



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MÉXICO

U N A M

POSGRADO DE INGENIERIA

**EL MERCADO DE VIVIENDA EN MÉXICO.
CONSIDERACIONES SOBRE FALLAS DEL
MERCADO Y FALLAS DEL GOBIERNO**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

MAESTRO EN INGENIERIA

(INVESTIGACIÓN DE OPERACIONES)

P R E S E N T A:

ING. ENRIQUE ELIZALDE ROMERO

ASESOR:

M.I. HIRAM RUIZ ESPARZA GONZALEZ



MÉXICO D.F., 2007



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

A mis padres por la ayuda incondicional que me han brindado para alcanzar mis metas.

A mis hermanas y mi hermano por su invaluable apoyo en el desarrollo de mis estudios.

A mi esposa por su apoyo y cariño en todo momento.

A mis amigos por estar siempre a mi lado.

A la Universidad Nacional Autónoma de México, por la invaluable labor que realiza a favor del desarrollo del país.

Al M.I. Hiram Ruiz Esparza González, por sus valiosos consejos para elaborar este trabajo, pero sobre todo por ser un buen amigo.

A los profesores de la Facultad de Ingeniería de la UNAM por compartir sus conocimientos académicos.

A los profesores de posgrado por sus enseñanzas transmitidas, sus consejos y paciencia para compartir sus conocimientos y experiencias.

ÍNDICE

Introducción	1
I. El mercado de vivienda de interés social en México.....	3
I.1. El sector de vivienda en la actualidad.....	5
I.1.1. Impacto de la construcción de vivienda.....	6
I.1.2. Estadísticas del sector vivienda.....	7
I.2. Política de vivienda.....	8
I.2.1. Programa Nacional de desarrollo 2001 – 2006.....	8
I.2.2. Programa Sectorial de Vivienda.....	9
I.3. El financiamiento de la vivienda en México.....	11
I.3.1. Organismos Nacionales de Vivienda.....	11
I.4. El INFONAVIT y el mercado de vivienda de interés social.....	14
I.4.1. Sistema de otorgamiento de Créditos dentro de INFONAVIT.....	17
I.4.2. Ley de otorgamientos de Crédito.....	18
I.4.3. Características de los créditos otorgados.....	20
I.4.4. Como se integra la demanda de vivienda.....	22
I.4.5. La oferta de vivienda.....	25
I.4.6. Líneas de crédito.....	26
II. Mercado secundario de hipotecas.....	27
II.1. El mercado Hipotecario.....	27
II.2. El mercado hipotecario en Estados Unidos.....	28
II.2.1. Creación de Fannie Mae (Federal National Government Association).....	29
II.2.2. Ginnie Mae (Government Nacional Mortgage Association).....	29
II.3. Desarrollo del mercado secundario de hipotecas.....	31
II.4. Mercado secundario hipotecario en México.....	32
III. Marco Teórico.....	33
III.1. Fallas del mercado.....	33
III.1.1. Externalidades.....	33
III.1.2. Información asimétrica.....	34
III.1.3. Otras limitaciones del marco de competencia.....	34

III.2. Fallas del gobierno.....	37
III.2.1. Causas de ineficiencia en el sector público.....	38
III.3. Más allá de eficiencia: las razones distributivas.....	41
III.3.1. Dignidad humana: igualdad de oportunidades.....	41
III.3.2. Aumentando la igualdad de resultados.....	42
III.4. Políticas genéricas: corrigiendo fallas del mercado y del gobierno.....	43
III.4.1. Liberando, posibilitando y simulando mercados.....	43
III.4.2. Impuestos y subsidios para modificar incentivos.....	45
III.4.3. Reglamentación.....	47
III.4.4. Provisión directa de información.....	47
III.4.5. Ofertando bienes mediante mecanismos fuera del mercado.....	48
III.4.6. Provisión de seguros y “coberturas”.....	50
IV. Aplicación de la teoría a la realidad.....	53
IV.1 Fallas del mercado.....	53
IV.1.1. Externalidades.....	53
IV.1.2. Regulación de precios y la mala fe (“moral hazard”).....	55
IV.1.3. Puntos y selección adversa.....	56
IV.1.4. Riesgo de No – Pago.....	56
IV.1.5. Garantías crediticias como un problema de mala fe en el contrato de aseguramiento.....	57
IV.2. Fallas de gobierno.....	57
IV.2.1. Ineficiencia burocrática.....	57
IV.2.2. Ineficiencia X.....	58
IV.2.3. Problemas de la delegación.....	59
IV.2.4. Rigideces de los contratos laborales, desvinculación de productividad y Paga.....	60
IV.2.5. Rentismo y precio tope.....	60
IV.3. Una comparación entre el INFONAVIT y la SOFOL Hipotecaria Su Casita S.A. de C.V.....	61
IV.3.1. Como funcionan las Sofoles y SHF.....	62
IV.4. Análisis Costo – Eficiencia.....	63
IV.5. Comportamiento del individuo y el sistema de puntuación del INFONAVIT....	65

V. Conclusiones y consideraciones finales.....	69
V.1. Creación de un mercado secundario de hipotecas.....	69
V.2. Nuevas políticas a desarrollar.....	71
V.2.1. Política de valuación bancaria para el INFONAVIT.....	71
V.2.2. Subsidios en especie o vales (vouchers).....	72
V.2.3. Generar competencia par los grandes promotores de vivienda mediante el mercado abierto.....	73
V.2.4. Sistemas de financiamientos alternativos.....	74
Referencias.....	75

INTRODUCCIÓN

El mercado de vivienda de interés social es importante dentro de la economía ya que pretende satisfacer la necesidad de vivienda de los individuos con menores ingresos, lo cual contribuye al desarrollo social de nuestro país.

Este trabajo tiene la finalidad de analizar el mercado de vivienda de interés social y definir las fallas del mercado y del gobierno que puedan presentar, partiendo de la idea de que los organismos de vivienda como INFONAVIT, FOVISSSTE se comportan de manera ineficiente.

En el primer capítulo se mencionan los antecedentes del mercado de vivienda de interés social y la importancia de este sector dentro de la economía, así como las políticas que se pretenden seguir en lo referente al tema de vivienda durante este sexenio como son : El Programa Nacional de desarrollo 2001 – 2006 y el Programa Sectorial de Vivienda.

De igual manera se mencionan los principales organismos nacionales que tienen como fin el otorgamiento de créditos para la vivienda.

En el siguiente capítulo se menciona el desarrollo del mercado secundario de hipotecas, en especial el caso de Estados Unidos y su papel dentro de la economía, así como la importancia de la creación de este último. Se debe desarrollar claramente este tema debido a las diferencias que existen entre Estados Unidos y México en cuanto al marco jurídico y regulatorio, para la creación y buen desempeño de un mercado secundario de hipotecas.

Posteriormente en el tercer capítulo se encuentra el marco teórico de este trabajo, donde se definen las fallas del mercado y las fallas del gobierno que se pueden presentar en el mercado de vivienda, así como las políticas públicas y procedimientos que podrían ayudar al mejor funcionamiento de este mercado.

En el cuarto capítulo se exponen los problemas de este mercado en nuestro país, aplicándose principalmente al caso de INFONAVIT, donde se analizan diversas situaciones que conllevan a ineficiencias dentro del mercado.

Por ultimo se presentan algunas conclusiones y consideraciones sobre los problemas analizados.

I. EL MERCADO DE VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL EN MÉXICO

Se entiende por vivienda como el elemento que aloja a la familia, unidad básica de la sociedad, por lo tanto se puede considerar como uno de los satisfactores básicos para lograr una vida digna y mejorar en cuanto a capacidades individuales así como dentro de la sociedad.

Dado lo anterior la vivienda es un indicador básico del bienestar de la población ya que constituye el patrimonio familiar y es una condición para alcanzar niveles mayores de desarrollo. A su vez se le puede considerar como un factor de desarrollo social que tiene un impacto directo e inmediato sobre el crecimiento económico ya que es una fuente generadora de empleos y porque ejerce un efecto multiplicador en 37 ramas de actividad económica ¹.

La presión sobre la demanda de vivienda en el país se origina principalmente por la formación de nuevos hogares asociados con el matrimonio, la unión consensual, y por la división de hogares. La magnitud y composición de la demanda futura de vivienda está condicionada por el curso de transición demográfica en nuestro país.

México es un país formado en su mayoría por jóvenes, en la actualidad aproximadamente 63.6 millones de mexicanos, 68% de la población total, tiene menos de treinta años ². Este segmento es el que constituye el componente mayoritario de los demandantes de vivienda durante los próximos veinte años.

¹ SEDESOL. Programa Nacional de Desarrollo Social 2001 – 2006. <http://www.sedesol.gob.mx>

² INEGI. Censo nacional de población y vivienda 2000. México 2000.

Se espera que el número de miembros por hogar siga disminuyendo al reducirse el número de hijos por familia y al elevarse la proporción de hogares unipersonales o formados por parejas sin hijos ³. Es de esperarse que la población en edad de formar una familia, que en un futuro demandará vivienda.

En su conjunto, la estructura poblacional está sufriendo cambios notables gracias a factores como el descenso en la tasa de crecimiento de la fecundidad global, el aumento en la esperanza de vida y de la reducción del tamaño de la familia. La tasa de fecundidad ha disminuido de 2,4% en 2000 a 1,5% el año pasado. Aun así tenemos una tasa de crecimiento poblacional mayor a la tasa promedio mundial de 1,5%, y actualmente somos 103 263 388 de mexicanos, es decir aproximadamente 2 millones mas que en 2005 ⁴.

La esperanza de vida al nacer es de casi 75 años, al mismo tiempo la población con 65 años de edad o mas pasa de 5% en 2000 a 8.25% actualmente. Estos factores se consideran como los principales determinantes de la magnitud y la composición de la demanda actual y futura de vivienda.

³ Entre 2000 y 2005 el promedio nacional bajó de 5.8 a 5.0 personas por vivienda y es razonable que con las condiciones actuales este indicador siga disminuyendo.

⁴ INEGI. Censo nacional de población y vivienda 2000. México 2000.

I.1 EL SECTOR VIVIENDA EN LA ACTUALIDAD

La vivienda impacta significativamente en la calidad de vida, por lo que es pertinente discutir su financiamiento en dos ramas: la crediticia, esto significa que se tiene acceso a recursos hipotecarios más amplios y competitivos, y el impacto del apoyo gubernamental a los sectores de la población con menos ingresos.

En cuanto al proceso de construcción de vivienda uno de los problemas de importancia es la disponibilidad del suelo urbano ya que su oferta ha sido insuficiente e inadecuada. A su vez el ciclo de invasión-regulación ha superado las posibilidades de planificación y la creación de nuevas reservas territoriales. Por otro lado existe una falta de identificación y aseguramiento de suelo suficiente y accesible para uso habitacional, y una escasa certeza jurídica sobre la tenencia de la tierra ⁵.

Para la edificación de vivienda se requiere un número de trámites excesivo, que incumbe a las autoridades, estas ordenes de gobierno son: La obtención de permisos, licencias y autorizaciones necesarios para la construcción habitacional, así como la poca certeza jurídica, inhibe la inversión en este sector e incrementa los costos financieros por retrasos.

Otro problema es la ausencia de normalización de los materiales en la construcción de vivienda, así como la no utilización de nuevas tecnologías que signifiquen edificar a menor costo y con mejor calidad.

⁵ La tenencia de vivienda ha aumentado en los últimos 20 años ya que actualmente 4 de cada 5 viviendas particulares son propiedad de quien las ocupa. Censo de población y vivienda 2000. INEGI.

En cuanto a los organismos públicos de vivienda es pertinente revisar sus mecanismos y procedimientos de otorgamiento de crédito, así como sus dificultades en la operación. El objetivo debe ser que los recursos alcancen para que más empleados y trabajadores apliquen libremente sus créditos en viviendas que se ajusten a sus necesidades de calidad y precio.

Por otro lado existe una escasa participación de la banca comercial en el financiamiento habitacional, la cartera vencida de los organismos de vivienda es alta, y hace falta una mayor penetración del sistema financiero. La demanda real se ha visto afectada por la falta de créditos y vivienda a precios accesibles.

I.1.1 IMPACTO DE LA CONSTRUCCIÓN DE VIVIENDA

La inversión del sector vivienda proporción de PIB, ha representado el 1,6% en promedio durante los últimos 10 años. En este sentido, durante el sexenio pasado, la industria de la construcción participó en promedio con el 50% de la formación bruta de capital ⁶.

La edificación de vivienda conformó en promedio el 10,2% corresponde a la producción de la industria de la construcción, demandando a su vez intermedios de 40 de la 74 ramas industriales y de servicios ⁷. Al respecto el 95% de los insumos totales de la industria de la construcción son de origen nacional. La construcción de una vivienda de interés social en la actualidad genera 5 empleos directos y 7 indirectos.

⁶ UNIPRAVI. Documento de trabajo. Reunión latinoamericana 2001.Chile 2001.

⁷ Cámara Mexicana de la industria de la construcción. <http://cmic.org.com.mx>

I.1.2. ESTADÍSTICAS DEL SECTOR VIVIENDA

Con base a la información del último censo de población y vivienda (año 2000), se estima que alrededor de 4,6 millones de viviendas, poco más de la cuarta parte del inventario total estimado en 17,8 millones, presentan condiciones inadecuadas, como: 1) hacinamiento, al estar ocupada por más de un hogar o alojar más de 2,5 personas por cuarto; 2) precariedad en la construcción; y 3) carencia o insuficiencia de servicios públicos básicos.

Mejorar este rezago significa mejorar de manera sustancial unos 3,5 millones de viviendas sustituir por nuevas construcciones 1,1 millón de viviendas restantes. Lo anterior resulta en extremo costoso y técnicamente inviable ⁸.

Para atender las necesidades derivadas del creciente número de jóvenes en edad de contraer matrimonio y formar un hogar independiente, y para evitar que el parque habitacional continúe en deterioro, será necesario que la sociedad en conjunto edifique un total de 1,8 millones de viviendas durante el año 2000 - 2006.

La demanda acumulada durante el periodo ascenderá a más de 4 millones de vivienda, lo que se traduce en 750 mil viviendas anuales en promedio.

La oferta actual y futura de vivienda debe corresponder a las necesidades que plantea el crecimiento demográfico y de los hogares en general. De mantenerse las tendencias para el año 2010 habrá aproximadamente 30 millones de hogares que demanden anualmente un promedio de 731 mil 584 viviendas nuevas ⁹.

⁸ Programa Sectorial de Vivienda 2001-2006. SEDESOL.

⁹ Ídem.

I.2. POLÍTICA DE VIVIENDA

I.2.1. PROGRAMA NACIONAL DE DESARROLLO 2001 – 2006

México cuenta aproximadamente con dos millones de kilómetros cuadrados y con una población de 103 263 388 habitantes. Debido a que se pretende proporcionar las mismas oportunidades a toda la población, el gobierno elabora una política social para que todos los mexicanos aspiren a desarrollarse y alcanzar mejores condiciones de vida con equidad.

Por lo tanto, la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) presentó a principios del año 2001 el Programa Nacional de Desarrollo 2001 – 2006, superación de la pobreza: una tarea contigo, en donde se reconocen la igualdad de oportunidades, el impulso para la construcción de un patrimonio y la seguridad como elementos esenciales para el pleno desarrollo de los mexicanos.

Este Programa Nacional de Desarrollo tiene como objetivo reducir la pobreza extrema, generar igualdad de oportunidades para los más pobres y apoyar el desarrollo de las capacidades de las personas en condición de pobreza¹⁰. Se ha definido un periodo de 25 años como un lapso en este ideal para consolidarse.

El objetivo de la SEDESOL es formular y coordinar una política social y subsidiaria del gobierno federal buscando superar la pobreza; mediante el desarrollo humano integral; mediante las políticas y acciones de ordenación territorial, desarrollo urbano y vivienda, mejorando las condiciones sociales, económicas y políticas en los espacios rurales y urbanos.

¹⁰ Programa Nacional de Desarrollo Social 2001-2006, Superación de la pobreza: una tarea contigo, pp.5

Las líneas de acción a seguir en este plan de desarrollo están basadas en las vertientes de oportunidad, capacidad, seguridad, patrimonio y equidad. Este enfoque busca corregir brechas entre la población y responder a las diferencias entre las personas y regiones.

Los principales ejes de la política social propuesta por la SEDESOL en este nuevo programa de desarrollo social son:

- 1) Formular una política social con un enfoque subsidiario y no asistencialista.
- 2) Impulsar la coordinación entre los diferentes órdenes de gobierno.
- 3) Generar una política social para proteger a las familias en condición de pobreza.
- 4) Preveligiar el enfoque territorial.
- 5) Fortalecer el desarrollo social con equidad de género.

I.2.2 PROGRAMA SECTORIAL DE VIVIENDA

Este programa ha sido elaborado con apego a los objetivos y estrategias del Plan Nacional de Desarrollo y corresponde a todos los sectores de la sociedad y a las tres órdenes de gobierno (federal, local y municipal) su ejecución. La política de vivienda delineada por el Plan Nacional de Desarrollo tiene los siguientes objetivos:

- promover y concertar políticas y programas de vivienda para atender a todos aquellos que quieran comprar, construir, rentar o mejorar su vivienda con la participación de las tres órdenes de gobierno en su conjunto.
- Promover el desarrollo y la competitividad sectorial a partir de que la vivienda para todos es de las prioridades más altas del estado. Lo anterior con el fin de reducir el gran déficit de vivienda que existe en nuestro país, en calidad y cantidad.

- Reactivar la banca de desarrollo con una entidad financiera cuyo objetivo fundamental sea el otorgamiento de créditos a la construcción y adquisición de vivienda social, así como la bursatilización de carteras hipotecarias generadas por intermediarios financieros. Esta entidad se denominará la Sociedad Hipotecaria Federal (antes Fondo para la Vivienda del Banco de México – FOVI).

Para alcanzar la meta para 2006 del financiamiento y construcción de 750 mil viviendas anuales, los objetivos se complementan con el papel del estado para fortalecer la coordinación sectorial. A su vez se requiere impulsar esquemas financieros “sanos” que den vigencia a un sistema crediticio habitacional, fortalecer la políticas de subsidios transparentes para el mejoramiento de vivienda, promover ante las autoridades un marco regulatorio en materia de vivienda para apoyar la desregulación y la producción de vivienda y articular la política habitacional con la ordenación del territorio para ampliar la disponibilidad de suelo con infraestructura y servicios aptos para la vivienda¹¹.

Para llevar a cabo la política nacional de vivienda se establecen seis líneas de acción:

- 1) Articulación institucional y fortalecimiento del, sector vivienda.
- 2) Crecimiento y consolidación del financiamiento público y privado para la vivienda.
- 3) Apoyo social a la población más necesitada para la adquisición de vivienda y consolidación jurídica en su patrimonio.
- 4) Regulación, y su marco normativo.
- 5) Abasto de suelo con aptitud habitacional y desarrollo de infraestructura y servicios para vivienda

¹¹ El tema del suelo tiene mucho peso dentro de las políticas a seguir, pero debido a su complejidad a al enfoque de este trabajo solo se mencionará su importancia dentro del mercado de vivienda.

INSTRUMENTACIÓN DEL PROGRAMA SECTORIAL

Las instituciones públicas en conjunto con los demás sectores deberán realizar un conjunto de actividades con el fin de fortalecer el Sistema Nacional de Vivienda. Se definen dos procesos en general, la gestión y la ejecución del programa sectorial: Lo referente a la gestión del programa coordinando, la participación intersectorial el gobierno federal la desarrollará la Comisión Nacional de Fomento a la vivienda (CONAFOVI), entidad de gobierno responsable del sector que se encarga de coordinar las actividades de todos los agentes, instituciones y entidades que participan en este sector. De igual manera se crea el Consejo Nacional de vivienda (CANAVI), foro de opinión entre los diversos sectores dentro del mercado que actúa como órgano de consulta y asesoría del Ejecutivo Federal en materia de vivienda.

I.3. EL FINANCIAMIENTO DE LA VIVIENDA EN MÉXICO

I.3.1. ORGANISMOS NACIONALES DE LA VIVIENDA

La vivienda de interés social pretende satisfacer la demanda de individuos de bajos ingresos que desean adquirir un bien inmueble mediante un crédito hipotecario. El estado ha creado instituciones crediticias para proporcionar a estos agentes económicos los medios necesarios para adquirir una vivienda. A continuación se mencionan los organismos o instituciones crediticias importantes dentro del mercado de vivienda de interés social.

- Sociedad Hipotecaria Federal (SHF), antes Fondo de Operación y Descuento Bancario a la vivienda (FOVI).

Creado en 1963 por el Banco de México con el objeto de financiar la adquisición de vivienda de interés social. Actualmente canaliza sus recursos a través de intermediarios financieros como las Sociedades Financieras de Objeto Limitado (SOFOL) y de la Banca Múltiple. La Sociedad Hipotecaria Federal atiende a la población abierta con ingresos equivalentes entre \$3 800 y \$7 500 pesos mensuales.

- Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO).

Este organismo fue creado en 1981 y atiende a las necesidades de viviendas de la población no asalariada con ingresos menores a \$3 150 pesos mensuales. Los recursos de este fondo se integran con aportaciones federales, la recuperación crediticia y los rendimientos por la inversión de sus recursos. Durante los últimos años su participación ha disminuido debido a la reducción de las aportaciones federales.

- Fondo de Vivienda del Instituto de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado (FOVISSSTE).

Fue creado en 1972 con el fin de dotar de vivienda a los trabajadores del Estado, mediante un sistema de financiamiento para el otorgamiento de crédito hipotecarios de bajo costo. Cuenta aproximadamente con 2 millones de afiliados y sus recursos provienen de las aportaciones del 5% del salario de los trabajadores del Estado, la recuperación crediticia y los rendimientos por la inversión de los recursos.

- Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT)

El INFONAVIT es un organismo tripartito integrado por los sectores obrero, empresarial y público del país. Fue creado en 1972 con el objeto de administrar los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda para los trabajadores y operar un sistema financiero que permitiera a los trabajadores obtener un crédito barato y suficiente para la adquisición de vivienda cómoda, digna e higiénica.

Los recursos de Fondo Nacional de Vivienda se integran con las aportaciones del 5% del salario mensual de los trabajadores, la recuperación de la cartera y los ingresos por productos financieros. Las aportaciones del 5% de los trabajadores son obligatorias por ley, lo que hace al instituto un organismo con características únicas y diferentes a cualquier otro dentro del sistema hipotecario. El INFONAVIT tiene personalidad jurídica y patrimonios propios, y no está sujeto al presupuesto del Gobierno Federal, lo que garantiza su permanencia y la continuidad de su actividad social.

El INFONAVIT destina su oferta crediticia para los trabajadores que prestan sus servicios en el sector privado y que perciben en promedio entre \$3 800 y \$6 000 pesos mensuales. Los créditos que otorga el INFONAVIT son para adquisición de vivienda a terceros, edificación en terreno propio, remodelación o ampliación de vivienda y para el pago de pasivos contraídos por cualquiera de los conceptos anteriores.

Los créditos otorgados por el INFONAVIT mantienen condiciones de pago preferenciales para sus acreditados, ya que las tasas activas que cobra varían entre el 4 y el 9%, menores a las de la Banca Comercial. Los descuentos mensuales no pueden ser mayores al 25% del ingreso mensual del trabajador y el plazo máximo de amortización es de 30 años.

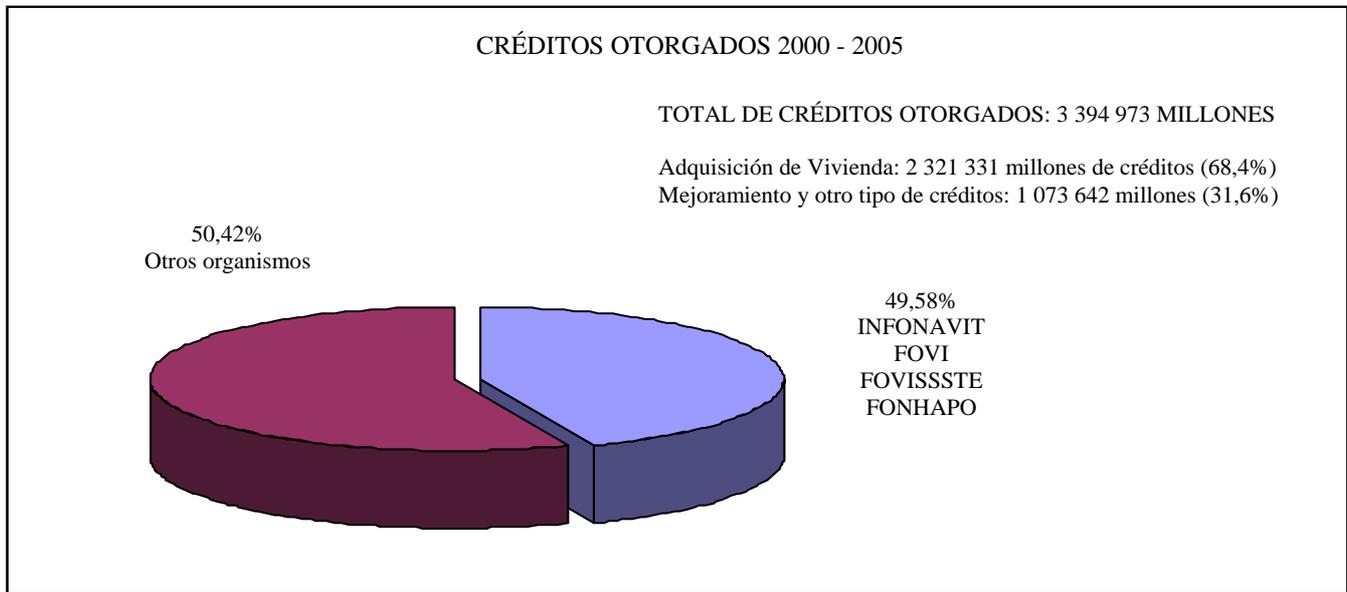
Los montos de crédito se otorgan en veces al salario mínimo mensual y oscilan entre \$67 000 y \$285 000 pesos (son mayores en el caso del Distrito Federal y Estado de México). El financiamiento para vivienda que obtienen las empresas constructoras proviene principalmente de la Banca Comercial, de la SOFOLES y de las asociaciones comerciales con empresas extranjeras. Dicho financiamiento es poco riesgoso pues el INFONAVIT paga al edificador al vender dicho inmueble.

La actividad crediticia del INFONAVIT ha representado el 56% de la inversión total en el sector habitacional. En el 2006 esta proporción llegó al 66% de la inversión total y al 70% de la oferta de financiamiento hipotecario de los cuatro principales organismos nacionales de vivienda ¹². Desde su creación, el INFONAVIT ha otorgado más de 2 millones de créditos lo que representa que uno de cada diez mexicanos habita en un hogar obtenido con un crédito de este organismo.

I.4 El INFONAVIT y el mercado de vivienda de interés social.

Según las cifras preliminares del XII Censo General de Población y Vivienda (2000), durante la última década el número de viviendas particulares aumentó en 5,9 millones de 2001 al 2005, a una tasa de crecimiento promedio del 3,2% anual. De estas viviendas, el 49% fueron por organismos nacionales y municipales de vivienda, la banca comercial y de desarrollo, así como por otras entidades que otorgan créditos hipotecarios como prestación a sus trabajadores, y el 51% fueron edificadas con recursos de particulares.

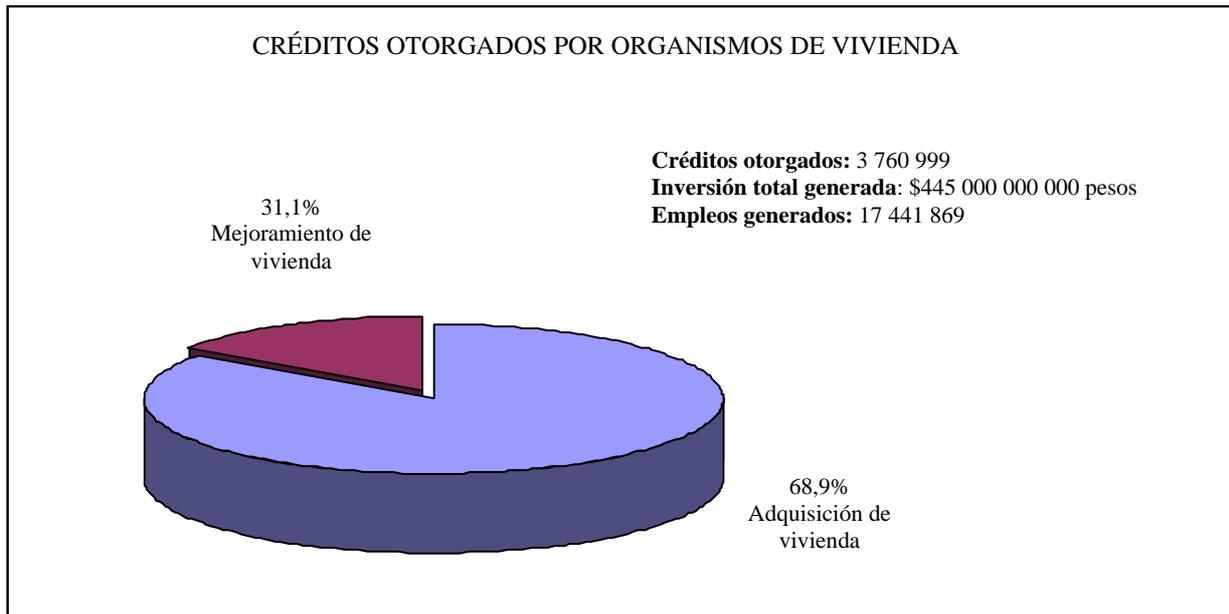
De los créditos otorgados de 2001 al 2005 (3 394 973 de créditos), 2 321 331 fueron para adquisición de vivienda, 1 073 642 se dirigieron a mejoramientos y otras modalidades de créditos. Del total de los créditos concebidos en este periodo, el 49% correspondió al INFONAVIT, OFVI, FOVISSSTE Y FONHAPO, mientras que el restante 51% incluye a otros organismos.



Gráfica 1

Según los resultados del Programa de Vivienda de la SEDESOL, hasta junio del 2006, los organismos de vivienda otorgaron un total de 3 760 999 millones de créditos en sus diversas modalidades, de los cuales el 68,9% correspondieron a adquisición de vivienda y el 31,1% restante a mejoramiento de vivienda y otra líneas de créditos. En promedio anual, se otorgaron durante los primeros 5 años 678 994 créditos y subsidios, 464 266 para adquisición de vivienda y 214 718 para mejoramiento ¹³.

¹³ Resultados del Programa de Vivienda 2006. http://www.sedesol.gob.mx / programa_de_vivienda_2006, CONAFOVI



Gráfica 2

De esta manera se ha favorecido una mayor oferta de créditos hipotecarios, de acuerdo a la capacidad de pago de la población y con la posibilidad de aplicarse de la manera más conveniente por los demandantes.

AÑO	ADQUISICIÓN	MEJORAMIENTO	TOTAL
2001	326 757	135 170	461 927
2002	400 291	304 221	704 512
2003	500 721	234 447	735 168
2004	532 012	283 011	815 023
2005	561 550	116 793	678 343
2006	272 328	59 045	366 026
TOTAL	2 593 659	1 132 687	3 760 999

Fuente: CONAFOVI

TABLA 1

Es importante señalar que, durante los años 2002 al 2005 se registraron máximos históricos consecutivos en el otorgamiento crediticio para adquisición de vivienda, por parte de los cuatro organismos nacionales que son: INFONAVIT, SHF, FOVISSSTE Y FONHAPO, que alcanzaron en su conjunto más de 350 mil, 435 mil, 455 mil y 501 mil créditos, respectivamente, durante dichos años.

I.4.1. SISTEMA DE OTORGAMIENTO DE CRÉDITOS DENTRO DEL INFONAVIT.

El Instituto Nacional del Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores ha otorgado aproximadamente 58 000 créditos individuales anuales en promedio en los últimos 6 años. Estos créditos se otorgan a los trabajadores que sean titulares de depósitos constituidos a su favor en el propio Instituto y que no hayan recibido apoyos financieros del INFONAVIT anteriormente ¹⁴.

Los créditos que el Instituto otorga se aplican a:

- a) En línea II, a la adquisición en propiedad de habitaciones, financiadas o no por el INFONAVIT,
- b) En línea III, a la construcción de vivienda,
- c) En línea IV, a la reparación, ampliación o mejoras de habitaciones, y
- d) En línea V, al pago de pasivos adquiridos por cualquiera de los conceptos anteriores.

¹⁴ En términos de las Reglas de Otorgamiento de Créditos al amparo del Artículo 23 BIS, publicadas en el Diario de la Federación el 29 de Octubre de 1999.
Fuente: CONAVI

I.4.2. LEY DE OTORGAMIENTO DE CRÉDITOS.

A finales de los noventa el INFONAVIT cambió a las reglas de otorgamiento de créditos para agilizar su gestión y mejorar las condiciones y procedimientos de sus mecanismos financieros, administrativos y de operación. En este sentido modificó los criterios de calificación de las solicitudes de crédito, con el fin de ampliar las oportunidades de obtener un préstamo hipotecario para un mayor número de trabajadores con capacidad de pago y menor antigüedad.

El otorgamiento de crédito está sujeto a la disponibilidad de recursos aprobada por el Instituto conforme a su Programa Financiero Anual, y se asignan conforme a un sistema de puntuación que tiene por objeto seleccionar a los trabajadores que serán susceptibles de ser acreditados.

La puntuación otorgada a los trabajadores se basa en distintas variables, y se determina sumando los puntos correspondientes a cada uno de los siguientes factores ¹⁵.

1. El salario diario integrado ¹⁶ y la edad del trabajador conforme a la tabla “Edad salario” publicada dentro de las reglas de Otorgamiento de Créditos.
2. Un punto por cada tres aportaciones bimestrales efectuadas a favor del trabajador.
3. Cinco puntos por cada dependiente económico hasta un máximo de dos dependientes. En este caso se toma en cuenta únicamente los ascendientes y los descendientes en primer grado, así como cónyuge o concubino (a).

¹⁵ Reglas para el Otorgamiento de Créditos a los Trabajadores Derechohabientes del INFONAVIT, publicadas en Abril 2001

¹⁶ Salario diario integrado en los términos de la Fracción II del Artículo 29 de la Ley de INFONAVIT y sus disposiciones reglamentarias

4. El saldo de la subcuenta de vivienda de la cuenta individual del Sistema de Ahorro para el Retiro del Trabajador, en este rubro se otorga un punto por cada salario mínimo mensual.
5. El monto de crédito no utilizado (diferencia entre el monto máximo y el solicitado), ocho puntos por cada salario mensual del trabajador.
6. El ahorro voluntario que decida aplicar el trabajador para reducir el monto máximo de crédito a que tiene derecho, se otorgan ocho puntos por cada salario mensual del propio trabajador.

En caso de que el trabajador decida que su ahorro voluntario ¹⁷ se sume al monto máximo de crédito al que tiene derecho, para ampliar su capacidad adquisitiva, obtendrá cuatro puntos por cada salario mensual que percibe.

7. Diez puntos, en su caso, si el trabajador es discapacitado en los términos previstos por la Ley del Seguro Social.
8. Si el trabajador falta de cónyuge o concubino (a) se le asignarán cinco puntos adicionales siempre que acredite descendientes en primer grado que sean dependientes económicos. Este factor sólo se tomará en cuenta si el trabajador lo solicita.

Para que el derechohabiente reciba una carta de crédito avalada por el INFONAVIT debe, en principio, inscribirse al proceso de selección. Es decir, cuando el número de puntos determinado por el trabajador sea igual o superior a la puntuación mínima establecida por el Consejo de Administración (para la localidad en la cual el trabajador desea adquirir su vivienda), podrá inscribirse en la oficina de crédito del Instituto para cualquiera de los conceptos de crédito.

¹⁷ El ahorro voluntario lo podrá integrar el trabajador mediante depósitos en la subcuenta de ahorro voluntario del SAR, en una institución financiera, o de la forma que mejor considere, con la condición de que dicho ahorro que le dio derecho a esos puntos adicionales, sea ingresado al INFONAVIT en una sola exhibición, en el momento de la integración del expediente de vivienda.

Una vez que fueron seleccionados los trabajadores como sujetos de crédito, sus datos serán publicados en por lo menos un diario de la localidad, indicándose también en que periodo deberán acudir a la oficina del INFONAVIT que les corresponda. Revisada la documentación el trabajador podrán recoger en el INFONAVIT, personalmente, su Carta de Asignación de Crédito ¹⁸. En esta carta se hace constar el derecho a recibir un crédito por parte del Instituto.

El precio máximo de las viviendas que pueden ser objeto de los créditos que otorgue el Instituto será de trescientas veces el salario mínimo mensual del D.F.¹⁹, a fin de preservar el interés social de éstas. Este límite puede ampliarse hasta trescientas cincuenta veces salario mínimo, para los casos del D.F. y otras localidades que determine el H. Consejo de Administración.

I.4.3. CARACTERÍSTICAS DE LOS CRÉDITOS OTORGADOS

En todos los casos, al formalizarse los créditos para la adquisición de vivienda, deberá constituirse hipoteca, en primer lugar, a favor del Instituto. El plazo para la amortización del crédito otorgado al trabajador no será mayor a 30 años. Si transcurrido ese plazo existe todavía algún saldo insoluto a cargo del acreditado, El Instituto lo liberará del pago de dicho saldo pendiente cancelando los gravámenes constituidos a esa fecha sobre la vivienda objeto de crédito.

El saldo del crédito se ajustará cada vez que se modifique el salario mínimo, incrementándose en la misma proporción en que se aumente el salario mínimo general en el Distrito Federal ²⁰.

¹⁸ Esta carta tiene el carácter de asignación formal del crédito, estará respaldada por los recursos financieros suficientes para el ejercicio del mismo y tendrá una vigencia de 120 días naturales.

¹⁹ INFONAVIT. Reglas para el otorgamiento de créditos del INFONAVIT 2000. México 2000.

²⁰ Idem.

Los créditos otorgados devengarán intereses sobre su saldo ajustado conforme a la tasa estipulada en las Reglas de Otorgamiento de Créditos ²¹. Las tasas de interés se determinan en el momento del ejercicio del crédito, es decir, desde el momento en que el trabajador cuenta con su carta de crédito, y permanecerán constantes durante toda la vida del crédito.

Al momento en que se formalice el crédito se establecerá la cuota fija mensual en veces el salario mínimo, proporcional al monto del crédito. Esta cuota al multiplicarse por el salario mínimo mensual del D.F. vigente, dará como resultado el importe que tendrá que cubrir el trabajador. Para este propósito es obligación del INFONAVIT comunicar al patrón o persona a la cual le presta sus servicios el acreditado, la cantidad que debe descontar de su salario.

El monto del descuento mensual al salario del trabajador será calculado de manera que se asegure la amortización completa del crédito en el plazo previsto y suponiendo que las aportaciones patronales del 5% ²² se mantengan constantes en veces salario mínimo.

El trabajador acreditado podrá, en cualquier tiempo, efectuar pagos anticipados a cuenta del principal durante la vigencia del crédito. Todo pago anticipado se aplicará para reducir el saldo insoluto del crédito y tendrá efecto a partir del mes siguiente al que se realice dicho pago.

²¹ INFONAVIT. Reglas para el otorgamiento de créditos del INFONAVIT 2000. México 2000.

²² Aportaciones patronales que se aplican durante la vigencia del crédito para reducir el saldo insoluto a cargo del acreditado.

En caso de que el trabajador deje de percibir ingresos salariales, el INFONAVIT le otorgará prórrogas en los importes correspondientes a los pagos de la amortización que tenga que hacer por concepto de capital e intereses ordinarios. Durante dichas prórrogas los intereses ordinarios que se generen se capitalizarán al saldo insoluto del crédito.

I.4.4. COMO SE INTEGRA LA DEMANDA DE VIVIENDA.

Anualmente conforme al Plan de Labores y al Presupuesto Anual, el Instituto se fija una meta del número de créditos a otorgar en el año. La meta establecida para el 2006 fue de 375 mil créditos a nivel nacional y fue rebasada por aproximadamente 46 mil créditos²³.

Cada entidad tiene a su vez establecida su propia meta tomando en cuenta su demanda, su presupuesto anual y su concentración de acreditados dentro de la misma.

A continuación mostramos la información de los 31 estados y un distrito federal que conforma la Republica Mexicana de la situación actual de vivienda y la población beneficiada, además en la tabla 3 separamos al Distrito Federal por delegaciones mencionando la cantidad de créditos otorgados para vivienda y de mejoramiento de la misma.

²³ INFONAVIT. Informe de Oferta de Vivienda y Demanda de Créditos. Gerencia de Promoción de Programas de Vivienda. México Diciembre 2006.

ESTADO	CRÉDITOS A OTORGADOS POR EL INFONAVIT (2006)	POBLACIÓN TOTAL DEL ESTADO	% POBLACIÓN BENEFICIADA
AGUASCALIENTES	7 036	1 065 416	0,66
BAJA CALIFORNIA	26 118	2 844 469	0,92
BAJA CALIFORNIA SUR	1 757	512 170	0,34
CAMPECHE	2 006	754 730	0,27
COAHUILA	24 391	2 495 200	0,98
COLIMA	3 878	567 996	0,68
CHIAPAS	2 454	4 293 459	0,06
CHIHUAHUA	31 790	8 720 916	0,98
DISTRITO FEDERAL	33 497	8 720 916	0,34
DURANGO	6 707	1 509 117	0,44
GUANAJUATO	21 152	4 893 812	0,43
GUERRERO	3 496	3 115 202	0,11
HIDALGO	7 901	2 345 514	0,34
JALISCO	30 743	6 752 113	0,46
MÉXICO	30 711	14 007 495	0,22
MICHOACÁN	8 644	3 966 073	0,22
MORELOS	4 284	1 612 899	0,27
NAYARIT	4 067	949 684	0,43
NUEVO LEÓN	42 560	4 199 292	1,01
OAXACA	1 911	3 506 821	0,05
PUEBLA	13 081	5 83 133	0,24
QUERÉTARO	7 023	1598 139	0,44
QUINTANA ROO	10 539	1 135 309	0,93
SAN LUIS POTOSÍ	9 005	2 410 414	0,37
SINALOA	12 184	2 608 442	0,47
SONORA	16 834	2 394 861	0,70
TABASCO	2 917	1 989 969	0,15
TAMAULIPAS	30 057	3 024 238	0,99
TLAXCALA	2 458	1 068 207	0,23
VERACRUZ	13 689	7 110 214	0,19
YUCATÁN	10 110	1 818 948	0,56
ZACATECAS	2 211	1 367 692	0,16
TOTAL	421 745	103 263 388	

FUENTE: Programa de Labores y Financieros. INFONAVIT 2005
 II Censo de población y Vivienda 2005
 INEGI

TABLA 2.

DELEGACIONES	NÚMERO DE CRÉDITOS OTORGADOS A TRAVÉS DEL PROGRAMA DE VIVIENDA EN CONJUNTO, DE 2001 AL 31 DE DICIEMBRE DEL 2006	NÚMERO DE CRÉDITOS OTORGADOS A TRAVÉS DEL PROGRAMA DE MEJORAMIENTO DE VIVIENDA DE 2001 AL 31 DE DICIEMBRE 2006
BENITO JUÁREZ	1 209	546
CUAUHTÉMOC	8 712	1 377
MIGUEL HIDALGO	4 143	802
VENUSTIANO CARRANZA	3 917	3 077
AZCAPOTZALCO	3 898	4 565
GUSTAVO A. MADERO	4 592	21 131
IZTACALCO	2 320	6 488
ÁLVARO OBREGÓN	593	8 975
COYOACÁN	289	7 279
CUAJIMALPA	0	3 097
IZTAPALAPA	3 190	29 494
MAGDALENA CONTRERAS	71	3 729
TLALPAN	345	9 176
TLÁHUAC	218	5 859
XOCHIMILCO	0	5 814
MILPA ALTA	0	1 929
TOTAL DISTRITO FEDERAL	33 497	113 338

FUENTE: INVI, INFOMEX

TABLA 3.

El Distrito Federal y el Estado de Nuevo León son las entidades federativas que reciben un mayor número de créditos, pero la población beneficiada como proporción de su población total es menor que en otros estados. Por ejemplo Oaxaca, es uno de los estados que tiene presupuestado un número menor de créditos, por tanto el porcentaje de población beneficiada es el más bajo, que tomando en cuenta solamente el número de créditos el estado de Nuevo León sería el de mayor importancia y además es el estado que tiene mayor porcentaje de población beneficiada por crédito del INFONAVIT.

Como podemos observar la delegación Cuauhtémoc y la delegación de Iztapalapa son de las más beneficiadas con estos programas de vivienda.

I.4.5 LA OFERTA DE VIVIENDA.

La construcción de vivienda, en este caso la de interés social, se puede considerar como un factor importante dentro de la economía ya que se genera gran número de empleos y hace uso de servicios financieros, bienes y servicios como capital humano dándole movilidad a varios sectores de la economía principalmente al de la construcción.

Actualmente existe un rezago habitacional de 750 000 viviendas por año ²⁴ debido a la falta de recursos por parte de las empresas constructoras para financiarse y edificar, así como por las fluctuaciones sobre los precios de los materiales (comportamiento del Índice Nacional de Costos de Edificación de Vivienda de Interés Social en gráfica 3), pero de manera más marcada por los altos costos indirectos a los que se enfrentan las empresas en la construcción de vivienda de interés social. El rezago se magnifica por la creciente demanda de vivienda de interés social.

En este mercado, INFONAVIT, FONHAPO Y LAS SOFOLES otorgan créditos a los trabajadores. Asimismo existe un conjunto de empresas dedicadas a construir vivienda para los trabajadores. En el caso de vivienda de interés social existen empresas que tienen como mercado principal la construcción de casas para este sector específico del mercado. Tal es el caso de empresas grandes como GEO, ARA, Urbi, Consorcio Hogar y DeMet, entre otras, que año con año construyen la mayor parte de las grandes unidades habitacionales.

Las constructoras que cuentan con mayor oferta de viviendas para derechohabientes del INFONAVIT son: Casas GEO que oferto 40 000 viviendas el año pasado, Grupo Sadasi con 25 000 viviendas y DeMet con 9 576 casas ofertadas ²⁵.

La oferta conjunta de las cinco empresas con mayor participación del mercado representa el 27% de la cantidad total ofertada para el Instituto. Y, tomando en cuenta la meta fijada para el año pasado, estas empresas promotoras de vivienda cubren aproximadamente el 34,78% de la demanda de vivienda obtenida por créditos del INFONAVIT.

I.4.6. LÍNEAS DE CRÉDITO

Al principio de este capítulo se mencionaron las cinco líneas de crédito por medio de las cuales el INFONAVIT otorga créditos a los derechohabientes. A través de los años el Instituto ha dirigido la mayor parte de sus recursos para otorgar créditos por Línea II, es decir, para adquirir en propiedad casas habitacionales. Según las estadísticas del año pasado, para el mes de noviembre se habían otorgado ya 258 251 créditos por este conducto. Por la Línea de crédito III, que son préstamos otorgados para la construcción de vivienda, para este mismo mes eran solamente 18 693 créditos. Este tipo de créditos no son generalmente utilizados para la construcción de vivienda, sino para remodelación o ampliación de viviendas anteriormente edificadas.

Es importante mencionar que el INFONAVIT da una mayor importancia a la adquisición de vivienda ya construida que a otro rubro en particular, al promover la construcción de casas de interés social por parte de empresas especializadas, que por su funcionamiento incurren en menores costos de edificación e indirectos que un individuo en particular debido a las economías a escala y a la experiencia en el ramo de la construcción.

²⁴ SEDESOL. Programa Sectorial de Vivienda 2001-2006. México 2001.

²⁵ Estas estadísticas fueron obtenidas del documento mensual "¿Quién es quien? "Elaborado por la Gerencia de Promoción de Programas de Vivienda del INFONAVIT, Marzo 2002.

II. MERCADO SECUNDARIO DE HIPOTECAS.

Como se mencionó en el capítulo anterior, uno de los objetivos principales del Programa Sectorial de Vivienda es la creación de un mercado secundario de hipotecas. Dado lo anterior es pertinente de un mercado de esta índole, así como su funcionamiento y fundamentos para en el futuro tomarlo como referencia. Se tomó como ejemplo a Estados Unidos, ya que en este país el mercado funciona de manera eficiente y ha adquirido mucha importancia a través de los años.

II.1. MERCADO HIPOTECARIO.

Según Jack Friedman una hipoteca es un instrumento por escrito que establece un gravamen sobre bienes raíces en garantía del pago de determinado adeudo²⁶. La hipoteca permite la satisfacción de un adeudo no cumplido, obligando la venta de la propiedad respectiva. En dicho instrumento se establecen cláusulas referentes a la tasa de interés, plazo y periodicidad de pagos, fecha de vencimiento y los derechos y obligaciones de las partes en caso de incumplimiento.

El mercado hipotecario es el segmento de deuda más grande del mercado de capitales en Estados Unidos. Un factor importante es que los individuos al ver las hipotecas como instrumentos financieros, los inversionistas dan más peso al valor de los bienes inmuebles hipotecados que a la habilidad de los deudores de pagar la deuda hipotecaria. Es decir, brindan mayor importancia al valor de la garantía, a diferencia de otros segmentos del mercado de capitales, de bonos principalmente, donde se le da mayor importancia a la capacidad de generar ingreso de los prestatarios.

²⁶ David L. Weiner, Aidan R. Vinning. (1999). Policy Analysis: Concepts and Practice. USA:Prentice Hall

Los pagos y la madurez son factores importantes en los préstamos hipotecarios, es decir, los costos por contratar un préstamo. Estos costos son sustanciales a pesar de que parte del pago total representa impuestos y cuotas cobradas por el gobierno.

II.2. EL MERCADO HIPOTECARIO EN ESTADOS UNIDOS.

Es importante denotar la existencia de un mercado secundario de hipotecas dentro de la economía, ya que al bursatilizar la cartera de algunas instituciones dedicadas al otorgamiento de créditos se crea un mayor flujo de recursos que pueden ser aprovechados para otorgar más créditos o para capitalizar dichas instituciones, dando mayor movilidad tanto al mercado de capitales como al mercado hipotecario e inmobiliario.

Aún antes de la Depresión de 1929, tener dinero para adquirir una vivienda era muy difícil para la mayoría de los habitantes de Estados Unidos y de cualquier otro. Durante los años veinte hubo un auge en el sector de bienes y raíces y más tarde, con la crisis del mercado de capitales en 1929 dio lugar a una caída. Conforme la economía empeoraba después de la crisis, mayor era el número de personas que fallaban en el pago de hipotecas por falta de dinero. Los pagos mensuales sólo eran suficientes para pagar intereses sin realizar pagos para reducir el monto del principal, por lo que al final del periodo era necesario realizar un pago equivalente al capital original. Durante la crisis, este tipo de hipotecas dejó de ser viable. Como consecuencia el gobierno auspició la creación de un sistema de tasas fijas con amortización al capital, lo cual permitía liquidar paulatinamente el monto de capital hasta al final del periodo.

II.2.1. CREACIÓN DE FANNIE MAE (FEDERAL NATIONAL GOVERNMENT ASSOCIATION).

Para enfrentar la Gran Depresión, el Congreso creó, mediante el Decreto de 1934, la “Federal Housing Association” (FHA). El aseguramiento por medio de la FHA protegía a los prestamistas hipotecarios de la suspensión de pagos de las hipotecas de largo plazo con tasa fija. En el año de 1938 el Congreso creó una agencia, “Federal National Mortgage Association” (FNMA o mejor conocida como Fannie Mae) para refinanciar las hipotecas aseguradas por la FHA. En 1938 FNMA se dedicaba principalmente a adquirir hipotecas.

Cuando se finalizó la Segunda Guerra Mundial, la demanda por vivienda unifamiliar creció de manera estrepitosa. Al mismo tiempo (en un decreto de 1944), el Congreso le dio al Departamento de Asuntos para los veteranos (VA) la autoridad de garantizar préstamos a los veteranos sin enganche y sin requerimientos de seguro. En 1954 se reorganizó Fannie Mae con la intención de que una parte de la empresa se dedicara tanto a la compra como a la venta de hipotecas para crear un mercado secundario significativo.

II.2.2 GINNIE MAE (GOVERNMENT NATIONAL MORTGAGE ASSOCIATION).

En 1968 el Congreso promulgó una ley para Vivienda y Desarrollo Urbano (“Housing and Urban Development Act”) en donde estableció el “Government National Mortgage Association” (GNMA o GINNIE MAE). Es decir, se separó a FNMA en dos organizaciones: una empresa privada que era FANNIE MAE y una empresa propiedad de gobierno, GINNIE MAE. A esta última se le otorgaron las funciones de mantener y liquidar hipotecas previamente compradas o adquiridas por FNMA y a su vez subsidiar y respaldar muchos de los programas impulsados por una agencia pública de vivienda:

DEPARTMENT OF HOUSING AND URBAN DEVELOPMENT” (DHUD) para personas con bajos ingresos. Uno de los principales propósitos de GNMA era garantizar los valores sobre préstamos de la FHA y VA.

En este mismo Decreto se ratificó a FANNIE MAE como una empresa meramente privada, y ya no como parte del gobierno, que pedía prestado mediante la emisión de valores de corto y mediano plazo. Para ese entonces FANNIE MAE adquiría hipotecas por medio de subastas. Como FANNIE MAE estaba totalmente dedicada a comprar hipotecas, en 1970 el Congreso creó la “FEDERAL HOME LOAN MORTGAGE COMPANY” (FHLMC) para vender valores al público y para comprar (y/o vender) hipotecas, principalmente aquellas instituciones de ahorro y préstamo.

A principios de esta misma década, debido a la alta inflación de los créditos pactados a tasa fija resultaron inadecuados, por lo que los inversionistas se alejaron. En este contexto GINNIE MAE decidió emitir su primer “MORTGAGE BACKED SECURITY” (valores respaldados por hipotecas – VRH) en el año de 1970. Los inversionistas vieron este tipo de valores como atractivos ya que contaban con una garantía del gobierno que aseguraba el pago del principal y el interés, aun si el prestatario no pagaba. La garantía aumentó la comercialización de estos valores.

El llamado MORTGAGE BACKED SECURITY (MBS) o valor respaldado por hipotecas es un derecho de propiedad sobre un conjunto (pool) de hipotecas, o una obligación que está asegurada por ese mismo pool. Los derechos representaban la bursatilización de los préstamos hipotecarios. Quiere decir que los prestamistas hipotecarios otorgan créditos y luego los venden en paquete al mercado secundario; venden su derecho a los flujos de efectivo de las hipotecas conforme estos préstamos se van pagando. El originador o prestamista sigue sirviendo esta hipoteca, recaudando el principal y los

pagos de interés que posteriormente transfiera al agente que compró dicha hipoteca. Estos valores respaldados por hipotecas (VRH) son llamados “pass-throung”, al pasar o transferir el pago de interés y principal en un pool de hipotecas subyacentes, aunque no garantizan la tasa de rendimiento. Es decir, cuando la tasa de interés disminuye, el valor presente de los pagos calendarizados de la hipoteca aumenta, por lo tanto el prestatario decide contratar un nuevo préstamo a la tasa de interés baja en el momento y usar los beneficios del préstamo para prepagar o retirar la hipoteca vigente.

FANNIE MAE, Freddie Mac y la FHLMC son organizaciones patrocinadas por el gobierno federal y, aunque su deuda no es explícitamente garantizada por el gobierno federal, es previsible que el gobierno las respaldaría en caso de quiebra. Los valores o bonos emitidos por las empresas antes mencionadas son considerados activos extremadamente seguros (no riesgosos) siendo el diferencial con la tasa de rendimiento de los bonos de la tesorería de Estados Unidos es muy pequeño.

II.3. DESARROLLO DEL MERCADO SECUNDARIO DE HIPOTECAS.

El desarrollo más significativo fue la integración parcial del mercado de hipotecas al mercado tradicional de capitales en 1970 mediante la emisión de VRH's. Esto ocurrió cuando por primera vez FANNIE MAE vendió bonos, que en ese entonces eran respaldados por hipotecas aseguradas por el gobierno.

Posteriormente GINNIE MAE y la FHLMC desarrollaron los “PASS – THROUGHs” que hasta hoy en día garantizan los pagos de interés y principal de los valores que ellos emiten. El desarrollo de bonos y “PASS-THROUGHs” respaldados por hipotecas permitió que inversionistas de largo plazo los pudieran comprar.

El desarrollo de nuevos valores y bonos, nuevos tipos de contratos y nuevos mercados, ha tenido cambios sustanciales en el financiamiento de la vivienda. La revolución en el financiamiento de vivienda, iniciada en 1970, coloca a la vivienda en una mejor posición de competencia por fondos ahora que la inflación es baja y las tasas de interés también.

En la actualidad es importante la existencia de este mercado ya que ha generado recursos que han sido utilizados para el otorgamiento de más créditos hipotecarios dando la oportunidad a más ciudadanos norteamericanos de adquirir una vivienda mediante un crédito de esta índole. A su vez la creación de estos valores mediante instituciones como FANNIE MAE, GINNIE MAE Y FREDDIE MAC garantiza el pago de intereses a los tenedores de este tipo de valores, haciendo que la inversión en estos últimos años sea rentable y poco riesgosa.

II.4. MERCADO SECUNDARIO HIPOTECARIO EN MÉXICO

Actualmente en nuestro país no existe un mercado secundario de hipotecas como tal. Durante años algunos organismos de vivienda han tratado de implementar e instrumentar políticas para la creación de un mercado de este tipo, pero ningún organismo ha llevado a cabo una bursatilización. En el Programa Sectorial de Vivienda, como ya se mencionó anteriormente, se ha creado la Sociedad Hipotecaria Federal con el fin de fortalecer el mercado primario de otorgamiento de créditos y crear en un futuro un mercado secundario de hipotecas, en donde estas últimas se compren y vendan libremente en el mercado de capitales.

III. MARCO TEÓRICO.

Este estudio parte de una economía de competencia perfecta, que involucra un gran número de empresas que maximizan beneficios y consumidores que maximizan su utilidad. La violación a los supuestos de este modelo económico se les llama fallas del mercado, tal que el comportamiento del individuo no lleva a una eficiencia de Pareto, la que se da cuando dentro de un marco de competencia un conjunto de precios distribuye insumos a las empresas y bienes a las personas de tal modo que no existe otra asignación igual de recursos que haga que un agente gane sin que otra pierda.

III.1. FALLAS DEL MERCADO.

Las fallas del mercado más relevantes para este estudio serán las externalidades y la información asimétrica.

III.1.1. EXTERNALIDADES.

Una externalidad es un impacto estimado en costos o beneficios, resultado de alguna acción (relacionada con la producción o el insumo) que afecta a alguien sin su consentimiento y se da cuando los derechos de propiedad no están perfectamente bien definidos, es decir, que los derechos de uso exclusivo no están perfectamente especificados o los costos para hacer cumplir los derechos de propiedad son altos en relación a los beneficios.

En un artículo publicado por Ronald Coase ²⁷ define que cuando los derechos de propiedad están claramente definidos y cuando los costos de cumplimiento y negociación son bajos, se puede llegar a un nivel de negociación económicamente eficiente, y la distribución de los costos y los beneficios en este proceso depende de quien tenga los derechos de propiedad.

²⁷ David L. Weimer, Aidan R. Vinning. (1999).

Coase supone también que los costos de transacción en el ejercicio de los derechos de propiedad son cero, aunque en la realidad sabemos que eso no se cumple debido al gran número de agentes económicos que realizan transacciones. Por lo que para un número pequeño de individuos, un creador y un receptor de la externalidad, la asignación de los derechos de propiedad llevará a un resultado de negociación económicamente eficiente.

III.1.2. INFORMACIÓN ASIMÉTRICA.

La información asimétrica puede llevar a una falla del mercado debido a dos situaciones: 1) la información de algún bien varía de manera relevante entre las personas (información sobre calidad de un bien entre comprador y vendedor). En este caso, la ineficiencia resultado de la información asimétrica se da cuando el productor sabe algo que el consumidor desconoce sobre las características del bien intercambiado o viceversa, por lo tanto existe una pérdida de bienestar.

III.1.3. OTRAS LIMITACIONES DEL MARCO DE COMPETENCIA.

El problema de la incertidumbre

Se puede entender el modelo competitivo definido anteriormente, para incorporar múltiples periodos e incertidumbre. Se va a suponer que la gente tiene funciones de utilidad sobre todos los bienes, en todos los periodos y bajo cualquier contingencia, por lo tanto será necesario distinguir a los bienes por tiempo de consumo y estado de la naturaleza, así como sus características físicas.

Disponibilidad de seguros. Suponer la existencia de mercados para todos los bienes bajo todas las contingencias significa que es posible comprar seguros eficientes, tal que la utilidad de los individuos se mantenga constante sin importar en que estado de la naturaleza se encuentre un buen servicio.

Un seguro es eficiente cuando su prima Iguala exactamente el pago esperado y, para saberlo, se debe conocer la probabilidad de cada posible contingencia así como sus pagos asociados esperados. De manera más clara el riesgo involucra contingencias con probabilidades desconocidas.

En la realidad existen mercados completos y eficientes, siendo dos los tipos de factores que limitan el rango de contingencias que pueden ser aseguradas con precios de eficiencias: 1) características de las contingencias y 2) las variaciones en el comportamiento de los individuos debido a la existencia de un seguro.

Para fijar precios eficientes los aseguradores deben conocer la probabilidad de las contingencias cubiertas, por lo que son incapaces de ofrecer seguros a un precio eficiente en caso de eventos raros, al grado de que el precio del seguro que ofrecen incluye una prima de riesgo adicional para reflejar su falta de confianza en la estimación de la probabilidad contingente. Una prima adicional (sobre el precio eficiente) puede ser demandada en situaciones donde los riesgos individuales no son independientes, por lo que aún después del “*pooling*”²⁸ permanece todavía algún riesgo social o colectivo. En casi todas las situaciones, menos las extremas, los aseguradores son capaces de mitigar la mala fe (riesgo moral) por medio de algún tipo de diversificación. Cuando la diversificación geográfica no es posible, los aseguradores pueden reducir su riesgo por medio de empresas reaseguradoras, las cuales enfrentan menor covarianza de riesgo, ya que generalmente operan a una escala mayor que las aseguradoras.

²⁸ Pooling es agrupar un conjunto de activos o bienes (en el caso de los seguros, pólizas de riesgo) con otros que no tengan características semejantes para diversificar el riesgo.

SELECCIÓN ADVERSA (MALA FE –“EX ANTE”)

La selección adversa surge cuando los aseguradores no pueden clasificar sin costo alguno a sus clientes en diferentes categorías de riesgo, ya que parte de los asegurados enfrentan una probabilidad de siniestro mayor que el promedio y algunos menor. Aquellos individuos con probabilidad mayor que el promedio encuentran el seguro atractivo, y aquellos con menor promedio no se les hace atractivo, por tanto es factible que un mayor número de los primeros comprará pólizas de seguro a diferencia del segundo. Debido a lo anterior el promedio de riesgo para el grupo sube dando lugar a un precio más alto que el nivel eficiente del grupo en conjunto. Eventualmente, aquellos con probabilidad mayor que el promedio se mantendrán cubiertos. La información asimétrica tiende a mantener los precios de varios tipos de seguro por arriba de niveles de eficiencia.

RIESGO MORAL (MALA FE – “EX POST”)

Existe un incentivo reducido por parte de los asegurados a prevenir pérdidas compensables. Si están totalmente asegurados, ellos estarán mejor, pero la sociedad en el agregado estará peor ya que los asegurados gastan menos de sus recursos en prevención de pérdidas a comparación de una situación con ausencia de seguros. Los aseguradores tratan de limitar el riesgo moral requiriendo a los asegurados a cubrir una fracción de las pérdidas sufridas por medio del pago de deducibles.

Los mercados de seguros y la respuesta individual al riesgo llevan a pensar que las políticas públicas puedan tener potencial de aumentar la eficiencia económica en circunstancias en que se involucra la incertidumbre. La valoración pública del riesgo puede ser una respuesta apropiada cuando las personas asumen riesgos sistemáticos en el mercado privado, por lo que un seguro público puede ser justificado cuando la cobertura privada es incompleta.

Asignación intertemporal

El mercado de capitales. En equilibrio la demanda por préstamos debe igualar su oferta, y la tasa de interés es el precio que equilibra el mercado de capitales. En este último las instituciones financieras que lo conforman cubren sus gastos administrativos prestando a tasas más altas de las que pagaron para obtener recursos.

Los mercados perfectos de capitales permiten a cualquiera convertir ingresos futuros en consumo presente por medio de los préstamos. Pero la anticipación del riesgo moral de los prestamistas reduce el monto que las personas pueden pedir prestado contra sus ingresos futuros.

La eficiencia teórica del equilibrio competitivo depende de la existencia de mercados de seguros completos para hacer frente a los costos de incertidumbre en la asignación intertemporal de bienes y servicios.

III.2. FALLAS DEL GOBIERNO

El gobierno provee bienes privados cuando existe un elevado costo marginal asociado a la provisión de este tipo de bienes a más individuos. Una de las explicaciones para que el gobierno oferte bienes en esencia privados es que existen costos asociados a la creación de un mercado.

Cuando un gobierno ofrece un bien privado permite a los individuos consumir cuanto quieran de dicho bien sin costo alguno, por lo que habrá un exceso de consumo de dicho bien. Como el individuo no tiene que pagar por el bien, éste demandará hasta el punto donde su beneficio marginal sea igual a cero.

III.2.1. CAUSAS DE LA INEFICIENCIA EN EL SECTOR PÚBLICO

Generalmente el gobierno y la iniciativa privada no producen los mismos bienes, por lo que es difícil hacer una comparación. La evidencia empírica muestra que el gobierno es menos eficiente que su contraparte, (INFONAVIT y las SOFOLES).

La existencia de competencia entre el sector público y privado incentiva a ambas partes a ser más eficiente.

Diferencias en organización

Las empresas públicas normalmente no maximizan ganancias. Al contrario, se rigen por intereses políticos, como proveer gran cantidad de empleo, en detrimento de su rentabilidad. En estas últimas los funcionarios no se preocupan si pierden ya que como parte del gobierno no pueden quedar en bancarrota y el momento en que generan pérdidas éstas son compensadas por ingresos del gobierno.

Rigidez en los contratos laborales

Existen contratos laborales, en este caso específico los que pertenecen a un sindicato, que protegen a los trabajadores pero que a la vez puedan generar inflexibilidad en el sistema, ya que si bien cuidan a la persona de abusos patronales, también dificultan que las agencias de gobierno despidan a los incentivos de estos últimos a ser productivos.

Burocracia

Las empresas públicas al igual que las privadas utilizan el trabajo y otros insumos para producir sus bienes y servicios. La diferencia es que las instancias públicas no necesitan pasar por ninguna prueba de mercado para sobrevivir. La naturaleza de estas agencias hace que la supervisión sea difícil y la ineficiencia inherente.

Problema de delegación de responsabilidades: Este problema surge porque el patrón (principal) y los empleados (agente) no siempre tienen los mismos intereses, y existe un costo para los patrones de supervisar el comportamiento de sus empleados.

Cuando los empleados actúan conforme a sus propios intereses, el principal tiene la tarea de crear arreglos organizacionales que minimicen la suma de los costos provocados por el comportamiento de sus empleados. Cuando se miden estos costos, comparando esta situación con un mundo con perfecta información, a la diferencia se le llama pérdidas de agencia.

Existen tres factores que hacen que esta pérdida sea más considerable para empresas públicas y son:

- 1) La dificultad de valorar la producción de bienes públicos y el desempeño de sus trabajadores
- 2) La falta de competencia entre instancias gubernamentales
- 3) Como se menciona arriba, la inflexibilidad de los contratos laborales.

Comportamiento burocrático. Las personas que trabajan en empresas gubernamentales disfrutan del poder y del prestigio que les dan a sus puestos. A este tipo de personas comúnmente se les llama burócratas. La racionalidad del burócrata es buscar la maximización del tamaño de la burocracia con la finalidad de emplear al mayor número de personas, y al mismo tiempo recibir un mayor presupuesto²⁹. Otro tipo de comportamiento burocrático es el definido por Niskanen ³⁰, que se da cuando las instancias gubernamentales gastan dispendiosamente como parte del poder que tienen sobre los recursos. Es decir, a este tipo de instancias se les asigna cierto presupuesto para un año fiscal. Los burócratas de mayor rango tendrán que definir como se gastarán esos recursos. Como para ellos lo más importante es tener recursos presupuestales, es hasta casi el final del año que comienzan a gastar gran parte del presupuesto que no había sido utilizado. Lo anterior se da porque, si bien las agencias no siempre necesitan todos los recursos que les son asignados, los burócratas deben gastarse todo el presupuesto del periodo para justificar el seguir recibiendo al menos el mismo monto.

El problema del agente y el principal se presenta, al igual que en la iniciativa privada, cuando el agente (burócrata) actúa conforme a sus propios intereses y no necesariamente por los intereses del principal (los ciudadanos) a quien está prestando sus servicios.

Rentismo (“rent seeking”).

Cuando un gobierno interviene en el Mercado se crean beneficios económicos concentrados así como costos económicos difusos, dando lugar a beneficios llamados rentas. Una de las más viejas formas de rentismo es la restricción de competencia por parte del gobierno.

Otras situaciones donde se produce este mismo fenómeno es con la implementación de precios tope, precios mínimos y esquemas de racionamiento como los cupones.

Efectos de la competencia limitada sobre la eficiencia.

Como las empresas públicas no enfrentan competencia directa pueden sobrevivir aunque operen de manera ineficiente. Enfrentan incentivos inapropiados para la innovación ya que aunque no exista esta última las instancias no desaparecen, solo dejan de recibir los beneficios externos por una mejora en su tecnología. En consecuencia, las empresas gubernamentales no tienen incentivos para operar de manera eficiente. De manera diferente, las empresas privadas tienen la motivación del beneficio por lo que tienen incentivos a encontrar nuevos métodos de producción que disminuyan sus costos.

²⁹ Liebenstein define que la racionalidad del burócrata es maximizar su presupuesto ya que esto le da prestigio e importancia ante los demás.

³⁰ David L. Weiner, Aidan R. Vinning (1999).

III.3. MÁS ALLÁ DE LA EFICIENCIA: LAS RAZONES DISTRIBUTIVAS

Las empresas gubernamentales como instituciones políticas deben seleccionar los valores que tendrán peso en la toma de decisiones colectivas. Las razones más comunes para la implementación de políticas públicas están basadas en valores distintos a la eficiencia, por ejemplo equidad en la distribución e igualdad de oportunidades para todos.

III.3.1. DIGNIDAD HUMANA: IGUALDAD DE OPORTUNIDADES

Se considera en principio la premisa de que todas las personas que tienen un valor intrínseco que deriva del simple hecho de ser seres humanos, más que la contribución que se pueda hacer a la sociedad. La dignidad como seres humanos requiere del respeto de la dignidad de otros y la libertad de que cada quien escoja cómo vivir. Una buena sociedad incluye mecanismos que limiten el alcance de las decisiones de los individuos para que no interfieran con las de otros, y también debe facilitar la participación de instituciones que determinen la asignación de bienes públicos y privados.

El intercambio en el mercado puede verse como un mecanismo de traslado de las preferencias de los individuos en asignaciones de bienes privados. Para participar en el mercado el individuo debe tener algo que intercambiar, en el caso del marco competitivo el individuo debe tener una dotación (de trabajo y otros factores) para no ser excluido de participar en dicho proceso. Con dotaciones pequeñas la gente tiene pocas oportunidades, y sin dotaciones no puede expresar su preferencia entre bienes privados, por lo tanto se requiere de una dotación mínima de activos. La provisión directa de dinero por parte del gobierno o de bienes en especie, puede ser el único camino para asegurar la participación mínima de esas personas que tienen poco o que no tienen potencial para emplearse.

III.3.2 AUMENTANDO LA IGUALDAD DE RESULTADOS.

El respeto por la dignidad humana parece sustentar políticas públicas que aseguren un nivel mínimo de consumo a todos los miembros de la sociedad lo suficientemente alto para garantizar las necesidades para una supervivencia de manera digna. En lugar de ver solo el nivel absoluto de consumo de los miembros más pobres de la sociedad, se debe considerar la completa distribución de la riqueza.

John Rawls ³¹ afirma que las políticas públicas deben proveer el mayor beneficio a los miembros menos aventajados de una sociedad. Este argumento se basa en un experimento en que los individuos son despojados de sus valores particulares, y como no saben en que parte de la sociedad estarán, existe un incentivo a considerar la igualdad del sistema completo. Detrás de ese "velo de ignorancia" las personas pueden deliberar como iguales.

Rawls argumenta que la gente puede seleccionar el sistema que surge de la posición de los menos aventajados, llevando a una igualdad de resultados.

Una manera más tradicional de ver la igualdad de los resultados como un valor social, está basada en suponer que la utilidad marginal decrece con la riqueza, es decir, el individuo obtiene felicidad adicional de unidades adicionales de riqueza cuando los niveles de riqueza aumentan. En consecuencia, si se hacen operaciones interpersonales, suponiendo que cada quien tiene la misma función de utilidad sobre la riqueza, manteniendo la riqueza total de los individuos constante, entre mayor igualdad de la distribución de la riqueza, mayor es la utilidad agregada. En general, se espera que la riqueza total disponible disminuya entre mayor sea el monto de redistribución que se quiere. Respecto a este tema Arthur Okun ³² hace una analogía en donde se traslada agua con una "cubeta de goteras" ("leaky bucket"). Si se traslada poca agua, se pierde poca, pero si se traslada mucha agua, se pierde mucha.

³¹ John Rawls "A Theory of Justice", Harvard University Press, 1971.

³² David L. Weiner, Aidan R. Vinning.(1999).

III.4. POLÍTICAS GENÉRICAS: CORRIENDO FALLAS DEL MERCADO Y DEL GOBIERNO.

Las políticas genéricas son varios tipos de acciones que el gobierno puede tomar para enfrentar fallas del mercado o del gobierno. A continuación se definen algunas de ellas:

III.4.1. LIBERANDO, POSIBILITANDO Y SIMULANDO MERCADOS.

El mercado provee los criterios para medir la eficiencia de la intervención del gobierno.

Liberando mercados (desregulación).

La desregulación involucra aspectos de eficiencia y distribución muy complejos. No siempre la búsqueda de eficiencia en el mercado es causa de una desregulación³³, por tanto los grupos de interés tienen un incentivo a pelear por mantener las ventajas que tienen con la regulación, provocando que la desregulación sea costosa y traumática para estos últimos, aunque ésta puede aumentar el bienestar social agregado.

Posibilitando mercados.

Es posible la creación de un mercado estableciendo derechos de propiedad sobre bienes ya existentes o creando nuevos bienes comerciales.

Asignando los bienes existentes.

Ronald Coase³⁴ define que desde el punto de vista de eficiencia “ex post”, no importa quien reciba el derecho de propiedad, siempre y cuando el derecho esté seguro y se haga vales, pero desde el punto de vista distributivo sí importa quién se quede con los derechos. La eficiente asignación de éstos es generalmente contenciosa ya que aquellas personas que gozaban de los derechos de propiedad a precios por debajo de los de eficiencia se opondrán a una distribución que los haga perder.

³³ David L. Weimer, Aidan R. Vinning. (1999).

³⁴ Ronald Coase “The problem of Social Cost”, Journal of Law and Economics, Vol. 3, No 1, 1960

Un caso es la creación de nuevos bienes comerciables, por ejemplo permisos de emisión de contaminantes, donde las empresas maximizan restringiendo sus emisiones hasta el punto donde el precio de un permiso adicional igual el costo marginal de abatimiento. Si todas las empresas pueden comprar o vender permisos, todas enfrentarán el mismo precio por la última cantidad de contaminación producida, y no será posible encontrar un método menos costoso de llegar a un nivel específico de emisiones totales.

Simulando mercados

Cuando un mercado no puede actuar de manera eficiente, el gobierno puede simularlo. Chadwick ³⁵ argumenta que aun cuando la competencia dentro de un mercado no puede ser garantizada, la competencia por el mercado puede ser posible, es decir el derecho de proveer el bien puede ser vendido mediante una subasta.

Una subasta simula apropiadamente un mercado cuando se trata de proveer bienes con características de monopolio natural. En este proceso, el concursante ganador tiene incentivos y oportunidades de engaño al reducir la calidad del producto, para continuar operando como monopolio, por lo anterior las especificaciones de la subasta deben estar perfectamente precisadas.

Las subastas son usadas con frecuencia en la asignación de derechos para la explotación de recursos naturales propiedad del gobierno, y tienen ventaja en relación a la imposición de precios fijos ya que permiten que la información disponible en el mercado determine el valor apropiado para dichas acciones.

³⁵ David L. Weimer, Aidan R. Vinning. (1999).

III.4.2. IMPUESTOS Y SUBSIDIOS PARA MODIFICAR INCENTIVOS.

La intención de los impuestos y subsidios es inducir el comportamiento de los individuos más que ordenarlo directamente. Las anteriores son formas de intervención directa del gobierno compatibles con el mercado y su finalidad es corregir las fallas de este último o redistribuir recursos.

Los impuestos y subsidios pueden ser usados para corregir externalidades en mercados particulares y su impacto eleva la eficiencia. Cuando los objetivos son puramente distribuidos es inevitable que exista una pérdida neta en bienestar social.

Subsidios a la oferta

Una manera directa de elevar la oferta de algún bien es otorgar subsidios directos a los aferentes. Este tipo de subsidios internalizan externalidades positivas³⁶, por tanto si existe esta última y se diseñan subsidios por unidad a los oferentes, se dará lugar a un aumento en la oferta de dicho bien disminuyendo la suboferta anterior y aumentando el bienestar social.

Otorgamiento “matching”. Pueden ser usados por el gobierno central para inducir a algún gobierno local a proveer una mayor cantidad de un bien y pueden darse siempre y cuando cumplan con un requerimiento de mantenimiento de esfuerzos, de esta manera existe un incentivo para los gobiernos locales a cumplir con ciertos requerimientos (como dar clases extramuros a estudiantes de bachillerato) para obtener el subsidio.

Los subsidios tienen diferentes consecuencias distributivas a diferencia de los impuestos.

Gravar bienes con externalidades genera ganancias mientras que los subsidios deben ser pagados por los impuestos de otros.

³⁶ Analíticamente son simétricos a un impuesto cuando existen externalidades negativas.

Gastos en impuestos. “Un donativo monetario es equivalente a una deuda perdonada”. La manera más común de un subsidio a la demanda es un *costo fiscal*, que son deducciones al ingreso gravable y créditos contra impuestos (intereses de préstamos hipotecarios deducibles de impuestos). Se utilizan para alentar la demanda individual. Este tipo de subsidios tiene el efecto de disminuir el precio después de impuestos de los bienes a consumir. Perdonar pagos de impuestos o deudas, es igual a un subsidio en la misma cantidad y puede verse así porque cambia los precios relativos haciendo menos caro algún insumo (en el ejemplo anterior las hipotecas son más baratas).

Subsidios a la demanda. Su propósito es aumentar el consumo de un bien en particular reduciendo el precio al consumidor final y su justificación se sustenta en fines redistribuidos.

Subsidios en especie. Es la provisión directa de un bien a los consumidores (vales). Cuando existe interdependencia de las utilidades, las transferencias en especie pueden ser más eficientes que transferencias en dinero ya que a todos los individuos se les da el mismo bien sin distinción. Si el subsidio es lo suficientemente grande y puede evitarse el mercado secundario, el consumo del bien subsidiado puede aumentar hasta el nivel resultante de un subsidio en efectivo.

Vouchers (vales). Permite a los consumidores comprar bienes comerciables a precios reducidos. Los vouchers se distribuyen a consumidores seleccionados para que compren los bienes a precios menores que su valor en el mercado. Si los vouchers son distribuidos en cantidades fijas y sin costo, este tipo de subsidio es idéntico a un subsidio en especie (*lump – sum*).

III.4.3. REGLAMENTACIÓN.

El gobierno usa reglas coercitivas para inducir ciertos comportamientos, y así corregir fallas del mercado.

Marco reglamentario. No tiene caso hablar de un mercado competitivo si no se tiene un marco reglamentario bien orientado. Lester Thurow afirmaba que no existe una economía sin reglas, ya que de existir sería una economía en estado de anarquía donde el intercambio voluntario no sería posible.

A su vez Adam Smith pensaba que un mercado competitivo por si mismo podía ser visto como un bien publico que estaría subofertado si se dejaba completamente en manos de la actividad privada, es por eso que existen leyes o reglas como el derecho mercantil, el del trabajo o el de contratos que pueden ser considerados como marco regulatorio para la economía.

a) Regulación de precios. Llevan a una ineficiencia que puede ser generalizada como controles de salarios y precio, y políticas de ingreso.

En el caso de precios tope, disminuye la calidad del producto permitiendo a las empresas vender a precios cercanos al nivel de competencia pero con un producto de menos calidad.

III.4.4. PROVISIÓN DIRECTA DE INFORMACIÓN.

Es importante considerar si es más efectivo que el gobierno ofrezca cierta información a los consumidores o requerir a los oferentes del bien de proveer dicha información. En la práctica el gobierno utiliza ambas estrategias.

La práctica de requerir que las empresas ofrezcan información acerca de los atributos de la calidad de sus productos se ha vuelto muy común (etiquetas con cuidado para la ropa, etiquetas con porcentajes de nutrición e ingredientes). Una variante importante es requerir que los

oferentes de los bienes provean información mediante sus empleados. Esta política puede ser aplicada protegiendo a los empleados que “rajen” con reportes de ineficiencia o corrupción.

La provisión directa de información por el gobierno es una política viable en respuesta a problemas de información asimétrica pura. Al determinar ciertas normas sobre el producto se provee información a los consumidores y disminuye la varianza en su calidad, cuando las normas son muy específicas pueden impedir innovación dando lugar a una uniformidad excesiva en el producto.

III.4.5. OFERTANDO BIENES MEDIANTE MECANISMOS FUERA DEL MERCADO.

Una falla del mercado es una de las razones para la intervención del gobierno mas no para siempre para una provisión directa del bien por este último.

Oferta directa por oficinas (“bureaus”) del gobierno. Christopher Leman ³⁷ afirma que la producción por parte del gobierno puede ser dividida en diez categorías funcionales: habilitar mercados, administración del suelo gubernamental, construcción de obras públicas y administración de bienes y raíces, investigación y desarrollo, asistencia técnica, entrenamiento y educación, comercialización y apoyo a necesidades internas administrativas.

La motivación de estas diez categorías puede ser la existencia de algunas fallas del mercado o razones redistributivas. Claramente alguno de estos bienes (sustitutos cercanos) pueden ser ofertados por otras políticas genéricas.

³⁷ David L. Weimer, Aidan R. Vinning. (1999).

Agencias independientes (caso INFONAVIT). Existen muchos tipos de agencias independientes. El crecimiento de estas agencias semiautónomas fuera del presupuesto ha sido impresionante en casi todos los países del mundo. Estas agencias racionales, estatales y locales construyen y operan un amplio rango de servicios.

Muchas veces la gerencia parece tener independencia, pero no rinden cuentas a una asamblea de accionistas (como en una corporación privada) a pesar de no pertenecer al gobierno central.

Corporaciones gubernamentales. Operan generalmente con sus propios recursos bajo cierta independencia legislativa o ejecutiva sustentada en un decreto.

La razón para la existencia de las corporaciones gubernamentales es la presencia de la falla del mercado. Una apreciación superficial de las corporaciones del gobierno es que pueden corregir fallas del mercado manteniendo la flexibilidad, autonomía y eficiencia de las corporaciones privadas.

Louis de Alessi afirma que las corporaciones gubernamentales así como los *bureaus* son más propensos a problemas de delegación que las empresas privadas, aunque estas últimas también están sujetas a este problema si la tenencia de acciones es dispersa.

Una gran diferencia entre las corporaciones públicas y privada es que en las primeras la propiedad no es transferible, lo que inhibe la capitalización de futuras consecuencias en los precios de transferencia actuales y reduce los incentivos del propietario a supervisar el comportamiento de la gerencia.

III.4.6. PROVISIÓN DE SEGUROS Y “COBERTURAS”.

Seguros.

La esencia de los seguros es la reducción del riesgo individual mediante el pooling, ya que las personas no siempre toman decisiones óptimas sobre la cobertura de seguros. Los seguros °pueden ser comparados en el mercado privado para indemnizar pérdidas de vida, daño a propiedades, etc.

Para limitar el *moral hazard* se debe invertir en sistemas de monitoreo y a su vez se deben diseñar estructuras de pago que reduzcan los incentivos por obtener beneficios inflando los costos y también se debe anticipar la respuesta de los participantes a la disponibilidad de beneficios.

Seguros por mandato. Cuando la gente tiene mejor información sobre sus riesgos individuales que los aseguradores, la selección adversa puede limitar la disponibilidad de seguros. En este caso el gobierno puede utilizar su autoridad para obligar una participación universal en planes de seguros para prevenirla.

Una de las razones para el seguro obligatorio es que las pérdidas sufridas por aquellos que no están cubiertos involucran externalidades negativas para los demás así como el paternalismo del gobierno. Este tipo de programas de aseguramiento son combinados típicamente con pooling basado en el riesgo y transferencias del ingreso. Si los programas no son obligatorios, aquellos que pagan primas mayores, es decir que subsidian a los demás o que obtienen beneficios menores, serán los que menos querrán participar.

Aseguramiento subsidiado. El gobierno puede proveer seguros con primas subsidiadas cuando los factores parecen contribuir al consumo. La igualdad sirve como una razón para las primas subsidiadas. El gobierno en lugar de pagar los subsidios directamente, obligan a las aseguradoras privadas a escriturar pólizas subsidiadas como proporción de sus primas totales.

Coberturas (“cushions”). Los esquemas de seguro reducen la varianza del resultado diversificando el riesgo. Las coberturas disminuyen la varianza en el resultado mediante un mecanismo centralizado. Desde la perspectiva de los beneficiarios las consecuencias son idénticas. Los individuos asegurados toman previsiones ex ante para la posibilidad de resultados no favorables, pero con las coberturas pueden recibir compensación ex post.

Transferencias de efectivo. Esta es la manera más directa de cobertura contra circunstancias económicas adversas. Los otorgamientos en efectivo “cash grants” son preferidos a los *vouchers* ya que la provisión de dinero en efectivo es una acción pública apropiada cuando el objetivo es alterar la distribución del poder de compra en general, dejando al receptor de los beneficios en libertad de escoger como gastar ese dinero.

Una ventaja de este tipo de colchones es que no interfieren con las necesidades de consumo de la población objetivo y no restringen el comportamiento en el consumo, pero pueden afectar otro tipo de comportamiento como el intercambio entre ocio y trabajo ³⁸.

³⁸ Si aumentan los ingresos no salariales (transferencias en efectivo, en especie u otros subsidios) aumenta la demanda por todos los bienes incluyendo el ocio, por ser un bien normal, por lo tanto el monto ofertado de trabajo disminuye. Si los receptores disminuyen su esfuerzo laboral, las oportunidades de convertirse en dependientes de este tipo de otorgamientos aumentan (no es el caso con personas permanentemente inhabilitadas).

Las transferencias en efectivo son un atributo valioso si el fin es simplemente aumentar los ingresos a diferencia de cuando el objetivo es alterar los patrones de consumo (en este caso son menos eficientes).

Vouchers. Como ya se había mencionado antes, éstos son apropiados cuando su objetivo es alterar la distribución del poder de compra sobre bienes y servicios específicos, y cuando la oferta de éstos se espera que aumente al igual que la demanda por estos últimos.

IV. APLICACIÓN DE LA TEORÍA A LA REALIDAD.

La mayoría de las fallas del gobierno y del mercado antes mencionadas tienen lugar en el mercado de vivienda de interés social y en las instituciones que lo conforman.

IV.1. FALLAS DEL MERCADO.

IV.1.1. EXTERNALIDADES.

Las externalidades fueron de las primeras fallas del mercado que se definieron en este estudio. En el caso de la vivienda se puede presentar este fenómeno tanto positivo como negativo.

Externalidades de la construcción en alta concentración urbana.

Externalidad negativa. Un ejemplo de una externalidad negativa en el mercado de vivienda de interés social es el aumento en el hacinamiento y en el tránsito vehicular provocado por la construcción de un nuevo conjunto, un ejemplo de este tipo de externalidad es el complejo Torres de San Antonio ³⁹, que fue construido sobre un terreno ubicado en una zona de alto hacinamiento, y como consecuencia será necesario más transporte, es decir más coches tendrán que circular por las avenidas que rodean al conjunto (en este caso específico aumentó el número de automóviles que transitan por avenida San Antonio, sumado al afecto de un nuevo semáforo instalado sobre esa misma calle para dar paso a los nuevos inquilinos que entran y salen del conjunto). Lo anterior provocó costos de tiempo a las personas que transitan por esa avenida y costos de búsqueda de nuevas rutas de tránsito (sumado al efecto sobre el tránsito vehicular causado por la construcción del distribuidor vial San Antonio). Al mismo tiempo con la llegada de aproximadamente 4,500 nuevos habitantes ⁴⁰, 800 cajones de estacionamiento (es decir, 800

coches que circulan diariamente por esa zona invariablemente), 1,618 viviendas en un terreno de 1,500 m², aumentó el hacinamiento de la zona provocando efectos asociados indirectos como mayor cantidad de basura, generación de mas polvo y más “smog”. Al mismo tiempo aumentó considerablemente la demanda por servicios primordiales como la electricidad, el agua y el drenaje lo cual a menudo trae efectos sobre la salud de los individuos residentes y de los nuevos habitantes pues la infraestructura y el equipamiento suelen ser insuficientes.

Otra externalidad negativa en el caso de la construcción de vivienda es la inadecuada planeación urbana de los desarrollos habitacionales. Lo anterior se refiere a que los promotores de vivienda se dedican a construir conjuntos muy grandes (estamos hablando de más de 1000 viviendas por conjunto) que algunas veces al no tener un buen diseño, en el futuro impactan negativamente, aumentando el hacinamiento de manera estrepitosa, lo cual disminuye la calidad de vida para los residentes. Es decir se presentan deseconomías de aglomeración.

Externalidad positiva. Dentro del mercado de vivienda de interés social también pueden presentarse efectos positivos con la construcción de un nuevo conjunto. Por ejemplo, en las zonas conurbadas a las grandes ciudades, o en zonas donde no hay mucha población, se requiere por cada mil viviendas construidas el promotor proporcione las instalaciones para una escuela, y debe asegurar que exista un centro de salud y algún mercado cerca de dicho conjunto. Lo anterior no implica siempre que las constructoras edifiquen todos los requisitos anteriores pero si que garanticen su existencia. Un ejemplo muy claro son desarrollados como el desarrollo habitacional Los Reyes construido en los límites de la ciudad de México en Ixtapaluca, Estado de México. Este conjunto consta de 1,670 viviendas en un terreno de 2000m². Lo que implica que la ciudad va a crecer un poco más.

³⁹ DeMet Torres de San Antonio construido por Desarrolladora Metropolitana S.A. de C.V. en el 2000.

⁴⁰ Tomando como promedio 3 personas por vivienda.

Generalmente la construcción de grandes desarrollos habitacionales en zonas marginadas o lejanas mejora los servicios para los habitantes que residen cerca del nuevo conjunto ofreciendo nuevos servicios (pueden ser pequeñas tiendas y locales comerciales) y mejora el transporte hacia la zona ⁴¹. En este caso existen economías de aglomeración.

IV.1.2. REGULACIÓN DE PRECIOS Y MALA FE (RIESGO MORAL).

Este tipo de falla del mercado también se presenta en el caso de vivienda. En instituciones financieras, como el INFONAVIT, los promotores deben presentar sus proyectos de construcción especificando las características de las viviendas ofrecidas, con el fin de mantener una norma de calidad mínima y servicios para los futuros habitantes de la vivienda.

Los proyectos son estudiados y posteriormente aprobados conforme a sus especificaciones por la Gerencia de Evaluación y Validación Técnica del Instituto. El INFONAVIT con el fin de mantener el interés social de las viviendas para los trabajadores, definió desde 1992 un precio de referencia por metro cuadrado de vivienda. Este precio de referencia es una regulación de precios ya que define un precio tope a la vivienda. Para que un proyecto fuera validado y aprobado no debía sobrepasar más del 5% el precio de referencia, de lo contrario sería rechazado. Lo anterior daba lugar a que los constructores disminuyeran la calidad de presentar el proyecto ante el INFONAVIT.

En la actualidad se utiliza un sistema de valuación automatizada (avalúos bancarios) que ayuda a definir el precio con el que serán aprobados los proyectos en el instituto.

⁴¹ Con nuevos desarrollos aumenta el número de microbuses y taxis hacia dicha zona ya que habrá una mayor demanda por transporte por los nuevos habitantes.

IV.1.3 PUNTOS Y SELECCIÓN ADVERSA.

Los derechohabientes del INFONAVIT deben cumplir, como se mencionó, con cierta puntuación para posteriormente inscribirse en una convocatoria y así recibir un crédito. Uno de los factores más importantes es el salario mínimo mensual. Se han presentado casos ante el Instituto en que algún trabajador solicita un aumento temporal a su patrón con el fin de obtener una mayor puntuación, que conduce a la obtención de una carta de crédito. Como el aumento otorgado por el patrón era temporal, en el futuro el sueldo del trabajador no será suficiente para pagar las mensualidades, por lo que posteriormente este derechohabiente formará parte de la cartera vencida del Instituto lo que provoca pérdidas y cancela la oportunidad a otra persona más apta para obtener un crédito.

IV.1.4. RIESGO DE NO – PAGO.

Como sucede con todas las instituciones financieras, no se tiene la seguridad de que los acreedores sean buenos pagadores, es decir, una institución puede prestar dinero pero en el futuro no sabe si este crédito será liquidado. Existe el riesgo de que el individuo no pague el crédito, caiga en cartera vencida, y por ende provoque pérdidas a la empresa. Esto puede obedecer a insolvencia o mala fe (*moral hazard*) del acreditado. Sobre esto último no se puede identificar cuales serán los acreditados honestos, y menos aún en el caso de la vivienda de interés social.

IV.1.5. GARANTÍAS CRÉDITICIAS COMO UN PROBLEMA DE MALA FE EN EL CONTRATO DE ASEGURAMIENTO.

En el capítulo anterior se definen los seguros como un medio para la diversificación de riesgo, que en el caso específico de la vivienda es el riesgo de no pago de la hipoteca. Una vez más se presenta el problema de la incertidumbre, y es en este caso para las instituciones financieras no saber si el derechohabiente pagará el crédito otorgado a tiempo, si se atrasará en sus pagos, o dejará de pagar.

Los seguros proporcionan al individuo en caso de algún siniestro la seguridad de tener sus bienes respaldados. De manera paralela en el caso del INFONAVIT, como los créditos otorgados por esta institución financiera tienen “carácter social”, y en cierta manera la institución está respaldada por el gobierno, los individuos pueden tener un comportamiento parecido al que tendrían si tuvieran un seguro. Por ejemplo existen derechohabientes que ya obtenida su vivienda se les hace fácil renunciar a su trabajo y dejan de pagar su vivienda declarándose insolutos. Se sienten resguardados ya que saben que tienen la garantía del Instituto.

IV.2. FALLAS DEL GOBIERNO.

IV.2.1. INEFICIENCIA BUROCRÁTICA.

En el mercado de créditos de interés social se presentan también fallas del gobierno. Existen organismos gubernamentales como la DONHAPO, la SEDESOL (con el Programa Vivah), el FOVISSSTE y en cierto grado el INFONAVIT ⁴² que proveen créditos para adquirir vivienda a los individuos de menores ingresos, con una administración deficiente. En estos casos se presentan problemas de ineficiencia X y de delegación (agente – principal).

⁴² Al definir cierto grado se refiere a que el INFONAVIT es no solamente un organismo del gobierno, sino que también lo conforman el sector laboral y el sector empresarial.

IV.2.2. INEFICIENCIA X.

Como se mencionó anteriormente las empresas públicas, a diferencia de las privadas en mercados competitivos no operan a niveles eficientes. Lo anterior se manifiesta en ocasiones como la existencia de niveles excesivos de empleo, implicando menores beneficios netos.

Un ejemplo claro es el INFONAVIT, que mantiene un cuerpo burocrático solo calificable de enorme (4,100 empleados en toda la República Mexicana), y los procesos de otorgamiento son muy costosos para el Instituto como para los derechohabientes. Al mismo tiempo no se ha buscado alguna innovación tecnológica.

Comparando este tipo de organismos con las SOFOLES (en el caso particular de Hipotecaria Su Casita) se puede notar que operan con sistemas (o procesos) muy burocráticos (burocráticos se refiere a procesos que necesitan la aprobación o visto bueno de muchas personas para ser elaborados), lo que aumenta el costo tiempo y los costos de transacción (son insuficientes los incentivos positivos que tienen los trabajadores en dichas instituciones para generar indicadores adecuados de productividad; su trabajo es rutinario y por lo tanto tedioso y pesado, sin que exista compensación adicional por mejor desempeño).

Es importante mencionar el comportamiento burocrático definido por Liebenstein, ya que la maximización del presupuesto de las dependencias gubernamentales no significa que necesariamente sea eficiente. Con un mayor ingreso o presupuesto hacen exactamente lo mismo, y como consecuencia se desperdicia un aumento en recursos en el margen (no se cubre su costo de oportunidad).

Otro comportamiento burocrático ineficiente y costoso es el definido por Niskanen (Weimer & Vinning, 1999), ya que el ejercicio del presupuesto (casi siempre al final del año) altera los tiempos del proceso productivo generando una distorsión en el mercado. Ello se debe a que los ahorros redundan en menor presupuesto futuro, situación que los burócratas aborrecen.

Asimismo, las agencias gubernamentales enfrentan poca o casi nula competencia dentro de la provisión de cierto tipo de servicios, lo que facilita que perduren.

Un ejemplo es el INFONAVT, su sistema de cobranza incide en que la cartera vencida represente el 15,6% ⁴³ de la cartera total.

De manera comparativa, las SOFOLES son organismos más pequeños pero más eficientes, pues otorga proporcionalmente un mayor número de créditos y su cartera vencida es menor, aproximadamente del 1,5% (se tomó como ejemplo a Hipotecaria Su Casita, Sociedad Financiera de Objeto Limitado) lo que refleja que su sistema de cobranza trabaja mejor.

IV.2.3. PROBLEMAS DE DELEGACIÓN.

El problema de delegación (agente y principal) se presenta tanto en empresas privadas como en públicas de gran tamaño aunque de manera acentuada en las últimas. El problema surge porque es difícil para el jefe supervisar a los empleados que están a su cargo, y lo mismo sucede con los subordinados. Mientras más eslabones tenga la línea de mando, será mayor la falla en la ejecución de programas.

⁴³ De la cartera total administrada que comprende 261 552 millones se tiene una cartera vencida de 6 209 millones de pesos. www.infonavit.gob.mx/infonavitenumeros/html

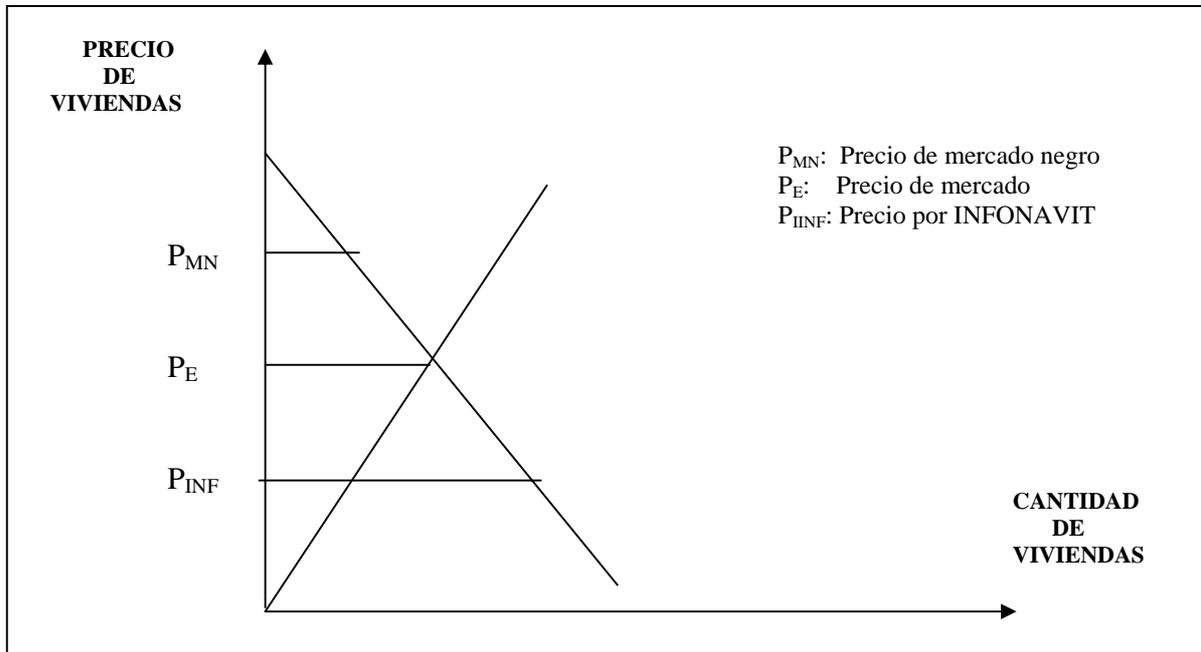
IV.2.4. RIGIDECES DE LOS CONTRATOS LABORALES, DESVICULACIÓN DE PRODUCTIVIDAD Y PAGA.

Se sabe que los contratos laborales de tipo sindical pueden proteger a los trabajadores de abusos patronales pero a la vez impedir el despido de personas no productivas que afectan el desempeño de la empresa. Organismos como el INFONAVIT son controlados los sindicatos y protegen a un gran número de empleados. En general, es más común que en organismos gubernamentales permanezcan empleados ineficientes pues los políticos tienen el incentivo a brindarles inamovilidad jurídica.

IV.2.5. RENTISMO Y PRECIO TOPE.

Cuando se determina un precio tope se genera un exceso de demanda por el bien en cuestión, por lo tanto los individuos, ante la escasez, están dispuestos a pagar un precio mayor que el precio tope e incluso mayor que el equilibrio generando rentas que serán aprovechadas por los oferentes. Este tipo de regulaciones genera pérdidas en bienestar social.

Estas rentas se manifiestan al existir mercado negro, pues el acreditado, ante el racionamiento, o se espera o paga tasas de mercado negro (vía sobornos a la burocracia y el liderazgo sindical). La renta, por tanto, se la apropian la burocracia y los “líderes”. Grafica No 3.



Gráfica No 3

IV.3. UNA COMPARACIÓN ENTRE INFONAVIT Y LA SOFOL “HIPOTARIA SU CASITA”.

Como ya se mencionó anteriormente el INFONAVIT es un organismo tripartito que recibe recursos principalmente de aportaciones patronales y otras fuentes. A diferencia de las SOFOLES, (para este estudio se tomará como ejemplo representativo a Hipoteca Su Casita ⁴⁴), reciben gran parte de sus recursos de la Sociedad Hipotecaria Federal.

⁴⁴ Se tomará como empresa representativa ya que es reconocida como el segundo lugar de las SOFOLES en nuestro país.

Fuente: AMSOFOL.

IV.3.1. COMO FUNCIONAN LA SOFOLES Y LA SOCIEDAD HIPOTECARIA FEDERAL.

En el primer capítulo de este trabajo se definieron los conceptos de las Sociedades Financieras de Objeto Limitado y la Sociedad Hipotecaria Federal, pero no se explicó su funcionamiento.

Con el gobierno, se creó la Sociedad Hipotecaria Federal, en sustitución del FOVI⁴⁵, con el fin de impulsar el desarrollo de los mercados primarios y secundario de crédito⁴⁶ a la vivienda, mediante el otorgamiento de garantías destinadas a la construcción, adquisición y mejora de vivienda (dando preferencia a la vivienda de interés social) así como al incremento de la capacidad productiva y el desarrollo tecnológico asociado de este sector.

La sociedad Hipotecaria Federal distribuye sus fondos por medio de intermediarios financieros llamados Sociedades Financieras de Objeto Limitado. La mayor parte de los recursos dentro de estas instituciones provienen de un fideicomiso con la Sociedad Hipotecaria Federal (otra parte proviene de sus propios recursos y una proporción menor proviene de otros “fondeadores” como bancos comerciales) para el otorgamiento de créditos hipotecarios. La SHF les presta a una tasa menor que la que ellos cobran, es decir piden prestado a la tasa SHF y posteriormente estas instituciones prestan al público a una tasa mayor (TASA SHF + un margen financiero). Es de esta intermediación de donde viene una parte de ganancias.

⁴⁵ Fondo para la Vivienda del Banco de México

⁴⁶ Se extiende por mercado secundario de créditos, a todas aquellas operaciones por medio de las cuales se efectúe la venta de la cartera hipotecaria, fiduciaria o de títulos emitidos con la garantía de dicha cartera a terceras personas

Para que el anterior proceso sea rentable también para la SHF, se debe mencionar que las SOFOLES no pueden tener cartera vencida con la última, es decir, que aunque el acreditado no pague el debido monto mensual de su crédito a la SOFOL, esta última debe liquidar sin pretextos su línea de crédito con la SHF en los plazos preestablecidos. Por lo tanto evitar pérdidas por riesgo de no pago, las SOFOLES deben crear reservas financieras en donde cubren el riesgo de no pago de los acreditados y protegen su estabilidad.

IV.4 ANÁLISIS DE COSTO- EFICIENCIA

Para el 2005 el INFONAVIT tiene ingresos esperados de \$56 384 millones, 25% más que el año pasado. De estos el 54% proviene de las aportaciones patronales, el 43% de la recuperación de los créditos y el 3% restante corresponde a otros ingresos y productos financieros.

Del total de ingresos se autorizaron 50 750 millones para el Programa Financiamiento, y a su vez el Instituto tiene como objetivo otorgar 275 000 ⁴⁷ créditos en este año en todo el país, beneficiando a 1,2 millones de mexicanos ⁴⁸.

Por tanto con \$50 750 millones de pesos el INFONAVIT otorga 275 000 créditos mensuales con un monto promedio de \$184 545 pesos por crédito. Tomando en cuenta las cifras diferentes al número de empleados, y calculando un cociente de créditos otorgados por trabajador, el Instituto otorga 55 créditos por empleado.

En el caso de Hipotecaria Su Casita, la empresa cuenta con 7 541,279 millones de pesos para el otorgamiento de créditos individuales ⁴⁹. El número de créditos que se quiere otorgar es de 45 279 créditos por lo tanto el monto promedio de los créditos es de aproximadamente \$166 551,36 pesos. Tomando en cuenta que el número de empleados (537 personas) que tiene actualmente esta empresa a nivel nacional es menor que el del INFONAVIT, se puede ver que otorga 84 créditos por empleado.

Tabla 3

INFONAVIT		HSC	
Recursos totales para el otorgamiento de créditos.	50 750 millones	Recursos Totales para el otorgamiento de crédito	7 541,28 millones
Número de crédito	275 000	Número de créditos	45 279
Número de Empleados	4 100	Número de Empleados	573
Monto promedio de los crédito a otorgar	\$184 545	Monto de los créditos a otorgar	\$166 551
Número de créditos por empleado	67	Número de créditos por empleado	84

Fuente: Presupuesto Anual de Ingresos y egresos del 2005 del INFONAVIT y reporte Mensual (Fitch) de Hipotecaria Su Casita. S.A. de C.V.

Por lo tanto, comparando al INFONAVIT con HSC⁵⁰ se puede ver que el número de créditos por créditos por empleado que otorga la SOFOL es mayor que el del INFONAVIT. Es decir que por cada peso de ingreso destina un mayor porcentaje al otorgamiento de créditos. Lo anterior se da por que el INFONAVIT tiene gastos operativos mayores al mantener un cuerpo burocrático tan grande, y también demuestra que su eficiencia de cobro y administración de cartera no es tan efectiva como la de las SOFOLES.

Esto se da por que instituciones financieras como Hipotecaria Su Casita tienen menor número de empleados, teniendo menores gastos de operación, y a su vez su sistema de cobranza es más eficiente.

⁴⁷ De estos 275 000 créditos 15,000 corresponden al traspaso del 2001 al 2001, es decir con el fin de dar continuidad al ejercicio crediticio y alcanzada la meta del año pasado, se habrá iniciado el Programa 2002 con el ejercicio anticipado de estos créditos con recursos del año anterior. Los 260 000 créditos restantes corresponden al programa operativo definido para este año.

⁴⁸ La región tiene mayor número de créditos presupuestado es la zona noroeste con 32% de los créditos (84,000 créditos), seguida de la zona centro con el 30% de los créditos (76 900), la zona noroeste pacífico con 25% (64 000) y la zona sureste con 13% de los créditos totales (con 34 400 créditos)

⁴⁹ Se hace hincapié en que son créditos individuales ya que las SOFOLES también otorgan créditos a promotores de vivienda para edificación y capital de trabajo.

⁵⁰ HSC. Hipotecaria Su Casita.

IV.5. COMPORTAMIENTO DEL INDIVIDUO Y EL SISTEMA DE PUNTUACIÓN DEL INFONAVIT.

Como se mencionó en la última parte del primer capítulo, el INFONAVIT otorga al derechohabiente una puntuación determinada por diversos factores económicos y sociales. En esta parte del estudio se pretende analizar el comportamiento del individuo ante dicha puntuación, y se intenta mostrar como este puede cambiar sus preferencias intertemporales o su utilidad como consecuencia de este sistema de puntuación.

Por ejemplo, tenemos a un derechohabiente, el “Señor Ruiz”, que gana 5 salarios mínimos al mes del año 2006, región A (50,57), es decir, \$7 585.5 pesos ⁵¹, y lleva trabajando 15 años en el mismo lugar. El Sr. Ruiz tiene 35 años, y de él dependen tres personas, su esposa y sus dos hijos.

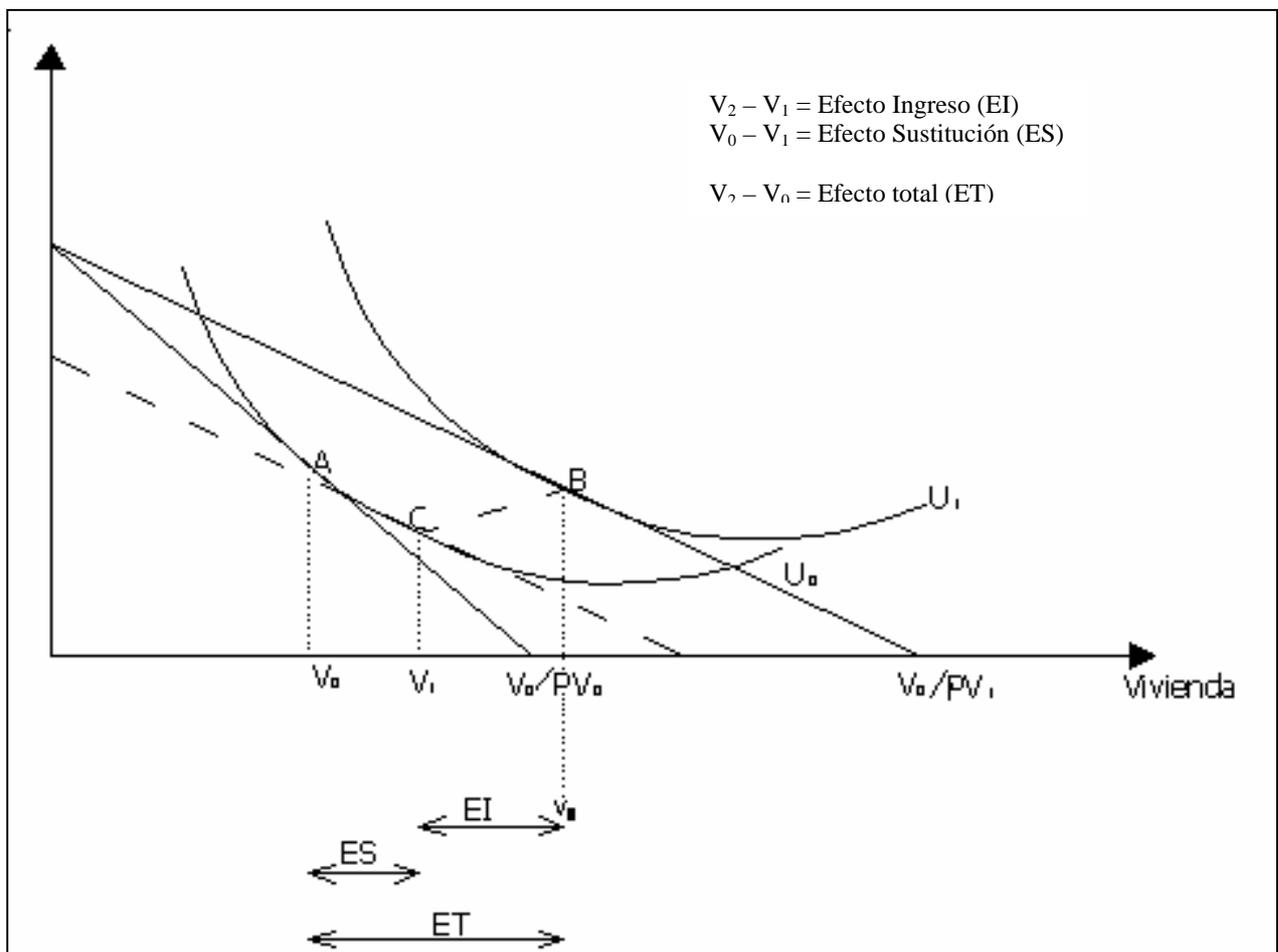
Con base a la Tabla de Montos Máximos de créditos de las Reglas de Otorgamiento de Crédito del INFONAVIT (ROC), el Sr. Ruiz puede adquirir un monto Máximo de crédito de 177 veces el salario mínimo, es decir \$268 526 pesos. Hasta el momento según el sistema de puntuación del INFONAVIT el Sr. Ruiz ha recibido 82 puntos por concepto de su salario diario integrado ⁵².

Con los datos anteriores se pueden suponer una situación como la siguiente: El señor Ruiz consume en el punto A una combinación de vivienda y otros bienes, su curva de indiferencia inicial es U_0 y consume V/P_{vo} de vivienda. Según las ROC el Sr. Ruiz recibe un punto por cada tres aportaciones bimestrales efectuadas a favor de él, es decir el número de bimestres que le ha sido retenido el 5% del INFONAVIT. Lo anterior puede considerarse como un subsidio directo al trabajador, ya que le son asignados determinado número de puntos dependiendo de su salario, en cierta manera se le están regalando puntos que posteriormente se convertirán en un monto de crédito mayor.

⁵¹ Salario Mínimo Diario x número de salarios al mes x días del mes = $50,57 * 5 * 30$.

⁵² Como se mencionó anteriormente el trabajador recibe determinado puntaje conforme a la Tabla Edad – Salario que se encuentra en las reglas de Otorgamiento de Crédito del Instituto.

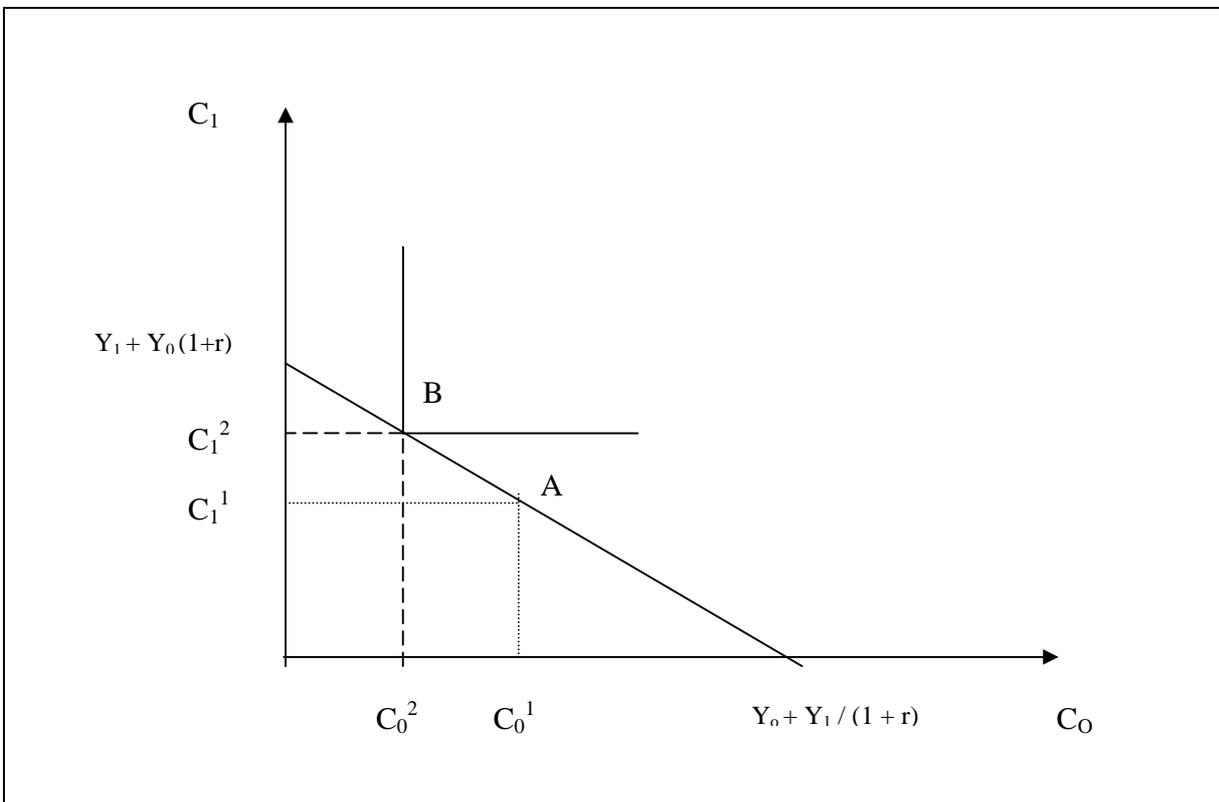
En este caso, el Sr. Ruiz lleva trabajando ahí 15 años, por lo tanto se le han dado 90 aportaciones bimestrales, otorgándosele así 30 puntos más ⁵³. Dado lo anterior el individuo aumenta su consumo de vivienda ya que el precio de ésta, debido a este subsidio directo, es más bajo. Por lo que el Sr. Ruiz pasa del punto A al punto B donde se encuentra en una curva de indiferencia mayor. Grafica No 4



Gráfica No 4

⁵³ Tabla de puntuación para número de bimestres de Aportación – Número de dependientes económicos. Reglas de Otorgamiento de Crédito. INFONAVIT 2000.

Posteriormente al hacer una variación compensada (a la Hicks) para regresar al Sr. Ruiz a su nivel de utilidad inicial pero con los nuevos precios relativos, se pasa del punto B al C (ver gráfica 4). Analizando la pendiente de la recta que une a los puntos C y B, podemos notar que la pendiente de ésta es positiva, lo que indica que la vivienda puede considerarse como un bien normal. Los efectos sustitución e ingreso pueden variar dependiendo del movimiento en la restricción presupuestal, lo que los hace mas grandes o mas pequeños, pero al final el efecto total es un aumento en el consumo de vivienda.



Gráfica No 5

Otro aspecto que puede considerarse como un subsidio directo dentro del sistema de puntuación es cuando el trabajador decide aplicar su ahorro voluntario para reducir el monto máximo a que

tiene derecho, en esa situación el INFONAVIT le otorga ocho puntos por cada salario mínimo de ahorro. Por lo que existe un incentivo para el Sr. Ruiz a ahorrar, es decir a disminuir su consumo presente para tener un mayor consumo en el futuro. Lo anterior se puede ver ilustrado en la siguiente gráfica en que el individuo consume de manera C_0^1 en el presente y C_1^1 en el futuro. (ver gráfica 5).

Suponiendo que el Sr. Ruiz tiene \$20 000 pesos ahorrados, al otorgarle a este último 26 puntos ⁵⁴ por su ahorro voluntario ⁵⁵ éste consumirá menos hoy para poder ahorrar y el día de mañana aplicarlo a su monto de crédito, por lo que el Sr. Ruiz pasará del punto A al B (C_0^2 , C_1^2) con el nuevo subsidio otorgado por el INFONAVIT en puntos.

Dado todo lo anterior se puede ver como el individuo cambia su consumo intertemporal y su comportamiento ante un subsidio proporcionado por el INFONAVIT que no puede verse de manera tan directa ya que éste último es en “forma” de puntos.

⁵⁴ Ver Tabla Ahorro Voluntario del Trabajador aplicado a disminuir su MMC. Reglas de Otorgamiento de Crédito. INFONAVIT 2000.

⁵⁵ En esta situación se habla de un ahorro voluntario ya que existen situaciones como el fondo que es un ahorro involuntario, es decir, al individuo le es retenido el 13% de su salario que posteriormente le será regresado al final del año.

V. CONCLUSIONES Y CONSIDERACIONES FINALES.

Como se mencionó líneas arriba, algunos de los principales problemas del desarrollo del mercado de vivienda en México son la falta de recursos para el otorgamiento de créditos, la ineficiencia en el cobro de los mismos y la alta cartera vencida tanto de los organismos públicos como privados de créditos a la vivienda. A continuación se mencionan algunas conclusiones o consideraciones que podrían disminuir las fallas del mercado y del gobierno dentro del sector de la vivienda, basándose en el análisis y en la evidencia empírica expuesta en este trabajo.

V.1. CREACIÓN DE UN MERCADO SECUNDARIO DE HIPOTECAS.

Una recomendación para atenuar dicho problema y para mejorar el desarrollo del mercado hipotecario en nuestro país, sería la creación e instrumentación de un mercado secundario de hipotecas. Es decir, que estas últimas se puedan comprar y vender entre intermediarios financieros creando movilidad de recursos y disminuyendo riesgos de crédito y riesgos financieros.

Un mercado secundario de hipotecas (basándonos en el modelo norteamericano) funciona de la siguiente manera. En primer lugar existe una institución financiera o banco generador de un crédito hipotecario. Por otro lado existe un organismo financiero que compra paquetes o “pools” de hipotecas⁵⁶ del banco generador, y a cambio el banco recibe recursos financieros para poder otorgar más créditos.

⁵⁶ Los “pools” son formados por hipotecas que tienen características similares.

Ya adquirido el paquete formado por las hipotecas del banco, el organismo financiero se encarga de realizar los trámites necesarios para la emisión de valores que serán respaldados por las hipotecas, y que después de la colocación de dichos valores, será el encargado de realizar la cobranza y de remitir los pagos a los inversionistas. Lo anterior significa que en caso de incumplimiento o atraso de los pagos, dicha situación u organismo es el encargado de ejecutar la garantía hipotecaria y de hacer válida la fianza para los inversionistas. Por tanto dicha situación financiera no será más que la encargada de la administración y servicio de la cartera, y los inversionistas recibirán finalmente el pago derivado de los préstamos subyacentes a los valores emitidos.

Para dicho proceso, anteriormente definido como bursatilización, es necesario crear un fideicomiso. Este último es un contrato en virtud del cual una persona llamada fideicomitente, afecta bienes a otra llamada fiduciaria, para la realización de un fin lícito y determinado a favor de una persona llamada fideicomisario. Un fideicomiso es un mecanismo útil para servir de nexo entre los pagos de los diversos deudores y la multitud de inversionistas en valores respaldados por hipotecas.

Por lo tanto en el proceso de bursatilización, el fideicomitente es el banco generador del crédito, los bienes afectados en este caso son los préstamos hipotecarios, y finalmente la institución fiduciaria es la institución financiera que emite los valores y la encargada de la administración y servicio de la cartera.

La bursatilización de las carteras vencidas de organismos o instituciones financieras dedicadas al otorgamiento de créditos para vivienda, traerá como beneficios una mayor liquidez, un mayor número de recursos para el otorgamiento de créditos y una disminución en la cartera vencida. A su

vez impulsará un mercado de valores respaldado por hipotecas que puede llegar a ser muy importante dentro del mercado de capitales.

Para lo anterior se necesita promulgar una adecuación al marco jurídico óptima para la instrumentación y ejecución de dicho mercado. Es decir, que se definan correctamente los actores involucrados en el futuro mercado, la reglamentación a seguir por estos mismos, las líneas de acción, así como sus derechos, obligaciones y sanciones. Es necesaria la figura jurídica del fideicomiso y su perfecto desempeño para el desarrollo de este proceso de bursatilización.

V.2. NUEVAS POLÍTICAS A DESARROLLAR.

Después del análisis de los problemas del mercado y créditos para vivienda de interés social es necesario instrumentar políticas públicas para disminuir o erradicar los problemas antes mencionados.

V.2.1. POLÍTICA DE VALUACIÓN BANCARIA DE VIVIENDA PARA EL INFONAVIT.

En lo referente a cierta regulación de precios establecida por algunos organismos públicos de financiamiento de vivienda, especialmente el INFONAVIT, actualmente se está cambiando a un sistema de valuación de vivienda⁵⁷. Es decir, en lugar de que las viviendas que son ofrecidas por los promotores, entren como proyectos con un precio determinado y se utilice la regla del 5% por arriba del precio de referencia, se obtendrá un avalúo bancario de la vivienda, respaldado ciertamente por un perito valuador parte del padrón de valuadores bancarios, para determinar el precio de la vivienda. Lo anterior brinda una mayor flexibilidad a los constructores al ya no tener que cumplir

con el precio tope que provocaba una disminución en la calidad y los acabados de la vivienda. Sin embargo, este sistema de valuación puede traer consigo problemas de corrupción en el futuro, ya que promotores de vivienda tendrán incentivos “malévolos” a sobornar a los peritos para valorar su vivienda más cara de lo que realmente es, obteniendo mayores beneficios que el costo de pagarle al perito valuador.

Este tipo de políticas o reglamentaciones pueden generar fallas ya que deja al criterio de algún valuador el definir el precio de la vivienda, lo que provoca que influyan factores como subjetividad en la valuación y posibles anomalías en el proceso (vía sobornos por parte de los constructores o corrupción).

V.2.2. SUBSIDIOS EN ESPECIE O VALES (VOUCHERS).

Se sabe que existen limitantes para familias de bajos ingresos para poder adquirir un crédito hipotecario, una de ellas es percibir ingresos no laborables (es decir, perciben ingresos pero no son de trabajadores asalariados, sino que tienen un “changarrito”, por lo que no suelen cotizar en el Seguro Social y no perciben el 5% de aportaciones patronales). Para este tipo de personas puedan recibir algún tipo de ayuda para adquirir vivienda se podría instrumentar una pública de subsidios en especie, es decir entrega de vales o vouchers, que se puedan cambiar por materiales para la construcción o ampliación de vivienda. Dado lo anterior, como las familias no tienen ingresos tan altos ni constantes para la amortización de un crédito de algún organismo de vivienda, pueden ir construyendo poco a poco su vivienda.

⁵⁷ En lugar de aceptar los proyectos conforme al precio de referencia que anteriormente se manejaba, a partir del 30 de abril del año en curso, la junta de Consejo dio inicio al nuevo sistema de valuación bancaria en línea.

En la actualidad existe un programa que otorga subsidios al frente, que es el programa de Vivah de la SEDESOL. Este subsidio es una suma de dinero, que junto con otro subsidio por parte de los gobiernos estatales se otorga a las personas de muy bajos recursos para que adquieran un terreno, y a su vez brinda un crédito para adquirir su vivienda progresiva. Como ya se mencionó en la primera parte de este documento, la vivienda progresiva cuenta con lo mínimo indispensable para el desarrollo de una familia, y posteriormente puede ampliarse para adaptarse a las necesidades específicas de los individuos.

V.2.3. GENERAR COMPETENCIA PARA LOS GRANDES PROMOTORES DE VIVIENDA MEDIANTE EL MERCADO ABIERTO.

Se sabe que en instituciones como el INFONAVIT, los promotores presentan sus proyectos para ofertar vivienda de los derechohabientes del Instituto. Lo anterior brinda incentivos a los promotores a seguir desarrollando más conjuntos, pues ya saben que tienen una demanda segura por parte de los derechohabientes del INFONAVIT. Lo anterior no tiene nada malo, pero la mayoría de las veces no se le da amplia libertad al acreditado de escoger su vivienda en cuanto a acabados, ubicación y características. Dado lo anterior se debería iniciar una política de otorgamiento de créditos para adquirir vivienda nueva o usada pero en mercado abierto. El término mercado abierto se refiere a viviendas que no necesariamente fueron presentadas dentro de proyectos al Instituto, sino que son independientes, es decir se encuentran en el “mercado”.

La importancia de esta política es establecer un mercado de vivienda competitivo y abierto en el sentido de que todas las viviendas pueden participar dentro de este. Es entonces cuando las preferencias y las restricciones presupuestales entrarán en juego para las decisiones de compra y venta de los individuos.

V.2.4. SISTEMAS DE FINANCIAMIENTO ALTERNATIVOS.

Otra alternativa para el otorgamiento de créditos a la vivienda sería que los patrones en lugar de aportar el 5% al INFONAVIT, que estos últimos proveerán de créditos para vivienda a sus trabajadores. Es decir que con ese porcentaje destinado mensualmente al pago de impuestos los individuos pudieran obtener de una manera más fácil y en menor tiempo un crédito para adquirir una casa. Este fondo podría ser administrado por instituciones financieras como bancos comerciales. Lo anterior haría más eficiente el cobro de los créditos y disminuiría el tiempo de espera para la adquisición de un crédito así como aumentaría la facilidad de adquirir uno.

Se concluyó lo anterior con el fin de mejorar el funcionamiento del mercado hipotecario en México para que en el futuro se puedan otorgar mayor número de créditos, tener mejor calidad de viviendas y tener mercado de vivienda sano.

REFERENCIAS.

Banco de México. Cuadernos Información Financiera.

<http://www.banxico.org.mx/eInfoFinanciera/FsinfoFinanciara.html>

BBV – Bancomer. Estudios Económicos. Informe Inmobiliario. México.

<http://www.bancomer.com/economica/inmuebles/Inm-0210.pdf>

Bodie, Kane and Marcus. (2002). Investments. Bmass. USA: Mac Graw Hill

Call y Holahan. (1985). Microeconomía. Traducción México, D.F: Grupo editorial Iberoamérica.

Cámara Mexicana de la Industria de la construcción. Página principal. México.

<http://www.cmic.org.com.mx>

David L. Weimer, Aidan R: Vinning. (1999). Policy analysis: Concepts and Practice. Upper Saddle Rive, N.J. usa: Prentice Hall.

El Economista Suplemento Mensual PROVIVIENDA. Construcción de vivienda, compromiso fundamental del gobierno federal.

Federal National Government Association (Fannie Mae). Página principal. E.U.A.

<http://www.fanniemae.com>

Government Nacional Mortgage Association. (Ginnie Mae). Página principal. E.U.A.

<http://www.ginniemae.com>

Hal R. Varian. (1996). Intermediate Microeconomics. A modern approach. N:Y:, USA: Norton & Co.

Henning, Pigott and Scott. 1988. Financial Markets and the Economy. Englewood Cliffs, N.J, USA: Prentice Hall.

INEGI. Censo Nacional de Población y vivienda 2000. México 2000

INEGI. II conteo de población y vivienda 2005

INFONAVIT. El INFONAVIT en cifras. México.

<http://www.infonavit.gob.mx>

INFONAVIT. Presupuesto de Ingresos y Egresos del INFONAVIT 2005. México 2005.

Joseph E. Stiglitz. (1998). Economics of the Public Sector. N.Y., USA: Norton & Co.

INFONAVIT. Programa de Labores y financiamiento del INFONAVIT.

INFONAVIT. Reporte "¿Quién es Quién?". Gerencia de Promoción de Programas de vivienda.

INFONAVIT.

http://www.infonavit.gob.mx/inf_general/credito/ejercicio_historico.xls

<http://www.inegi.gob.mx/contenido/español/rutinas>

INFONAVIT. Reglas de Otorgamiento de crédito. México 2000

INVI. Instituto nacional de vivienda.

John Rawls. (1971). A Theory of Justice. USA: Harvard University Press.

Ronald Coase. "The Problem of Social Cost". Journal of Law and Economics. Vol. 3, No 1, 1960.

SEDESOL. Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio. Plan Sectorial de Vivienda 2001 – 2006. México.

<http://www.sedesol.gob.mx/desuryvi/vivienda/psv01-06.html>

SEDESOL. Subsecretaría de Desarrollo Social y Humano. Programa Nacional de Desarrollo Social 2001 – 2006. México.

<http://www.sedesol.gob.mx/desuryvi/desoc/index.html>

SEDESOL. Subsecretaría de Desarrollo urbano y Ordenación del territorio. Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del territorio 2001 – 2006.

<http://www.sedesol.gob.mx/desuryvi/desurb/index.html>

UNIAPRAVI. Documento de Trabajo. Reunión Latinoamericana 2001. Chile 2001.

William Niskanen. 1971. "Bureaucracy and Representative Government". Journal of Law and Economics. Vol. 18 No 3

Fundación Centro de Investigación y Documentación de la casa (CIDOC) y Sociedad Hipotecaria Federal (SHF).

Comisión Nacional de Vivienda y Joint Center of Housing Student de Universidad de Harvard.

Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción (cmic).