacerse énfasis en que el redescuento para hipotecas de montos superiores a los actuales; siempre será a las tasas vigentes en el mercado financiero.

- **Garantías sobre las hipotecas.** En este momento el FOVI de diversos tipos de garantías sobre las hipotecas redescontadas: Liquidación total del crédito al plazo máximo de 20 o 30 años, un porcentaje sobre créditos irrecuperables (remate de inmuebles) principalmente. Estas garantías se otorgan exclusivamente a las hipotecas bajo el esquema FOVI, pero existe la posibilidad de negocio de vender estas mismas garantías a hipotecas generadas con recursos libres o por medio del aumento de monto de redescuento sugerido en el inciso anterior. Aún así debe quedar en claro que estas garantías se obtendrán por medio del pago de una prima calculada bajo métodos actuariales que cubra el riesgo, los

costos de operación y un margen de ganancia para que también puedan participar aseguradoras privadas en este negocio.

Además, al ser FOVI el órgano rector y promotor de la actividad de financiamiento habitacional y líder en la bursatilización de hipotecas, tiene la oportunidad de apoyar el inicio de un mercado secundario de hipotecas transparente y sólido, bajo las funciones de garante del papel respaldado por hipotecas (que cumpla con requisitos predeterminados) y la de hacedor del mercado al darle liquidez y bursatilidad a estos títulos mediante actividades como las de las *clearance houses* del mercado de futuros, y sentando las bases para que cómo en el caso de Estados Unidos, eventualmente todas las figuras sean manejadas por entes privados; por ejemplo: Fannie Mae era una agencia gubernamental que transfirió gran parte de su capital a manos privadas.

7.4 Infonavit y Fovissste

Tradicionalmente, en México la oferta de vivienda está segmentada de acuerdo con las instituciones que otorgan el financiamiento. De esta forma, mediante el sistema de "promociones", Infonavit inducía la oferta para sus derechohabientes. Un esquema similar seguía Fovissste; por su parte, Fonhapo edifica sólo inmuebles para los grupos de gestión que fomenta.

Esta situación cambió con las reformas de Infonavit y Fovissste. Al establecer el acceso a los créditos mediante un esquema transparente de puntuación, los promotores privados, acostumbrados a correr el riesgo de vender para el mercado abierto, pudieran otorgar vivienda a los trabajadores de ambos organismos.

Lo anterior permitió iniciar el proceso de integración del mercado de vivienda; sin embargo, ello presenta riesgos para los promotores importantes debido a la falta de información sobre la demanda de una determinada plaza. Para reducir dicho riesgo y facilitar la oferta de vivienda, los promotores pueden obtener antes de iniciar un conjunto habitacional, el derecho a un paquete de créditos para los posibles adquirentes de las viviendas que edifiquen. De esta forma pueden vender

las viviendas a derechohabientes de los distintos organismos o a la población en general.

El proceso señalado de integración del mercado está en una etapa inicial. Aún no existe una bolsa incipiente para cada ciudad que pueda alimentar sin mayor trámite los diversos oferentes de vivienda nueva o usada y que puedan consultar sin problema los derechohabientes de los distintos organismos. Esta es un área importante de coordinación entre los organismos.

Otra área importante de colaboración consistiría en utilizar la capacidad legal de Infonavit y Fovissste para cobrar sus créditos mediante descuentos en nómina para que la Banca pueda cobrar los préstamos que otorgue a los derechohabientes que aún no califican para obtener recursos de dichos organismos. Desde luego, los bancos deben asumir el riesgo y la responsabilidad de calificar como sujetos de crédito a los trabajadores que financien con sus recursos, para que la Banca pueda jugar un papel de selección adecuado y no se nulifique el esquema de asignación transparente de los organismos. Esto sería innecesario si se modifica la Ley Federal del Trabajo para dicho efecto.

Una tercera área de colaboración se da en el caso de Banobras, FOVI y Fovissste, donde existe un esquema de cofinanciamiento.

En general, durante 1994 la Banca asumió el financiamiento del crédito puente de la mayoría de los conjuntos habitacionales apoyados por los diversos organismos. De continuar esta situación, ello permitiría a los organismos dejar de otorgar recursos para tal fin y concentrarlos en los créditos individuales; lo que reduciría significativamente el gasto corriente de Infonavit y Fovissste, con la consiguiente mejora en el rendimiento de las cuentas de ahorro.

Asimismo, la Banca desarrolla una amplia infraestructura de menudeo y cuenta con los casi 10 millones del SAR. Este potencial se puede explotar en beneficio de los trabajadores y canalizar por su intermedio la atención de Infonavit y Fovissste.

Finalmente, a medida que se pudieran reducir las diferencias entre los factores de pago/crédito de los diversos organismos, tanto el mercado de vivienda como el de crédito para la vivienda se integrarían más. Sin embargo, no necesariamente se deben igualar debido a la naturaleza diferente de cada organismo. Esto último porque se facilitarían los esquemas de cofinanciamiento, la emisión de títulos y la venta de hipotecas. Desde luego, tal unificación no debe efectuarse a costa de la recuperación de los créditos, sino tomando en cuenta que Infonavit y Fovissste son también fondos de pensión y que en la medida en que la tasa de interés de los créditos sea mayor, más pronto se puede satisfacer la demanda de vivienda de todos sus derechohabientes, así como pagar pensiones más elevadas.

El sector vivienda requiere tanto de instituciones crediticias dedicadas a cuidar la recuperación de los préstamos otorgados, como de programas de gasto público y subsidios fiscales que no necesariamente se obligan a buscar una recuperación completa y directa de los fondos aplicados.

Financiamiento a la vivienda

Participantes públicos

El Gobierno se ha visto en la necesidad de participar activamente en el financiamiento de vivienda popular, debido al poco interés que los bancos han externado en este sector. Por medio de diversos fondos y fideicomisos como FOVI, Fonhapo, Infonavit, Fovissste, etcétera, el Gobierno Financia la vivienda popular.

En los últimos años el proceso de saneamiento de las finanzas públicas tuvo como consecuencia la reducción de recursos disponibles para el sector vivienda. Otro factor importante que obstaculizó la generación y accesibilidad de viviendas fue la pérdida del poder adquisitivo de la población debido a los altos niveles de inflación que la economía alcanzó. Los sectores de menores ingresos fueron los más afectados, ya que es aquí donde se centra la demanda.

El Gobierno trata de compensar estos efectos mediante la construcción de viviendas de menor precio, pero también de menor calidad.

7.8 Instituciones

En 1954 se creó el Instituto Nacional de la Vivienda, cuyo objetivo consistió en promover diferentes acciones habitacionales. En 1955 se fundó la Dirección de Pensiones Militares, que formó parte de las prestaciones a los elementos de las fuerzas armadas. En 1958 Petróleos Mexicanos inició programas de vivienda para sus trabajadores. A inicios del decenio de los setenta se transforma el Instituto Nacional de Vivienda en el Instituto Nacional para el desarrollo de la Comunidad (Indeco). A fines de 1982 se crea la Sedue, que tiene la responsabilidad, entre otras cosas, de formular y conducir la política nacional de vivienda.

Actualmente está vigente el Programa Nacional de Vivienda 1990-1994, formulado por el Gobierno Federal a través de la Sedue (ahora Sedesol), la cual constituye el marco normativo de la acción habitacional, sobre la base de incorporar la capacidad productiva de los sectores sociales y privados como complemento de la actividad habitacional del Estado.

Dicho programa, además de presentar el diagnóstico de la situación actual, los objetivos de vivienda, las líneas prioritarias de acción, las metas sectoriales y las actividades para la ejecución, enuncia las principales acciones de los organismos financieros de vivienda.

En mayo de 1992 se constituyó la Secretaría de Desarrollo Social, con el propósito de integrar y dar mayor congruencia a las políticas en materia social y de unificar la responsabilidad de este importante ámbito de la administración pública federal. Con esta medida, el Gobierno sentó las bases para avanzar con mayor celeridad en la solución de los problemas de vivienda, de desarrollo urbano y de calidad de vida de los mexicanos.

El 19 de octubre del mismo año, se llevó a cabo la Reunión Nacional para el Fomento y Desregulación de la Vivienda, cuyo objetivo principal consistió en estrechar la coordinación y responsabilidad institucional entre las dependencias que forman parte del sector público y los gobiernos estatales y municipales: así como en inducir una participación más activa,

responsable y concertada con los empresarios y profesionistas vinculados con el que hacer habitacional.

En este acuerdo se suscribieron tres documentos que marcan el inicio de un proceso que permitirá ampliar el acceso de la población a la vivienda. En el primero (**Acuerdo de Coordinación para el Fomento de la Vivienda**) hay compromisos por parte del Gobierno Federal, el Departamento del Distrito Federal, los organismos de vivienda de cobertura nacional y los 31 gobiernos estatales, para llevar a cabo un programa especial que permitirá a corto plazo generar las condiciones necesarias para estimular una mayor producción de vivienda por conducto del fomento y la desregulación de la vivienda.

El segundo (**Convenio de Concertación para Agilizar los Trámites de Producción y Titulación de Vivienda**) compromete a las secretarías de Hacienda y Crédito Público; Desarrollo Social; Contraloría General de la Federación; al Departamento del Distrito Federal; a los organismos nacionales financieros de vivienda; a la Asociación Nacional del Notariado Mexicano A.C.; a los colegios de asociados de las 31 entidades federativas y del Distrito Federal; a la Asociación Mexicana de Bancos; y a la Federación Nacional de Promotores de Vivienda A.C., a simplificar y actualizar los mecanismos y acciones de concertación que implementen adecuadamente los programas para la regulación y titulación de vivienda de interés social y popular.

El tercero (**Convenio de Concertación para el Programa de Materiales**) se suscribió con el fin de establecer condiciones para hacer más eficiente la comercialización de materiales de construcción, promover el abaratamiento de la edificación de viviendas, apoyar el establecimiento de centros de abasto de insumos, y proporcionar asistencia técnica y capacitación en beneficio del autoconstructor. En este convenio participan las secretarías de Desarrollo Social y de Comercio y Fomento Industrial; los organismos financieros de vivienda; las Confederaciones de Cámaras Industriales de los Estados Unidos Mexicanos; de Cámaras Nacionales de Comercio, Servicios y Turismo y Nacional; de la Industria de la Transformación; la Cámara Nacional de la Industria de la Construcción; el

Centro de Industrias de Vivienda A.C.; y las federaciones de ingenieros civiles y de colegios de arquitectos de la República Mexicana.

Para la instrumentación y seguimiento de los compromisos derivados de estos acuerdos, se suscribirán anexos de ejecución con los gobiernos de las entidades federativas y todas las partes involucradas, y se llevarán a cabo reuniones periódicas de la evaluación. Además se instaló el Comité Técnico Consultivo, de carácter nacional, para coordinar, evaluar y dar seguimiento al cumplimiento de los instrumentos referidos. En apoyo a la ejecución del Programa de Materiales, existe un foro permanente de concertación.

Se determinó la creación de un Subcomité de Vivienda de los Comités de Planeación del Desarrollo (COPLADES) de cada estado, mismo que tendrá entre sus funciones el seguimiento y evaluación mensual de los trabajos convenidos. Asimismo, en el seno de las reuniones del Pacto para la Estabilidad, la Competitividad y el Empleo; la sedesol presentará evaluaciones periódicas al cumplimiento de los objetivos.

Entre las metas básicas se encuentran:

- *Avanzar en el precepto constitucional de que cada familia cuente con una vivienda digna y decorosa.

- *Propiciar las condiciones suficientes para que la sociedad en su conjunto esté en posibilidad de edificar las viviendas y realizar los mejoramientos requeridos para hacer frente a las necesidades originadas por el incremento poblacional o por el deterioro del inventario habitacional existente.

- *Contribuir al ordenamiento armónico del territorio a través de la adecuada localización y aprovechamiento de las áreas destinadas en los centros de población.

- *Aprovechar el efecto multiplicador de la construcción de vivienda para estimular el aparato productivo nacional y promover el empleo.

*Apoyar en forma permanente el gasto social al incrementar los volúmenes de recursos destinados a vivienda rural y urbana, de acuerdo a la tesis del Pacto para la Estabilidad, la Competitividad y el Empleo.

*Elevar los niveles de bienestar del campesino y de los grupos indígenas mediante la construcción y el mejoramiento de la vivienda rural y de sus servicios básicos.

*Conducir y orientar una oferta de suelo suficiente a precios accesibles a través de políticas que desalienten los asentamientos irregulares e induzcan al adecuado aprovechamiento del suelo urbano.

*Hacer más eficiente la utilización de los recursos disponibles para vivienda mediante una mejor coordinación institucional entre las distintas dependencias federales, estatales y municipales, así como de una mayor participación de los sectores sociales y privados.

*Disminuir los tiempos y costos de gestión tanto en la obtención de financiamientos, como en la construcción y titulación de vivienda.

*Fomentar una mayor producción y mejoramiento de vivienda por parte de los sectores sociales y privados, donde éste último otorgue un mayor número de créditos a efecto de ampliar la cobertura de atención en materia habitacional.

7.9 Subsidios

El sector vivienda requiere tanto del apoyo de instituciones crediticias (dedicadas a cuidar la recuperación de los préstamos otorgados) como de los programas de gasto público y subsidios fiscales que no necesariamente se obligan a buscar una recuperación completa y directa de los fondos aplicados.

Los subsidios de gasto a la población de bajos ingresos deben estar claramente separados de los de tipo financiero, y distribuirse por medio de un proceso justo, en el que la población en general conozca transparentemente la manera cómo se asignan dichos subsidios.

Los subsidios de gasto pueden aplicarse para reducir los precios efectivos de adquisición de las viviendas, o garantizar los créditos destinados a las familias consideradas, por los bancos, como sujetos de crédito de responsabilidad de esos deudores. Las reservas creadas pueden liberarse para apoyar a más créditos, en la medida en que los beneficiarios cumplan sus adeudos.

Los sistemas de asignación de subsidios de gasto público deben premiar las conductas sociales e individuales favorables al ahorro y al puntual cumplimiento de los adeudos. El manejo de los subsidios no debe beneficiar a los grupos aislados de presión política, o a los que claramente buscan organizarse para incumplir sus adeudos. El benéfico debe ofrecerse a la población en general, y no sólo a los que presionan en provecho personal, sin importarles los demás.

Los subsidios para la población de bajos ingresos deben ser proporcionalmente mayores para los de menor capacidad económica. Asimismo, deben establecerse los valores comerciales máximos de la vivienda que se apoyarán en los casos de distintos niveles de ingreso, sin disfrazar los subsidios. A un mayor ingreso puede corresponder una posible mejor vivienda, con valor comercial superior, pero también debe otorgarse una menor proporción de subsidio, respecto a dicho valor comercial.

La aplicación del gasto público debe adelantarse a las demandas de la población, para ofrecerle la opción de acomodarla en lotes con servicios y con infraestructura pública. Las familias no deben tener como único recurso sufrir los asentamientos irregulares, a los que solo les llega una infraestructura costosa ineficaz, tardía y parcial, cuando ya están consumidos.

Los subsidios de gasto deben considerarse como prioritarios a los programas de lote con servicio, que pueden beneficiar a un amplio segmento de la población con reducida capacidad de endeudamiento. Los programas de construcción de vivienda tendrían una segunda prioridad en el gasto, ya que pueden apoyarse mayormente en el crédito.

7.11 Conclusiones

En síntesis lo que se puede observar en éste análisis es lo siguiente:

- Lo primero, es que en México no se han dado las condiciones para que el crédito se abra a los segmentos de bajos ingresos de la población. Lógicamente, en éstos segmentos hay un mayor riesgo de recuperación y es aquí donde se encuentra la respuesta del porque no hay créditos para esta gente.

- En segundo plano se encuentran los casi escasos programas de ahorro, que no satisfacen ni hacen de la demanda de créditos una solución viable, por lo que se debe tener un programa que sirva para darle salida a este problema que se presenta como una amenaza por la cuál existen distorsiones en el buen funcionamiento del mercado.

- En tercer término notamos que no existen alternativas viables para hacer frente al problema, y tampoco hay instituciones crediticias substitutas que ayuden a mejorar esta situación, por lo cual en el siguiente capítulo se dará una gama de posibilidades para ampliar la cobertura del mercado.

Otra área importante de colaboración, consistiría en utilizar la capacidad legal de Fonavi y Fovissste para cobrar sus créditos mediante descuentos en nómina, para que la banca pueda cobrar los créditos que otorgue a los derechohabientes que no han calificado para obtener recursos de dichos organismos. Desde luego los bancos deben asumir el riesgo y la responsabilidad de calificar como sujetos de crédito a los trabajadores que financien con sus recursos, para que la banca pueda jugar un papel de selección adecuado y no se nulifique el esquema de asignación transparente

de los organismos. Esto sería innecesario, si se modifica la Ley Federal del Trabajo para dicho efecto.

Una tercera área de colaboración, se da en el caso de Banobras, FOVI y Fovissste, donde existe un esquema de cofinanciamiento.

En general, durante 1994, la Banca asumió el financiamiento del crédito puente de la mayoría de los conjuntos habitacionales apoyados por los diversos organismos. De continuar esta situación, ello permitiría a los organismos dejar de otorgar recursos para ese fin y concentrarlos en los créditos individuales; pidiendo reducir significativamente su gasto corriente Infonavit y Fovissste, con la consiguiente mejora en el rendimiento de las cuentas de ahorro.

Asimismo, la Banca está desarrollando una amplia infraestructura de menudeo y cuenta con los casi 10 millones del SAR. Este potencial se puede explotar en beneficio de los trabajadores, canalizando por su intermedio, la atención de Infonavit y Fovissste.

Finalmente, en la medida en que se pudieran reducir las diferencias entre los factores de pago/crédito de los diversos organismos, tanto el mercado de la vivienda como el de crédito para la vivienda se integrarían más. Sin embargo, no necesariamente se deben igualar, debido a la naturaleza diferente de cada organismo.

Este último, porque se facilitarían los esquemas de cofinanciamiento, la emisión de los títulos y la venta de hipotecas. Desde luego, tal unificación no debe de efectuarse a costa de la recuperación de los créditos, sino tomando en cuenta que Infonavit y Fovissste son también fondos de pensión, y que en la medida en que la tasa de interés de los créditos sea mayor, más pronto podrán satisfacer la demanda de vivienda de todos sus derechohabientes, así como pagar pensiones más elevadas.

Capítulo 8

Esquema de Refinanciamiento en México

Debido a los problemas antes citados en lo que respecta a la variabilidad de tasas de interés en los años 80's se ideó el esquema de refinanciamiento de intereses.

Este esquema permite la concesión de créditos hipotecarios, aun en condiciones macroeconómicas inestables; se basa en el principio de amortización en términos reales, más que en la ilusión monetaria de los saldos nominales bajo cualquier escenario inflacionario.

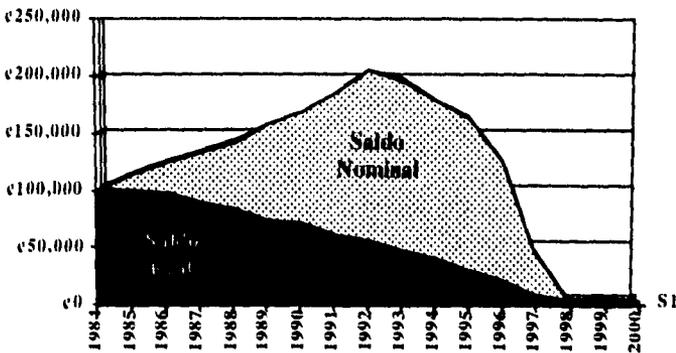


Figura 8.1.- Comportamiento de un Crédito Hipotecario con Refinanciamiento en Términos Nominales y Reales

Para ello se diseña un producto que tiene una tasa de interés variable de mercado y un plazo máximo de repago. En lo que respecta a la cuota inicial, se establece un pago que será ajustado periódicamente en la medida de los incrementos de una variable que mida el ingreso de los acreditados (salario medio, salario mínimo, inflación, etc.), para que no pierda su poder adquisitivo.

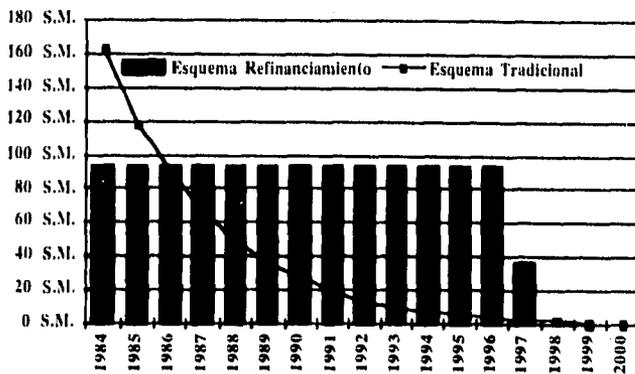


Figura 8.2.- Evolución del Pago bajo un esquema con Refinanciamiento de Intereses vs. uno bajo un esquema de amortización tradicional en línea recta.

De esa manera, el producto tendrá una tasa de interés variable, un pago ajustable periódicamente a razón de un indicador del ingreso de los acreditados, y un plazo de amortización variable, pero siempre teniendo un máximo período de amortización (por ejemplo, un plazo máximo de liquidación del crédito de 15 años, aunque el crédito puede, de acuerdo al comportamiento de las variables macroeconómicas, ser liquidado con anticipación).

8.1 Introducción

Una actividad que tiene una repercusión mayor en el crecimiento económico de un país es la construcción. Para el caso muy específico de este estudio, nos abocamos principalmente a la derrama económica generada por la construcción de vivienda, y específicamente a la parte facilitadora para la perduración de la misma: Las formas de financiamiento habitacional de corto y largo plazo.

Algunas de las variables más importantes que determinan de alguna forma las necesidades de vivienda de una sociedad son:

- Población, pirámide de edades y tamaño de familia promedio. El número de la población, aunada al tamaño de la familia promedio, define en cierto sentido el parque habitacional necesario en un país. Por otro lado,

los requerimientos de vivienda, así como algunas características mínimas de las mismas, están dadas por la pirámide de edades, debido a que contabiliza la proporción de la gente que en este momento necesita una vivienda, así como los requerimientos para un futuro.

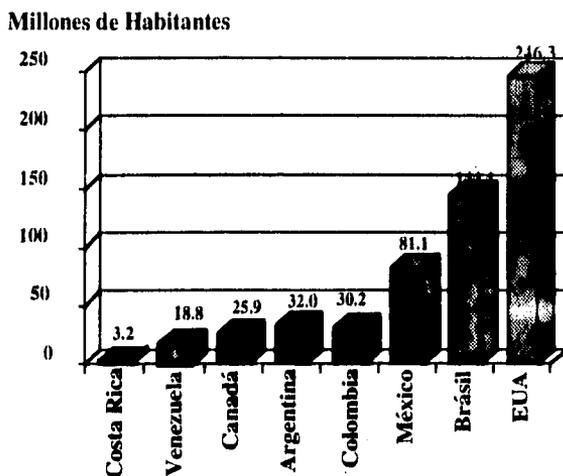


Figura 8.3.- Tamaño de la Población en Países Seleccionados (1990)

- Crecimiento poblacional e índice de matrimonios. Otro índice que permite calcular los requerimientos futuros de vivienda es el índice de crecimiento poblacional, ya que al igual que una economía, debe crear un número de empleos similar al número de personas que entran al mercado laboral. El sistema habitacional debe generar un número de viviendas por lo menos igual al número de matrimonios y a una relación con el crecimiento poblacional, ya que de lo contrario se generan los fenómenos de la vivienda informal, el hacinamiento, etc.

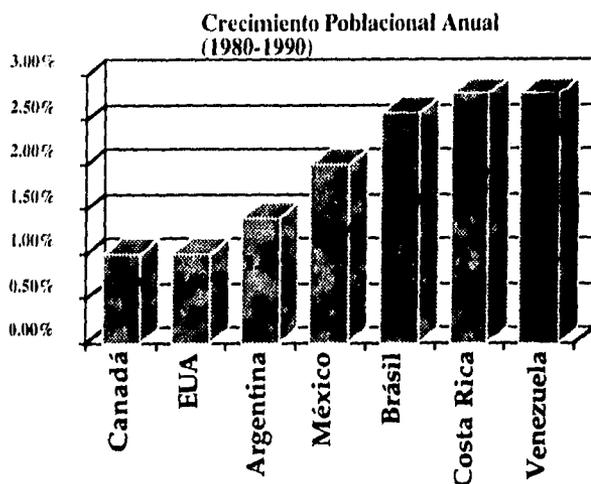


Figura 8.4.- Tasa de Crecimiento Promedio anual de Países Seleccionados (1980-1990)

- Población económicamente activa. Al igual que las medidas anteriores, la población económicamente activa refleja la demanda existente por vivienda. Este sector habitacional, conjuntamente con la distribución de ingresos y la capacidad de endeudamiento establecen la demanda efectiva; es decir, aquella demanda que puede acceder a la compra de una vivienda.

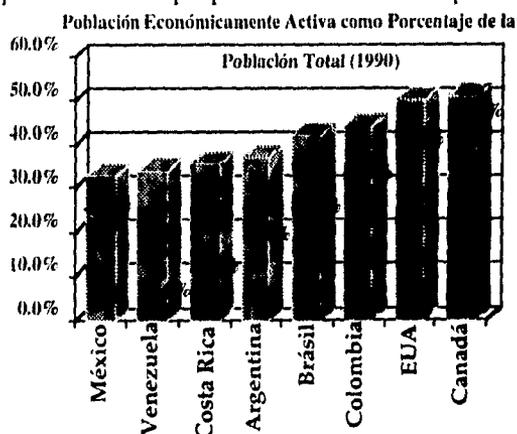


Figura 8.5.- Población Económicamente Activa respecto a la Población Total en Países Seleccionados (1990)

8.2 Breve memoria histórica del sector habitacional en México (1980-1993)

El sector habitacional de un país depende en gran medida de las condiciones macroeconómicas, al igual que de la estabilidad en el mismo. Las variables que determinan en cierta forma la capacidad de financiamiento y la accesibilidad al crédito hipotecario son principalmente:

- **Inflación.** Esta distorsión en los precios relativos de una economía provoca tasas nominales de interés mayores. Además, en la medida que existe un nivel inflacionario constante se provoca cierta incertidumbre en las decisiones de inversión (tanto productiva como financiera), lo que conlleva a plazos menores en lo que respecta tanto a horizontes de planeación, como a períodos necesarios de recuperación (*payback*).

- **Evolución del salario mínimo nominal y real.** El Nivel de salarios, así como el comportamiento de los mismos determina la demanda efectiva (familias con poder y posibilidad de compra), al igual que la accesibilidad a un crédito, debido a la relación máxima que existe de capacidad de pago (destinar entre 25% y 33% del ingreso al pago de una mensualidad).

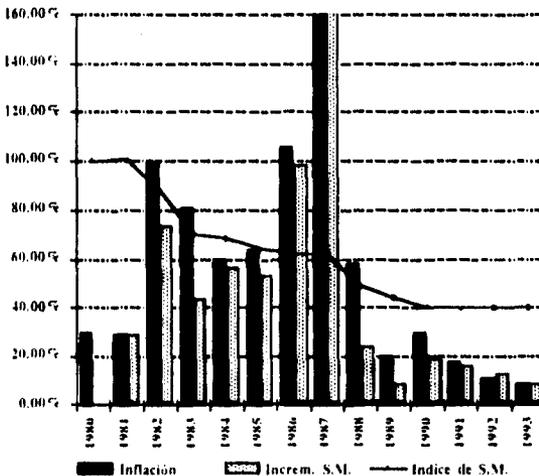


Figura 8.6- Comportamiento de la Inflación y el Salario Mínimo en México (1980-1993)

Tasas de interés nominales y reales. El costo de oportunidad del dinero o el precio por el mismo son medidos por las tasas de interés. La accesibilidad del crédito hipotecario siguiendo los modelos tradicionales (amortización en línea recta), depende del nivel de las tasas, ya que éstas determinan el monto de la cuota mensual a pagar.

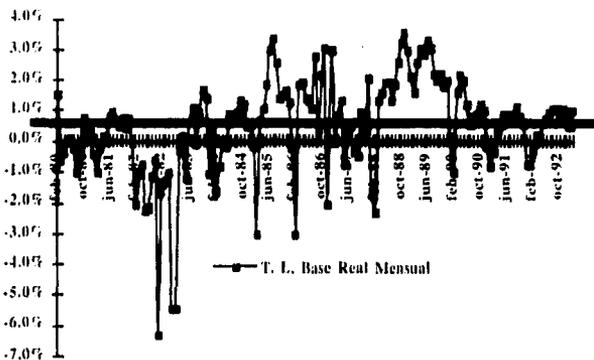


Figura 8.7.- Evolución de las tasas de interés pasivas en términos reales en México (1980-1993)

8.3 Principales productos hipotecarios históricos y su problemática

- I. Hacia la década de los setenta, las condiciones macroeconómicas relativamente estables permitieron la generación de créditos hipotecarios bajo el esquema de amortización tradicional (plazo fijo y tasa fija).

La tasa contratada fue de 14% fija anual, y el plazo de las hipotecas era a 15 años. Bajo este esquema, la institución originadora tuvo una tasa de rendimiento activa fija en términos nominales, conllevando a que en el momento en que sucedió un repunte en la inflación (y por ende en las tasas de interés de mercado pasivas, que regularmente son variables) existiera una pérdida; es decir, el banco prestaba dinero a tasas de 14% anual y las fondeaba pagando tasas de interés pasivas desde 20% hasta 180% anual.

Esta situación ocasionó que al identificar esta problemática, los programas hipotecarios se detuvieran un poco y los bancos buscaron nuevos mecanismos para poder continuar generando créditos rentables.

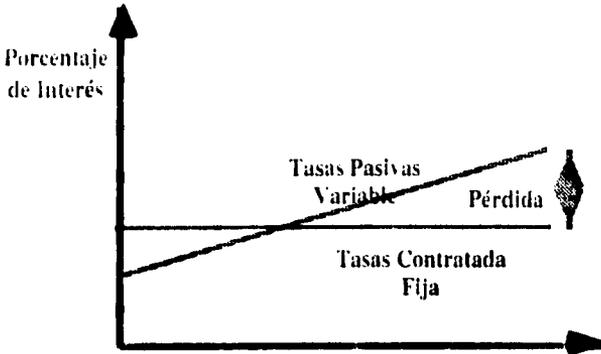


Figura 8.8.- Pérdida Financiera por incrementos de la Tasa de Interés Pasiva Variable con respecto a la contratación de Tasas Activas Fijas.

II.- Posteriormente, para no perder rentabilidad sobre los créditos, el sistema financiero decidió que si su fondeo era a tasa variable, su colocación también tendría que seguir el mismo esquema. De esa manera se empezaron a generar créditos con tasa activa variable, pero al existir un plazo fijo, este esquema de amortización contempla el pago de una parte alicuota de capital (en términos nominales) más su parte respectiva de intereses.

Esto implica que financieramente, al existir tasas de interés mayores, la cuota o mensualidad tiene un aumento sustancial que además no va ligado al ritmo de crecimiento y a la periodicidad de ajuste de los salarios. Gráficamente la situación se tornaba de la siguiente manera:

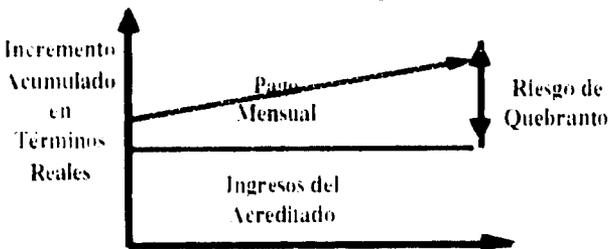


Figura 8.9.- Riesgo de quebranto debido a incrementos del pago como proporción de los ingresos de los acreditados a aumentos en la tasa de interés activa en términos reales.

En el momento en que las tasas de interés nominales aumentaron, (para no llevar a un incremento generalizado en la cuota mensual que no iba acorde con los incrementos salariales de las personas, y así generar índices de cartera vencida importantes), las instituciones financieras en México optaron por subsidiar la tasa (de lo contrario las cuotas hubiesen podido aumentar de un mes a otro en más de 80%).

De esa manera, una economía con inflaciones incrementales, y por ende con aumentos nominales en la tasa de interés, provoca que los plazos a los que se está dispuesto a prestar dinero se reduzcan y que el pago mensual requerido se incremente.

Al existir un aumento en la mensualidad requerida, se refleja en que el acreditado necesita ganar más dinero para acceder a un crédito equivalente si es otorgado en una economía estable, o en que el monto de crédito sea menor al posible bajo un ambiente estable.



Figura 8.10- Pérdida de accesibilidad para la compra de una vivienda por los efectos de ilusión monetaria de la inflación

Además, esto se refleja en una contracción del mercado objeto al que puede llegarse por medio de créditos hipotecarios tradicionales, ya que los requerimientos de ingresos son mayores debido a la disminución de plazos y al aumento de pago.

Esto contrasta con la pirámide de ingresos observada en la mayoría de los países en desarrollo, donde se tiene una base muy amplia que gana ingresos relativamente bajos.

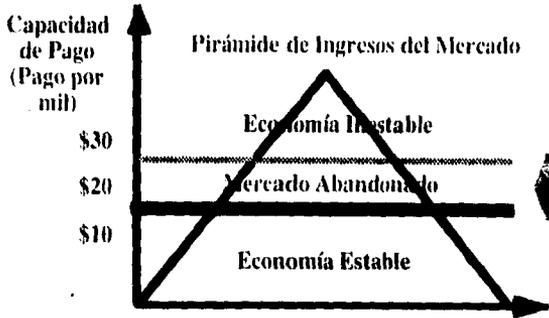


Figura 8.11.- Atención del Sistema de Financiamiento Hipotecario acorde a la capacidad de pago.

8.4 Repercusión de la problemática de inestabilidad macroeconómica

Los hechos comentados anteriormente repercutieron de manera determinante en la definición de soluciones alternativas para los problemas registrados en el sistema de financiamiento habitacional; entre las repercusiones más relevantes están:

- Pérdidas de las instituciones originadoras por el mantenimiento de las tasas activas a niveles preestablecidos fijos, mientras hubo ajustes al alza importantes en las tasas pasivas que permitían fondear estas operaciones (corto plazo y revolencia).
- Aumento de cartera vencida (y posteriormente subsidio en tasa para controlarla) al existir un desajuste entre el aumento de la cuota o mensualidad con respecto al crecimiento y periodicidad de ajuste de los salarios de los acreditados.
- Abandono y falta de penetración de mercados tradicionales debido a la disminución de la capacidad de pago y del poder adquisitivo de los distintos segmentos potenciales para tomar un crédito hipotecario.

Bajo la problemática genérica anterior, el sistema de financiamiento habitacional mexicano debía tomar importantes pasos referidos a cómo lograr continuar financiando viviendas.

Las alternativas eran muy claras:

- Continuar con un subsidio vía tasa a la vivienda.
- Buscar un nuevo esquema de financiamiento hipotecario que se adapte a la inestabilidad económica presentada en México.

La opción que se siguió en México fue el diseño de un nuevo producto financiero hipotecario que cumpliera cuatro requerimientos básicos:

- 1) Asegurar la generación de utilidades por parte de la institución financiera (tasa va
- 2) Adecuar la cuota mensual a la capacidad de pago (actual y futura) del acreditado.
- 3) Mantener o aumentar el nivel de penetración en los mercados tradicionales de cré
- 4) Flexibilidad de adaptación a los cambios sufridos en la economía.

8.5 Requerimientos de un esquema hipotecario para los principales participantes del sistema de financiamiento habitacional

Para una sana operación de un sistema de financiamiento habitacional, éste debe cumplir los requerimientos mínimos de cada uno de los principales participantes:

- Ahorrador
 - Intermediario financiero
 - Deudor.
-
- **Ahorrador.** Es clave su participación en el sistema, ya que es el que proporciona el fondeo para conceder los préstamos de largo plazo. El

ahorrador debe obtener un premio por lo que difiere de su consumo y se le debe pagar una tasa de interés de mercado que le permita recuperar la desvalorización económica de su inversión debido a la inflación.

Tasa al ahorrador = Inflación esperada + Premio por riesgo + Premio por liquidez.

Si durante un mediano plazo no se pagan tasas de mercado, y en términos reales positivos los ahorradores pierden el incentivo por ahorrar dentro del sistema financiero doméstico (provocando una fuga de capitales masiva o en su defecto un cambio en las preferencias ahorro-consumo, enfocándose hacia un mayor consumo en el presente en vez de ahorro por el costo de oportunidad implícito) no existe incentivo de ahorro.

- **Intermediario financiero.** Su función de facilitador y optimizador de las actividades de captar ahorro y colocar préstamos, lo obliga a obtener un diferencial lo bastante atractivo para llevar a cabo una operación hipotecaria. Una aproximación de sus componentes sería:

Margen neto = Tasa activa - Tasa pasiva - Costos operativos - Reservas

El margen neto teórico debe:

- Permitir canalizar más recursos a la actividad hipotecaria (debido a su rentabilidad).
 - Permitir capitalizar a los intermediarios financieros.
 - Dar continuidad a los programas de financiamiento.
 - Elevar el nivel de competencia, dada la rentabilidad de los productos hipotecarios.
- **Deudor hipotecario.** Este individuo busca la forma de poder acceder a una casa de acuerdo a su perfil socioeconómico y a su capacidad financiera actual y futura (nivel de ingresos). Para ello, el deudor busca principalmente:

- La mensualidad más baja posible (de acuerdo al plazo en que se desee liquidar el préstamo).
- Un esfuerzo similar o menor en lo que respecta al pago de su mensualidad como proporción de sus ingresos.
- Liquidación del crédito lo antes posible, teniendo como un máximo el plazo pactado.

La conjugación de los intereses de los participantes anteriores conllevó al estudio de los esquemas financieros hipotecarios de diversos países (Colombia, Brasil, Argentina, etc.), y a partir de observar la experiencia de los mismos y adecuar algunos aspectos a la realidad mexicana, se generó el diseño del sistema de financiamiento hipotecario con refinanciamiento de intereses y pagos ligados al ingreso del acreditado.

Este esquema, también conocido como doble indización, contempla dos índices de ajuste:

- **Índice financiero.** Ya que el cobro de intereses va acorde a las tasas de interés que prevalecen en el mercado (cobro de intereses de mercado según plazos).
- **Índice de pago.** Se basa en indicadores de evolución de poder de compra del salario de los acreditados, cuyo fin es el mantenimiento, en lo posible, de la proporción del ingreso que el deudor utiliza en el pago de su hipoteca. Este índice es usado para el incremento del pago periódicamente.

Este sistema de crédito hipotecario, a partir de su implementación en 1984, ha permitido aumentar el número de viviendas financiadas por la Banca; de 20,000 en 1980 a más de 325,240 en 1994.

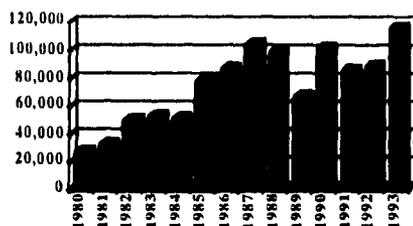


Figura 8.12- Número de viviendas financiadas por la Banca Comercial (1980-1993)

Además, el crédito hipotecario en México, debido a las necesidades por vivienda, su poca penetración relativa y la accesibilidad permitida por el producto financiero, se sitúa en el que cobra las tasas de interés más altas entre los créditos existentes en el sistema.

La tasa de interés que cobra sólo es superada por las que se cargan por tarjetas de crédito (aunque el quebranto en tarjetas de crédito es mayor a 10% y en hipotecario menor a 2% en promedio 1983-1995).

Esta situación se traduce en una mayor participación de los bancos en el sector hipotecario, al incrementar la proporción de su cartera hipotecaria respecto a la total de poco más de 10% en 1989, a más de 20% en 1993.

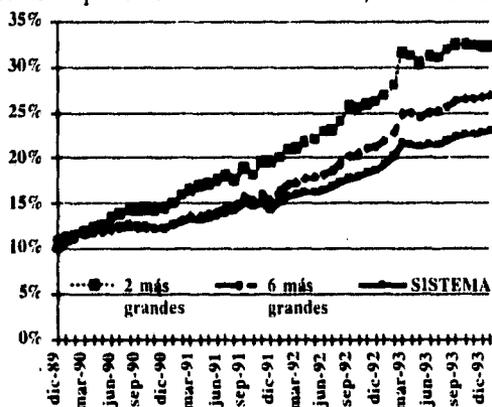


Figura 8.13- Participación de la Cartera Hipotecaria como Proporción de la Cartera Total en el Sistema Bancario Mexicano (1989-1993).

De 1984 a 1988 se implementó en México el esquema de crédito hipotecarios con refinanciamiento de intereses y pagos ligados al acreditado, siendo una etapa de aprendizaje y adecuaciones al modelo original de crédito.

Durante esta etapa las instituciones financieras operaban este tipo de créditos, principalmente hacia segmentos de mercado de interés social y con tasas relativamente subsidiadas por medio del fondeo del FOVI (Fideicomiso de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda), las cuales se lograron eliminar totalmente para 1989.

A partir de 1989 la banca comercial empezó a incrementar de manera significativa su participación en el mercado inmobiliario, atacando principalmente estratos de ingresos de clase media y usando fuentes de fondeo tradicionales, y no tanto las líneas de redescuento del FOVI (las cuales son destinadas para personas con ingresos menores a 5 salarios mínimos).

8.6 Principios básicos de operación del sistema de crédito hipotecario con refinanciamiento de intereses y pagos ligados al ingreso de los acreditados.

Este esquema implica un producto con tasa variable, plazo variable con un período máximo de recuperación del crédito y pago ajustable en una proporción de la evolución del ingreso del acreditado, que es un reflejo del crecimiento que en promedio experimentan los salarios en la economía.

En este esquema se determina un pago inicial por cada mil pesos que se obtiene de préstamo; este pago quedará fijo hasta que se determine un ajuste en base al incremento de un índice de poder adquisitivo, como puede ser el salario mínimo o la inflación.

La tasa de interés cobrada es de mercado, reflejando así el costo de captación financiera de la institución. Esta tasa, aunada a un pago inicial que por lo general no cubre los intereses nominales de la operación, ocasiona que exista un refinanciamiento de intereses; es decir, un crédito

adicional para cubrirlos. Por ejemplo, un saldo de N\$100,000 con una tasa de interés en un período de 6.0% y un pago mensual inicial de N\$25,000, implica que en el primer período el pago no se cubren los intereses y existe un refinanciamiento de N\$35,000. Esto se vuelve a aplicar a los meses siguientes hasta que el pago tenga un incremento.

Período	Saldo Nominal	Saldo Real	Interés	Pago	Refinanc.
0	\$1,000,000	\$1,000,000	\$60,000	\$25,000	\$35,000
1	\$1,035,000	\$ 985,715	\$62,100	\$25,000	\$37,100
2	\$1,072,000	\$ 972,426	\$64,326	\$25,000	\$33,346
3	\$1,111,426	\$960,092			

Tasa de Interés= 6.0% Período Inflación= 5.0% Período

Figura 8.14. Mecánica de Cálculo de un Préstamo con Refinanciamiento de Intereses.

Los incrementos en el pago van a ser periódicos, de acuerdo al incremento en los salarios o índices estipulados. Debido a la situación anterior los diferenciales entre intereses generados y pagos se van reduciendo hasta que llega el momento en que el pago es mayor a los intereses y empieza su etapa de amortización en términos nominales.

Cabe recalcar que el principio económico bajo el cual se sustenta este esquema es que la distorsión ocasionada en los precios por la inflación, eventualmente en un largo plazo, debe ser eliminada totalmente por los ajustes en aquellas variables "distorsionadas" (salarios, tasas de interés, poder adquisitivo de la cuota mensual erogada, etc.).

Así, mientras la cuota mensual del crédito cubra la tasa real y una proporción del capital (principal) real, el crédito será amortizado en términos reales a pesar de que nominalmente el saldo se incremente.

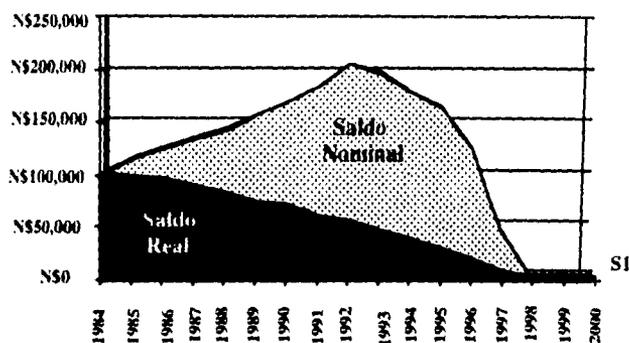


Figura 8.15- Comportamiento de un Crédito Hipotecario con Refinanciamiento en Términos Nominales y Reales

Un esquema de este tipo permite eliminar las distorsiones provocadas por la inflación, al mismo tiempo que permite que la amortización del crédito sea más equilibrada (en términos reales durante la duración del préstamo).

Por otro lado, la corrección de pérdida de valor adquisitivo del pago mensual, periódicamente permite que el pago inicial del crédito en un préstamo con refinanciamiento de intereses, sea menor al calculado en un crédito bajo un esquema de amortización tradicional, que genere el mismo nivel de rentabilidad, ya que en uno de amortización no tradicional, la desvalorización del pago es acelerada y no mantiene una relación constante.

Es decir, un cliente paga inicialmente 30% de su ingreso y termina pagando 5% del mismo, mientras que en uno con refinanciamiento de intereses, el pago como proporción de los ingresos se mantiene relativamente constante.

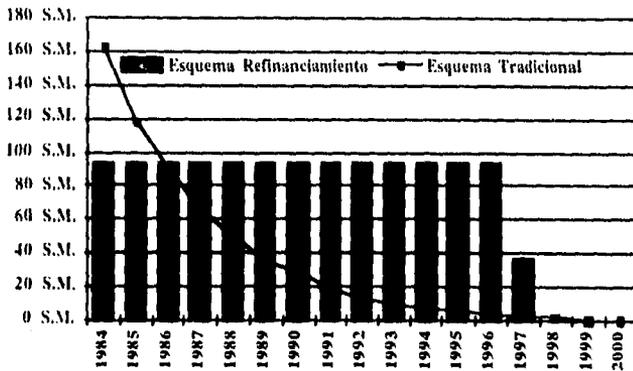


Figura 8.16- Evolución del Pago bajo un esquema con Refinanciamiento de Intereses vs. uno bajo un esquema de amortización tradicional en línea recta.

8.7 Comentarios sobre el esquema de refinanciamiento de intereses

Las características principales bajo las cuales opera este sistema son:

§ **El pago del acreditado se mantiene constante en términos de su ingreso.** El acreditado sabe que pagará por su hipoteca un porcentaje de su ingreso, independientemente de las variaciones de corto plazo en el mercado de dinero.

§ **La tasa es variable** de acuerdo al costo de captación. Al variar la tasa activa se asegura la rentabilidad del intermediario financiero y se puede competir por recursos en el mercado de dinero. La tasa activa se define como la tasa pasiva más un margen de intermediación.

§ **Tiene un plazo variable** que le permite absorber las distorsiones y rezagos entre el salario y las tasas de interés. El crédito tiene un plazo de pago máximo; sin embargo, éste se diseña para que el acreditado pueda pagar antes.

De existir un crecimiento del salario en términos reales el crédito se amortiza en un tiempo menor, y si hay una caída del salario, el crédito se paga en mayor tiempo, haciendo que el crédito se adapte a la capacidad económica del cliente y no el cliente al diseño del crédito.

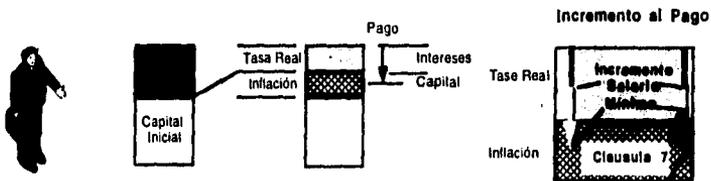
En los anexos se presenta una explicación detallada del funcionamiento del sistema y la experiencia de su utilización desde

1984 en México, que es el país donde ha sido usado de una manera masiva por más tiempo.

El crédito hipotecario con refinanciamiento de intereses y pagos ligados al ingreso elimina la ilusión monetaria en el crédito hipotecario a través del mantenimiento del poder de compra del pago mensual. El pago mensual se ajusta con el ingreso de los acreditados, lo que además de mantener el valor presente de los pagos, asegura la adecuación con los flujos mensuales que recibe el acreditado.

Así, en el caso de un crédito con refinanciamiento de intereses, el pago mensual cubre la tasa real más un complemento adicional, haciendo que mensualmente se paguen intereses y capital en términos reales, lo que permite que el crédito se amortice totalmente.

El saldo de crédito puede aumentar en términos nominales (refinanciamiento de intereses) en pesos constantes. Siempre va a disminuir al cubrir el pago la tasa real y su parte proporcional de capital en términos reales.



1. El cliente contrata un crédito por un capital inicial.
2. Al final del primer mes debe el capital inicial más intereses.
3. Los intereses son iguales a inflación del capital inicial más la tasa real.
4. El cliente hace un pago mensual
5. Mientras el pago sea superior a la tasa real paga capital.
6. Cada vez que se incrementa el salario mínimo el pago se incrementa proporcionalmente manteniendo el poder de compra del pago.
7. Si no hay un incremento de Salario Mínimo o este hace que el pago no alcance a cubrir la tasa real más una parte de capital, la Clausula 7 del contrato permite aumentar el pago cada 6 meses.
8. Al amortizar una proporción real del crédito cada mes el saldo real decrece y se paga el crédito.

Figura 8.17- Breve explicación del funcionamiento del esquema de refinanciamiento
Para adecuarse a las variaciones y desajustes de corto plazo en las variables macroeconómicas, e indicadores elegidos en el diseño del producto, y a la posible pérdida del poder adquisitivo del salario de los acreditados, se construye un sistema donde el plazo del crédito es variable.

El tiempo actúa como un amortiguador de las mismas, y aunque el crédito tiene un plazo máximo, éste se diseña para que se liquide en un plazo menor.

Así, si el salario disminuye en términos reales o tarda en ajustarse. El plazo de crédito aumenta de manera automática, pero si el salario aumenta en términos reales o la tasa de interés baja, el crédito se paga en un menor plazo.

8.8 Razonamiento matemático del esquema con refinanciamiento

Las principales fórmulas que se usan para el cálculo de los diferentes elementos de este esquema, son muy parecidas a la determinación mensual de cada elemento bajo cualquier otro producto de crédito, con excepción del índice de ajuste en el pago.

De esa manera las principales fórmulas y sus razonamientos serían los siguientes:

Intereses (t) = Saldo (t) * (Tasa Int (t)); en este caso la tasa de interés corresponde a la propia del período "t"; es decir, que el monto de intereses al ser calculados mensualmente son determinados por la tasa de interés anual convertida a períodos mensuales.

Saldo (t) = Saldo (t-1) + Intereses (t) - Pago (t).

En la fórmula anterior el saldo insoluto disminuye o aumenta según los niveles de intereses, respecto al pago mensual. De esa forma:

Si **Intereses (t) > Pago (t)**, se dice que hay refinanciamiento de intereses.

Si **Intereses (t) = Pago (t)**, se dice que se llegó al tope de refinanciamiento, y es el punto de inflexión a partir del cual el crédito puede presentar amortización en términos nominales (aunque de hecho para el correcto funcionamiento de este esquema, siempre debe haber amortización en términos reales).

En lo que respecta al cálculo de los pagos se debe hacer:

Pago Inicial = (Tasa Real (Esp) * Préstamo Inicial + Préstamo Inicial / (Plazo en meses)) * (1 + Factor de ajuste por volatilidad macroeconómica)

La composición de la forma en que se determina el pago inicial puede ser analizada considerando los siguientes factores:

- Que el pago del crédito cubra la tasa real; (Tasa Real (Esp) * Préstamo Inicial).
- Que el pago amortice la parte proporcional de capital para que se amortice en el plazo deseado.
- Que el pago tenga previsto un factor de ajuste por volatilidad macroeconómica (desvalorización del pago por efectos de la periodicidad de ajuste y expectativas de riesgos macroeconómicos).

En lo que respecta a la tasa real, se supone el promedio esperado para la misma. El factor de ajuste por volatilidad macroeconómica depende propiamente de las expectativas de cada una de las instituciones financieras y del perfil de riesgo que pretenden tomar.

Mientras más pequeño sea ese factor de ajuste, más riesgo de que el crédito llegue al plazo máximo establecido, o se necesiten incrementos más frecuentes o fuertes en el pago durante la revisión de ajuste; esto amplía accesibilidad, pero al mismo tiempo aumenta el riesgo.

En lo que respecta al cálculo de los pagos subsiguientes, se encuentra que:

Pago Ajust (t) = Pago (t-1) * (1 + Índice de Ajust (t-1)); es decir, que el pago ajustado es igual al pago anterior multiplicado por el índice de ajuste periódico (semestral, de acuerdo al crecimiento de los salarios, etc.).

Por otro lado, se necesita que el crédito reciba un monitoreo tal, que permita identificar que en ningún momento exista refinanciamiento en términos reales, ya que esta situación afecta adversamente la relación valor

del préstamo contra valor de la garantía, al mismo tiempo que provoca que los plazos de amortización del crédito sean mayores, o en su defecto, los incrementos en los pagos sean mayores a los determinados comúnmente por los índices de ajuste.

Así se pretende que el pago mínimo mensual del acreditado cumpla por lo menos con el cálculo de la siguiente fórmula:

Pago Mínimo (t) = Tasa Real (t) * Préstamo Inicial Ajustado (t); es decir, que siempre exista amortización en términos reales, o que por lo menos el saldo insoluto en términos reales se mantenga constante (no crezca).

8.9 Caso histórico del esquema en México

Para poder observar el comportamiento de un crédito hipotecario con refinanciamiento de intereses puede hacerse la conceptualización teórica y matemática; pero para considerar todos los efectos posibles en el mismo, es más ilustrativo analizar el caso histórico de lo sucedido en un país bajo un ambiente macroeconómico inestable.

Nuevamente, como punto de referencia es importante recordar las condiciones macroeconómicas de México (1980-1994), donde la inflación tuvo movimientos erráticos que la situaron desde 9.0% hasta 157.0% anual, caídas en poder adquisitivo del salario mínimo de más de 40%, y tasas de interés pasivas reales superiores a 20%.

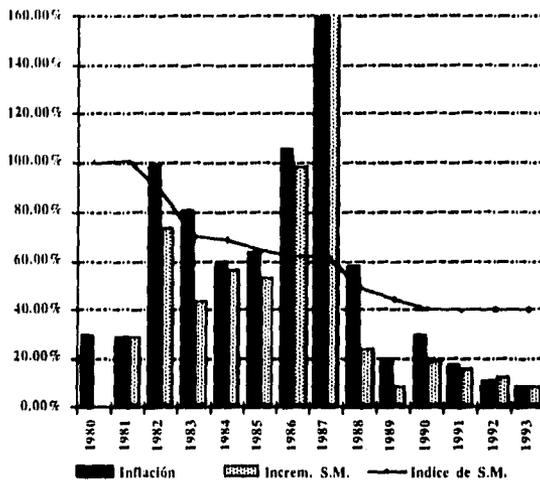


Figura 8.18- Comportamiento de la Inflación y del Poder Adquisitivo del Salario Mínimo en México (1980-1993).

Bajo la realidad macroeconómica expuesta anteriormente, se empezaron a generar los primeros créditos hipotecarios con refinanciamiento de intereses y pagos ligados al acreditado (marzo 1984), bajo el mismo principio financiero básico (refinanciamiento en términos nominales, pero con amortización en términos reales), pero con diferentes condiciones, según el tipo de segmento de mercado objeto.

Los créditos hipotecarios fueron de 2 tipos:

- **Interés social.** Eran créditos dirigidos a familias con ingresos menores a 5 S.M.; estos fueron fondeados por líneas de redescuento de FOVI (Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda), y las condiciones financieras básicas estipulaban un plazo de amortización máximo de 20 años, una tasa de interés activa equivalente a un porcentaje del costo de captación promedio (CPP) de la Banca (posteriormente se aplicó como tasa la totalidad del CPP).

- **Vivienda media.** El primer banco en aplicar este sistema crediticio de libre asignación de recursos fue Banamex, ya que el fondeo era por medio de captación de mercado con su costo respectivo. Estos créditos fueron

colocados a una tasa de interés equivalente al costo de fondeo de la institución financiera más 4 puntos y con un plazo máximo de amortización de 15 años.

8.10 Caso histórico en México 1984

Tomando los datos de la evolución de un crédito hipotecario firmado en julio de 1984 (P.H. 322085-5), se graficó tanto el comportamiento del saldo y del pago (tanto en términos nominales como en términos reales; es decir, sin el efecto de la inflación).

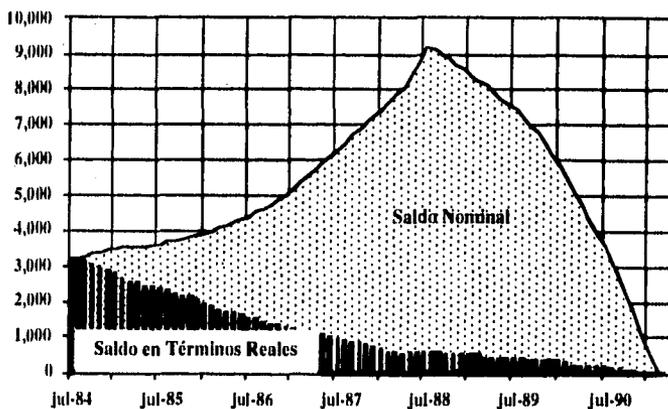


Figura 8.19- Comportamiento de los saldos nominal y real de un crédito hipotecario de Vivienda Media con Refinanciamiento de Intereses otorgado en Julio 84 (P.H. 322085-5).

Como se observa en la gráfica anterior, el saldo original del crédito fue de N\$3,000 y tuvo un refinanciamiento máximo de 200% en términos nominales (N\$9,000); aunque en términos reales (sin el efecto de la inflación), el saldo jamás aumentó. Incluso en el momento en que llegó al máximo refinanciamiento de 200%, el crédito ya se había amortizado en casi 70% en términos reales.

Se observa que este crédito se fue pagando en términos reales, desde el mismo momento en que fue contratado; y a pesar de haber sido contratado para amortizarse en un plazo máximo de 15 años, el crédito se liquidó en menos de 7 años (casi en la mitad del tiempo en que fue diseñado).

La evolución de la cuota o pago mensual debe ir en relación con algún índice de poder adquisitivo (salario mínimo, inflación, etc.). En el crédito firmado en 1984 se observa que la cuota va aumentando de una forma escalonada en relación a los aumentos en el salario mínimo, y a pesar de que sufre incrementos en términos nominales; en términos reales el monto de dinero usado para el pago de la hipoteca no sólo no aumenta, sino que incluso disminuye.

En el caso de esta hipoteca, los aumentos al pago eran realizados con base a 70% del aumento del salario mínimo, lo que permitía que a pesar de que el poder de compra del pago se seguía desvalorizando en el tiempo, esta desvalorización no fuera tan brusca; aun así, posteriormente el pago se indizó a 100% del aumento del salario o del incremento en el Índice Nacional de Precios al Consumidor.

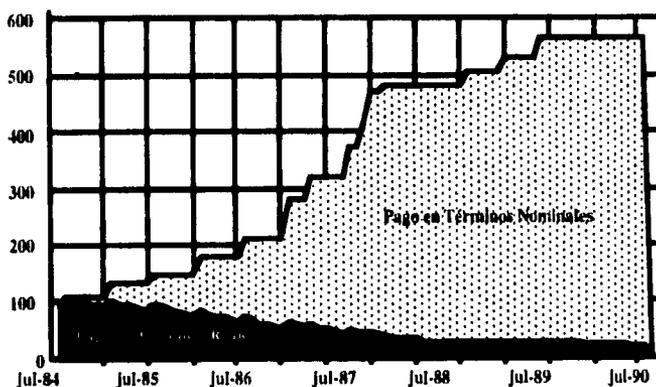


Figura 8.20- Comportamiento del Pago Hipotecario Mensual en Términos Nominales y Reales de un Crédito Hipotecario con Refinanciamiento de Intereses (Julio 1984).

8.11 Caso histórico en México 1988

De la misma manera que en el crédito del caso anterior, se efectúa el análisis de otro crédito firmado en noviembre de 1988 (P.H. 319216-9). Este crédito fue firmado bajo un entorno macroeconómico incierto, en la medida en que México acababa de cambiar de presidente y se instauraba un plan de modificaciones estructurales en la economía (Pacto de Solidaridad

Económica), cuyo fin principal era el abatimiento de la inflación (que en 1987 fue de 157.0%) a ritmos de crecimiento de un dígito.

Bajo esa perspectiva, y con un nivel de tasas reales mayores a 20.0% anual, se otorgó esta generación de créditos que hasta diciembre de 1994 se había comportado de la siguiente forma:

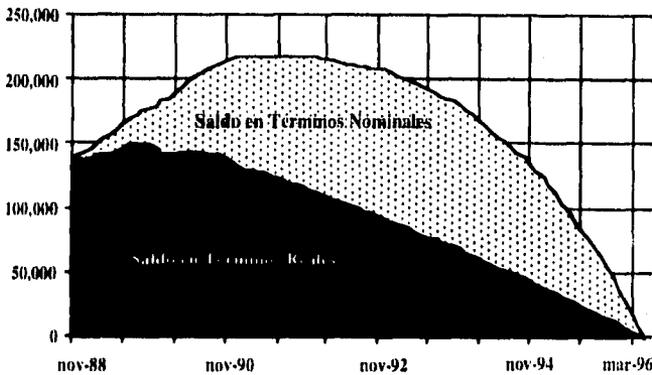


Figura 8.21- Comportamiento de los saldos nominal y real de un crédito hipotecario de Vivienda Media con Refinanciamiento de Intereses otorgado en Nov. 88

En la gráfica anterior se observa cómo entre 1991 y 1992 el crédito llega al máximo refinanciamiento en términos nominales, siendo éste por casi 60% equivalente a N\$80,000. Sin embargo, en ese punto de saldo máximo en términos nominales, casi una cuarta parte del crédito había sido liquidada en términos reales (quitándole la ilusión monetaria de la inflación).

Este crédito fue diseñado para amortizarse en un plazo máximo de 15 años, aunque la experiencia histórica muestra cómo para el quinto año de operación del mismo (1994), el acreditado tan sólo debe una tercera parte en términos reales con respecto al crédito original; situación que le permitirá amortizarlo en un plazo total de entre 9 y 12 años, dependiendo de las condiciones macroeconómicas.

En lo que respecta al pago, este crédito fue diseñado para que el incremento en el pago correspondiese a 100% del incremento que sucediese

en el salario mínimo, permitiendo que el valor adquisitivo del pago no se erosionara de una manera muy importante, y por ende se dé una amortización más equilibrada del crédito.

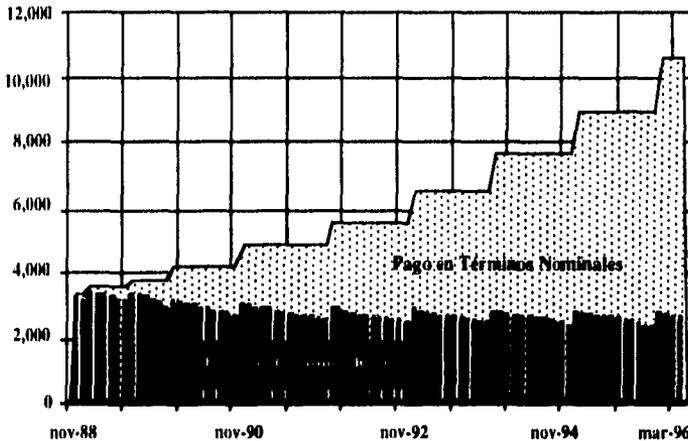


Figura 8.22. Comportamiento del Pago Hipotecario Mensual en Términos Nominales y Reales de un Crédito Hipotecario con Refinanciamiento de Intereses (Nov 1988).

8.12 Otros aspectos relevantes del modelo de refinanciamiento de intereses y pagos ligados al ingreso del acreditado

Cualquier esquema de crédito, sin importar su complejidad o diseño financiero, debe tener no sólo una justificación de mercado, sino el apoyo de una infraestructura operativa y de recursos humanos que aseguren su buen funcionamiento.

Antes de la introducción e implementación de cualquier nuevo producto financiero, deben llevarse a cabo diversos estudios de factibilidad sobre los esquemas que aseguren en lo posible la mejor forma de introducción.

Además se deben analizar y cuantificar los riesgos implícitos de las líneas de crédito, en lo que respecta a garantías, fuentes de repago, características básicas del producto (tasas, plazos, pagos, etc.), para lograr determinar oportunidades de negocio, así como participación de la institución financiera en las mismas, acordes a una planeación estratégica global.

Para finalizar, cualquier nuevo producto financiero, antes de ser introducido de una manera masiva al mercado, debe ser cuidadosamente analizado teóricamente, y en la medida de lo posible, experimentar con todas las variables que lo afecten para anticipar la mayoría de los problemas bajo los cuales se podría enfrentar el producto y definir las soluciones más viables a los mismos, sin la presión de tener que hacer esas consideraciones bajo la marcha del proyecto, una vez ya implementado.

8.13 Sensibilidad del esquema de refinanciamiento de intereses

El esquema de crédito hipotecario con refinanciamiento de intereses se ve influenciado por la evolución y comportamiento de algunas variables económicas y financieras, dependiendo del diseño básico del producto financiero.

De esa manera, el diseño del producto debe ser determinado acorde con las premisas de planeación básica de la institución financiera, así como con los requerimientos de rentabilidad, plazos de amortización, y riesgo implícito y explícito a que el intermediario financiero está dispuesto a tomar.

Las principales características de diseño del producto deben ser analizadas y evaluados cuidadosamente, ya que la interdependencia y la acción conjunta de estas características determina el comportamiento de un crédito bajo el esquema de refinanciamiento de intereses. Algunos de los principales elementos de diseño del producto que tienen que ser considerados son:

- Determinación del pago inicial
- Índice y periodicidad de ajuste al pago
- Comportamiento de la tasa real
- Evolución del salario y su ajuste.

8.14 Determinación del pago inicial

Al ser el esquema de crédito hipotecario con refinanciamiento de intereses, un producto con un pago variable ajustado a la capacidad de ingreso de los acreditados (en valor presente), es de suma importancia para analizar los

requerimientos de periodicidad de ajuste al pago, así como el crecimiento necesario en términos nominales (y en reales en su caso) del mismo.

El pago inicial (conjuntamente con las otras variables interdependientes) influye en:

- Plazo. Un crédito hipotecario con refinanciamiento de intereses tiene un plazo variable de amortización dentro de un rango dado, pero siempre estableciendo un plazo máximo para ser liquidado. El plazo del crédito esperado de amortización va ligado al pago inicial y al ajuste del mismo (sobre todo dependiendo de la evolución en términos reales o del poder adquisitivo del pago). Los efectos del pago inicial en el plazo, si suponemos que lo demás permanece constante, son:

Con menor pago inicial, el plazo de amortización se extiende; de la misma manera aumenta la accesibilidad y el riesgo de llegar al plazo máximo del crédito, sin que éste haya sido amortizado en su totalidad, o de incrementar la cuota mensual por arriba de la capacidad de pago del acreditado.

- Con mayor pago inicial el plazo de amortización se reduce; de la misma manera disminuye la accesibilidad y el riesgo de llegar al plazo máximo del crédito sin que éste haya sido amortizado en su totalidad, o de presionar el incremento de la cuota mensual por arriba de la capacidad de pago del acreditado.

- Riesgo. Existen algunos tipo de riesgo que pueden ser presionados si las características del producto financiero no son diseñados conscientemente, con implicaciones financieras, operativas, legales, etc.

Los riesgos implícitos en la determinación del pago se reflejan en 2 situaciones principalmente:

- Que no se amortice totalmente el crédito en el plazo máximo, debido a que el pago inicial tiene que cubrir por lo menos los intereses generados por la tasa real, y su parte proporcional de capital ajustado para ser liquidado en el plazo preestablecido; de lo contrario, el saldo en términos reales no disminuye con la rapidez deseada (o incluso aumenta), provocando que exista un saldo insoluto al llegar al plazo máximo del crédito. Un pago inicial muy bajo aumenta este riesgo.
- Aumento de la cuota mensual por arriba de la capacidad de pago del acreditado para que éste permita la amortización del crédito en el plazo máximo establecido, debido a que con un pago inicial muy bajo se puede necesitar un incremento del pago en términos reales, obligando a que el acreditado destine una proporción de sus ingresos mayor que la presupuesta, presionando al deudor hacia una crisis de flujo y muy posiblemente orillándolo hacia cartera morosa.
- Accesibilidad. Un pago inicial bajo permite darle acceso a crédito a un mayor número de personas, ya que dentro de una pirámide de ingresos se logran atender segmentos menores a los tradicionalmente atendidos, debido al producto financiero de pago ajustable al ingreso del acreditado; de igual manera, automáticamente se incrementa el plazo y el riesgo de cartera vencida o quebranto por plazo o imposibilidad de pago (si suponemos que lo demás permanece constante).

Dados los recursos limitados con los que cuenta cada institución financiera respecto a las necesidades de financiamiento de vivienda, una accesibilidad muy pronunciada inicialmente provoca una atracción de mayor número de clientes potenciales, los cuales de no ser atendidos, tendrán una percepción de mal servicio de la institución. La estrategia de accesibilidad debe ir de

acuerdo no sólo al tamaño de la institución, sino a la capacidad de respuesta hacia los nuevos acreditados, tanto en lo que respecta a recursos prestables disponibles y a rapidez en el otorgamiento de los créditos (colas de espera).

8.15 Índice y periodicidad de ajuste al pago

El esquema con refinanciamiento de intereses tiene un pago variable, el cual está correlacionado a índices específicos que determinan de una manera fácil y estándar, para los créditos con ciertas características, tanto el monto del incremento como la periodicidad de ajuste en el mismo.

Para evitar en la medida de lo posible la incapacidad de pago por aumentos extraordinarios del pago con respecto a la capacidad de pago del acreditado, los índices de ajuste seleccionados tendrán que reflejar lo más cercano posible el poder adquisitivo y la evolución del ingreso de los acreditados; de lo contrario, se podría presentar una crisis global de imposibilidad de pago y la formación de club de deudores o de remates generalizados de casas, lo cual no sólo es muy costosos en términos económicos, sino de presencia e imagen.

Al reflejar el índice de ajuste, el tamaño del incremento en el pago con respecto a la variable de poder adquisitivo, su buena determinación, acorde a la realidad económica, histórica y proyectada en el país es vital. El índice y la proporción de ajuste al pago respecto al ingreso del acreditado, llevan a la evolución deseada y esperada del pago en términos reales respecto a las cuotas mensuales iniciales. De esa manera, el aumento proporcional del pago basado en el índice se refleja de la siguiente forma:

- Un ajuste proporcional del pago menor a la evolución del poder adquisitivo en términos nominales y reales conlleva a que la cuota mensual como proporción del ingreso del acreditado disminuya en el tiempo (p.e. en el período 1 dedicaba 30% de su ingreso al pago de su hipoteca, y en el período 8 solamente 20%), pero al mismo tiempo este hecho determina, o que el pago inicial sea mayor para que la

pérdida de valor adquisitivo sea menor (menor accesibilidad), o provoca que el plazo variable del crédito para la amortización total del crédito se alargue (mayor riesgo de plazo y quebranto).

- Un ajuste proporcional mayor a la evolución del poder adquisitivo nominal y real de los acreditados, provocaría que la proporción del ingreso destinada por el acreditado para el pago del préstamo se incrementa en el tiempo, llevando en cierto momento (dependiendo de los aumentos) a la imposibilidad de pago del acreditado; p.e. si un cliente destinaba 30% de su salario en el período 1 para el pago de su hipoteca, y en el período 10%, tiene que destinar 45% de su ingreso para el pago de la misma. Existe una alta probabilidad de cartera morosa e incluso quebranto. También cabe comentar que esta estrategia permite una mayor accesibilidad al acreditado al requerir cuotas iniciales menores.

Como se aprecia en las situaciones antes descritas, el índice de ajuste es la variable "inteligente" que permite el buen funcionamiento del crédito con refinanciamiento de intereses, ya que repercute al determinar el monto del refinanciamiento y su período de uso, y por ende también el plazo de amortización final.

De la misma manera, la periodicidad de ajuste es básica para que el poder adquisitivo del pago no disminuya dramáticamente y permita el correcto funcionamiento del esquema; por ejemplo, en ajustes semestrales al pago, el poder adquisitivo acumulado de los pagos antes de un ajuste no es el mismo cuando se experimentan inflaciones de 10% anual, a cuando se observan inflaciones de 50% anual.

8.16 Comportamiento de la tasa real

La evolución y el comportamiento de las tasas de interés pasivas y activas, principalmente en términos reales, deben tomarse muy en cuenta en el momento de diseñar los parámetros básicos de la hipoteca.

La tasa real elimina la distorsión de la inflación y permite comparar, bajo estándares similares, el premio que por ahorrar se le paga a un depositante

y el costo "verdadero" del dinero para el tomador del crédito, al eliminar la ilusión monetaria de la inflación.

Según el teorema de Fischer, se establece que la tasa real es equivalente a la siguiente relación:

$$\text{Tasa Real} = ((1 + \text{Tasa Nominal}) / (1 + \text{Inflación})) - 1$$

Como se aprecia en la relación anterior, se elimina el efecto de la inflación y la tasa real nos permite determinar si se tuvo un rendimiento que cubrió por lo menos la inflación, y en su caso, su monto.

Es importante el comportamiento histórico de estas tasas, ya que para que el esquema de crédito hipotecario con refinanciamiento de intereses no se salga de control, el pago inicial y los subsecuentes del acreditado deben cubrir por lo menos la tasa activa real; de lo contrario, el saldo del crédito en términos reales puede crecer de manera desproporcionada, e incluso no llegar a pagarse.

Esto se debe a que la premisa básica de funcionamiento del esquema de refinanciamiento supone que el pago mensual del acreditado cubre no sólo la tasa activa real de interés, sino también una parte proporcional del capital ajustado a la pérdida de valor adquisitivo que le permita liquidar la totalidad de crédito en el plazo establecido.

Por otro lado, las tasas reales de interés determinan la estructura de amortización real de un crédito, ya que al ser un esquema de plazo variable y cuota ajustable al ingreso, el plazo del crédito se va a alargar automáticamente en la medida de un incremento de las tasas reales de interés, o el crédito se liquidará más rápido si las tasas de interés reales disminuyen (si lo demás permanece constante).

De esa manera, la evolución y volatilidad de las tasas tienen que ser monitoreadas continuamente para que el crédito pueda ser pagado en el plazo estipulado, sin cambios importantes en las otras variables de control (ajuste al pago, periodicidad, etc.).

8.17 Evolución del salario y su ajuste

Como se ha mencionado, el índice de ajuste al pago debe reflejar de alguna manera u otra la evolución del poder adquisitivo de los acreditados; pero debido a los ciclos económicos, los ingresos disponibles de las personas individualmente pueden cambiar en el tiempo.

Debido a la imposibilidad operativa y al costo de darle un seguimiento y ajuste particular al ingreso de cada acreditado, debe usarse un índice de salario que exprese en su conjunto el comportamiento global de las personas con cierto perfil común. De esa manera tiene que analizarse y usarse un índice de ajuste acorde al segmento de mercado hacia el que va dirigido el crédito.

De igual forma la determinación del índice de ajuste tiene que ir ligado en la medida de lo posible a la evolución del ingreso medible, y en su caso, al logrado en el sector informal a través de medios de muestreo y probabilísticos.

El análisis del comportamiento global del salario y su periodicidad de ajuste permiten diseñar dentro del producto de crédito hipotecario con refinanciamiento de intereses, las características básicas acordes a la realidad del país del que se trata; por ejemplo, podría ser contraproducente realizar el ajuste del pago de una manera trimestral, mientras que los ingresos de los acreditados en promedio se ajustan anualmente o semestralmente.

8.18 Aspectos básicos del esquema con refinanciamiento de intereses

Para la implementación y el buen funcionamiento de cualquier producto crediticio existen factores críticos de éxito que deben ser analizados y estudiados para poder diseñar la mejor forma de introducción de sistemas adecuados para el otorgamiento masivo de este tipo de créditos.

Algunos de los aspectos más importantes a tomar en cuenta son:

- Aspectos operativos.
- Aspectos legales.
- Aspectos mercadológicos.
- Recursos humanos.

8.19 Aspectos operativos

Para lograr una correcta implementación y un buen funcionamiento del esquema con refinanciamiento de intereses, se necesita el desarrollo de sistemas que consideren las variables operativas más importantes dentro de un esquema hipotecario, permitiendo de esa manera cubrir necesidades básicas del sistema que permitan optimizar el proceso hipotecario.

Estos sistemas deben permitir la emisión de información gerencial básica y oportuna para la toma de decisiones en lo que respecta a:

- Control. Para lograr una cartera de crédito sana y que cubra con estándares de calidad adecuados que aseguren su rentabilidad, deben establecerse sistemas de control que permitan analizar cuestiones operativas de la cartera; por ejemplo, manejo de cartera vencida, análisis de la cartera vencida sin confundirla con refinanciamiento, y manejo de la cartera en cobranza judicial, mensualidades no pagadas, historial de crédito, etc.
- El monitoreo y seguimiento. El crédito hipotecario, al ser de largo plazo, debe tener sistemas que permitan darle servicio y seguimiento durante más de 10 años, por lo que la adecuación de sistemas de cómputo acordes al tipo y esquema de sus variantes operativas principales es muy importante.

8.20 Aspectos legales

Para la implementación de cualquier producto financiero innovador dentro del marco de un sistema financiero, debe hacerse un cuidadoso análisis de las consideraciones legales que regulan al mismo para crear un esquema que no contravenga con las mismas.

Algunos de los principales aspectos legales que deben ser analizados son:

- Establecimiento de la figura legal y contractual de acuerdo a las características del esquema financiero de crédito con refinanciamiento de intereses, para determinar si la mejor forma de operación es por medio de fideicomisos abiertos, cerrados, líneas de crédito tradicionales, líneas de crédito revolventes, etc.
- Gestión y determinación conjunta con el registro público de la propiedad de la forma jurídica de los contratos, para poder ser registrados en el mismo, la cual implica la redacción jurídica que ampare el acto contractual celebrado, asegurando el cumplimiento de todos los aspectos contenidos en el código de comercio y mercantil, así como dentro de la legislación bancaria y financiera existente.

Variables como son plazos, tasas de interés variables y antecedentes de jurisprudencia de la Sala 4ta tienen que ser muy cuidados para determinar el verdadero riesgo implícito y explícito en los que se incurre.

- Seguridad jurídica sobre el pago, tanto del crédito original (inicial) y del adicional (refinanciamiento) en lo que respecta al monto hipotecado por medio de adecuaciones a las cláusulas contractuales que se refieren al valor del bien hipotecado, de acuerdo a la evolución y crecimiento inicial del saldo del crédito.

8.21 Aspectos mercadológicos

Parte vital para el éxito de un programa de crédito tan sofisticado como lo es el esquema de refinanciamiento de intereses, es la creación de formas de mercadeo y venta del producto hipotecario, especializadas para lograr la aceptación generalizada en el sistema de financiamiento hipotecario, pero particularmente en los mercados de demandantes por vivienda.

El programa de introducción y comercialización del producto hipotecario con refinanciamiento de intereses debe ser adicional y complementario a

los existentes actualmente, y debe lograr principalmente los siguientes objetivos:

- Mostrar claramente que el pago mensual del crédito será ajustado en el tiempo de acuerdo a una periodicidad establecida, tratando de que estos incrementos vayan aumentando a un ritmo similar al de los salarios en general.
- Debe hacerse una extensa campaña de educación o convencimiento para mostrar que la razón de existencia de este esquema financiero se debe a la necesidad de eliminar la distorsión provocada por la ilusión monetaria que la inflación refleja en el tiempo, especialmente para créditos de largo plazo. Al aceptar esos considerandos, se observa la posibilidad de financiar vivienda con mayor calidad o permitir al mismo tiempo mayor accesibilidad.
- La publicidad debe mostrar cómo a pesar de que el saldo insoluto es mayor, éste como proporción del valor de la casa es menor.
- Además, debe mostrar que la vivienda financiada no es una beneficencia social (subsidio), sino como un crédito, el cual debe ser cubierto con sus respectivos intereses al ser un proceso económico.

8.22 Recursos humanos

En lo que se refiere al área de recursos humanos es muy importante el entrenamiento y preparación completa en los aspectos básicos del esquema crediticio de refinanciamiento de intereses y pagos ligados al ingreso del acreditado.

Esta capacitación y entrenamiento sobre las cuestiones más importantes del esquema deberá ser dirigida a todo el personal aunque de acuerdo a la posición que ocupa dentro de la organización el énfasis hacia diferentes áreas será diferente.

Esta capacitación y entrenamiento tendrá que ser dirigida principalmente a las siguientes áreas, dado su involucramiento en la operación:

Área gerencial. El énfasis será sobre cuestionamientos estratégicos que permitan la realización y diseño del producto dentro de un marco global de la planeación de la institución financiera, así como para permitir el planteamiento y seguimiento de planes de acción acordes con la situación actual y esperada de la misma.

Área financiera. Al ser la tesorería, el departamento que permite el fondeo de las operaciones hipotecarias y a la vez el encargado del repago de los pasivos contratados para su labor de intermediación financiera, ésta área debe entender a la perfección el funcionamiento del flujo de efectivo en estas operaciones.

Esto se debe a que si bien la hipoteca de doble indización por un lado asegura colocación inmediata de recursos a través del refinanciamiento, el flujo de efectivo para hacer frente a los gastos operativos y al pago de intereses de los ahorristas (si éstos deciden sacar su dinero) puede ser menor al generado por esquemas tradicionales, lo que repercute de diferentes formas en el manejo de la tesorería dependiendo de su estructura de activos y pasivos.

Área de promoción. Cualquier vendedor, para poder comercializar un producto, debe entenderlo y estar consciente de sus ventajas y limitaciones; de esa forma el área de promoción hipotecaria de una institución financiera debe poder resolver cualquier cuestionamiento de un cliente sobre el producto, comparar sus ventajas o desventajas relativas al tipo de crédito que necesita el cliente. Un cuidadoso entrenamiento a esta área es necesario desde el momento que ellos son el punto de

contacto con el cliente, que es a final de cuentas el que permite que una institución financiera continúe sus labores de intermediación financiera.

Área de contratación. El aspecto más importante, desde el punto de vista jurídico en lo que respecta a este esquema, es el diseño de toda una conceptualización jurídica global del producto que permita determinar un contrato de crédito hipotecario, lo suficientemente flexible para que integre los diferentes aspectos del crédito que garanticen la viabilidad legal de un producto de crédito masivo como éste, sin contravenir las regulaciones existentes.

De esa manera, entender los conceptos básicos y algunos tópicos específicos del crédito con refinanciamiento, permitirá el lanzamiento del producto desde una plataforma legal bastante robusta, pero a la vez un entrenamiento continuo permitirá el mejoramiento de la misma, según la experiencia acumulada.

Área de sistemas. El área de sistemas, al estar encargada del desarrollo de formas de control, seguimiento y contabilización de cualquier línea de crédito, debe ser entrenada y capacitada sobre el sistema de refinanciamiento de intereses y pagos ligados al ingreso del acreditado, de tal forma que no sólo pueda diseñar e implementar los sistemas necesarios de una manera eficiente, sino que también les permita proporcionar una flexibilidad en lo que respecta a redefiniciones de producto, características operativas y financieras, etc.

Es decir; lograr implementar todo un sistema de crédito hipotecario lo suficientemente independiente

de las líneas crediticias diferentes a las hipotecarias, para tener rápidas adecuaciones a los productos ofrecidos, para que permitan satisfacer de una mejor manera al mercado, pero al mismo tiempo ligado a los demás sistemas de la institución para lograr economías de escala y la posibilidad de venta cruzada de productos.

8.23 Conclusiones y recomendaciones

Cada día en las economías latinoamericanas se percibe la generación de vivienda como un proceso económico, rentable y capitalizador orientado hacia enfoques de mercado.

Por lo anterior, las oportunidades de negocio en el mercado de financiamiento hipotecario pueden ser muy interesantes en la medida en que se logre definir no sólo una posición del papel y participación de los integrantes del sistema de financiamiento hipotecario en su conjunto y también de la política general del gobierno en lo que respecta a su rol de entidad facilitadora dentro de todos los sectores de la economía, debido a situaciones como:

- Poca penetración de mercado en el sistema de financiamiento habitacional total (particularmente en vivienda usada, remodelación de vivienda y créditos de liquidez con garantía hipotecaria).
- Posibilidad de generar un mayor número de créditos que permitan, por un lado, lograr una disminución del déficit de vivienda presionando a la eficiencia del sistema y al mejoramiento de la calidad del parque habitacional, y por otro lado, logrando tener economías de escala que permitan optimizar el uso de la infraestructura actual y de esa manera ser más eficientes y rentables.
- Posibilidad de atraer capitales o fondeo de largo plazo hacia el área hipotecaria, ofreciendo rentabilidades atractivas, aprovechando circunstancias como la necesidad de papel de inversión de mediano y largo plazo de fondos de pensiones.

- Existencia de una alta rentabilidad por los márgenes financieros y los niveles de requerimiento de capital (principalmente en préstamos a condiciones de mercado como los otorgados por la banca privada).
- Posibilidad de revolvencia y reciclaje en los créditos hipotecarios que permiten mayores niveles de retorno sobre capital, en las instituciones participantes por medio de la aceleración de pago del crédito o la bursatilización de créditos hipotecarios (los cuales necesitan créditos a tasas de mercado de no querer ser vendidos a descuento).

De esa manera se considera que el esquema de crédito hipotecario con refinanciamiento de intereses puede ser una herramienta adicional para afrontar tales retos y oportunidades; además de permitirle una autonomía de mercado que logre una mayor cobertura del sistema. Para ello, y con miras a la expectativa de transformación y orientación de mercado, en toda la economía una forma en que se pudiese mejorar el esquema, sería por medio de la estructuración y creación de un marco regulatorio y operativo sobre el cual giraría cualquier crédito con refinanciamiento de intereses. De esta manera y ya con la seguridad de ese marco, cualquier institución que vea al esquema como una oportunidad estratégica y/o de mercado lo utilizará.

Sin lugar a dudas el sistema más resistente y privado para financiar vivienda o bienes inmuebles en general es el sistema de refinanciamiento mexicano. Este sistema ha otorgado más de un millón y medio de hipotecas, transitando por épocas de gran inestabilidad, que en igualdad de condiciones ha destruído sistemas hipotecarios por completo en otros países. Esto se destaca específicamente en el hecho de que en la hipoteca mexicana EL PLAZO ES VARIABLE así, la tasa permanece fija (márgen financiero sobre inflación) permitiendo conservar rentabilidad y el pago es fijo en términos reales. El punto adicional es el hecho de que el pago se ha escalonado en periodos anuales en su mayoría, conservando con ello una realidad con el mercado salarial y por lo tanto posible de ser cumplido por el acreditado. Vale la pena destacar por último, que mercados tan estables y de enorme magnitud como el Colombiano, ya han cambiado de plazo fijo a variable, a efecto de continuar el crecimiento cíclico de cartera vencida y otorgar al mercado estabilidad en sus pagos.

Capítulo 9

Nuevos sistemas y alternativas de financiamiento a la vivienda

En México se deben crear mecanismos que ayuden a solucionar problemas tales como ahorro, financiamiento e inversión; se pueden enumerar una serie de opciones para mejorar las actuales condiciones crediticias del país. Existen nuevas formas de financiamiento, las cuales se detallan a continuación.

- 1) Obtención de líneas de crédito en el extranjero.
- 2) Disminución de los costos financieros.
- 3) Desarrollo de ingeniería financiera para una completa adecuación de los créditos a las situaciones y necesidades de cada proyecto y/o motor.
- 4) Creación de nuevas fuentes de financiamiento en el mercado nacional.
- 5) Accesibilidad de mayores recursos a través de la bursatilización.
- 6) Existen instrumentos financieros en los mercados internacionales que pueden bajar drásticamente los costos de financiamiento de los proyectos.
- 7) Las formas de financiamiento en el mercado nacional tienen que reestructurarse si no se quiere que los promotores tomen créditos en el extranjero.
- 8) El riesgo de una devaluación puede disuadir a muchas personas de tomar créditos en el extranjero, pero actualmente hay formas de protegerse contra esos acontecimientos macroeconómicos, como coberturas cambiarias, uso de opciones y futuros.
- 9) Incluso con la obtención de costos financieros menores, no sólo se puede obtener una reducción en el precio de venta de los inmuebles, sino también una mayor accesibilidad a los clientes potenciales.

9.1 Sociedades de ahorro y préstamo

Antecedentes

Las sociedades de ahorro y préstamo surgen ante la necesidad de contar con organismos propios para satisfacer la demanda y por las necesidades de ahorro y crédito de la población mexicana con ingresos medios y bajos, así como para proteger los intereses de los depositantes. El Gobierno Federal, a través de su Poder Ejecutivo, promovió una iniciativa para reformar la Ley de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, reforma que fue promulgada y publicada en el Diario Oficial de la Federación del 27 de diciembre de 1991.

La definición que guardan estas sociedades, encierra la virtud de las reformas a la Ley de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito. Se crean en el derecho mexicano **las sociedades de ahorro y préstamo**, las cuales se conciben como organizaciones auxiliares de crédito, con personalidad y patrimonio propios, de capital variable, y sin fines de lucro.

Su reglamento está de los artículos 38 A hasta el 38 Q de la citada Ley.

Entre las operaciones permitidas destacan las siguientes:

- 1) Recibir depósitos de dinero de sus socios (en el que el socio sea el representante legal) y de menores dependientes económicamente de éstos.
- 2) Aceptar préstamos y créditos de instituciones de crédito del país, para ser destinados a la realización de sus operaciones o para cubrir necesidades temporales de liquidez relacionadas con su objeto, siempre que en conjunto no excedan de 20% de sus activos totales.
- 3) Constituir depósitos a la vista en instituciones de crédito y adquirir acciones de sociedades de inversión de renta fija.
- 4) Otorgar préstamos o créditos a sus socios, y a sus trabajadores créditos de carácter laboral.

5) Asumir obligaciones por cuenta de sus socios con base en créditos concedidos, o a través del endoso o aval de títulos de crédito, siempre que en conjunto no excedan de 20% de sus activos totales.

6) Adquirir los bienes muebles e inmuebles necesarios para la realización de su objeto y enajenarlos cuando corresponda.

7) Operar con valores gubernamentales y títulos bancarios, cuyo plazo por vencer no exceda de seis meses.

8) Las análogas y conexas que autorice el Banco de México.

Se pueden diversificar los diferentes riesgos al realizar sus operaciones.

Las responsabilidades directas y contingentes a cargo de un socio no podrán ser superiores a 2.5% de los activos crediticios de la sociedad.

Los pasivos a cargo de una sociedad que correspondan a obligaciones directas o contingentes, a favor de un mismo socio, no podrán exceder de 2.5% del pasivo total de la sociedad.

Existen algunos criterios de inversión, y el importe de las sociedades deberá estar invertido en los siguientes términos:

1) Hasta 70% en mobiliario, equipo e inmuebles destinados a sus oficinas, así como en gastos de instalación que la sociedad establezca en sus oficinas y sucursales.

Todas las características anteriores deberán enmarcarse en una sana relación entre autoridades y entidades, ya que su fragilidad (por falta de experiencia formal, administración casi informal y reglamentación incipiente), las caracterizan como sociedades carentes de apoyo para su formal participación, así como carentes de una supervisión que más que las controle y las apoye en su sana expansión. La contratación de administradores profesionales es muy importante.

9.2 Sociedades financieras de objeto limitado (Non Bank Banks)

Antecedentes

Los *Non Bank Banks* surgen a principios de siglo en Estados Unidos y observaron un desarrollo modesto hasta la década de los setenta.

Actualmente existen más de 3000 instituciones con activos superiores a 600 billones de dólares en Estados Unidos.

Su notable crecimiento se sustentó principalmente en:

- Aprovechar el vacío entre las necesidades de la industria y el consumidor y los servicios otorgados por la banca comercial.
- La reducida regulación en comparación con la banca comercial.
- La relación directa con actividades de producción o comercialización, al convertirse en las financieras de corporaciones industriales y comerciales.
- Menores costos de operación.

Sin embargo, el surgimiento de otras modalidades de instituciones financieras motivaron una mayor competencia que originó el cierre o fusión de muchas de ellas en los últimos años.

Una institución que dió origen a la financiación de una gran actividad, como lo es la de financiamiento a las clases medias, es el *Save a loan*. Esta institución cumplió un papel predominante en la formación de una actividad que hoy en día todavía comparte el mercado masivo de crédito en Estados Unidos.

En los años cincuenta y sesenta su expansión motivó una base de clientes, así como una actividad del crédito a la familia, en la que el préstamo hipotecario giró como la cuenta eje del financiamiento a las personas físicas.

Es de todos conocido que la desregulación y el incremento de los intereses en los años setenta y parte de los ochenta desajustaron este sistema hasta el punto de un colapso; no obstante ello, su mejoría se debió a la desregulación de su mercado objeto, así como a la falta de

un mecanismo de crédito hipotecario que pudiera palear los desórdenes financieros del corto plazo y llevarlos al largo plazo.

Los *Non Bank Banks* son intermediarios financieros, también conocidos en Estados Unidos como *finance companies*, los cuales están especializados en otorgar préstamos a sectores o actividades específicas.

Estas instituciones son denominadas como *secondary intermediaries*, ya que su principal fuente de fondeo proviene de otros intermediarios, o por la colocación de valores públicos, sin obtener recursos directamente del público (por ejemplo captación en ventanilla o cuentas de ahorro).

Realizan algunas actividades crediticias compitiendo con los bancos comerciales, pero sin acabar el concepto general de operación bancaria, motivo por el cual se denominan "bancos no bancos".

Existe un problema en cuanto a la clasificación de los *Non Bank Banks* debido al crecimiento y desarrollo de actividades desempeñadas por los mismos, en especial en los últimos 20 años. Es difícil establecer bajo un sólo criterio su clasificación.

Sin embargo se puede hablar de cuatro grandes grupos:

- *Consumer Finance Companies*
- *Sales Finance Companies*
- *Business Services*
- *Mortgages Companies*

Consumer Finance Companies

Otorga créditos para actividades de consumo al menudeo, ya sea para bienes duraderos o servicios; por ejemplo: Electrodomésticos, autos, muebles, servicios clínicos, servicios turísticos, etcétera.

En estas financieras se considera también el manejo y expedición de tarjetas de crédito.

Entre las principales se pueden señalar:

- Sears, Roebuck and Co.
- American Express
- House Hold International (visa-mastercard).

Sales Finance Company

Debido a que la banca comercial no canalizaba recursos suficientes hacia actividades consideradas como no productivas (entre las cuales se encontraba la compra de algunos bienes de consumo), a principios del siglo XX varias compañías decidieron financiar la venta de sus productos a través del establecimiento de subsidiarias que otorgan créditos para la adquisición de sus productos, surgiendo así las denominadas *sales finance company*.

Estas se orientaron primordialmente a financiar la venta y las actividades de comercialización de los productos de la empresa tenedora. Sin embargo, en el transcurso de los años ampliaron su campo de acción y cubrieron necesidades financieras de proveedores o de otras empresas relacionadas como:

- General Electric Capital; ATT Credit Corp.
- General Motors Acceptance Corporation; Ford Motor Credit; Chrysler
- IBM Credit Corp; Caterpillar Financial Services; Jhon Deer.

Mortgages Companies

Las hipotecas destinadas a vivienda e inmuebles comerciales y de oficinas, son ahora el mayor componente de estas financieras. De hecho, a 1991 representaban casi 30% de la cartera total de los NBB. Algunas firmas otorgan los créditos en forma directa, mientras que otras los empaquetan y los venden en los mercados de valores (proceso de bursatilización).

GMAC (GMAC Mortgage Corporation), Ford (First Nationwide) y Toyota, participan desde hace 10 años en el mercado de hipotecas, a través de operaciones fuera de balance (*off balance*), mediante la bursatilización de los créditos.

El crecimiento sostenido del sector hipotecario es apoyado fuertemente por estas instituciones, encontrándose cuatro de ellas entre las 10 principales originadoras de hipotecas. Todo esto no se habría podido desarrollar de no ser por instituciones como Fannie Mae, Freddy Mac y otras.

El desarrollo organizado de los fondos provisionales norteamericanos estructura la columna total de esta expansión sin precedentes. Así, con la evolución racional y rentable del mercado de hipotecas, armonizan en forma simétrica por el largo plazo, con los requerimientos crecientes de instrumentos de inversión que atienden una rama de la economía que desarrolla y apuntala una demanda constante de la familia norteamericana; la vivienda.

Business Services

Los rubros que generalmente consideran estas financieras son créditos a los siguientes aspectos:

- Planes de inventario y capital de trabajo
- Compras al mayoreo
- Planes de arrendamiento
- Flota de equipo de transporte
- Inmuebles
- Manejo de servicios de tarjeta de crédito de otra compañía, dedicada a ventas al menudeo (*retailer company*). Este esquema incluye la promoción, evaluación del crédito, cobro y administración, todo al nombre de la compañía. Este programa es conocido como *private-label credit card program*.

Entre los servicios que ofrecen los NBB están los siguientes:

1. Otorgar en forma separada los siguientes servicios:

- 1.1. Créditos al consumidor**
- 1.2. Créditos comerciales**
- 1.3. Créditos hipotecarios (masivo y consumidor calificado)**
- 1.4. Servicios de tarjeta de crédito (consumidor y patrimonial).**

2. Otorgar créditos a la actividad o sector que se señale en la autorización correspondiente.

Los NBB también tienen algunas prohibiciones; éstas son:

1. Captar recursos en términos distintos a los permitidos en la Ley.
2. Celebrar operaciones y otorgar servicios en los que se pacten condiciones y términos que se aparten de las políticas de la sociedad.
3. Celebrar operaciones crediticias con sus funcionarios y empleados.
4. Comerciar con mercancías y servicios de cualquier clase.
5. Participar en sociedades distintas a las señaladas por la Ley.
6. Destinar los recursos con fines distintos a los permitidos en la Ley.
7. Realizar operaciones no autorizadas por la Ley.

Entre las principales ventajas que ofrecen los NBB se encuentran las siguientes:

1. Se constituyen como una importante fuente alterna de financiamiento.
2. Permiten el "empaquetamiento de esquemas" para financiar proyectos hasta el usuario final.
3. Generan una mayor oportunidad, gracias a su especialización.
4. Permite la participación de inversionistas extranjeros.
5. Reducen costos integrales de proyectos o actividades de consumo al reducir tiempo, tasa y servicio al destinatario final.
6. Permiten generar una mayor rentabilidad financiera en la actividad de sus participantes.

En el caso mexicano, las Sociedades de Objeto Limitado (SOFOL) surgen como resultado del Tratado de Libre Comercio (TLC).

Dentro de la ardua negociación de este tratado, conviene la utilización de los Non Bank Banks, para atender los mercados pulverizados, demandantes de financiamiento tanto para bienes de consumo como para hipotecas, añadiendo bienes de capital y otras operaciones más específicas.

Así, este surgimiento de las SOFOLES o Non Bank Banks mexicanos viene acompañado de un principio norteamericano no bancario, más

que de una base real del entorno mexicano. Rápidamente se autorizan alrededor de 30 SOFOLES, las cuales se encuentran en una etapa estática casi en su totalidad, debido a que la sofisticación del mercado intermedio y los recursos de largo plazo a los mercados secundarios son casi inexistentes.

Lo anterior hace necesario un replanteamiento de fondo para que las SOFOLES cumplan su verdadero papel de desregulación y complementación de los mercados.

En lo que toca a las SOFOLES hipotecarias, inician ya operaciones con FOVI y la Banca, y ya se apunta por la presidencia de la República y la SHCP la necesidad de modificarla hoy para que estos intermediarios hipotecarios puedan captar recursos del público: Ahorro con propósito de vivienda.

9.3 Reorganización y fortalecimiento de organismos especializados de captación y colocación

Anteriormente no existía una especialización que permitiera a los diferentes organismos participantes la captación y utilización de ahorros en créditos hipotecarios. La fase de desequilibrio que sufrió la economía en los años ochenta y la creciente inflación, hicieron que la Banca (en ese entonces todavía estatizada) retirara su participación, dejando así al sistema hipotecario sin protección. Se dice sin protección porque a la salida de la Banca no hubo ningún otro organismo que hiciera frente a esta problemática.

En los años recientes (una vez que el presidente Salinas comenzó a reprivatizar la Banca, y consecuentemente a bajar la inflación y con ello las tasas nominales), comenzaron a fluir recursos nuevamente al sector de la vivienda. Así es como reaparecieron los llamados "recursos propios de la Banca", que tomaron un volumen significativo. Durante el período de 1988 a 1993, la cartera hipotecaria creció y se financió como nunca antes, y llegó al doble de su penetración y cobertura del mercado.

La siguiente gráfica muestra el crecimiento de la cartera hipotecaria en los años recientes.

Historia reciente del Mercado Hipotecario

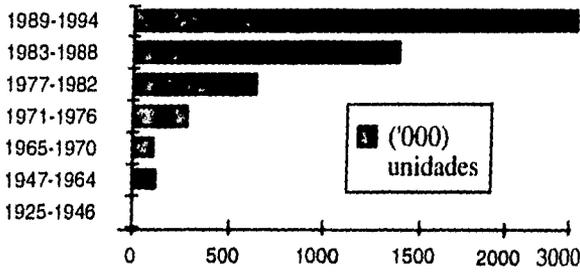


figura 9.1 Unidades financiadas por periodo ¹

No obstante la enorme expansión de los programas hipotecarios de la Banca, el resurgimiento de la crisis modificó radicalmente la posibilidad de la Banca para dar continuidad a este financiamiento, al encontrarse ésta en el primer semestre de 1995, en una severa crisis, lo que apunta a un largo período de inmovilidad e incapacidad para financiar los programas de vivienda de la sociedad, principalmente en los sectores más demandados; los que perciben de 2 a 5 SM.

9.4 Conclusiones

Sin duda, el surgimiento de nuevos organismos que operen en el mercado de valores puede imprimirle una mayor dinámica al financiamiento de la vivienda, y ésta servirá para captar un monto superior de recursos. Es una nueva modalidad que se introduce en México al trabajar en estos mercados, y de esa forma conseguir recursos vía bursatilización.

Bursatilización hipotecaria

El mercado secundario de hipotecas en México puede imprimirle altas tasas de crecimiento al mercado de la vivienda, básicamente por las razones antes argumentadas. No obstante, sería de esperar que si el proceso se implementa, el principal mercado de adquirentes

¹ Fuente: Comisión Nacional Bancaria, SEDESOL y Softec.

de esos instrumentos bursátiles estaría formado por inversionistas institucionales como aseguradoras, sociedades de ahorro y préstamo, fondos de pensiones, etcétera. El tamaño de esos inversionistas institucionales en nuestro país, comparativamente al tamaño del mercado hipotecario, así como al rendimiento potencial de esos instrumentos, derivado del rápido crecimiento esperado de hipotecas, hace considerar que su colocación se canaliza en mayor medida a inversionistas institucionales extranjeros. Los fondos de pensiones norteamericanos muestran ya un gran interés por participar en este mercado.

Si bien es cierto que el mercado secundario de hipotecas permitiría fortalecer el financiamiento del sector inmobiliario; para poder implementarlo es indispensable resolver dilemas que por el momento impiden su sano funcionamiento. Dentro de ellos se pueden comentar los siguientes:

1. Obtención de permisos y licencias de construcción de manera más uniforme en todo el país, más expedita y menos burocrática.
2. Modernización y agilización en el registro público de la propiedad.
3. Simplificación en los procedimientos para la readjudicación no judicial de inmuebles gravados, por incumplimiento de crédito.
4. Transferencia ágil de los derechos amparados en el crédito hipotecario.
5. Uniformidad en el tipo de hipotecas ofrecidas al público, así como en los métodos de valuación de inmuebles.
6. Establecimiento de una agencia que garantice los intereses del público inversionista adquirente de esos instrumentos hipotecarios.
7. Adecuación de la legislación aplicable.

Capítulo 10

APLICACION DE LAS UNIDADES DE INVERSION AL SECTOR INMOBILIARIO

10.1 Antecedentes

Las consecuencias del colapso en las condiciones económicas a partir de diciembre de 1994, son mucho más violentas que el escenario anticipado por el Gobierno y los analistas.

La incertidumbre y la volatilidad de los mercados cambiarios y financieros no disminuyó debido a varios factores; entre ellos:

- Falta de definición de una política cambiaria
- Falta de confianza
- Se detuvo el proceso de planeación e inversión en las empresas
- La escasez de dinero presionó las tasas a un nivel extremadamente alto.

Bajo este entorno se buscan nuevos instrumentos financieros que permitan:

- Reducir la volatilidad de la inversión
- Proporcionar esquemas de mayor plazo
- Mantener su labor en el tiempo
- Reducir la tasa y la percepción del riesgo al dividirse los componentes de tasa en inflacionario, premio y riesgo.

10.2 ¿Qué son las UDI?

- Las UDI (Unidades De Inversión) son una unidad de cuenta, no una moneda.
- La utilidad que tienen es que sirven como un marco de referencia para quitar el efecto inflacionario a las tasas. Los instrumentos en UDI mantendrán su valor real sin erosionarse por la inflación.
- Los acreedores pagarán una tasa real, y al reducirse la incertidumbre, en teoría debe bajar la prima de riesgo.
 - Crean un instrumento de mayor plazo para captación y colocación.
 - Mejoran los plazos del crédito.
 - Deben contribuir a bajar la cartera vencida.
 - Permiten una consistencia clara entre activos y pasivos.

10.3 Objetivos de las UDI

Uno de los problemas de la crisis actual no es sólo que regresemos a un esquema de inflación y precios ascendentes, sino que en esta coyuntura se están dando ajustes a una velocidad difícil de prever.

En tales condiciones, se produce una incertidumbre respecto al rendimiento en términos reales de ciertas inversiones, aumentando las tasas por la incertidumbre.

Existen casos donde a pesar de tenerse una tasa de interés negativa en términos reales, los acreditados difícilmente pueden hacer frente a sus compromisos.

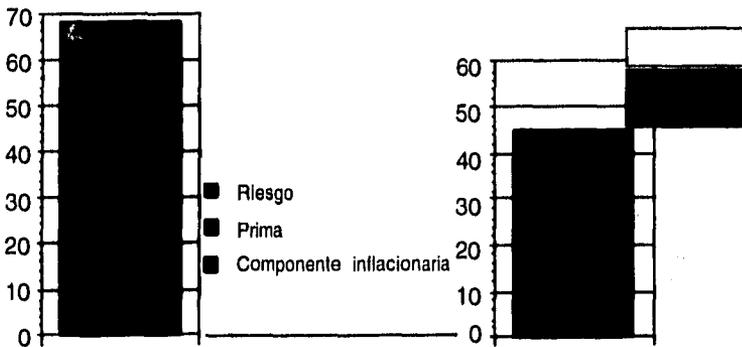
También el inversionista ahorrador espera recibir, a través de su inversión, recursos que le permitan compensar la pérdida del poder adquisitivo de su dinero.

Los problemas pueden ser resueltos utilizando esquemas como:

- Créditos aficorcados-plazo
- Unidades de inversión-tasa y plazo
- Dolarización plazo y cobertura.

Impacto en tasas

La incertidumbre y la inflación contribuyen a incrementar las tasas de interés por encima de lo que podría considerarse una prima de riesgo.



Al definirse un esquema que segregue la componente inflacionaria en el tiempo, el factor de riesgo bajará y la expectativa de premio sobre un horizonte de largo plazo y transparencia debe disminuir también.

10.4 Experiencias internacionales en la aplicación de las unidades de inversión

Al adentrarnos hacia un nuevo esquema de operación financiera, resulta interesante conocer cuáles son las experiencias de otros países en la utilización de instrumentos similares.

Existen tres casos en América Latina que resultan de particular interés: La aplicación de las Unidades de Fomento (UF) o Unidades de Poder Adquisitivo Constante (UPAC).

Cada uno de los casos se basa en premisas de operación, criterios de mercado y estrategias diferentes.

El caso colombiano funda su estrategia en el ahorro dirigido; en Chile el modelo está orientado hacia los fondos de pensión, y Argentina liga sus destinos a la política de cambios y al dólar.

10.4.1 Colombia

El esquema fue introducido en 1972; la unidad de poder adquisitivo constante UPAC es dirigida al Programa Nacional de Ahorro y Vivienda. Es parte de una estrategia del desarrollo económico basada en la generación de vivienda urbana, como motor de la economía.

Para que el programa de vivienda sea factible, es fundamental contar con recursos financieros para la construcción y adquisición de la vivienda. El sistema es operado por nueve corporaciones de Ahorro Vivienda y el Banco Central Hipotecario. El ahorro privado se define en Colombia como la principal fuente de recursos. Para ellos existen las siguientes consideraciones:

- Ahorro dirigido a un destino específico
- Existe una correspondencia entre los ahorradores y el préstamo
- Mantener el valor en el mercado (inflación)
- Rendimientos activos (ahorro)
- Tasa preferencial (préstamo)
- Robusto ante cambio de tasa inflacionaria

10.4.2 Mercado-ahorro

La estrategia del mercado es dirigirse a la base más amplia de la población para que voluntariamente se avoque al ahorro con el propósito de adquirir una vivienda.

La captación está orientada hacia personas que busquen ahorro estable y dirigido; es decir, no especulativo, con un premio al convertirse en el tiempo en acreditado de una tasa más cierta.

Como el período de pago es menor al de crédito, existe un beneficio en el proceso. La componente inflacionaria no es gravable para el Impuesto Sobre la Renta. Los depósitos que se captan pueden ser a la vista y a plazo fijo.

En cuanto a la emisión de los certificados en el mercado, las tasas de captación están topadas y existe un plazo mínimo de tres meses.

Plazo	tasa
6 meses	UPAC + 5
12 meses	UPAC + 6
18 meses	UPAC + 8.5
+ de 18 meses	UPAC + tasa libre

10.4.3 Mercado-crédito

En cuanto a la estrategia de colocación, la mezcla de portafolio de cartera de crédito está orientado hacia segmentos populares. La tasa del crédito del UPAC varía de 5 a 10%, dependiendo del plazo y segmento del mercado.

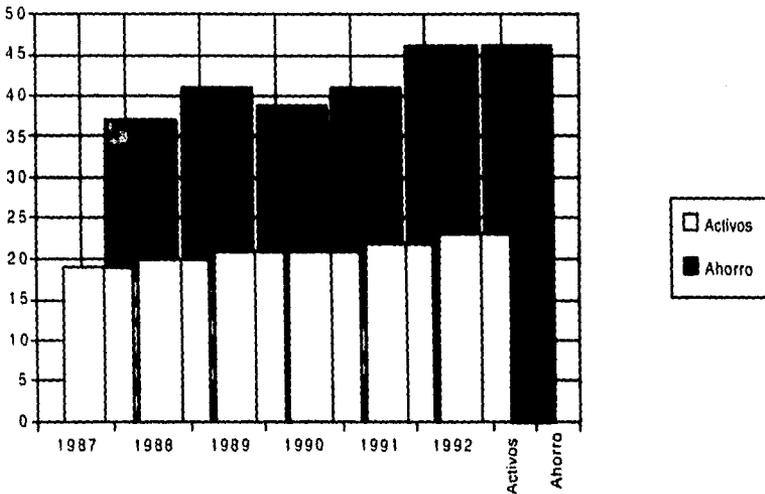
Los esquemas de pagos pueden ser con amortización tradicional, pagos crecientes y con refinanciamiento.

10.4.4 Operación

El esquema es operado por las corporaciones de ahorro y vivienda. Los accionistas de las corporaciones que participan, normalmente son promotores de vivienda.

En 1993 las corporaciones de ahorro y vivienda tenían cerca de 17,000 empleados distribuidos en 970 oficinas, con una base de clientes de cerca de 1.5 millones de cuentahabientes. Finalmente las corporaciones financiaron 70,000 de las 110,000 viviendas construidas dentro del sistema formal. Es importante destacar que las UPAC se ajustan con una mezcla del índice de precios y el diferencial de inflación con los certificados de depósito emitidos por el sistema financiero.

Penetración del UPAC en el mercado financiero



10.4.5 Chile

El sistema Unidad de Fomento (UF), reajutable con el índice de precios al consumidor funciona en Chile desde hace 25 años. El ajuste se hace exclusivamente con la inflación.

En la década de los setenta, la captación se hizo a través de asociaciones de ahorro y préstamo, para captar monopólicamente las UF y canalizarlas a préstamos reajustables en hipotecas, principalmente de vivienda media.

A partir de 1979 se extiende el esquema de las UF a todo el sistema financiero; como consecuencia, las asociaciones de ahorro y préstamo fueron absorbidas por otros agentes financieros.

A partir de ese momento las UF adquieren un amplio espectro de acción y se utilizan en diversas ramas económicas. Chile plantea una reforma

integral a su sistema de financiamiento en 1981, al introducirse el sistema de pensiones.

En 1983, ante una crisis recesiva con inflación, el Gobierno extendió el uso de las UF; hizo una cobertura y una renegociación global con todos los acreditados hipotecarios, lo que provocó una contaminación y desprestigio el sistema UF.

La intervención indiscriminada en la cobertura de riesgo de la cartera hipotecaria creó problemas en el sector.

10.4.6 Condiciones para los noventa

En 1990 se formó un programa para convocar al sector relacionado con el financiamiento y promoción inmobiliaria. Dentro del programa se presentan una serie de opciones, entre las que destacan las siguientes:

- Seleccionar proyectos con mayor posibilidad de éxito
- Eliminar elementos excesivamente populista
- Fomentar un agresivo programa para la recuperación de cartera
- Participación activa y competitiva de los fondos de pensión en el mercado de títulos (letras) en UF
- Ahorro dirigido en UF
- Introducción de los fondos de compensación de pérdida de capacidad de pago

El sistema trabaja bien en Chile, pero su éxito deriva de un prerequisite importante en el proceso, como lo es la confianza en el Gobierno y en el Banco Central.

10.4.7 Mercado- captación

La estrategia de mercado en el modelo chileno, en los últimos quince años, ha estado dirigido a dos segmentos. El primero y más importante es hacia los fondos de pensión, los cuales de manera competitiva y preferencial, participan en el fondeo de actividades hipotecarias, en instrumentos denominados en UF.

La orientación de los fondos de pensión otorga facultades a los administradores de estos recursos de largo plazo para invertir hasta 80% de sus recursos en hipotecas (letras y mutuos hipotecarios).

Las tasa real esperada para los fondos de pensión ha tenido un rango de 5.8 a 9.4% en los últimos cinco años. El segundo mercado es el mercado

de ahorro. Los recursos que se captan son normalmente en esquemas a plazo fijo.

Se paga al ahorrista una tasa que varía de 2 a 4% en UF.

Para los segmentos de menores recursos, el ahorro previo (dirigido) tiene un beneficio adicional, ya que les permite tener acceso a subsidios y obtener mayor puntaje en la asignación de vivienda. Para los ahorradores existe una menor tasa en los créditos hipotecarios que una comparable de la banca comercial.

10.4.8 Mercado de colocación

Las hipotecas chilenas operan en UF bajo sistemas de indización en UF, y recientemente con sistemas de doble indización. Las tasas a las cuales se contratan los créditos en UF han variado en los últimos años de 6 a 16%, con plazos de 8 a 30 años.

El crédito hipotecario tiene tasas menores a las comparativas de otros créditos de la Banca. El mercado de colocación de hipotecas en el mercado de los fondos de pensión manifiesta una creciente demanda.

El mercado de menores ingresos recibe subsidios en un solo pago, lo que resulta en una rebaja sustancial del esfuerzo de compra.

En casos de excesiva inflación o ajustes económicos, el estado puede intervenir para modificar el factor de ajuste de las UF, para evitar una sobrevaluación excesiva o la insolvencia de los acreditados.

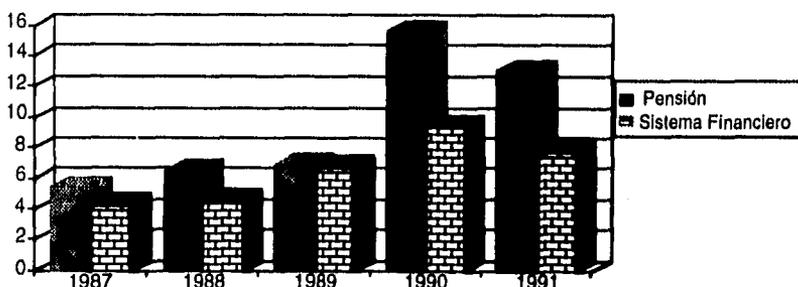
El mercado chileno tiene similitudes importantes con el modelo de Estados Unidos.

10.4.9 Tasas- fondos de pensión

El mercado de hipotecas donde participan los fondos de pensión tiende a dirigirse a dos tipos de instrumentos: Las letras y los mutuos hipotecarios en UF.

Las letras de crédito son instrumentos seriados con tasa de interés fija y con garantía del banco emisor. Los mutuos de crédito son un título de crédito con garantía hipotecaria.

Como referencia a la expectativa de tasas reales de estos instrumentos, se muestran los rendimientos obtenidos en años pasados.



10.4.10 Operación

La estrategia fundamental del modelo radica en la conformación de fondos de largo plazo, principalmente de pensión de capitalización individual como base del desarrollo del mercado de capitales de un país.

El Estado define su papel como promotor y regulador para crear mecanismos de reajustabilidad que hagan posible la relación entre inversionistas, ahorrantes y demandantes de fondos.

La actividad hipotecaria en Chile la realizan la banca hipotecaria, la banca comercial, las sociedades financieras y las cooperativas de ahorro.

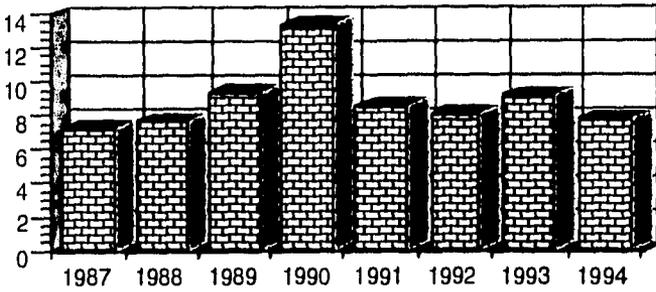
El modelo chileno conjuga la participación de diferentes entidades para mantener la producción de vivienda como un factor generador de economía y empleo.

10.4.11 Tasas hipotecarias

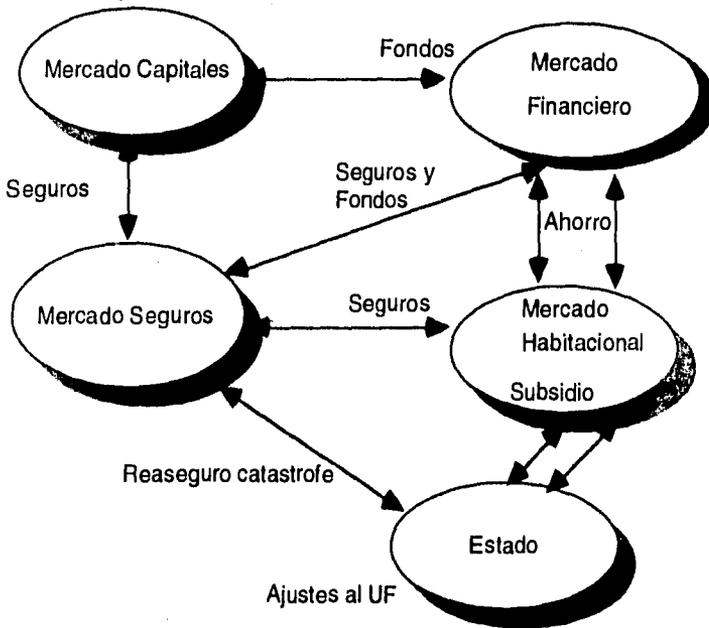
Las hipotecas chilenas se contratan a tasa fija por el plazo del crédito.

La tasa activa a la que se han contratado las hipotecas en Chile en los últimos años es la siguiente.

Si consideramos que los instrumentos de captación en UF han pagado tasas reales de 4 a 6 puntos, la banca hipotecaria chilena opera eficientemente con márgenes de 3,5 a 5 puntos.



10.4.12 Esquema



10.4.12 Argentina

El esquema de cuentas de orden (UC) se introdujo en Argentina en la década de los sesenta, como parte de un esfuerzo para controlar la inflación y fomentar la construcción de vivienda.

Al igual que países como Paraguay, Chile, Colombia y Uruguay, en Argentina se sufren momentos de hiperinflación en algunos períodos de las décadas de los setenta y ochenta.

El modelo argentino evolucionó de las sociedades financieras especializadas a la banca múltiple. Sin embargo, los períodos de excesiva inflación de los últimos años, hicieron inoperativas las UC. Recientemente se tomó la estrategia de ligar la base monetaria del país al monto de reservas en moneda fuerte (US dólares), con la consecuente dolarización de la economía.

Este proceder limita la libertad de establecer una política cambiaria y hace un tanto pasiva la estrategia monetaria.

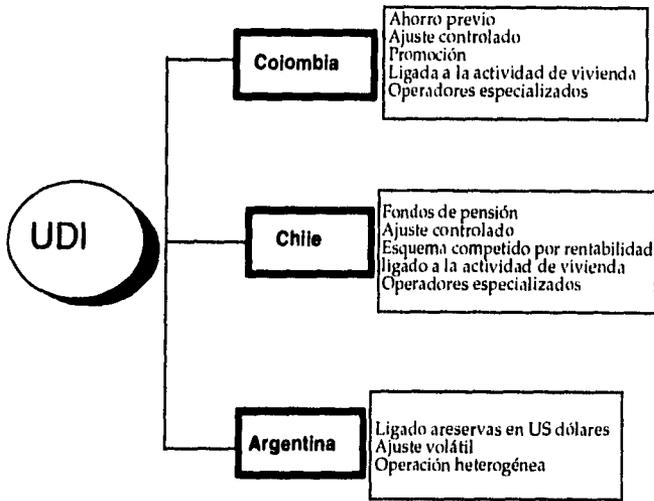
Un factor que afectó negativamente la utilización de las UC en Argentina fue la inflación.

La incertidumbre y la dificultad técnica para fijar la tasa, aun en base diaria, desvirtuó el uso de las UC. Las autoridades se vieron en la necesidad de modificar las variables que afectaban a las UC. Así pues, en la década de los ochenta se consideraron 16 variables diferentes, cuya ponderación se cambió 18 veces.

El mercado prefirió tomar otros instrumentos para protegerse de la inflación, particularmente dólares.

Año	Inflación
1987	131
1988	343
1989	3,079
1990	2,314
1991	43

10.4.13 Ahorro previo

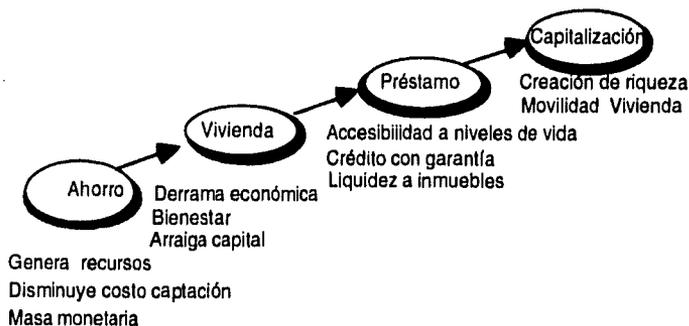


¿Qué tan flexible es de operar con Udi's?

	Tasa	Pago	Plazo
Tabla de Amortización	fija	fijo	fijo
Creciente/Decreciente	fija	variable	fijo
Tasa variable	variable	variable (tasa)	fijo
Refinanciamiento parcial	variable	variable	fijo
Refinanciamiento	variable	variable	variable

En este momento resulta importante que el sector inmobiliario e hipotecario haga un planteamiento fuerte sobre el impacto en la generación

de riqueza, y que se obtenga el apoyo para hacerlo el motor de desarrollo del país.



10.4.14 Acciones

Las UDI estuvieron dirigidas en sus inicios hacia el sector vivienda e inmobiliario.

Una parte sustancial de los recursos se ha canalizado, en primera instancia, hacia vivienda nueva y créditos al desarrollador (construcción).

Es fundamental que exista una campaña de información y promoción a nivel nacional para promocionar el esquema.

Un aspecto fundamental será prestigiar el sistema y lograr la confianza del ahorrador.

Contar con una unidad de referencia permitirá orientar esfuerzos hacia el largo plazo y reducir incertidumbres pasajeras.

10.5 ¿Qué se debe cuidar?

Las experiencias latinoamericanas en este tipo de esquemas requieren de una estrategia dirigida.

El fondeo indiscriminado al sector hipotecario de cartera vigente ha tenido consecuencias negativas, ya que se contamina la cartera y no permite un proceso de selección.

Para evitar insolvencias en crisis de empleo, el producto requiere de una doble indización en su diseño, para adecuarse a las necesidades del acreditado.

La falta de confianza en el Gobierno y su capacidad de comunicación e implantación.

Crear expectativas excesivas en cuanto a rendimientos, velocidad de disposición y captación de ahorro.

Sin lugar a dudas, las UDI's en México surgen como una solución al problema de las carteras vigentes. Por lo tanto, las características y condiciones que fijen al mercado deben ser las que realmente solucionen los problemas vigentes; este es en el caso de los créditos. Para los compradores de los desarrollos de vivienda en construcción, los pagos de los acreditados deben ser iguales a sus posibilidades y competitivos con la renta del inmueble. De N\$ 8.00 a N\$10.00 por cada mil de crédito contratado.

Capítulo 11

Sistemas de ahorro

La difícil situación económica que enfrentó el país durante el decenio de los ochenta, redujo la capacidad de la población para resolver sus necesidades de vivienda y la incertidumbre prevaleciente inhibió las inversiones en el sector y ejerció presión en los mercados financieros nacionales.

Lo anterior, en consecuencia, limitó el crédito, redujo los plazos de amortización y propició tasas de interés elevadas, lo que a su vez deprimió la edificación ante los altos costos de capital y la limitada capacidad de compra de la población en general.

11.1 Programa de ahorro familiar

Existieron programas de ahorro exitosos que la creación de la banca múltiple canceló. Se requiere de un esfuerzo nacional concertado y permanente para recrear estos programas, vinculándolos con bancos o entidades especializadas.

Los países latinoamericanos tienen programas muy exitosos que fundamentan sus logros en un concepto de ahorro dirigido a la vivienda (ahorro con objetivo), lo que hace pensar en las posibilidades mexicanas.

El principal problema que tiene México es que no cuenta con un programa de ahorro focalizado, dirigido y orientado. Algunos países desarrollan programas que focalizan, dirigen y orientan con gran éxito la industria inmobiliaria; algunos son los que ilustra la siguiente gráfica:

Participación en el Mercado de ahorro de los Sistemas de Vivienda

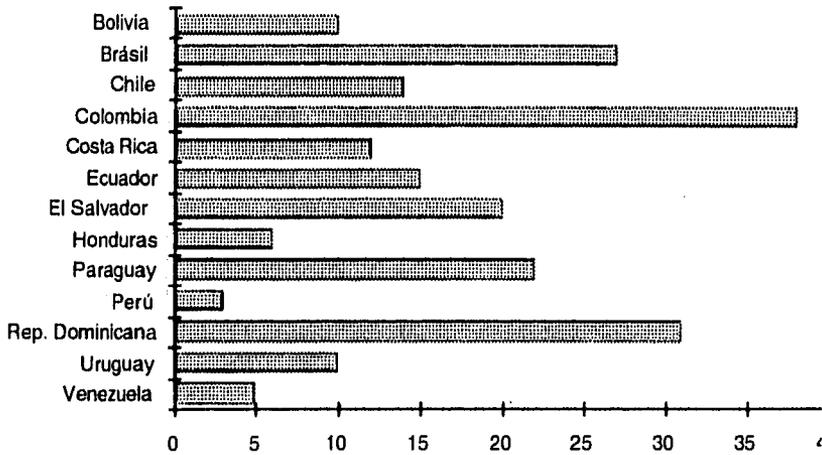


Figura 12.1 Participación en el mercado de ahorro de los sistemas de vivienda en el Mundo

Los logros que puedan alcanzarse en ahorro para la vivienda se capitalizarían doblemente al vincular los mercados con sus necesidades habitacionales, captaciones estables y tasas pasivas adecuadas a las posibilidades de los posibles acreditados.

Adicionalmente permitirá a las familias convertirse en demandantes reales, ya que el ahorro sistemático y sostenido permite calificar a estas personas no sujetas a créditos tradicionales y las capacita para tomar obligaciones de crédito a largo plazo.

Se propone la creación de un **programa nacional de ahorro** operado por bancos o instituciones especializadas, al que se sumaría el Patronato del Ahorro Nacional, con criterios especialmente diseñados para este objetivo.

Programa de ahorro familiar

Antecedentes

La captación del ahorro nacional se caracteriza esencialmente por el hecho de que éste se concentra en los mercados de altos ingresos y en el de las empresas. En general los programas de vivienda están fondeados con recursos que tienen más un criterio de inversión o de liquidez en flujos, que de ahorro familiar, a excepción de Infonavit y Fovissste, organismos que se vinculan con el ahorro compulsivo de sus derechohabientes.

Lo anterior contrasta fuertemente con la pirámide de ingresos, en la que se presenta un alto porcentaje de la población (11'006,000 familias, 68% de la población) con ingresos anuales inferiores a N\$11,650.00.

A principios de los años sesenta se iniciaron programas de ahorro. En forma directa el mercado de ahorristas no estaba ligado con la oportunidad de vivienda, no obstante que la base del crecimiento del financiamiento del sector habitacional era en su mayoría el comportamiento de éste. Ahora, operacionalmente se debe relacionar con un enganche obligatorio en la colocación de créditos a la vivienda.

El programa señalado integró en relativamente poco tiempo una mesa de ahorristas con un instrumento de libreta de ahorro que hasta la fecha tiene huellas en la base de clientes de la banca múltiple, de algunos productos diseñados para los mercados masivos, como es el caso de Invermático Banamex.

El énfasis principal que aplica el sistema bancario tal como se indica, se concentra en captaciones más sofisticadas, por lo que la participación del sistema en número de clientes disminuye, ya que se contaba con 13'177,063 cuentas al 31 de diciembre de 1992, y a la fecha estas otras disminuyeron 40%. Se puede ver muy reducido el número real de clientes al resumir las cuentas duplicadas para un solo cliente.

En el punto específico de la significación del ahorro respecto al resto de los instrumentos de captación, también se ve claramente una disminución sustancial, ya que únicamente representa un tercio del uno por ciento del total de los pasivos bancarios al mes de septiembre de 1993 (N\$1,785'000,000).

Lo antes señalado contrasta con el 6% que representaron los ahorros en el sistema a mediados de los años sesenta y del 15 al 30% que representan los ahorros familiares en varios países de América Latina.

El distanciamiento de estos mercados al incorporarse el modelo de banca múltiple, desplazó en forma dramática a estos ahorristas de los sistemas formales de ahorro. Así, los únicos modelos de ahorro se centraron en programas informales como cajas de ahorro, tandas, y en la casi nula participación del Patronato del Ahorro Nacional.

En contraste con lo antes señalado, en diversos países (casi la totalidad), los proyectos de ahorro voluntario con objeto específico (vivienda) se incrementaron y se fortalecieron, ya que al nacer casi todos en su conjunto como ejemplo en Latinoamérica (en 1963 se crearon el programa de AID y el fondo de vivienda FOVI), hoy en día compiten e incrementan su participación al canalizar el ahorro familiar dirigido a programas específicos de vivienda (República Dominicana, Costa Rica, El Salvador, Colombia y Paraguay, entre otros), a diferencia del caso mexicano.

De alguna manera se iniciaron esfuerzos por incorporar este ahorro familiar a la formalidad. El primer paso fue reconocer la figura de las sociedades de ahorro y préstamo y con ello incorporar a un buen número de cajas de ahorro que se encuentran dispersas en el país. Sin embargo, este esfuerzo se canaliza más a la regularización que al fomento y expansión de un moderno sistema que realmente establezca nexos permanentes y de proporciones significativas.

La cobertura de mercado de los programas de vivienda (contra de la proporción en la segmentación de mercado) se ven fuertemente apoyados en la punta de la pirámide. Así, la Banca abarca a alrededor de 6% de la población de mayores ingresos y FOVI complementa el proceso bancario con 15% de la población de altos

ingresos; Infonavit y Fovissste aportan un ligero incremento en penetración, al tener una posibilidad de cobertura de hasta 22% de la población, dejando al restante 78% a otros participantes (Fideicomisos, Fonhapo, Solidaridad y otros).

Propuesta:

Por las características tan especiales que debe reunir un programa nacional de ahorro especialmente dirigido a los segmentos de menores ingresos, se hace necesario integrar en este programa estrategias, políticas y criterios de proceso y mercadeo muy especiales, de enorme congruencia de relación con el mercado objeto. Por ello, se propone fundamentar este proyecto sobre las siguientes bases.

Estrategia:

- Proyecto nacional que vincula el programa a las prioridades del sector financiero y social.
- Vinculación de la actividad con organizaciones del sector privado que integran un conjunto de entidades que lo atienden específicamente (bancos especializados en el ahorro, SOFOLES).

Políticas:

- Direccionar el ahorro voluntario a la vivienda, dándole un objetivo al esfuerzo.
- Integración de los programas de ahorro con los programas de vivienda y apoyos específicos (subsidio dirigido y focalizado) como modelo de premio.
- Introducción de criterios de largo plazo y estabilidad que le permitan desarrollarse y fortalecerse en un programa de mediano y largo plazo.

- Rentabilidad positiva como premio al ahorro (por arriba de inflación).

Criterios de proceso:

- Sistematización universal de procesos que permitan abatir costos con instrumentos uniformes en todas las instituciones, para que éstas compitan sólo por servicios y no por tecnología.
- Orientación a programas de "ahorro meta", que introduzcan criterios de competencia y aumenten el interés por el ahorro.
- Integración de procesos con puntos de venta y personal especializado únicamente en la venta de estos productos.

Mercadeo:

- Programa de carácter nacional con énfasis en la familia.
- Inversión permanente en medios de comunicación que reintegren al criterio de ahorro, específicamente en su real dimensión ((incrementar el patrimonio familiar mediante el cambio de hábito de consumo).
- Marcado énfasis en los segmentos de mercado de jóvenes de bajos y medianos ingresos.
- Comunicación amable con mensajes claros y directos (porqué ahorro, cómo ahorro, dónde ahorro).

11.2 Conclusiones

Sin lugar a dudas la mayor barrera para acceder a una vivienda es el pago inicial que debe liquidarse para su compra; por lo tanto, el propósito básico de toda familia debe ser la constitución de un ahorro previo.

A continuación, y en un proceso constante, este esfuerzo de ahorro previo debe poderse materializar en un acceso más o menos de relativa facilidad, para que nuestras familias participen y se adecúen a este posicionamiento del producto ahorro.

Dicha vinculación entre el esfuerzo de ahorro previo y la vivienda necesita estar coronado con programas de financiamiento que estén íntimamente ligados con las oportunidades entre estos mercados y proponer en forma realista mecanismos paralelos de ahorro-crédito (no necesariamente el ahorro contractual) que se apoyen en la captación de bajo costo, y se adecúen sus márgenes a estas posibilidades.

La vivienda es un instrumento de capitalización de la población. Esta se debe conceptualizar como una cuenta de ahorro que trae una derrama económica y social importante, ya que la calidad de la vivienda está directamente relacionada con la calidad de vida de la población y su bienestar.

Durante la época de exagerados niveles de inflación, la banca comercial diseñó un instrumento hipotecario que eliminaba el riesgo inflacionario y se ajusta a la capacidad de pago del cliente.

Este sistema de financiamiento habitacional hace del crédito hipotecario un instrumento para la banca comercial que es rentable en todos los estratos sociales o tipos de vivienda. Se necesita motivar a la banca comercial a participar activamente en la captación de créditos hipotecarios en viviendas populares o de interés social. En la actualidad los bancos prefieren dirigir sus estrategias de captación a instrumentos más rentables, como son las tarjetas de crédito y créditos hipotecarios a sectores más altos.

Un incremento en la participación del sistema financiero en el sector hipotecario, contribuirá notablemente a una mayor rotación del parque inmobiliario. Como se menciona al principio de este estudio, la demanda de vivienda ocurre en sectores de menores ingresos de la población. A este gran sector o mercado potencial no lo atiende la banca comercial, ya que la cobertura empieza en los cuatro salarios mínimos y la gran mayoría de este sector ingresa menos de 2.5. Aproximadamente 40% del total de viviendas son de interés social, pero representan únicamente 7% del valor del parque inmobiliario total, mientras que la vivienda residencial equivale 15% de las viviendas existentes y su valor equivale al 60%.

En resumen, se considera necesario dar prioridad a un programa de ahorro con objeto que permita a la población de bajos recursos (2.a 5 SM) incorporarse activamente a un programa formal de vivienda.

Para ello se hace conveniente realizar adecuaciones a la Ley, para que las sociedades financieras de objeto limitado se conviertan en un actor protagónico de la actividad y atención de este mercado, propiciando el ahorro y fomentando la atención especializada de un amplio sector del país.

12. BIBLIOGRAFIA

- ADIVAC: Visión Estratégica del Sistema, Congreso y Evaluación de vivienda 1994.
- AMB: Discurso para la Conferencia de la Banca Hipotecaria.
- Análisis del Sector Vivienda: The Housing Indicators program Básico: Situación Actual y Perspectivas en América Latina.
- Campos, Manuel: Activadores Financieros para la Construcción de Vivienda en México.
- Cepal: Aspectos Claves para la Modernización y Desarrollo de los Sistemas de Accesibilidad y Financiamiento Habitacional en los Países de América Latina y el Caribe.
- Cepal: Intercambio de Experiencias Tecnológicas y de Gestión en el Programa Especial para el Fomento y Desregulación de la Vivienda en México (1993-1994).
- Cepal: Transferencia Tecnológica, su Adaptación y Aplicación al Sector Habitacional, disposiciones y reglamentos.

CIHAC: Visión Estratégica del Sistema Financiero Habitacional Mexicano.

Comparativos México-E.U.: México, Oportunidades y Alternativas ante el TLC.

Criterios Generales: Criterios para Mejorar la Capacidad Operativa de los Institutos y Fondos de Vivienda de las Instituciones Financieras.

Declaración de Cartagena de Indias: Llamados Globales sobre el Com. de las Economías Latinoamericanas. Desarrollo de Programas de Vivienda en América Latina.

Decentralization: Decentralization and its Implications for Urban Service Delivery.

Descripción sobre el programa: Environment Innovation and Management in Brazil.

Documentos: Sectorial de 1991 (México). Propuestas del Sector Privado (1994-2000).

Ejecutivo Federal y del Edo. de México: Convenio de Desarrollo Social 1993.

El BID: Actividades y Algunos Artículos y Actividades del Apoyo de BID a las Políticas de Países.

- El Financiero: Empleo y Distribución de Empleo en México, el Desarrollo Urbano y la Vivienda para los Países de América Latina.
- Esquema hipotecario básico: Introduction to mortgages.
- Estadísticas: Artículos sobre Programas de Vivienda.
- Estadísticas: Estructura del Sistema Nacional de Vivienda de Interés.
- Estadísticas. The Economic Outlook for 1994.
- Estadísticas Básicas: Créditos Infonavit por Región y Línea (1993) Estrategias y Avances en Fortalecimiento Institucional.
- FOVI: Rol e Importancia de FOVI.
- Goldman, Sachs: Economic Trends in Emerging Markets.
- Goldman, Sachs: Housing Developments (Home Building)
- Goldman, Sachs: México y NAFTA in perspective.
- Gómez, Lorenzo: El Papel de la Banca en el Financiamiento Habitacional de México (Softec).
- Indice temático: Temario para la Reunión del Sector Vivienda en Saltillo, Coahuila.

- Lincoln Institute of Land Policy: Report of Latin American Program Activities.
- Matriz de InsumoProducto: Ramas de actividades económicas.
- Organismos Gubernamentales: Reservas Territoriales por Entidad Federativa.
- Plan de vivienda(1992-1995), Legislación Estatal de la Dirección General para Vivienda y Arquitectura.
- Política de las Ciudades: The urban age.
- PRI-Softec: Borrador de Documento Sectorial del PRI.
- Programa de Gestión Urbana: Elementos de Gestión Urbana. Provivac, Algunos doctos.
- Provivac: Convenio de Cooperación Infonavit. Provivac.
- Reformas: Reforming Urban Land Policies and Institutions in Development Countries Reforms in Mexico.
- SEDESOL : Programa de 100 ciudades.
- SEDESOL: Antecedentes para el Sectorial.
- SEDESOL: Guía para la Elaboración, Revisión y Actualización de Municipios de Vivienda.
- SEDESOL: II Reunión Nacional de Organismos Estatales y Social. Atributos y Diferencias Comparativas.
- Softec: Desarrollo y perspectivas del FOVI.

- Softec: Housing Markets and opportunities (Mexico 1993).
- Softec: Mexico City Office and Housing Market Overview.
- Softec: Plática. III Encuentro Nacional de Vivienda.
- Tercer Foro Nacional de Vivienda: Historia y Rol de la Banca en México.
- Titles Settlementsand Registration in Mexico: Aspectos al Cierre de una Operación de Compra Venta Inmobiliaria.
- Tramitología básica: Ruta Crítica Simplificada para la Construcción de Vivienda.
- TRIBASA: Colocación de bonos carreteros.
- Uniapravi: Declaración de San José.
- Uniapravi: Estructura del Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social, Atributos y Diferencias Comparativas.
- Uniapravi: Financiamiento de la Infraestructura de Saneamiento.
- Uniapravi: Política de Fomento a la Vivienda en México (1993-1994)
- Uniapravi: Vivienda, Desarrollo y Democracia. Temas y Elementos de Discusión.
- World Bank: Creating and Enabling Environment for recent Latin America and the Caribbean.