



El ahorro social aplicado al financiamiento de suelo urbano.

Una alternativa para ampliar la cobertura y
posibilidades del mercado institucional de
vivienda en México

M.I. Alejandro Morales Ramírez

Tutor: Dr. José Luis Fernández Zayas

Programa de Maestría y Doctorado en Urbanismo

2010



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.

El ahorro social aplicado al financiamiento de suelo urbano.

Una alternativa para ampliar la cobertura y
posibilidades del mercado institucional de
vivienda en México

Tesis que para obtener el grado de
Doctor en Urbanismo
presenta:

M.I. Alejandro Morales Ramírez

Tutor: Dr. José Luis Fernández Zayas

Programa de Maestría y Doctorado en Urbanismo

2010

Director de tesis: Dr. José Luis Fernández Zayas

Sinodales: Dr. Alfonso Iracheta Cenecorta
Dr. Manuel Perló Cohen
Mtro. Roberto Eibenschutz Hartman
Dr. Eduardo Ramírez Favela

*Para Salma, Santiago
y Ángeles;
mis amores.*

“Muchos creemos percibir la difusión de una desesperanza, de un desánimo social, un desencanto con las formas democráticas, un cinismo social que como los depredadores en infortunios impuestos por la naturaleza aprovechan la desgracia ajena para medrar.

Pero eso que nos ocurre, los fenómenos en sí mismos, y los que provocan esta desesperanza, no son una condena, son enfermedades del espíritu colectivo susceptibles de ser curadas, no con pociones mágicas que a la postres mas envenenan, en que sanan, sino con el empuje que más de una vez ha permitido ejercer y acrecentar la energía de los mexicanos.

No nos deslicemos a la desgracia, menos aún caigamos de súbito en su abismo, cada quien desde su sitio, sin perder sus convicciones, pero sin convertirlas en dogma que impidan el diálogo, impidamos que la sociedad se disuelva.

No es un desenlace inexorable, podemos frenarla, hagámoslo, y con la misma fuerza reconstruyamos la casa que nos albergue a todos o erijámosla si es que nunca la hemos tenido”.

Miguel Ángel Granados Chapa

(Fragmento del discurso de aceptación a la Medalla Belisario Domínguez 2008)

Contenido

Presentación	4
Introducción	7
Antecedentes	11
La importancia de la vivienda para el México del siglo XXI, 11; La expansión del modelo de financiamiento hipotecario, 14; Efectos en el desarrollo urbano, 17.	
1. La debilidad estructural del financiamiento al mercado formal de vivienda	19
La imposibilidad de mejorar el ingreso real, 19; Costo financiero y capacidad de pago, 20; Las limitantes macroeconómicas, 22; Deficiencias de la intermediación financiera, 24.	
2. El capital como fundamento de la oferta	26
Integración del precio y rentabilidad, 26; El financiamiento de la oferta, 28; El uso de los recursos y las reservas territoriales, 29; La competitividad del mercado, 31.	
3. El suelo: elemento clave para la reducción de precios	32
Dinámica del mercado de suelo, 32; El estado y su influencia en el mercado de suelo, 33; La aptitud de otros actores para invertir en suelo, 35.	
4. El ahorro social aplicado al financiamiento de suelo urbano	37
Dimensiones y usos del ahorro social, 37; El ahorro social, la inversión en suelo y el precio de la vivienda, 38; Propuesta: Los Fondos Comunitarios de Suelo (FONCOS), 41; Experiencias internacionales de referencia, 42.	
5. Implementación del Fondo Comunitario de Suelo	45
Marco jurídico para el aprovechamiento del ahorro social, 45; Proceso para la implementación del FONCOS, 49. Viabilidad del Fondo Comunitario de Suelo, 54.	
Conclusiones	59
Bibliografía	66
Internet	72

Presentación

Esta tesis doctoral tiene como eje el derecho de toda persona a una vivienda adecuada; su objeto de estudio es la problemática de la accesibilidad y la localización para realizarlo. El contexto es el mercado institucional de vivienda en México. Tiene además el propósito de aportar conocimiento para replantear el modelo de financiamiento y subsanar sus actuales deficiencias en cuanto a su cobertura y su efecto sobre los procesos de desarrollo urbano. En su apreciación más amplia, el trabajo quiere impulsar a la equidad¹ y la solidaridad² como parte de los principios para la transformación de la sociedad.

A manera de acercamiento al tema, en la sección introductoria se hace una breve revisión del marco teórico y se detallan los referentes y premisas consideradas para la formulación de las hipótesis de investigación. En particular se atiende a la conceptualización del proceso de formación de los precios del suelo y su relación con la accesibilidad a una vivienda adecuada.

El planteamiento se complementa con una sección de antecedentes que justifica la pertinencia del estudio al detallar las expectativas de necesidades de vivienda y al demostrar la existencia de un segmento de la población que no tiene capacidad de pago para acceder a la vivienda a través del mercado institucional, o en su defecto solo puede hacerlo en condiciones de ubicación inequitativas.

¹ De acuerdo con John Rawls (2000), una práctica será equitativa para las partes si ninguno siente que, por participar en ella, el o alguno de los demás está sacando ventaja o está siendo forzado a ceder ante pretensiones que no considera legítimas.

Para Rawls la equidad también implica la eliminación de distinciones arbitrarias (a no ser que pueda razonablemente esperarse que redundarán en provecho de todos) y el establecimiento, dentro de la estructura de una práctica, de un adecuado equilibrio entre pretensiones rivales. Rawls sostiene que una verdadera comunidad solo es posible en tanto los principios que sustentan una práctica sean mutuamente aceptables para las personas involucradas.

² En coincidencia con Richard Rorty (1991), la solidaridad se entiende como la capacidad del individuo de identificarse imaginativamente con los detalles de las vidas de los otros y no depende necesariamente de la participación en una verdad o meta común. En este sentido, trasciende a la clase como fuente única de identificación social, y da cabida a fuentes alternas como las relaciones de parentesco, religiosas o culturales.

Contrapuesto a la concepción tradicional en que la solidaridad es propia de la división del trabajo (Durkheim, 1893), Rorty sostiene que la solidaridad encuentra sustento cuando entre el “yo” y los “otros” en un espacio local hay una identificación tal que es posible la construcción de un “nosotros”. Esta idea de solidaridad se complementa con el planteamiento del “Progreso Moral”. Para Rorty, los individuos debe tener como propósito incrementar sus sentimientos de solidaridad, para lo cual deben desarrollar su capacidad de identificarse con “otros” más allá del “nosotros”.

Los primeros dos capítulos tratan sobre el funcionamiento del modelo dominante de financiamiento a la vivienda. Primeramente se analizan los factores que determinan el comportamiento de este modelo y se demuestra su debilidad estructural para atender la totalidad de la demanda. Luego, se revisa la dinámica del sector productivo; esto permite identificar al capital como un elemento fundamental para la conformación de las reservas territoriales necesarias para el desarrollo de la oferta de vivienda. Otro elemento presente en esta parte del trabajo es la crisis experimentada por la economía mexicana en los años recientes y su efecto en el acceso a la vivienda.

A partir del reconocimiento de la vinculación capital – suelo, en el tercer capítulo se profundiza en el estudio del suelo como un factor determinante para el acceso a la vivienda, ahora visto en la lógica del mercado del suelo. Aquí se identifica el papel de los diferentes actores que intervienen en este mercado, desde los propietarios del suelo y los inversionistas inmobiliarios, hasta el gobierno en su carácter de entidad regulatoria, pasando por las empresas productoras y comercializadoras de vivienda y los hogares demandantes de este bien. Con el uso de referentes teóricos, se sustenta cómo la interacción de intereses y acciones de los diferentes actores en general deriva en el encarecimiento del suelo urbano y la consecuente segregación espacial de la población con menor poder de compra.

Ante esta realidad, en el cuarto capítulo se explora el núcleo conceptual de la tesis: la posibilidad de desarrollar un instrumento que permita, a partir de la inversión del ahorro social en la adquisición de suelo, generar recursos para ampliar la cobertura y mejorar los atributos de localización para la demanda de menor ingreso en el mercado institucional. Como sustento teórico se presenta un análisis comparativo de la propuesta respecto de dos modelos internacionales: el “Community Land Trust” utilizado en Los Estados Unidos de América y las “Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua” de Uruguay.

Para sustentar la viabilidad de la propuesta, en el quinto capítulo se hace una revisión de las fuentes, dimensiones y usos actuales del ahorro social, con la cual se pone de manifiesto la existencia de recursos sociales y la pertinencia de reorientar su aprovechamiento. También se revisa la compatibilidad de la propuesta con el marco jurídico, desde sus fundamentos hasta regulaciones específicas; de aquí se determina la

estructuración legal necesaria para acceder al ahorro social y se detallan los posibles mecanismos aplicables para su implementación en la formación de reservas territoriales específicas, argumentando sobre los efectos esperados, en particular en cuanto a los atributos de localización.

Las conclusiones de la tesis se organizan en tres vertientes: la puntualización de los hallazgos y aportaciones de la investigación, así como de sus asignaturas pendientes; una prospectiva de la aplicación de la propuesta, en particular en cuanto a su potencial como instrumento de desarrollo económico, social y urbano; y finalmente, algunas notas marginales referentes al estudio actual de la vivienda en México.

Cabe también apuntar el interés del trabajo por ser accesible a un público diverso. En este sentido, el uso del lenguaje tuvo como premisas simplificar la exposición de conceptos teóricos y técnicos, así como mantener un tono mesurado.

Introducción

El estudio de vivienda y la ciudad constituye un amplio campo de debate por la diversidad de perspectivas desde las cuales puede ser abordado. Existen múltiples consideraciones que van desde el orden técnico y económico, hasta el político y social e incluso ético. En cualquier caso, la discusión civilizada deben tener como punto de partida la Declaración Universal de los Derechos Humanos (ONU, 1948), en la cual se establece - entre otros - el derecho de toda persona a una *vivienda adecuada*³.

En México, la *vivienda digna* y un medio ambiente adecuado son derechos establecidos en la Constitución como parte de las garantías individuales⁴.

Las discrepancias aparecen al tratar el alcance de este derecho. Así, mientras en el plano teórico algunos promueven su ampliación a través del *Derecho a la Ciudad*⁵, en la práctica se acepta que el ejercicio de este derecho - como el de muchos más - esté caracterizado por la inequidad. Son vastos los segmentos de la población de México y el mundo que viven en condiciones contrarias a su bienestar.

Tampoco hay uniformidad en los modelos para procurar su realización, aunque en general se reconoce una bifurcación de las posturas hacia dos polos de pensamiento: uno que sostiene la libertad de mercado y los derechos individuales de propiedad, y otro que antepone la satisfacción de las necesidades sociales y el interés público.

La visión orientada al mercado tiene su antecedente en la doctrina económica clásica de Adam Smith. En el ámbito del urbanismo, destaca la teoría de localización y uso del suelo de William Alonso y los postulados para la liberación del mercado de suelo de Milton

³ La Convención Internacional en Derechos Económicos, Sociales y Culturales (ONU, 1966 y 1991) precisa que una vivienda adecuada es aquella que reúne los siguientes atributos: a) Seguridad en la tenencia, b) Durable y con disponibilidad de servicios e infraestructura, c) Accesibilidad, d) Habitabilidad, e) Localización, f) Facilidades para discapacitados y g) Culturalmente compatible.

⁴ Artículo 4o. Párrafo 4to y 5to: Toda persona tiene derecho a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar. Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. La Ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo.

⁵ La Propuesta de Carta Mundial de Derecho a la Ciudad. (Foro Social de las Américas, Quito, 2004) lo enuncia como el derecho de todas las personas al usufructo pleno de la ciudad y a encontrar en la misma las condiciones necesarias para su realización.

Friedman. También asociados con esta visión se ubican las posturas que acentúan los atributos patrimoniales y financieros de la vivienda e inducen hacia su globalización.

En contraposición existen diferentes tesis que promueven un mayor énfasis en lo social. Por un lado es posible reconocer posiciones orientadas a desarrollar la función del estado a través de la regulación, la inversión pública y/o el uso de subsidios. Entre las más consistentes se encuentran las políticas públicas asociadas con la recuperación de plusvalías del suelo derivadas de la gestión pública, impulsadas por el Lincoln Institute for Land Policy y varios de los autores que en esta institución convergen. También destacan las posiciones que respaldan los esquemas de producción social⁶ de vivienda como formas de gestión adecuadas para permitir el acceso a la vivienda. En esta línea sobresale el trabajo de la Coalición Internacional del Hábitat (HIC). En el plano teórico, destacan el Estructuralismo de Manuel Castells y los trabajos de David Harvey. En su apreciación amplia, estas líneas de pensamiento tienen sus principales referentes en las teorías económicas de John Maynard Keynes y de Karl Marx.

Sin menoscabo de sus diferencias, ambas vertientes tienen un elemento teórico común: el desarrollo urbano se entiende como un proceso que tiene entre sus principales determinantes la competencia por la localización entre diferentes actores. Paradójicamente, esta conceptualización demuestra en primera instancia el porque los consumidores de vivienda con menor capacidad de pago no tienen más alternativas de localización que aquellas que no resultan de interés para el resto de los participantes en el mercado, pero también sustenta, como se argumenta en este trabajo, la posibilidad de mejorar las condiciones habitacionales para estos mismos segmentos de la población.

Frente a este debate, la tesis pretende sostener una posición incluyente que en la práctica sea capaz de conciliar la satisfacción de las necesidades de vivienda adecuada con los intereses del mercado y las capacidades del estado.

⁶ Se entiende como producción social de vivienda aquella realizada sin fines de lucro y en la que todo el proceso, desde su promoción hasta la fase de uso, se realiza bajo control directo de las organizaciones sociales (Ortiz Flores, 2007). Es importante precisar que si bien esta modalidad de producción con frecuencia se asocia a la auto producción y a la inclusión de elementos informales, en realidad puede tener el mismo grado de formalidad que aquella producida por la iniciativa privada o el estado. Es decir, puede realizarse en plena concordancia con el marco legal e incluso utilizando mecanismos del mercado.

Metodología

Aunque esta tesis no es un proyecto de investigación experimental o de campo que por tanto requiera de la aplicación precisa de método científico, si se adhiere a sus principios de reproducibilidad y falseabilidad⁷. En correspondencia con el primero, el análisis contenido en el trabajo está elaborado utilizando datos considerados fiables en tanto que son registrados, procesados y publicitados por la fuente generalmente aceptada. Por su parte, la hipótesis que da forma a la propuesta resultante de la investigación tiene claramente su punto de verificación en su eventual implementación.

Para la elaboración del diagnóstico de la situación, la tesis conjuga el precepto clásico de la duda metódica⁸ y la teoría de sistemas; en particular se utilizan las metodologías de causa-efecto y causa-raíz para la solución de problemas. Por su parte, el desarrollo de la hipótesis de solución se apoya en técnicas de planeación prospectiva.

Planteamiento del problema e hipótesis

Con el referente del marco teórico, la investigación toma como objeto de estudio el acceso a la vivienda. Además del obvio interés del autor en el tema, su elección pasa por asumir que los demás atributos de la vivienda adecuada, incluyendo la localización, pueden atenderse una vez resuelta la problemática del acceso, pero no a la inversa.

Para solucionar el problema del acceso a la vivienda es necesario conocer con precisión sus orígenes. En este afán, el estudio inicia con la identificación de evidencias sobre la existencia del problema y los factores con los que se relacionan, en particular aquellos de carácter financiero, para luego descomponerlos hacia causas primarias. Algunas preguntas que permiten esta exploración son:

- ¿El actual modelo de financiamiento a la demanda de vivienda tiene capacidad para atender las necesidades de toda la población en las ciudades de México?

⁷ De acuerdo al filósofo Karl Popper, una hipótesis científica es válida en tanto sea "falseable". Una hipótesis que nunca pueda ser desmentida es mera creencia.

⁸ Concepto ideado por René Descartes según el cual no se debe admitir nunca algo como verdadero, si no consta con evidencia que lo es, evitando la precipitación y la prejuicio.

- ¿Cuáles son los componentes financieros de la producción que inciden en la formación del precio de la vivienda?
- ¿Qué alternativas existen, respecto de la gestión del suelo, para reestructurar el modelo de financiamiento? ¿Existen recursos que puedan utilizarse para generar beneficios sociales?

Las respuestas permiten afirmar que el financiamiento a la inversión en suelo es una causa determinante para la posibilidad de acceso a la vivienda. Este diagnóstico da lugar a la siguiente hipótesis de solución:

La aplicación de ahorro social como capital para la inversión en suelo urbano, en conjunto con la producción industrial de vivienda, permite generar recursos financieros que posibilitan ampliar la accesibilidad de la población al mercado institucional de suelo-vivienda.

Como se señaló anteriormente, está fuera del alcance de esta tesis la verificación experimental de la propuesta implícita en la hipótesis. Sin embargo, a manera aproximación, se atienden entre otros los siguientes cuestionamientos básicos:

- ¿Hay fundamentos jurídicos para sustentar la propuesta?, ¿Cómo se puede implementar el modelo propuesto?
- ¿Cuáles instituciones pueden utilizarse en su instrumentación?, ¿Que obstáculos se vislumbra pueden condicionar el desarrollo de la propuesta?
- ¿Es viable la participación social?, ¿Como se puede organizar?

Finalmente, en la formulación de conclusiones se exploran las siguientes interrogantes respecto de la eventual implementación de la propuesta:

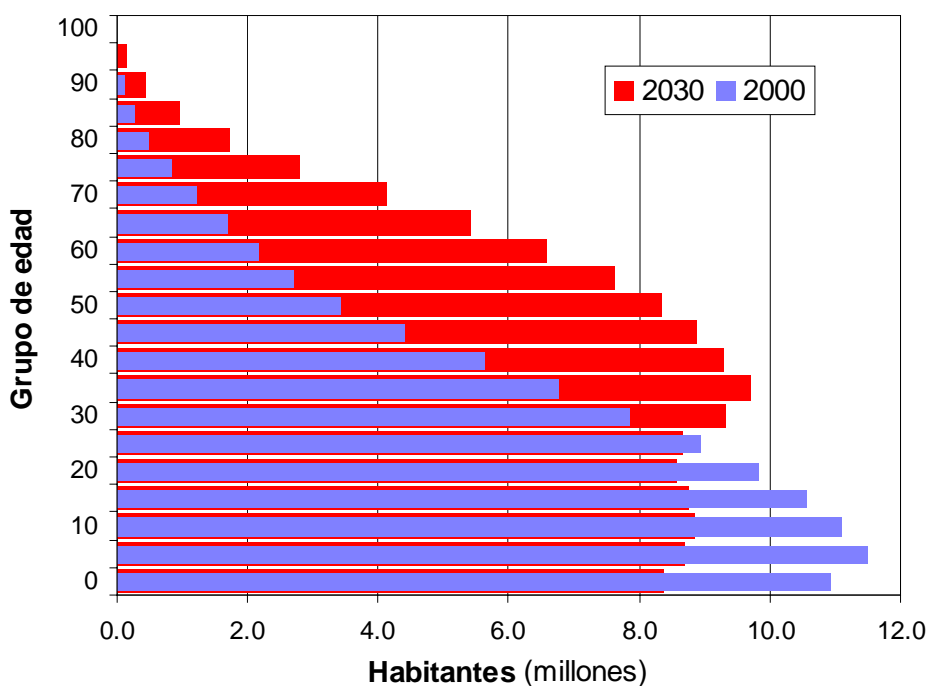
- ¿Qué efectos puede generar en el ámbito del desarrollo económico y social?
- ¿Qué beneficios pueden obtenerse en materia de desarrollo urbano?

Antecedentes

La importancia de la vivienda para el México del siglo XXI.

México está inmerso en una coyuntura excepcional para definir la configuración del futuro de sus ciudades y el potencial que implícitamente ofrecen para quienes las habitan. Como consecuencia de una transición demográfica caracterizada por la disminución en la tasa de fecundidad⁹ y el incremento de la esperanza de vida¹⁰, la población Mexicana esta modificando su estructura por edad; en el transcurso del año 2000 al 2030, la población mayor a 25 años se incrementará en más de 37 millones (80% de crecimiento vs. 20% de decremento en la población de menor edad) dando lugar a la formación de 19 millones de nuevos *hogares* que demandarán una vivienda donde vivir.

Fig. 1. Estructura de la población por edad 2000 – 2030

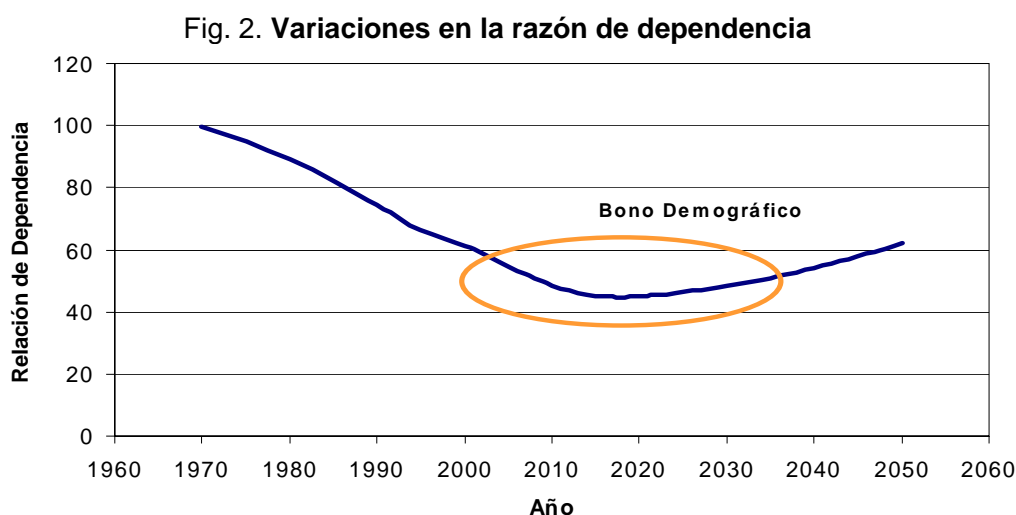


⁹ Las proyecciones de CONAPO indican que en 2005 la tasa de fecundidad habrá alcanzado el nivel de *Reemplazo Generacional* (2.11 hijos por mujer) y que esta continuará disminuyendo gradualmente hasta ubicarse en 1.85 al final de la tercer década del siglo (Partida, 2003).

¹⁰ La previsión oficial considera que la esperanza de vida aumentará 10% entre 2000 y 2050, al pasar de 74.0 a 81.3 años.

Esta tendencia en el crecimiento de la población conlleva a la ocurrencia de un fenómeno transitorio en el que la población en edades laborales (15-64 años) se incrementará gradualmente sobre la población dependiente (infantes y adultos de edad avanzada), hasta alcanzar un punto máximo a partir del cual el envejecimiento de la misma población contrarrestará el crecimiento de los grupos en edad laboral y propiciará su declinación.

Aunque acotada dentro de las próximas tres décadas, esta disminución en la razón de dependencia, también conocida como *bono demográfico* (ver Fig. 2), posibilitará la redistribución del gasto de los hogares y del gobierno (antes destinado al sostenimiento y atención de los menores de edad) hacia inversiones en el desarrollo de capital humano y la formación de activos entre los que la propiedad de la vivienda es una de las expresiones más concretas y trascendentes¹¹.



Por otra parte, en su dimensión espacial, este crecimiento de la población consolidará el proceso de urbanización de las últimas décadas¹², pues más del 85% del crecimiento se asentará en centros urbanos (> 15 mil habitantes), y de este 4/5 partes lo harán en

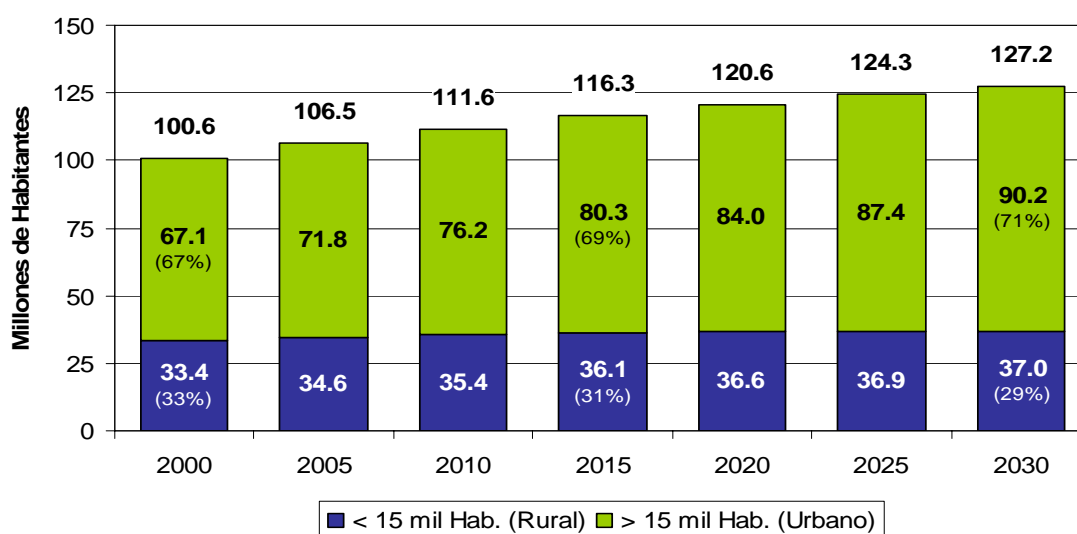
¹¹ A nivel familiar, a menor número de hijos mayor el ingreso per capita (y mayor la disponibilidad de recursos para educación, alimentación, salud e incluso vivienda) y mayores oportunidades de desarrollo para las mujeres. En el ámbito macroeconómico, un estudio de 45 países demuestra que si en el decenio de 1980 esos países hubieran reducido la fecundidad en cinco alumbramientos por 1.000 habitantes, la incidencia media nacional de la pobreza, de 18,9% a mediados del decenio de 1990, se habría reducido hasta 12,6% entre 1990 y 1995. (Eastwood, R., y M. Lipton, 2001).

¹² En 1950 eran 1 de cada 4 mexicanos en tanto que actualmente son 7 de cada 10; la mitad se concentra en 9 grandes zonas metropolitanas con más de un millón de habitantes (Conapo, 2005)

ciudades de más de 500 mil habitantes¹³. Las estimaciones oficiales recientes señalan un crecimiento del orden de 800 mil viviendas por año, lo que equivale a duplicar el parque habitacional en el mismo lapso de 30 años (Conafovi, 2002).

Así, medido en tasas de crecimiento, mientras la población de estas metrópolis se incrementará en promedio 1.67% anual entre 2000 y 2010, 1.6 veces la media de crecimiento nacional, aproximadamente una tercera parte de los municipios decrecerá en su número de habitantes.

Fig. 3. Población según tamaño de localidad 2000 – 2030



Traducido a superficie de suelo, el Plan Nacional de Desarrollo Urbano 2001-2006 (Sedesol, 2001), estima que la expansión urbana en el periodo habrá abarcado alrededor de 96 mil hectáreas (12% de incremento respecto a las 800 mil ha. ocupadas por el sistema urbano en el 2000; el equivalente a 1.3 veces el tamaño de la Ciudad de México); 60% para uso habitacional y 40% para los centros de trabajo, comercios y servicios que requerirá la población; es decir, un requerimiento de 44 hectáreas adicionales de suelo urbano cada día. Al 2030, la estimación oficial es que se habrán incorporado 500 mil hectáreas de nuevo suelo urbanizado¹⁴

¹³ Clasificación de zona urbana y proyecciones de Conapo.

¹⁴ Sara Topelson Fridman, Subsecretaria de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio de SEDESOL, en Eibenschutz y Benlliure (2009).

La expansión del modelo de financiamiento hipotecario

En correspondencia con el modelo de desarrollo económico estructurado en las últimas décadas, los hogares mexicanos, particularmente en el ámbito urbano, deben buscar la satisfacción de la mayoría de sus necesidades a través de su inserción en mercados de bienes y servicios, cuya dinámica depende de la interacción entre la oferta y la demanda.

La vivienda no es la excepción pues cada vez más la oferta es producida de forma industrial por empresas privadas que a su vez las comercializan en el mercado. Por otro lado, tratándose de un producto cuyo precio excede el ingreso anual de los compradores en cada segmento¹⁵, se requiere de financiamiento cuya disponibilidad esta estrechamente ligado con el desempeño de la economía.

Fig. 4. Relación precio de vivienda - ingreso anual según niveles de ingreso y tipos de vivienda

Tipo de Vivienda (valor en vsm)	Ingreso mensual en veces el salario mínimo (vsm)					
	1 vsm	2 vsm	4 vsm	8 vsm	16 vsm	32 vsm
Económica 118 vsm	9.8	4.9	2.5	1.6	0.6	0.3
Popular 200 vsm	16.7	8.3	4.2	2.8	1.0	0.5
Tradicional 350 vsm	29.2	14.6	7.3	4.9	1.8	0.9
Media 750 vsm	62.5	31.3	15.6	10.4	3.9	2.0
Residencial 1500 vsm	125.0	62.5	31.3	20.8	7.8	3.9

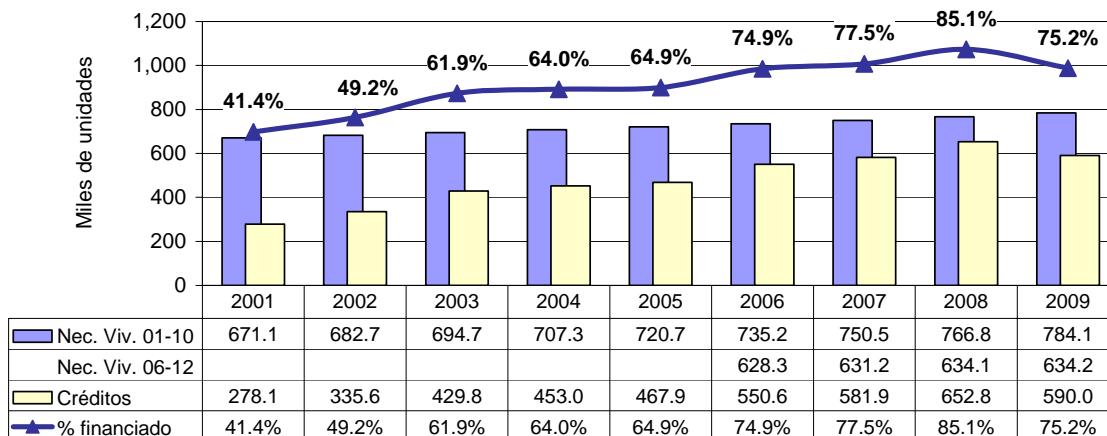
Nota: Tipos de vivienda según acuerdo sectorial promovido por la Asociación Hipotecaria Mexicana

En los últimos años el financiamiento institucional a la compra de vivienda parece consolidarse como el principal soporte para el crecimiento del parque habitacional¹⁶; los créditos otorgados han incrementado su participación respecto de las nuevas viviendas¹⁷.

¹⁵ La relación entre el precio de vivienda y el ingreso anual constituye un referente de su asequibilidad; en el mercado hipotecario en México una vivienda es asequible en tanto su precio no exceda de 2.5 veces el ingresos anual del comprador (SHF, 2010).

¹⁶ De acuerdo a Torres R. y Eibenschutz R. (2007), al año 2003 el 62.9% del inventario total de vivienda del país había sido auto-producido y representaba el 24% de su valor. El hecho sirve de referencia para mostrar el cambio de paradigma a la vez de la persistencia, dimensión y viabilidad

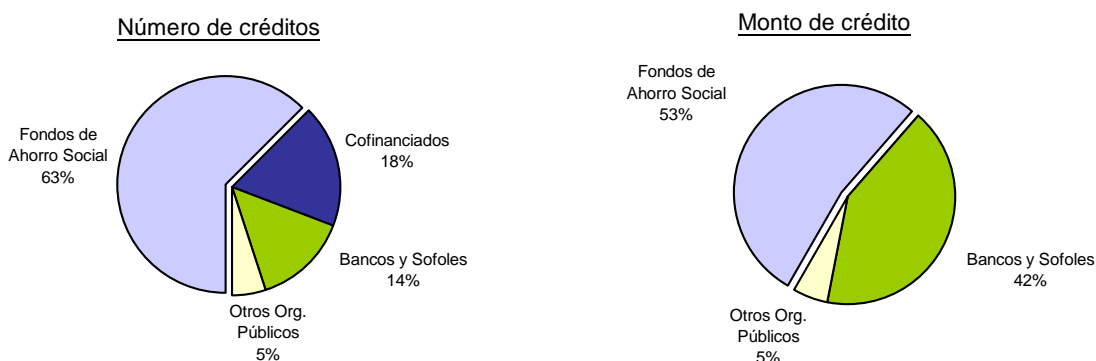
Fig. 5. Necesidades de vivienda y evolución del Crédito hipotecario 2001 - 2009



Fuente: CONAVI. Estimaciones de nuevas viviendas y registro de créditos para adquisición de vivienda completa (principales organismos).

Existen diversos elementos que han dado sustento a la expansión de la oferta de crédito, y por tanto del mercado institucional de vivienda; destaca en primera instancia la aportación de los organismos públicos de ahorro para la vivienda, particularmente del Infonavit. Esto es, la producción y comercialización de la mayor parte de las viviendas ha sido posible por la estructuración del ahorro social en el mismo sentido.

Fig. 6. Créditos para adquisición de vivienda en 2008 según tipo de institución



Fuente: CONAVI

de esta forma de producción, alternativa a la del mercado institucional, en particular para los segmentos de menores ingresos.

¹⁷ Nótese la reducción en 2009 por efecto directo de la crisis financiera y económica.

Fig. 7. Distribución del ingreso por hogar según rango



Fuente: Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares. INEGI. 2008.

Nota: Clasificación según Ingreso Monetario en Salarios Mínimos Mensual General

A pesar de este avance, es un hecho oficialmente reconocido que un amplio segmento de la población está excluido del mercado institucional de vivienda¹⁸. La causa directa de este fenómeno se encuentra en la distribución del ingreso. Basta observar que la “vivienda económica” en el mercado institucional tiene un valor superior a \$200 mil pesos¹⁹ y para su adquisición con un crédito comercial se requiere un ingreso mensual mayor a 4 vsm²⁰. Es decir, con certeza al menos 1/3 de los hogares no tiene acceso al mercado institucional de vivienda, o en su caso está condicionado por la disponibilidad de subsidios, debido a que sus ingresos son menores a 4 vsm.

Más aún, en relación a la población que necesita vivienda, la porción sin acceso al mercado resulta mayor por efecto de la edad y la formalidad de la fuente de ingreso²¹. El desempleo, la informalidad y los menores ingresos tienen mayor incidencia entre los segmentos más jóvenes que son los más susceptibles de formar nuevos hogares y requerir vivienda.

¹⁸ Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, Eje 2 “Economía competitiva y generadora de empleos” (2.2 Sistema Financiero Eficiente y 2.13 Construcción y Vivienda)

¹⁹ 117.06 veces el salario mínimo mensual vigente en el DF; monto estándar homologado por el INFONAVIT y la SHF. Se considera suficiente para adquirir viviendas cuya superficie construida corresponda a la mínima autorizada en los reglamentos de construcción vigentes (35.0 m² aprox).

²⁰ Según cotización promedio de las principales entidades financieras.

²¹ La formalidad del ingreso es un requisito indispensable para calificar a un crédito comercial. De forma análoga, solo los empleos formales que cotizan en la seguridad social tienen posibilidad de acceder a los créditos de los fondos públicos de vivienda.

Efectos en el desarrollo urbano

La expansión del parque habitacional en los años recientes, en particular el de la vivienda de interés social, se ha caracterizado por su desvinculación respecto de la ciudad. Esto es, los nuevos conjuntos habitacionales con frecuencia se ubican lejos de los centros urbanos y no cuentan con el equipamiento y los servicios para que sus habitantes puedan desarrollar sus actividades diarias en la cercanía de su casa, lo que se traduce en el incremento en el gasto y tiempo que ocupan en trasladarse para satisfacer sus necesidades, con el consecuente deterioro de su calidad de vida²².

La localización de los conjuntos se explica por el interés de las empresas productoras de vivienda por incrementar sus utilidades y asegurar su continuidad en el tiempo, tanto a partir de economías de escala en la producción, como de menores costos en la adquisición de suelo; aunque en sentido opuesto conlleva el riesgo de resultar contraproducente al reducirse el atractivo comercial del proyecto.

Esta forma de ocupar el territorio también afecta el desempeño del gobierno, en particular en el orden municipal, pues las ubicaciones de los nuevos conjuntos habitacionales les requieren de inversiones en infraestructura y servicios que con frecuencia rebasan sus capacidades financieras y operativas, lo que además actúa en detrimento de los niveles de atención a la población local. Lógicamente la problemática se agudiza en el caso de municipios con menor capacidad de gestión que a su vez formen parte de zonas metropolitanas.

El fenómeno deviene en un círculo vicioso en el que el mismo desarrollo de nuevos proyectos en localizaciones alejadas impulsa el incremento en el precio del suelo vacante en su entorno, lo que limita las alternativas de suelo barato e induce a las empresas a buscar terrenos en ubicaciones más alejadas, las que a su vez generarán mayores afectaciones en la calidad de vida de sus habitantes. La conformación de grandes extensiones de suelo ocioso obstruye la acción del gobierno en cuanto a la conformación de la estructura urbana. Más aún, al reducirse la disponibilidad en el gasto de los hogares,

²² En Eibenschutz y Goya (2009) se documenta la percepción de un 36% de los hogares en nuevos conjuntos en el sentido de que la ubicación de su vivienda ha generado cambios negativos en su economía.

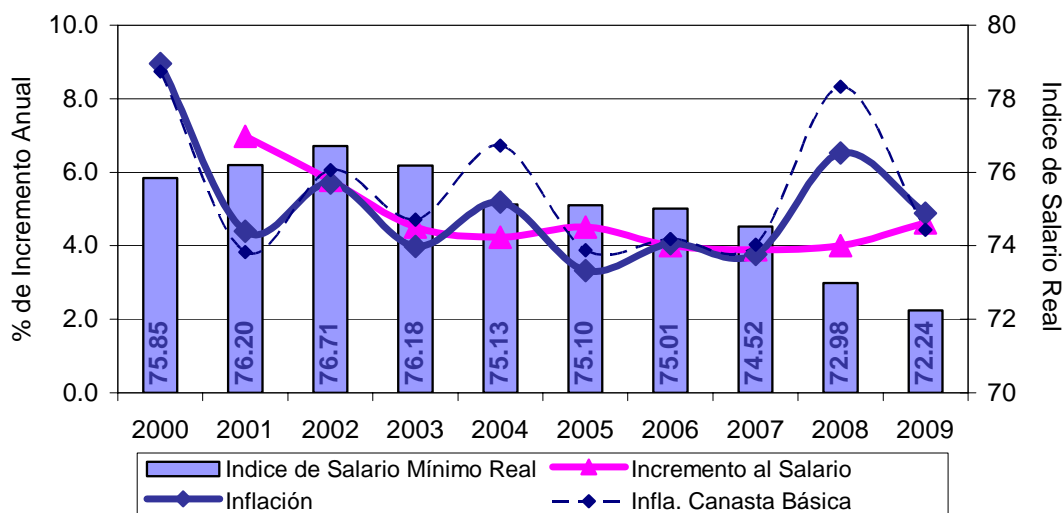
1. La debilidad estructural del financiamiento al mercado formal de vivienda.

Luego entonces, si un importante segmento de la población no tiene la capacidad de pago suficiente para acceder al mercado formal de vivienda, el primer cuestionamiento debe ser en el sentido de identificar las variables que lo condicionan y cuales son sus limitantes.

1.1 La imposibilidad de mejorar el ingreso real.

Desde luego, la capacidad de pago requerida para acceder al mercado formal de vivienda depende directamente del ingreso²³, por lo que si este mejora también se incrementa el acceso al mercado. Aunque en primer instancia sería deseable que esto ocurriera como resultado de incrementos al salario por encima de la inflación, la evolución salarial de los últimos años evidencia una política que en el mejor de los casos solo logró contener el deterioro del poder adquisitivo en el periodo de estabilidad pero que muestra su fracaso ante el escenario de crisis económica detonado en 2008.

Fig. 9. Evolución del salario mínimo real



Nota: Índice de salario mínimo real 1994=100

Fuente: Comisión Nacional de Salarios Mínimos y Banco de México

²³ Para la mayoría de los hogares urbanos su principal fuente de ingreso es la venta y/o utilización de su fuerza de trabajo. Tratándose de los segmentos con menores ingresos, aún en el sector informal, el referente para definir el pago por el trabajo son los salarios mínimos fijados por la autoridad. (Jusidman, 2000)

Inclusive, aún y cuando frecuentemente se argumenta la posibilidad de mejorar las condiciones salariales a partir del crecimiento de la productividad, los referentes internacionales muestran que el incremento del poder adquisitivo difícilmente excede al crecimiento en el PIB²⁴ lo que evidencia la dificultad de obtener el crecimiento necesarios siquiera a mediano plazo.

En este contexto, los segmentos de la población con menores ingresos solo pueden acceder al mercado formal de vivienda sustituyendo su ingreso por subsidios que amparen una parte del precio de la vivienda. Los subsidios pueden aplicarse a través de la tasa de interés, o bien como aportación única para complemento del pago inicial²⁵. Cabe reconocer que en general estos subsidios están diseñados para asegurar que los beneficiarios sean efectivamente los grupos más desprotegidos.

Aunque los subsidios pueden constituir una alternativa justa desde una perspectiva social, lo cierto es que son financieramente endeble, pues dependen de asignaciones presupuestales sujetas a variaciones en las finanzas y las políticas públicas, y/o de los flujos generados por los créditos a mayores tasas.

1.2 Costo financiero y capacidad de pago

Para un monto de crédito determinado, el pago requerido (usualmente una porción de 0.3 veces el ingreso familiar) varía en función de la tasa de interés. A menor tasa, pagos más reducidos y mayor el número de hogares con capacidad de pago suficiente para contratarlos. Esto explica la expansión del uso del crédito hipotecario en los últimos años; al disminuir la tasa de interés anual del 18% en 2003 a menos del 13% en 2010, se ha incrementado más de 30% la capacidad de endeudamiento; casi 6.0% por cada punto de la tasa.

²⁴ El mismo Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 reconoce que a los actuales niveles de crecimiento se requerirían 30 años para duplicar el PIB per capita. (Presentación del Eje 2. Economía Competitiva y Generadora de Empleos)

²⁵ De entre los primeros destacan los créditos del Infonavit y del Fovissste, mismos que en función del ingreso del derechohabiente tienen tasas de interés desde 4% anual sobre un crédito indexado al Salario Mínimo (total en pesos cercana a 8%); en el caso de subsidios al frente destacan los otorgados por CONAVI y que se complementan con un crédito comercial a tasas de mercado.

Sin embargo, para que la capacidad de pago de los hogares de ingresos menores fuera suficiente para acceder a la vivienda económica a través de un crédito, sería necesario observar tasas de interés hipotecario significativamente menores.

Fig. 10. Ingreso mensual requerido por cada 100 mil pesos de crédito según tasa de interés anual²⁶

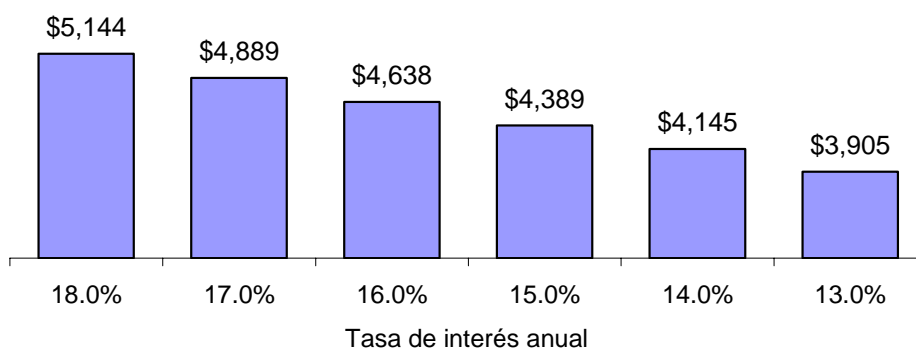
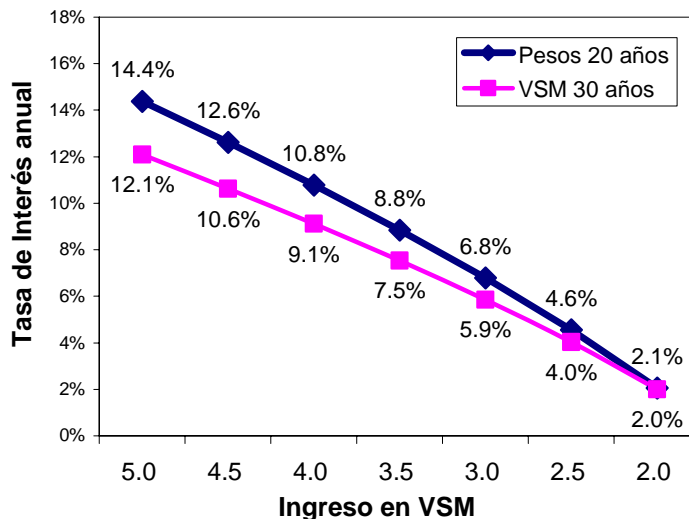


Fig. 11. Ingresos requeridos para adquirir a crédito una vivienda económica²⁷



²⁶ Considera crédito con plazo a 20 años y pagos de 0.3 el ingreso mensual.

²⁷ Para la curva del crédito en pesos se consideran las condiciones señaladas en la nota 26; el crédito en VSM considera un plazo a 30 años y pagos de 0.25 el ingreso mensual.

La expectativa de que esto ocurra es mínima. Al tomar como referencia la experiencia de países cuya oferta de tasas hipotecarias se ubica alrededor del 5%, se aprecia que la reducción supone una transición al menos a mediano plazo²⁸.

Y si bien cada caso responde sus propias circunstancias, para la comprensión del fenómeno conviene distinguir dos componentes básicos en la integración de tasas: la base de referencia y el margen de intermediación. En tanto la primera es resultado directo del desempeño macroeconómico, la segunda se relaciona con la competitividad del mercado financiero.

1.3 Las limitantes macroeconómicas

El incremento de la capacidad de pago a través del crédito depende en primera instancia de la evolución de la macroeconomía, particularmente en lo referente a la inflación y las tasas de interés de referencia global.

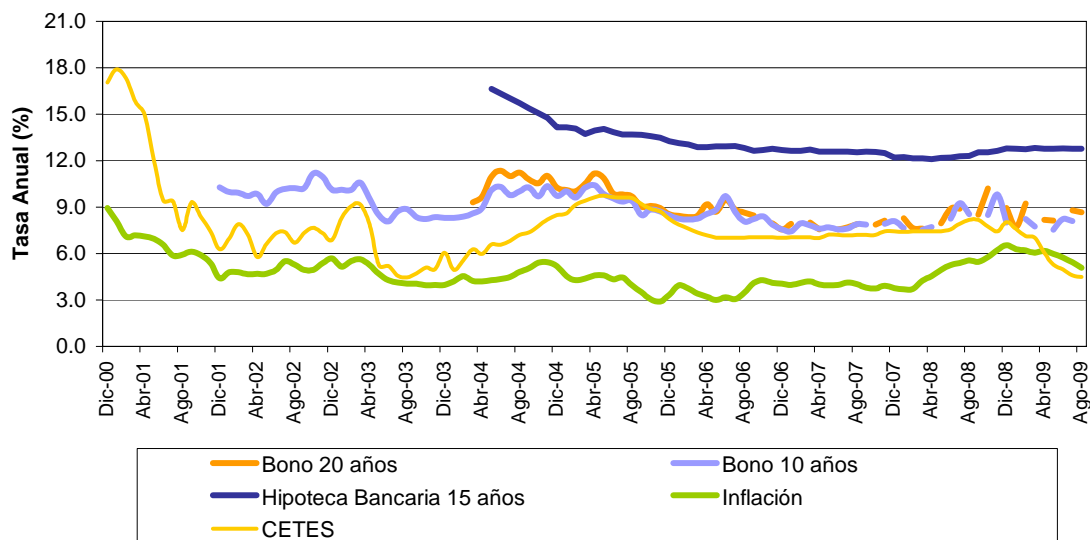
En el ámbito macroeconómico de México, la base de referencia son los Bonos gubernamentales de largo plazo en pesos. Desde su incorporación al mercado en 2002, su comportamiento ha mostrado fluctuaciones estrechamente relacionadas con las variaciones en la inflación, con un diferencial promedio de 5.75 pp respecto a esta variable y una moderada tendencia a la baja.

Así, la disponibilidad comercial del crédito hipotecario a tasa fija²⁹ coincide con la emisión de instrumentos de inversión en pesos a 10 años, a su vez precedidos por el descenso de la inflación hacia niveles por debajo del 6.0% anual. La oferta de crédito hipotecario en pesos se establece a partir de la colocación de Bonos a 20 años y la continuidad en el control de la inflación.

²⁸ En este sentido se puede apuntar la experiencia de España, Dinamarca y Estados Unidos. Para el primero, a inicios de 1993 la tasa se ubicaba por arriba del 14%, en tanto que para el 2004 ya era inferior al 4% (BBVA, 2004). En un periodo similar pero en Dinamarca, la tasa hipotecaria se redujo a la mitad, al pasar de más de 10% en 1993 a menos del 5% en 2005 (BBVA, 2006). Por último, en el caso de EU el proceso de reducción se extendió por casi 20 años, pues en 1984 la tasa fija era de casi 14% y hasta en 2004 logró ubicarse por debajo del 6% (BBVA, 2005).

²⁹ El crédito al que se hace referencia corresponde a los ofertados por la Sociedad Hipotecaria Federal (SHF) a través de las Sofoles; son créditos denominados de UDIS con cobertura – SWAP - para variaciones entre la inflación y los incrementos al salario mínimo.

Fig. 12. Inflación, instrumentos de largo plazo y costo del crédito hipotecario



Fuente: Banxico.

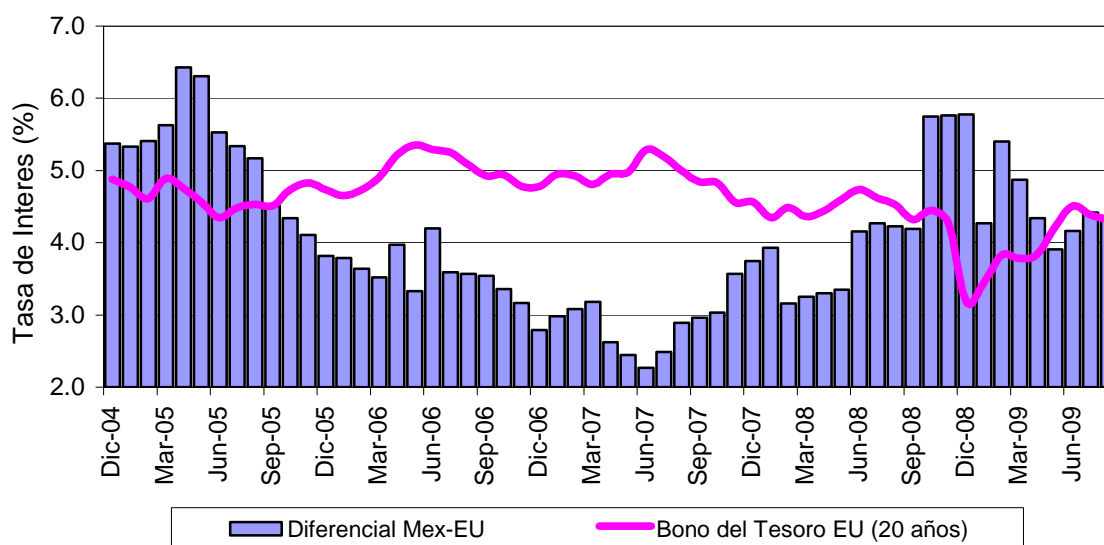
Como resultado de la crisis financiera y económica, el costo del crédito se ha incrementado y se ha reducido su disponibilidad.

Adicionalmente el crédito está limitado por el comportamiento de instrumentos de inversión equivalentes de referencia internacional, particularmente de los Estados Unidos de América (EU). La brecha entre ambas tasas está definida por la valoración del mercado en cuanto al riesgo país³⁰. Con la aparición de la crisis financiera de 2008, la reducción lograda en los años precedentes se desvaneció sensiblemente.

Esta dependencia de factores externos hace poco probable observar reducciones en el componente base de la tasa de interés para créditos a la vivienda. Por el contrario, se puede anticipar que de acentuarse las presiones inflacionarias, y/o incrementarse las tasas de interés de los EU y/o deteriorarse el riesgo país, el crédito se verá encarecido.

³⁰ Se refiere a la posibilidad de que el sistema financiero de una nación, particularmente de las conocidas como mercados emergentes, incumpla sus compromisos crediticios; comúnmente, las calificadoras de deuda y otros organismos multilaterales determinan índices de referencia que permiten comparar el nivel de riesgo según el país y sirven de base para la definición de sobretasas para "premiar" la toma de dicho riesgo.

Fig. 13. Diferencial de tasa de interés entre bonos a 20 años emitidos por el Gobierno Mexicano y el Tesoro de los EU



Fuente: Banco de México.

1.4 Deficiencias de la intermediación financiera

El otro gran componente de la tasa de interés, el margen de intermediación, se identifica como la diferencia entre la tasa base y la tasa ofertada a los consumidores en el mercado; está integrado por los costos de operación de las instituciones financieras y las ganancias que les permita el mercado, así como el componente de riesgo crediticio. A diferencia de la tasa base de referencia cuyo comportamiento varía en función del entorno macroeconómico, el margen de intermediación depende de la competitividad y eficiencia del mercado financiero, constituyéndose en un referente sobre el desarrollo del mismo. En México, el margen de intermediación se ubica por arriba del 4.0%; hasta 4 veces los valores observados en otros mercados³¹.

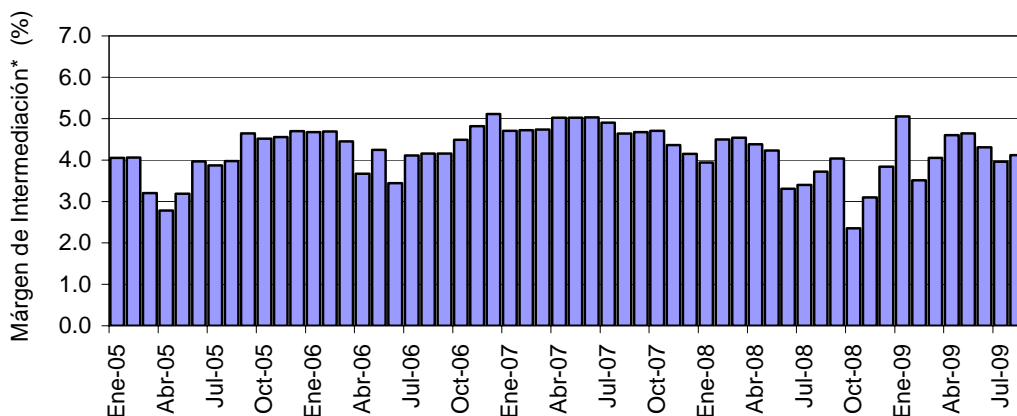
Más aún, a pesar de las recientes reformas legales orientadas a mejorar las condiciones de crédito a través del fomento a la competencia entre instituciones financieras³² y de

³¹ El mercado hipotecario en España opera con márgenes de intermediación cercanos a los 100 pb (BBVA, 2004)

³² El 13 de junio de 2003 se publicó en el DOF la Ley de Transparencia y de Fomento a la Competencia en el Crédito Garantizado, la cual tiene por objeto definir los lineamientos para asegurar que los usuarios del crédito (hipotecario) dispongan de la información necesaria para evaluar las condiciones y características de las diferentes opciones de financiamiento ofertadas en

facilitar la recuperación de garantías de créditos incumplidos³³, la evolución reciente del margen de intermediación muestra un comportamiento relativamente estable que no permite anticipar su disminución a corto plazo.

Fig. 14. Margen de intermediación en tasas hipotecarias



Fuente: Banco de México.

Este fenómeno tiene diferentes interpretaciones. Por un lado la banca argumenta que en la práctica la ejecución de garantías persiste como un proceso lento y costoso (BBVA Bancomer, 2005 y Consejo Coordinador Financiero, 2005); sin embargo, ante los elevados costos de intermediación y la notable rentabilidad de las instituciones financieras privadas³⁴, resulta evidente la necesidad de profundizar en los mecanismos para incentivar la competitividad del mercado financiero.

el mercado. Se asume que al posibilitar la comparación de las diferentes opciones se inducirá la mejora de condiciones. (Poder Ejecutivo Federal, 2003).

³³ En la misma fecha que la ley antes referida, también entro en vigor la Miscelánea de Garantías, a través de la cual se reformaron diversas leyes a efecto de alentar el otorgamiento de crédito. Para fines del crédito hipotecario, destacan las modificaciones que permiten reducir los costos de transacción en la ejecución de garantías, así como evitar subsidios cruzados de los deudores cumplidos hacia aquellos de créditos incumplidos. (Poder Ejecutivo Federal, 2003)

³⁴ De acuerdo con cifras de CNBV, entre 2001 y 2009 la utilidad neta de la Banca Múltiple se incrementó 280%, en tanto que su rendimiento sobre capital pasó de 7.60% a 12.77%. Incluso en el escenario de crisis económica en 2009, las utilidades de los bancos continuaron su expansión. En contraste, la cartera de crédito solo aumentó 46% en el mismo lapso, e incluso el segmento de crédito al consumo experimentó una reducción en el último año. Es decir, este crecimiento de las utilidades de las instituciones de crédito se explica más por el precio de los servicios financieros que por el volumen de los mismos.

2. El capital como fundamento de la oferta

En contraparte a las condiciones de la demanda, el acceso a la vivienda también está determinado por las características de la oferta; en tanto los precios de los productos en el mercado formal sean superiores al poder adquisitivo, no es posible asegurar la cobertura. Y si las opciones para incrementar la capacidad de pago en el corto plazo son insuficientes, entonces se hace necesario buscar alternativas para la reducción de los precios desde la oferta.

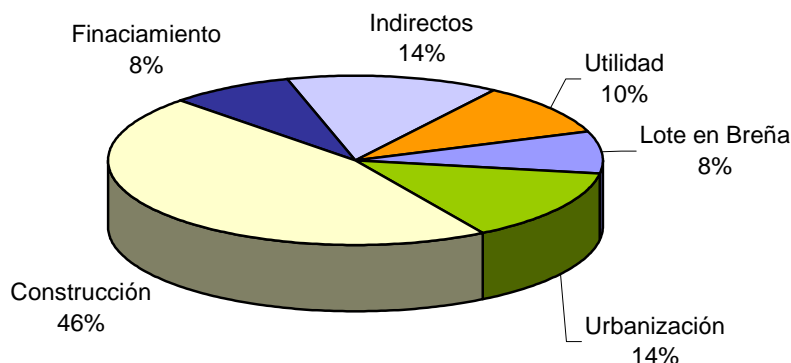
2.1 Integración del precio y rentabilidad

El precio de la vivienda está definido por la acumulación de valor entre los diferentes insumos y procesos requeridos para la integración del producto; estos son:

- a. El suelo en breña; considerado solo sus características físicas y de ubicación, pero excluyendo el trabajo realizado sobre el mismo.
- b. La urbanización, entendida como la definición formal del uso del suelo y las obras básicas para incorporarlo a la ciudad en correspondencia con dicho uso (vías de acceso, redes de agua potable y drenaje, suministro de energía, interconexión a servicios de comunicación, etc.)
- c. La construcción de la vivienda.
- d. El financiamiento requerido para la realización de las obras.
- e. Los costos indirectos (administración, ventas, etc.).
- f. La utilidad o rentabilidad.

Aunque la aportación relativa de estos componentes en el valor del inmueble puede variar en función de diversos factores, tratándose de una vivienda de interés social producida industrialmente, la integración del precio hacia el comprador final sería similar a la mostrada en la siguiente figura, misma que coincide con la estructura observada en el estado de resultados de las empresas desarrolladoras de vivienda que cotizan en la Bolsa Mexicana de Valores (BMV).

Fig. 15. Integración del precio para una vivienda económica



Fuente: SOFTEC, 2005

Fig. 16. Integración de precios promedio para Desarrolladores en BMV

Concepto	Promedio (% ventas)	Desv. Std. Normal
Costo de Ventas	70.0	0.034
Gastos Admon	9.2	0.127
Financiamiento	2.9	0.579
Impuestos	5.3	0.209
Utilidad Neta	12.5	0.181
Total	100.0	

Fuente: Reportes Trimestrales 2005 - 2009.

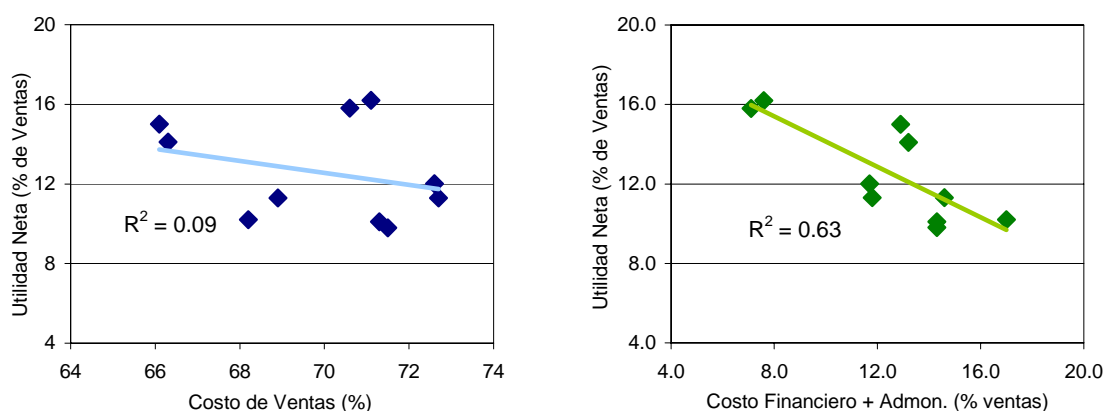
Reducir estos costos y gastos supone una mayor eficiencia en el uso de recursos, sin embargo, en la lógica propia del mercado en que se circunscriben, no habría incentivos para buscar estas eficiencias si las mismas no significaran una mayor utilidad para quien las desarrolla. Consecuentemente, la reducción de precios solo puede ser aceptable para el mercado en tanto tenga como premisa respetar o incluso potenciar la rentabilidad del desarrollador. En este sentido, es pertinente destacar que:

- a. La utilidad de las empresas productoras de vivienda tiene una mayor correlación con los costos indirectos y es prácticamente independiente del costo de ventas (suelo + urbanización + construcción), toda vez que este último constituye una aportación casi

estandarizada dentro del precio de la vivienda. Cabe precisar que esta utilidad no incluye el rendimiento que pueden obtener las empresas desarrolladoras a través de la especulación con los precios del suelo.

- b. El atractivo de la utilidad radica en su proporción respecto del capital invertido (tasa de retorno) durante un periodo determinado. Para las empresas productoras de vivienda que cotizan en la BMV, la rentabilidad sobre capital es del orden del 27% anual.

Fig. 17. Correlación utilidad – costos para Desarrolladores en BMV



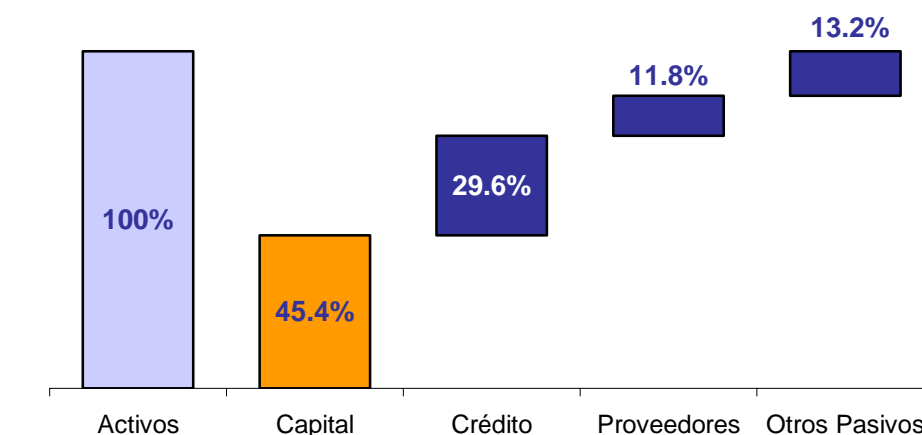
Fuente: Reportes Anuales 2005 y 2006 a la BMV

Lo anterior implica que es posible reducir la utilidad sin afectar la rentabilidad si a su vez se contrae el uso de capital. Luego entonces, es posible vislumbrar la reducción del precio de la vivienda a partir de la optimización en el uso de recursos, particularmente del capital.

2.2 El financiamiento de la oferta

Vista a través de los activos de las empresas Desarrolladoras de Vivienda en la BMV, la oferta de vivienda está financiada con recursos provenientes tanto del capital propio, como del crédito de entidades financieras (y/o emisiones de deuda) y de proveedores. A su vez, el crecimiento de la capacidad productiva requerido para soportar el incremento de la demanda también se financia, directa o indirectamente, con recursos aportados por las mismas fuentes. Destaca que casi la mitad del financiamiento corresponde a capital.

Fig. 18. Fuentes de financiamiento para el crecimiento de activos de los desarrolladores en BMV en el periodo Dic04 – Sep09



Fuente: Reportes Trimestrales 2004 - 2009.

El capital tiene su origen en la acumulación de utilidades o bien, en las aportaciones de nuevos inversionistas. Para el caso de los 5 Desarrolladores en la BMV, la acumulación de resultados y el impulso previo generado por la emisión de capital en el mercado de valores, les ha permitido incrementar sus activos a un ritmo cercano al 20% anual en los últimos 5 años, aunque esto ha menguado en el actual periodo de contracción de la actividad económica.

2.3 El uso de los recursos y las reservas territoriales

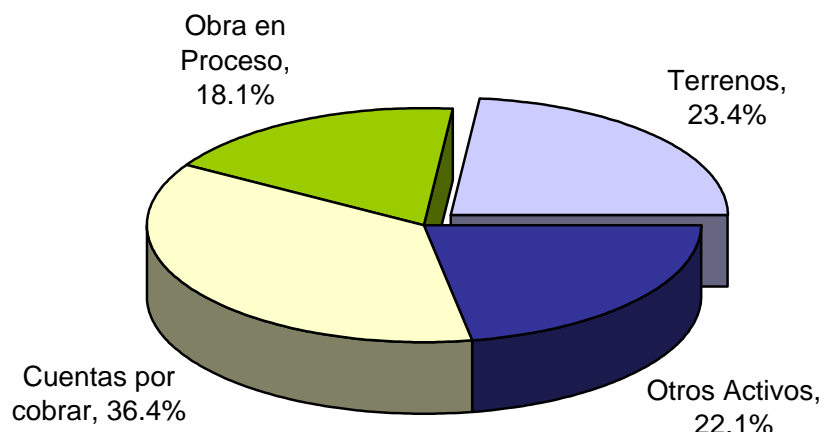
El análisis de los estados financieros recientes de los Desarrolladores en la BMV muestra que en promedio el 77% de los activos corresponden a inventarios y viviendas en proceso de venta. Resalta que casi una cuarta parte de los recursos están invertidos en reservas territoriales para proyectos habitacionales, mismas que a su vez son un facilitador del acceso al financiamiento³⁵.

Más aún, con el objeto de asegurar la continuidad de la producción y por tanto su permanencia en el mercado, las empresas desarrolladoras recurren a mecanismos tales como las “opciones de compra” y otros tipos de “asociaciones” que les permitan controlar

³⁵ La propiedad inmobiliaria permite satisfacer dos de las principales prácticas de las instituciones financieras en cuanto al otorgamiento de créditos: la de garantizar el pago del crédito y la de conformar la estructura capital - deuda (“apalancamiento”) del proyecto de inversión.

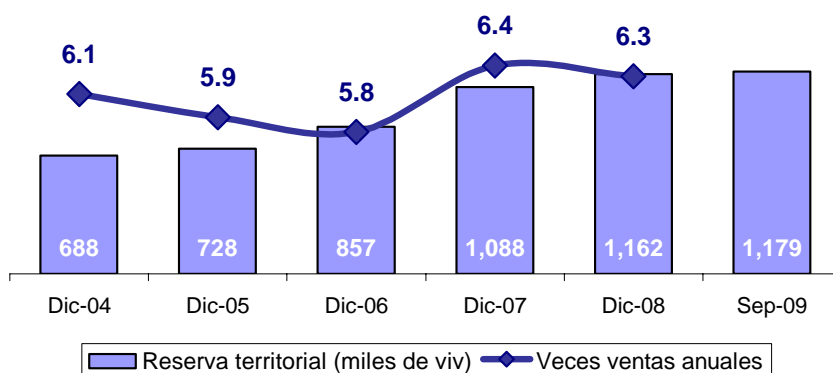
una mayor reserva territorial a un menor costo, al diferir su pago o incluso trasladarlo a otro inversionista³⁶. El conjunto de estas estrategias ha permitido a los 5 Desarrolladores en BMV mantener reservas de suelo equivalentes a 6 años de ventas actuales.

Fig. 19. Distribución de la inversión según clasificación del activo



Fuente: Reportes trimestrales 4T07 a 3T09.

Fig. 20. Evolución de la reserva territorial de los desarrolladores en BMV



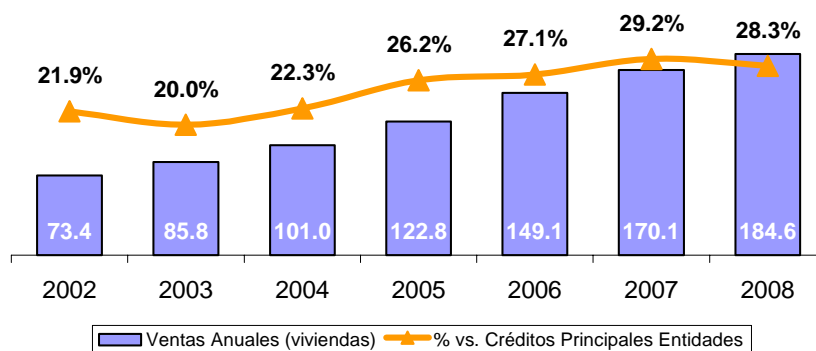
Fuente: Reportes Trimestrales 2004 - 2009.

³⁶ Por su condición de empresas públicas se conoce de las asociaciones para adquisición de reservas territoriales entre GEO y Prudential Real Estate Investors, URBI y Solida (filial de Banorte), y de SARE con Anida (filial de BBVA Bancomer) y GMAC (filial de General Motors).

2.4 La competitividad del mercado

El uso intensivo del capital tiene un efecto significativo en la competitividad del mercado: a mayor disponibilidad de capital mayor capacidad de crecimiento; sin embargo, si el capital se acumula en solo algunas empresas, entonces las oportunidades de desarrollo para las empresas menos capitalizadas son menores. Aunque esto podría considerarse como propio de la economía de mercado, entraña el riesgo de la concentración y con ello el desaliento de la competitividad. El comportamiento de participación del mercado por parte de los Desarrolladores en BMV muestra indicios de que el fenómeno antes descrito ocurre en el mercado de vivienda.

Fig. 21. **Ventas de Desarrolladores en BMV vs. créditos otorgados Infonavit, Fovissste y entidades privadas**



Fuente: Datos CONAVI y Reportes Anuales a la BMV

Evidencias similares se encuentran en los registros de créditos otorgados por el Infonavit; más del 50% se utilizan para financiar la adquisición de viviendas producidas por la décima parte de las empresas³⁷.

³⁷ De acuerdo a los reportes de créditos formalizados ante Infonavit por Empresas de 2005 a 2009, el total de empresas que comercializaron su producción de vivienda con créditos del instituto fue del orden de 1,000.

3. El suelo: elemento clave para la reducción de precios

De lo explicado en la sección previa queda claro que el precio de la vivienda podría reducirse, sin afectar la rentabilidad del desarrollador, al disminuir el uso de capital para la adquisición de suelo. Las opciones para lograrlo se ubican entre regular el precio del suelo y/o utilizar fuentes alternas de capital.

3.1 Dinámica del mercado de suelo³⁸

La formación del espacio urbano es una expresión de la sociedad; el uso que se hace de este espacio está asociado a las actividades sociales que en él se asientan, el cual una vez creado, influye en el desarrollo futuro de estas actividades. En el contexto de las sociedades capitalistas, la configuración del espacio urbano es, entonces, resultado de los procesos de acumulación y circulación de capital, a la vez que un espacio propicio para su reproducción (Castells, 1977). Esto es, la organización espacial responde a la lógica de maximizar las ganancias de las empresas (o la satisfacción de los habitantes) a partir de la reducción de los costos asociados a la circulación.

De acuerdo a esta lógica, los precios de suelo son determinados por la competencia entre diferentes demandantes de suelo y su capacidad de pago; así, el precio del suelo en una ubicación específica es el que se deriva de su uso más rentable; es decir, el precio del suelo corresponde a una porción de la utilidad que por efecto de la localización obtendrá su usuario potencial con mayor capacidad de pago (Alonso, 1964).

La configuración del espacio es entonces consecuencia de esta diferenciación de precios; visto en forma simplificada, los centros de actividad concentran los usos más rentables y los mayores precios, mismos que decaen conforme las ubicaciones se alejan, no sin antes transferir las expectativas de uso e impulsar la expansión de la ciudad más allá de su límite original.

Este fenómeno denota otro hecho elemental para comprender el funcionamiento del mercado de suelo: la diferenciación del precio del suelo ocurre en función de las ventajas de localización externas, tales como la infraestructura, los servicios e incluso la naturaleza

³⁸ Esta sección tiene como principal referente el trabajo de Iracheta, A. (1992).

de las actividades en la zona; es decir, no depende del propietario sino de las acciones de otros actores.

En una visión proclive al mercado, se asume que este funcionamiento tiene como resultado una eficiente asignación del suelo, en el que cada usuario está en posibilidad de encontrar una localización adecuada a sus necesidades y acorde a su capacidad de pago. Desde una perspectiva más crítica, esta misma dinámica tiene como resultado la exclusión espacial de los segmentos de población de menores ingresos, para los cuales las alternativas de localización son solo aquellas que, por sus deficiencias en infraestructura, servicios, conectividad, etc., no fueron de interés para ningún otro demandante de suelo con mayor capacidad de pago.

Otro aspecto de crítica a la lógica de mercado se encuentra en su propensión a degenerar en procesos especulativos. Esto es, con frecuencia la oferta de suelo se ve limitada por la expectativa de algunos propietarios por vender a mayor precio en un futuro cuando el uso de suelo de su ubicación sea más rentable. A su vez, al reducirse la oferta, la competencia por el suelo disponible aumenta, lo que impulsa el incremento de precios y exacerba los procesos de exclusión espacial.

3.2 El Estado y su influencia en el mercado de suelo

La intervención del Estado en el mercado de suelo ocurre a partir de la realización de actos que modifican los atributos de localización de cada propiedad. Estas acciones varían desde la instalación de infraestructura y equipamiento o el aprovisionamiento de servicios, cuyo efecto en los precios del suelo es inherente, hasta la implementación de regulaciones al uso de suelo o la aplicación de gravámenes a la propiedad inmobiliaria orientados a la obtención de resultados específicos³⁹.

Así, dada la naturaleza residual del precio del suelo⁴⁰, el gobierno puede flexibilizar o incluso liberar los usos de suelo a efecto de reducir los precios a partir de la ampliación de

³⁹ Los conceptos utilizados en esta sección se apoyan en los textos de Smolka y Amborski (2000), Clusa (2003) y Sandroni (2004).

⁴⁰ Se trata de un insumo cuyo precio no depende de costos de producción (ya existe), sino que se obtiene al descontar del valor total del inmueble, los costos y ganancias inherentes al proceso de

la oferta⁴¹; o bien, puede optar por controlar precios al aplicar impuestos que “capturen” parte de la renta del suelo, en particular cuando se han realizado acciones públicas que incrementan su valor⁴².

Sin embargo, los resultados no necesariamente corresponderán a los efectos buscados. La liberación del mercado puede degenerar en un crecimiento anárquico con oferta “barata” pero alejada y con mayores limitaciones de servicios e infraestructura, en tanto que propiedades más aptas permanecen ociosas a la expectativa de incrementar su precio. Por su parte, los gravámenes pueden propiciar desplazamientos en la demanda que terminen por relegar a la de menor capacidad de pago.

Más aún, los mismos instrumentos aplicados para otros fines pueden eventualmente repercutir en contra de la oferta de suelo barato. Por ejemplo, al pretender controlar el desarrollo al restringir el desarrollo a zonas específicas, la demanda se concentrará en pocos terrenos lo que aumenta su precio. De manera similar, cuando los impuestos no se aplican con criterios re-distributivos sino que prevalece solo el objeto de generar ingresos, se pueden agravar las condiciones de exclusión para los sectores de menos ingresos.

Si adicionalmente se consideran tanto las dificultades técnicas y/o políticas para fiscalizar la propiedad inmobiliaria⁴³, como el hecho de que la regulación del mercado inmobiliario es un ámbito propicio para la corrupción, resulta comprensible que en general las administraciones locales carecen de la fortaleza necesaria para impulsar la reducción del precio del suelo a partir de su función reguladora.

construcción; es decir, corresponde únicamente a la capitalización de la renta o pago periódico que por su ubicación y potencial de uso se pagaría en el mercado.

⁴¹ En teoría, al haber más opciones de ubicación, se incrementaría la competencia por vender entre los propietarios del suelo, disminuyendo la de los demandantes por comprar (abriéndose el espacio para los usos menos rentables)

⁴² Por el contrario, la inexistencia de estos gravámenes permite a los propietarios especular con eventuales modificaciones al uso o de los atractivos de ubicación, lo que a su vez genera escasez y mayores precios.

⁴³ Vista como % del PIB, la baja recaudación de impuestos inmobiliarios en México se evidencia al compararla con los niveles de otros países; con datos al 2003, representó 0.3% menos de la mitad de otros países latinoamericanos (0.7% en Chile y 1.1% en Brasil), y hasta una décima parte de lo recaudado en Estados Unidos y Reino Unido; 3.0% y 3.7% respectivamente. (Morales, 2006).

3.3 La aptitud de otros actores para invertir en suelo

Desde luego podría pensarse en esquemas que den paso a nuevos inversionistas privados; de hecho, como ya se detalló anteriormente, así operan algunos desarrolladores. Sin embargo, toda vez que el objetivo de estos capitales, entre los que se encuentran los mismos propietarios del suelo, es obtener rendimientos atractivos, no hay razón para esperar que el comprador final pueda obtener beneficios en precio a partir de este esquema; es decir, la naturaleza del sector privado es incompatible con la posibilidad de reducir precios a partir de su propia rentabilidad.

Otra opción para incidir sobre la oferta y los precios del suelo es la inversión pública. El gobierno puede asignar recursos para la adquisición de suelo y/o la realización de obras de infraestructura y urbanización, con la intención de generar una oferta de suelo a menor precio para los segmentos de menores ingresos; esto en la lógica de que al no tener por objetivo generar utilidades puede reducir el precio. Independientemente de si es o no una alternativa eficiente, es un hecho que la reducción de precios solo podría asegurarse en tanto los gobiernos locales, en el contexto de sus limitantes presupuestales, estén en la disposición de subsidiar directa o indirectamente los costos de adquisición del suelo y/o la urbanización. Adicionalmente, en tanto que los recursos no se aplican en favor de una persona en específico, no se asegura el beneficio de la población que así lo requiere.

En contraste, hay elementos que permiten estimar que un replanteamiento de la participación del sector social en el proceso de producción puede efectivamente incidir hacia la reducción de precios del suelo-vivienda. Destacan los siguientes:

1. La mayor parte de la demanda de vivienda en el mercado institucional, en particular la de los segmentos de la población con menores ingresos, se sustenta en los sistemas de ahorro social establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁴⁴.

⁴⁴ El artículo 123 establece la obligación de las empresas y del estado de aportar fondos a favor de sus trabajadores para que estos puedan acceder a crédito barato para la adquisición de viviendas. También determina la conformación de seguros para el retiro (Apartado A. Fracc. XII y XXIX y Apartado B Fracc. XI).

2. Aún y cuando este ahorro forma también parte del Sistema de Pensiones y por tanto tiene entre sus objetivos otorgar rendimientos individualizados, estos son significativamente menores a los que obtiene el capital del desarrollador⁴⁵; es decir, su eventual aportación de capital liberaría una parte significativa de la utilidad.

3. La aplicación del ahorro social en proyectos de inversión que generan beneficios sociales es idóneo dado el carácter solidario que se debiera tener su administración.

⁴⁵ Al cierre de junio de 2010 el promedio histórico del rendimiento real (sin descontar comisiones) otorgado por el sistema de ahorro para el retiro se ubicó en 6.75%; por su parte el Infonavit tiene el objetivo de generar 4.0% real sobre los recursos que administra. En contraste, las empresas productoras de vivienda tienen rentabilidades del orden de 27.0% nominal anual. Fuentes: Consar, Infonavit y BMV.

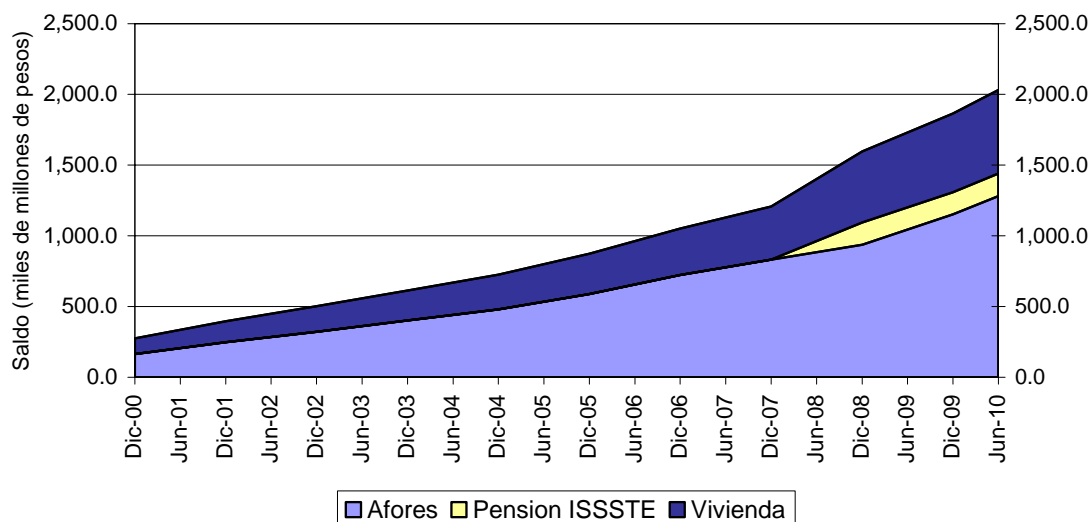
4. El ahorro social aplicado al financiamiento de suelo urbano.

En este capítulo se detalla la propuesta para incorporar al ahorro social como socio de capital en proyectos de desarrollo habitacional y se detalla el mecanismo para transformar su rentabilidad en una mayor accesibilidad al mercado formal de suelo-vivienda.

4.1 Dimensiones y usos del ahorro social.

La pertinencia de utilizar el ahorro social para financiar la adquisición de suelo se hace evidente al observar la evolución en el monto de los recursos y de su inversión. Entre diciembre de 2000 y junio de 2010, el saldo del ahorro para el retiro administrado por las Administradoras de Fondos para el Retiro (Afores) se incrementó a un ritmo promedio de 17% anual en términos reales; al cierre acumuló un total de 1,281 miles de millones de pesos. En el primer semestre 2010, las nuevas aportaciones y los rendimientos financieros de las propias cuentas significaron un crecimiento mensual superior a 21 mmdp.

Fig. 22. Evolución del saldo nominal en el sistema de ahorro para el retiro

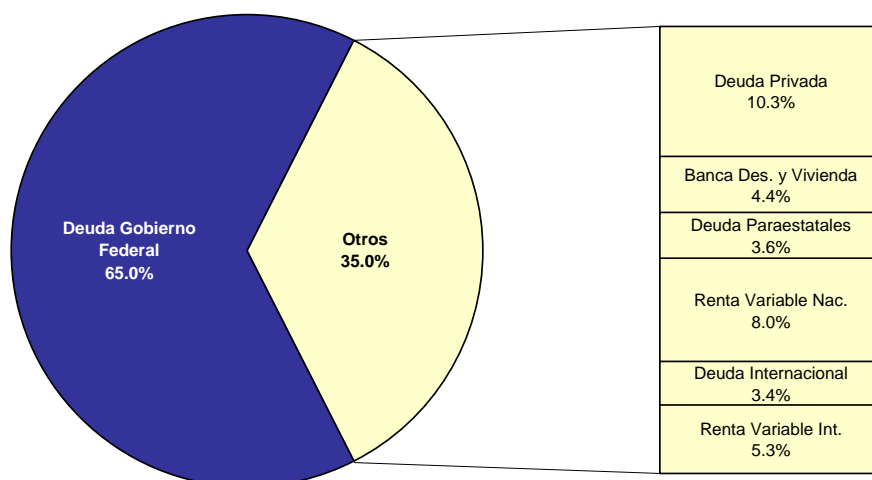


Fuente: Consar

Sin embargo, esta expansión del ahorro ha tenido un efecto limitado en el financiamiento directo a las actividades productivas. Aunque se han diversificado las opciones de

inversión, prevalece una alta concentración en la deuda del gobierno federal⁴⁶. Destaca también que los recursos invertidos en instrumentos de deuda y renta variable extranjeros equivalen a cerca de la mitad del ahorro asignado a financiamiento del sector privado en México. Si bien se pueden identificar inversiones relacionadas con la banca de desarrollo y la vivienda, no existe una vinculación expresa entre el ahorro para el retiro y los proyectos de beneficio social.

Fig. 23. Ahorro para el retiro según tipo de inversión a junio de 2010



Fuente: Consar

4.2 El ahorro social, la inversión en suelo y el precio de la vivienda.

El potencial de aplicar el ahorro para el retiro al financiamiento de reservas territoriales se vislumbra al apreciar que su magnitud actual significa alrededor de 25 veces el valor del suelo urbanizado comercializado durante el último año en el mercado institucional de vivienda⁴⁷. Este mismo monto de inversión en suelo representa menos de 3 meses del flujo de recursos en el sistema de ahorro.

Esta disponibilidad de recursos, aunada a lo estudiado en los capítulos previos en cuanto al funcionamiento de la industria de vivienda y el mercado de suelo, da sustento

⁴⁶ En 2000, el 91% de ahorro para el retiro estaba invertido en deuda del gobierno federal.

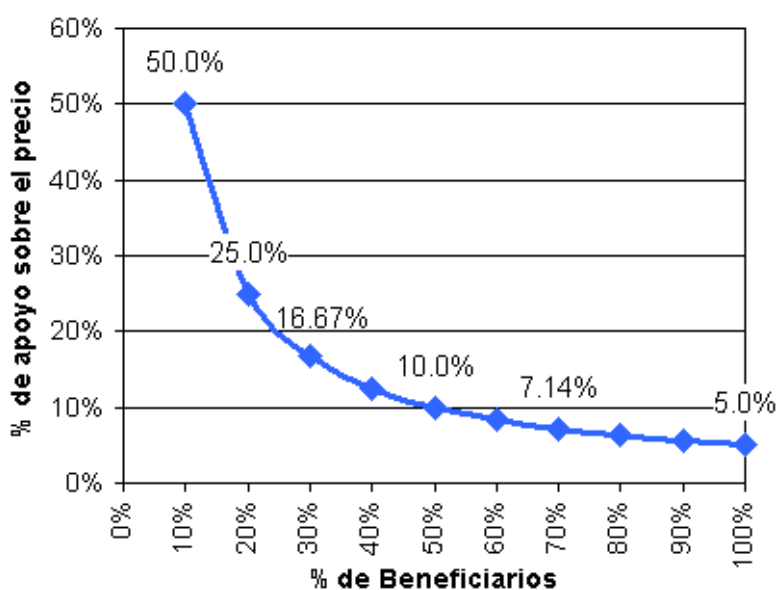
⁴⁷ En 2009 se invirtieron 220 mil millones de pesos en programas de financiamiento para adquisición de vivienda (Conavi); el valor del suelo urbanizado se estima alrededor de 50 mil mdp.

conceptual a la hipótesis de que es posible integrar un modelo de inversión social - privada, en el que el capital social se aplique a la adquisición de suelo en tanto que el capital privado aporte los recursos para urbanización y la gestión del proyecto habitacional en el contexto usual del mercado institucional de vivienda.

Visto en números, se plantea que la inversión social sea por el 10% del valor de los proyectos de desarrollo habitacional en que participe; esta aportación representa aproximadamente 40% de los requerimientos de capital del proyecto, mismos que como ya se ha indicado comúnmente se vinculan a la adquisición de suelo y la urbanización. Como rendimiento sobre esta inversión, de una utilidad estándar de 12.5% sobre los ingresos por la venta de las viviendas, al capital social le corresponde el 5%.

El complemento del modelo antes descrito es la transformación de la rentabilidad del capital social en apoyos que faciliten el acceso a la vivienda por parte de los demandantes de menores ingresos. La propuesta consiste simplemente en la devolución de esta rentabilidad a los compradores. Si esta se realiza de forma generalizada, el efecto en un escenario de máxima eficiencia es una reducción del 5% en el precio de cada vivienda. También es posible desarrollar un esquema redistributivo en el cual los apoyos se focalicen solo en parte de los compradores; la dimensión del descuento depende entonces de la proporción de beneficio que se defina para cada proyecto en particular.

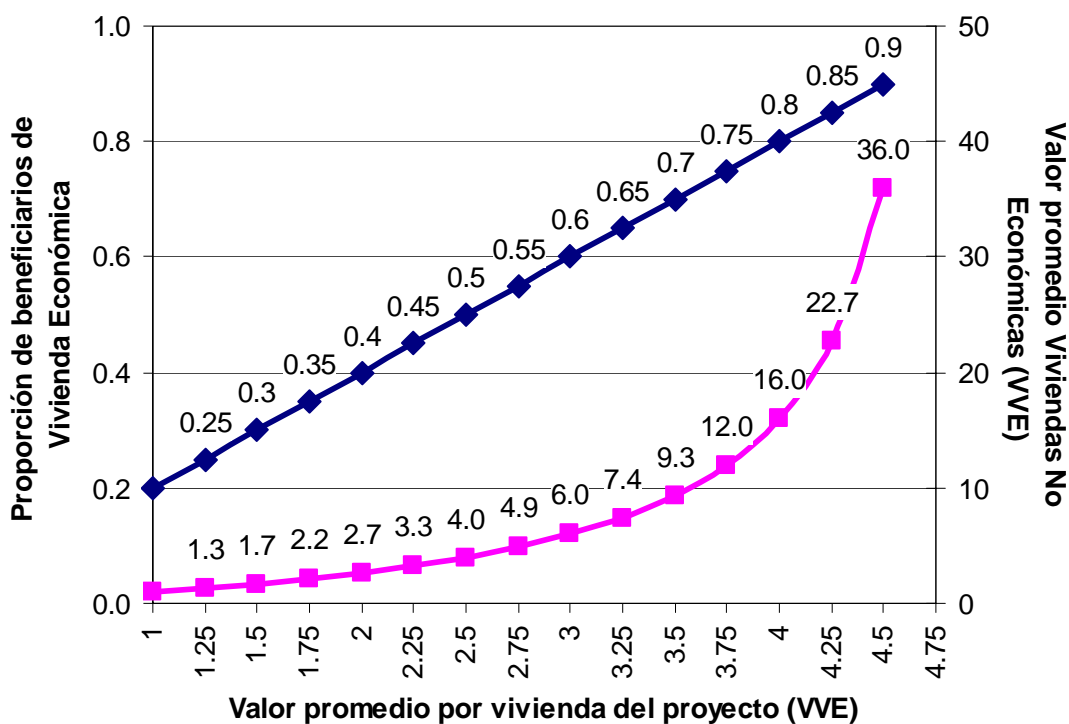
Fig. 24. Relación de apoyos y beneficiarios sobre un mismo valor proyecto



Desde luego, en la tesis, la aplicación del modelo está prevista para generar apoyos que subsanen la falta de capacidad de pago de los segmentos de menores ingresos para acceder al mercado institucional de vivienda. A similitud del programa de subsidios del gobierno federal⁴⁸, se recomienda que el apoyo sea de hasta el 25% del precio de una vivienda económica⁴⁹.

De la anterior definición, la rentabilidad del capital social se traduce en apoyos para la adquisición de 20% de las viviendas en un conjunto de vivienda económica (VE). Más aún, la proporción de beneficiarios se puede incrementar si a su vez se integran proyectos habitacionales en los que se mezcle VE con otras de mayor valor.

Fig. 25. Proporción de beneficiarios según promedios de valor vivienda (Total y de la porción No Económica) del proyecto



⁴⁸ El programa de subsidios del Gobierno Federal, denominado “Esta es Tu Casa”, es operado por la Comisión Nacional de Vivienda. Los subsidios se otorgan a personas con ingreso menor a 4 vsm. En su modalidad para adquisición de vivienda nueva, el subsidio consiste en una aportación inicial de hasta 33 vsm en viviendas de hasta 128 vsm (25.8% del valor). El otorgamiento del subsidio no implica ninguna contraprestación, solo requiere de un ahorro previo de 5 vsm.

⁴⁹ El monto del apoyo / subsidio es también equiparable al costo directo del suelo – vivienda o al costo del suelo urbanizado.

Cabe precisar que la mezcla de viviendas no implica su realización en un mismo terreno, sino que puede incluir varios polígonos en distintas ubicaciones e incluso en localidades diferentes. Es decir, para efectos del funcionamiento del esquema, la relevancia de la integración de proyectos con oferta de vivienda para diferentes segmentos de la sociedad es fundamentalmente de carácter financiero.

4.3 Propuesta: Los Fondos Comunitarios de Suelo.

La obtención de rentabilidad social y su transformación en apoyos para ampliar el acceso al mercado institucional de vivienda implica un avance significativo aunque insuficiente frente a las limitantes económicas de los segmentos de menor ingreso y la inequidad en el acceso a la ciudad. Es por esto que la propuesta de fondo en esta tesis es el desarrollo de un instrumento en el que la solución financiera ya descrita se fortalezca a través de la incorporación de otras herramientas de gestión urbana.

De entre la amplia variedad de opciones con las que el modelo de financiamiento es compatible, se identifican dos referentes internacionales⁵⁰ que coinciden en la posibilidad de maximizar el beneficio social a partir de la constitución de una entidad jurídica que retenga la propiedad del suelo.

Denominado como “Fondo Comunitario de Suelo” (FONCOS), el instrumento en esencia consiste en la adquisición de suelo con ahorro social y su asociación con capital privado para su desarrollo habitacional. A la venta de las viviendas, la empresa privada recupera su capital y rentabilidad, en tanto que el FONCOS obtiene el rendimiento del capital social y lo transforma en apoyos financieros a los que agrega la retención de la propiedad del suelo de aquellos lotes en que asienten las viviendas objeto de apoyo, de modo que sus compradores solo paguen el precio de la construcción. Esto es, respecto del precio de mercado de la vivienda, el instrumento permite descontar 25% por la redistribución de la rentabilidad y hasta otro 25% correspondiente al valor del suelo urbanizado. En síntesis, el FONCOS tiene capacidad para duplicar la accesibilidad de los hogares de menores ingresos a una vivienda económica en el mercado institucional de vivienda.

⁵⁰ Ver secciones 4.4 y 4.5

En relación al actual funcionamiento de los subsidios para adquisición de vivienda⁵¹, el FONCOS tiene la ventaja de permitir “reciclar” los apoyos otorgados en el caso de futuras operaciones de compra-venta, pues estos quedan retenidos a través de la propiedad del suelo y condiciones contractuales. Al aplicarse de esta manera, los apoyos dejan de aplicarse a un solo beneficiario para convertirse en una inversión que permite multiplicar el número de beneficiarios.

La constitución del Fondo Comunitario de Suelo abre a su vez otras posibilidades para mejorar la calidad de vida de las comunidades en que se implemente. Por ejemplo, el FONCOS puede además ser el propietario y administrador de los inmuebles de uso comunitario y/o tener otros activos (ej. locales comerciales) que le permitan generar recursos para financiar otros servicios u obras de infraestructura. Es decir, el potencial del FONCOS alcanza hasta la construcción de espacios de gobernabilidad y participación ciudadana a partir de la gestión de la propiedad del suelo.

4.4 Experiencias internacionales de referencia

Community Land Trust⁵²

“Community Land Trust” (CLT) es un instrumento desarrollado en los Estados Unidos de América, a través del cual una organización privada no lucrativa adquiere terrenos con la intención de mantener la propiedad del suelo en el largo plazo a la vez de ofertar su aprovechamiento a través de contratos de arrendamiento. El mecanismo permite separar el valor del suelo y las construcciones que en él se asienten, por lo que comúnmente es utilizado para facilitar el acceso a la vivienda para la población de bajo ingreso, aunque igualmente ha sido aplicado en proyectos de revitalización urbana o en la administración de activos inmobiliarios. Es un mecanismo de carácter local en la que los habitantes tienen un alto nivel de participación como miembros del CLT, de ahí su denominación de “comunitaria”.

⁵¹ Ver nota 44.

⁵² Para el desarrollo de esta sección se utilizaron los trabajos de Greenstein and Sungu-Eryilmaz (2005 y 2007) y Davis (2008).

Si bien el concepto de los CLT tiene sus antecedentes en el siglo XIX, su forma actual se estableció a principios de los 70's; actualmente existen cerca de 200 distribuidos en todo el país, la mitad se han constituido en la última década. Aunque su presencia aun es marginal respecto del global del mercado, la figura se ha visto impulsada por el creciente interés de gobiernos locales, que encuentran en el mecanismo una alternativa para optimizar el uso de los recursos públicos al asociarlos con la participación de la comunidad. La mayoría de los CLT se ubican en ciudades pequeñas e involucra pequeños conjuntos de viviendas unifamiliares; los proyectos de mayor escala aún son pocos, aunque destaca el CLT creado en 2006 con el patrocinio del gobierno de la Ciudad de Chicago.

La efectividad del CLT radica en su capacidad de retener la renta del suelo a través de reglas establecidas a la constitución del CLT, en particular en cuanto a ulteriores operaciones de compra-venta, mismas que permiten balancear la formación del patrimonio individual con otorgamiento de beneficios a la inversión en la vivienda y sus mejoras con el sostenimiento de las condiciones de acceso a la vivienda para los futuros propietarios. Es decir, el CLT permite recuperar y reutilizar los recursos utilizados para subsidiar el acceso a la vivienda; la experiencia en algunos CLT es de hasta 4 beneficiarios vs. solo un beneficiario en esquemas tradicionales para un mismo subsidio.

Los Fondos Comunitarios de Suelo propuestos en esta tesis se diferencian de los CLT en un aspecto fundamental: la fuente de financiamiento. En tanto los CLT tienen un carácter local, los FONCOS se conceptualizan para desarrollarse a partir del aprovechamiento del ahorro social administrado por instituciones de cobertura nacional.

Cooperativas de vivienda por ayuda mutua

Otra fuente de experiencia, tanto a nivel internacional como nacional, son las organizaciones sociales creadas para proveer de vivienda adecuada a sus miembros. Con frecuencia su desarrollo y continuidad en el tiempo se ha visto afectados por una amplia variedad de factores, sin embargo, por esta misma razón, destaca el caso de las Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua en Uruguay, mismas que al organizarse en

una Federación (FUCVAM) han logrado materializar el reconocimiento institucional de su modelo, pues participa en el sistema público de financiamiento a la vivienda⁵³.

En esencia, las cooperativas consisten en la aportación de trabajo por parte de los asociados por un equivalente al 20% del costo del proyecto. El monto restante, necesario para el pago del suelo, los materiales y la asesoría técnica son financiados con subsidios y créditos del Ministerio de Vivienda en condiciones equiparables a los otorgados para los adquirentes de vivienda en el mercado privado. Las viviendas producidas bajo este esquema han reportado disminuciones en precio de más del 30% vs. la oferta comercial, principalmente por la reducción de costos indirectos. El régimen de propiedad es colectivo y si bien tiene como propósito privilegiar el valor de uso, también tiene capacidad para permitir la salida de sus miembros con la reposición de su inversión en la construcción pero reteniendo para la cooperativa las plusvalías de la localización, lo que permite el reaprovechamiento del beneficio para apoyar a otro hogar.

Adicionalmente, las cooperativas de vivienda han desarrollado una amplia gama de servicios y actividades productivas complementarias que abarcan desde programas de educación comunitaria y de atención a adultos mayores, hasta convenios con empresas y otras organizaciones que redundan en beneficios específicos para sus miembros.

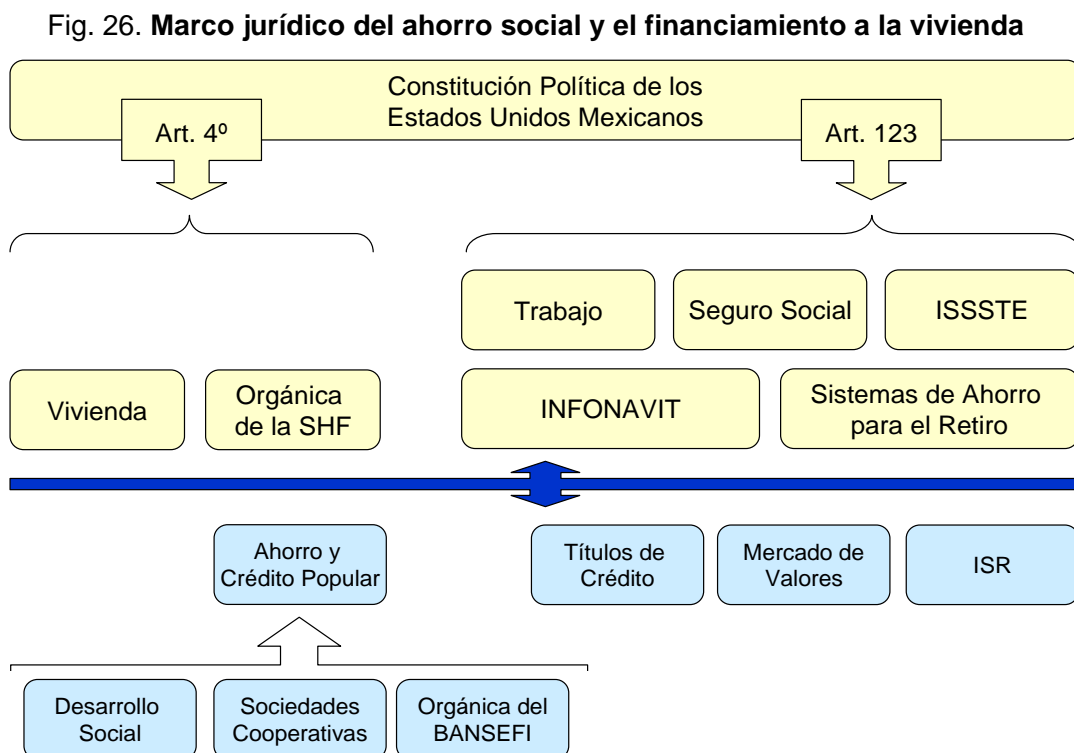
⁵³ La Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua actualmente está integrada por 350 cooperativas a través de las cuales se ha posibilitado el acceso a la vivienda de 25 mil familias.

5. Implementación del Fondo Comunitario de Suelo.

Evidentemente, el desarrollo del FONCOS implica un proceso complejo en el que interactúan los propietarios del suelo, las empresas productoras de vivienda, las entidades financieras, diferentes instancias en los tres niveles de gobierno, las organizaciones sociales, y desde luego los ciudadanos en lo individual. Requiere además la observancia de leyes y la concertación de diversas voluntades. Ciertamente el FONCOS es un instrumento ambicioso por la multiplicidad de elementos que lo conforman. En este capítulo se describen los lineamientos básicos para su implementación.

5.1 Marco jurídico para el aprovechamiento del ahorro social

El aprovechamiento del ahorro social para financiar de la formación de reservas territoriales y generar apoyos para que los sectores de menores ingresos accedan al mercado institucional de vivienda, requiere el diseño de un instrumento compatible con el marco jurídico en la materia. A continuación se detallan los principales ordenamientos identificados para este propósito:



Del ahorro para la vivienda

En el caso del ahorro para la vivienda, aún y cuando su principal objeto es sustentar un sistema de financiamiento que permita a los trabajadores acceder al crédito para satisfacer sus necesidades habitacionales⁵⁴, la reglamentación y la operación de los propios institutos está orientada a otorgar crédito directamente al trabajador⁵⁵ y no prevé la consecución de su objeto a través de instrumentos como el FONCOS.

A pesar de lo anterior, la Ley contiene elementos que posibilitan una interpretación favorable al instrumento propuesto. En el caso de los recursos administrados por el Infonavit, además del crédito directo al trabajador, es posible aplicar los recursos ahorrados para financiar la construcción de conjuntos de habitaciones⁵⁶; si bien no es una disposición expresa del FONCOS, las facultades conferidas a los órganos de dirección del propio instituto hacen posible esta interpretación⁵⁷. En todo caso, el uso de los recursos para el financiamiento a la producción solo estaría limitado a no exceder de un vigésimo del saldo total de los recursos otorgados en crédito⁵⁸.

De manera similar, los recursos del Fondo de Vivienda administrado por el ISSSTE, previa autorización de la Secretaría de Hacienda, pueden ser invertidos en valores⁵⁹. Como se explica más adelante, la principal alternativa del FONCOS para acceder a los recursos del ahorro social, es a través de la emisión de valores.

Del ahorro para el retiro

En lo correspondiente a los recursos ahorrados por los trabajadores para asegurar su retiro, su aprovechamiento (antes de ser dispuesto a través del cobro de las pensiones)

⁵⁴ Art. 3 de la Ley del Infonavit y Art. 167 de la Ley del ISSSTE.

⁵⁵ Art. 42 de la Ley del Infonavit y Art. 169 de la Ley del ISSSTE.

⁵⁶ Ley del Infonavit. Art. 42. Los recursos del Instituto se destinarán: I.- En línea uno al financiamiento de la construcción de conjuntos de habitaciones para ser adquiridas por los trabajadores, mediante créditos que les otorgue el Instituto. Estos financiamientos sólo se concederán por concurso, tratándose de programas habitacionales aprobados por el Instituto y que se ajusten a las disposiciones aplicables en materia de construcción.

⁵⁷ De acuerdo al Art. 16 Incisos II, XII y XX, son facultades del Consejo de Administración del Instituto resolver en cuanto a la operación del Instituto y de aquellas circunstancias no previstas en la ley, así como su interpretación para fines administrativos

⁵⁸ Art. 51Bis de la Ley del Infonavit

⁵⁹ Art. 189 de la Ley del ISSSTE

está regulado la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro. Destaca en primer lugar la especificación de los objetivos a que debe atenderse su uso⁶⁰:

Art. 43. El régimen de inversión deberá tener como principal objetivo otorgar la mayor seguridad y rentabilidad de los recursos de los trabajadores. Asimismo, el régimen de inversión tenderá a incrementar el ahorro interno y el desarrollo de un mercado de instrumentos de largo plazo acorde con el sistema de pensiones. A tal efecto, proveerá que las inversiones se canalicen preponderantemente, a través de su colocación en valores, a fomentar:

- a) La actividad productiva nacional;*
- b) La mayor generación de empleo;*
- c) La construcción de vivienda;*
- d) El desarrollo de infraestructura estratégica del país, y*
- e) El desarrollo regional.*

Los instrumentos de deuda emitidos por personas jurídicas distintas al Gobierno Federal deberán estar calificados por empresas calificadoras de reconocido prestigio internacional. Las acciones deberán reunir los requisitos de bursatilidad y las demás características que establezca la Comisión.

De lo anterior resulta que la propuesta de FONCOS sí es compatible con los objetos previstos para el aprovechamiento del ahorro para el retiro, sin embargo requiere constituirse primeramente como entidad independiente y luego emitir valores que le permitan acceder a tales recursos a través del mercado.

Del ahorro popular

Finalmente, por lo que toca al ahorro captado a través de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo y/o las Sociedades Financieras Populares, se tiene la regulación establecida en la Ley de Ahorro y Crédito Popular (LACP), y adicionalmente, para las primeras, lo señalado en la Ley General de Sociedades Cooperativas (LGSC).

Para los propósitos del FONCOS es de resaltar que a diferencia de otras entidades financieras, las de ahorro y crédito popular se caracterizan por:

LACP. Art. 4. Las Entidades tendrán por objeto el ahorro y crédito popular; facilitar a sus miembros el acceso al crédito; apoyar el financiamiento de micro, pequeñas y medianas empresas y, en general, propiciar la solidaridad, la superación

⁶⁰ Para el caso del ahorro para el retiro de los trabajadores afiliados al ISSSTE, el Art. 109 de su ley reglamentaria establece objetivos similares.

económica y social, y el bienestar de sus miembros y de las comunidades en que operan, sobre bases educativas, formativas y del esfuerzo individual y colectivo

LGSC. Art. 2. La sociedad cooperativa es una forma de organización social integrada por personas físicas con base en intereses comunes y en los principios de solidaridad, esfuerzo propio y ayuda mutua, con el propósito de satisfacer necesidades individuales y colectivas, a través de la realización de actividades económicas de producción, distribución y consumo de bienes y servicios.

Igualmente para efectos de su aplicabilidad en el FONCOS, es pertinente señalar que la LACP les otorga a las entidades capacidad de realizar diversas operaciones empresariales en complemento a las propias de la captación de ahorro y el otorgamiento de crédito al público⁶¹. Por su parte, la LGSC prevé las condiciones para que las Cooperativas reciban apoyo financiero por parte del gobierno⁶².

En síntesis, la regulación para las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo muestra amplios espacios de convergencia con la propuesta del FONCOS; desde su carácter social y productivo hasta su posibilidad de interactuar con otras instancias del mercado financiero, incluyendo desde luego su actividad sustantiva de captar el ahorro de individuos organizados en torno a propósitos comunitarios.

⁶¹ LACP. Art. 36. Las Entidades, dependiendo del Nivel de Operaciones que les sea asignado, podrán realizar las operaciones siguientes: II. Recibir préstamos y créditos de instituciones de crédito nacionales o extranjeras, fideicomisos públicos y organismos e instituciones financieras internacionales, así como de sus proveedores nacionales y extranjeros; VI. Celebrar contratos de arrendamiento sobre bienes muebles e inmuebles para la consecución de su objeto; XI. Emitir títulos de crédito, en serie o en masa, para su colocación entre el gran público inversionista; XVI. Realizar inversiones en valores; XVII. Adquirir los bienes muebles e inmuebles necesarios para la realización de su objeto y enajenarlos cuando corresponda; XIX. Realizar inversiones permanentes en otras sociedades mercantiles, siempre y cuando les presten servicios auxiliares, complementarios o de tipo inmobiliario; XXXIV. Llevar a cabo la distribución y pago de productos, servicios y programas todos ellos gubernamentales.

⁶² LGSC. Art. 32. Son sociedades cooperativas de participación estatal, las que se asocien con autoridades federales, estatales, municipales o los órganos político-administrativos del Distrito Federal, para la explotación de unidades productoras o de servicios públicos, dados en administración, o para financiar proyectos de desarrollo económico a niveles local, regional o nacional.

LGSC. Art. 94.- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público deberá de común acuerdo con el Consejo Superior del Cooperativismo, con las confederaciones, federaciones y uniones, constituir los fondos de garantía de origen federal que apoyarán a las sociedades cooperativas en su acceso al crédito, mediante el otorgamiento de garantías que cubran el riesgo de los proyectos de inversión.

Las sociedades nacionales de crédito podrán efectuar descuentos a las instituciones de crédito para el otorgamiento en favor de las sociedades cooperativas, de créditos para la formulación y ejecución de proyectos de inversión, que incluyan los costos de los servicios de asesoría y asistencia técnica

5.2 Proceso para la implementación del Fondo Comunitario de Suelo

La ruta para la implementación de los FONCOS se visualiza en cuatro grandes etapas: la formación institucional, el acceso al ahorro social, la ejecución del proyecto habitacional y el desarrollo comunitario. Las proyecciones incluidas en esta sección se realizaron sobre la premisa de máxima eficiencia; es decir, no consideran costos operativos.

Formación institucional

El cimiento de los FONCOS es su constitución como empresa. Los socios de los FONCOS deben ser fundamentalmente entidades públicas y organizaciones sociales vinculadas con la vivienda y el desarrollo urbano⁶³. También se prevé la asociación de los FONCOS con entidades de ahorro popular. Además de dotar a la entidad de personalidad jurídica propia, la importancia de esta etapa radica en la integración del capital suficiente para el desarrollo inicial del instrumento.

Para la ejecución de las primeras experiencias de FONCOS se anticipa que los recursos deberán provenir directamente de las aportaciones de capital. En este sentido, el monto de la inversión inicial depende de la cantidad de apoyos que se pretenda generar. De acuerdo al esquema detallado en la sección 4.2, por cada 10 millones de pesos de inversión se puede esperar la cosecha periódica de 100 apoyos⁶⁴.

Más que como una organización independiente, al menos en esta primera etapa el FONCOS se visualiza como un instrumento legal y financiero cuya operación ocurre a través de las actividades propias de cada una de las entidades asociadas. Esta lógica de funcionamiento tiene el propósito de evitar que la generación de apoyos para la adquisición de vivienda se vea mermada por gastos administrativos.

⁶³ Cabe precisar que la participación social prevista para la formación del FONCOS es a través de organizaciones de carácter consultivo e incluso representativo de diferentes opiniones sociales, pero sin que esto implique su subordinación a grupos específicos de demandantes de vivienda, pues se requiere que esta participación tenga continuidad y no signifique conflictos de interés.

⁶⁴ La recuperación de los recursos constituye uno de los principales argumentos para motivar la capitalización del FONCOS con recursos públicos, aportaciones de organismos multilaterales e incluso donativos; mientras que en el esquema actual de subsidios los recursos son irrecuperables en términos monetarios, en el FONCOS el capital se conserva a la vez que su reciclaje permite multiplicar el número de beneficiarios.

También en el sentido de maximizar el potencial del instrumento, se anticipa conveniente el desarrollo de un FONCOS matriz del cual se deriven otros conforme se acumulen recursos y conocimientos derivados de la experiencia.

Acceso al ahorro social

Si bien el FONCOS puede desarrollarse y permanecer a partir de su propio capital, su capacidad de constituir una opción relevante frente a la magnitud de los segmentos de población cuyo ingreso los mantiene al margen del mercado institucional de vivienda, depende del acceso a otras fuentes de financiamiento, en particular el ahorro social para el retiro, que permitan la generación masiva de apoyos.

Según se detalló en la sección anterior, en el marco legal vigente el acceso al ahorro social puede darse solo a través del mercado bursátil, lo que a su vez requiere que el FONCOS cumpla los requisitos que se imponen a los demás participantes en el mismo, o bien que lo haga de forma indirecta a través de préstamos que le otorguen entidades financieras que a su vez obtiene recursos de este mercado. Se anticipa que para las primeras experiencias se requerirá de una entidad intermediaria, por lo que dentro de la concertación necesaria para el desarrollo del FONCOS se recomienda incluir al menos una de las entidades de la Banca de Desarrollo existente.

Para que el FONCOS pueda acceder por sí mismo al mercado bursátil se estima que requiere tener un capital de 300 millones de pesos⁶⁵; este monto es equiparable al 5% del presupuesto federal para el otorgamiento de subsidios a la vivienda⁶⁶.

Visto en forma simplificada, el FONCOS obtendrá financiamiento del ahorro social a través de la emisión de títulos de crédito que son adquiridos por las Siefos⁶⁷. Los instrumentos disponibles varían desde los relativamente simples como los Certificados Bursátiles⁶⁸, hasta complejos bonos estructurados, como los Certificados de Capital de

⁶⁵ El monto es del orden del capital contable mínimo observado entre las Sofoles/Sofomes del sector Hipotecario con actividad bursátil (Hipotecaria Vértice con datos a Marzo 2010).

⁶⁶ El presupuesto de subsidios de CONAVI para 2010 es de \$5,817 millones de pesos.

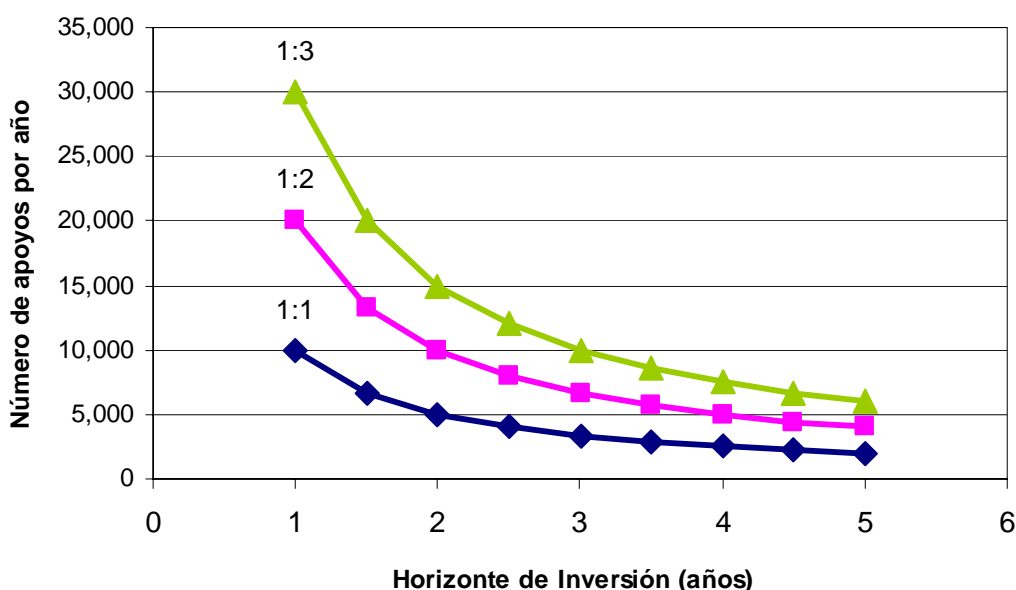
⁶⁷ Sociedades de inversión especializadas en fondos para el retiro, mismas que a su vez son operadas por empresas privadas denominadas Administradoras de Fondos para el Retiro (Afores).

⁶⁸ Los Certificados Bursátiles son títulos de deuda que representan la participación individual de sus tenedores en un crédito colectivo a cargo de personas morales o de un patrimonio afecto en

Desarrollo (CECADES)⁶⁹. Ambos instrumentos pueden mejorar su aceptación en el mercado mediante la incorporación de garantías de pago⁷⁰.

Desde luego el potencial de generación de apoyos del FONCOS será proporcional tanto al capital invertido como al apalancamiento que logre a través de la aceptación de sus emisiones en el mercado. Adicionalmente influirá el horizonte de recuperación de la inversión. A menor horizonte de la inversión y mayor aceptación bursátil del FONCOS, mayor la generación de apoyos. Este comportamiento evidencia la relevancia de la labor de concertación en el desarrollo del FONCOS; por un lado los horizontes de inversión de cada proyecto tienen entre sus determinantes las condiciones de la compra del suelo y la agilidad en la obtención de permisos; a su vez, la aceptación bursátil del FONCOS puede mejorar al disponer del aval gubernamental.

Fig. 27. Potencial de generación de apoyos de un FONCOS con capital de 1,000 mdp para diferentes horizontes de inversión e índices de capitalización



fideicomiso. Esta clase de instrumento especifica desde la tasa de interés y las condiciones de pago, hasta obligaciones de hacer y de no hacer respecto de los recursos obtenidos (CNBV).

⁶⁹ Los CECADES son instrumentos de capital diseñados para el financiamiento de uno o varios proyectos o empresas, cuyo rendimiento depende del desempeño de la inversión. A diferencia de los Certificados Bursátiles, estos instrumentos no comprometen el pago de principal ni de intereses, pero en cambio reciben la propiedad o titularidad de los bienes o derechos que conformen los activos subyacentes al fideicomiso que emita los títulos (CNBV).

⁷⁰ Como su nombre, las garantías de pago son instrumentos que sirven para asegurar la recuperación parcial o total de la inversión. Son otorgadas por una entidad distinta al emisor, comúnmente Instituciones de la Banca de Desarrollo.

Se estima que en un escenario con horizonte de inversión de 3 años y capitalización 1:3, los FONCOS requerirían acumular capital por 10 mil mdp para equipararse al programa “Esta es Tu Casa”. Es decir, con una inversión menor a 2 años del actual esquema de subsidios, los FONCOS pueden suplantarlos en condiciones de sustentabilidad.

Conformación de la reserva territorial y desarrollo del proyecto habitacional

El funcionamiento pleno del FONCOS requiere que la entidad sea propietaria del suelo asociado al proyecto habitacional, en particular de los predios en que se asienten las viviendas para cuya adquisición se otorguen apoyos. En este sentido, los recursos del FONCOS fundamentalmente se aplican a la adquisición de reserva territorial. Los mecanismos previstos para este propósito se detallan más adelante en la sección 5.4.

Como ya se ha señalado, el FONCOS es un instrumento diseñado para funcionar como complemento del actual modelo de desarrollo urbano, producción y comercialización de vivienda, en el que estos procesos son ejecutados por empresas privadas⁷¹. Luego entonces, la asociación del FONCOS con el capital privado debe ocurrir respecto de proyectos habitacionales específicos para los que el FONCOS adquiera el terreno y la empresa productora comprometa su participación con la aportación de los recursos necesarios para financiar la urbanización y demás obras que no son comúnmente financiadas por la banca comercial. Los terrenos y los recursos para su urbanización son consolidados a través de un fideicomiso.

Otro aspecto importante en esta etapa es la participación de los gobiernos locales. Toda vez que el FONCOS coadyuva en la atención a las necesidades de vivienda, se espera su amplio apoyo a este esquema de inversión. Los ámbitos para materializar su respaldo van desde la promoción de sus programas de desarrollo urbano y la agilidad en la realización de los trámites de su competencia, hasta la incorporación al proyecto habitacional de sus planes e inversiones en infraestructura y equipamiento. Este planteamiento es plenamente compatible con el de Macro-desarrollo o Desarrollo Urbano Integral

⁷¹ Como modelo de gestión del desarrollo urbano, el FONCOS puede conformar una variante de lo que Ramírez Favela (2009) identifica como “vertiente intermedia” entre la “Vertiente Conductista Extrema” en la que el proyecto es concebido y ejecutado por alguna instancia de gobierno y la “Vertiente Liberal Extrema” en la que por el contrario todas las fases del desarrollo son realizadas por el sector privado. Desde luego, la principal variante está en la incorporación del sector social.

Sustentable (DUIS)⁷², con la ventaja de que el FONCOS atiende puntualmente los requerimientos de financiamiento para la adquisición del suelo; adicionalmente, el FONCOS tiene una orientación social más clara.

La construcción de las viviendas y su posterior comercialización ocurren conforme al modelo de mercado en que son funciones a cargo de la empresa productora; en caso de que así lo requiera, la empresa obtiene el financiamiento para la construcción. La participación del FONCOS en esta parte del proceso se limita a la supervisión del proyecto. A la venta de las viviendas y previo pago de los pasivos, el FONCOS y la empresa recuperan simultáneamente su inversión.

Otorgamiento de apoyos y conformación del patrimonio del FONCOS

En paralelo a la comercialización de las viviendas, tiene lugar el otorgamiento de apoyos para los hogares con menores ingresos. Formalmente los apoyos los otorgará el FONCOS, sin embargo la promoción de los apoyos entre la población objetivo se visualiza como una función a cargo de organizaciones sociales específicas para cada proyecto, en tanto que la evaluación de las solicitudes de apoyo se prevé se mantenga como una función respaldada por entidades públicas; desde luego la participación de estas últimas también tendrán variaciones de acuerdo a las características propias de cada proyecto.

Conforme a las características de cada proyecto habitacional y a la asignación de recursos que para cada uno realice el FONCOS, la etapa de comercialización y otorgamiento de apoyos concluye con la conformación del patrimonio del FONCOS que tendrá carácter permanente en el proyecto. Este patrimonio podrá quedar integrado por los lotes de las viviendas a cuyos compradores se les haya otorgado el apoyo detallado

⁷² El concepto DUIS se refiere a grandes proyectos de expansión urbana conceptualizados a partir de la concertación entre diferentes instancias de gobierno, propietarios del suelo y desarrolladores, con el propósito de generar oferta de suelo y vivienda para diferentes segmentos de la población, con disponibilidad integral de servicios y ambientalmente sustentable. Otra idea prevista en el DUIS es la de incluir instrumentos para la redistribución de las rentas del suelo. Para delimitar el uso del término, el Gobierno Federal a través de SHF estableció un mecanismo para otorgar una certificación a los proyectos que obtengan una evaluación satisfactoria respecto del cumplimiento de diversos criterios preestablecidos. La certificación tiene la función de brindar acceso a diversos incentivos del sector público, que van desde la agilidad en el otorgamiento de permisos hasta aportaciones de capital, garantías y crédito. A mayo de 2010 se habían certificado 2 proyectos: "Las Palmas" en Tijuana, B.C. y "El Rehilete" en Villagrán, Gto. El gobierno federal ha señalado su propósito de que a 2012 sean 24 los DUIS en desarrollo.

en la sección 4.3, por los inmuebles que se hayan reservado para este fin (locales comerciales, salones, etc.) y demás donaciones que puedan resultar de beneficio para la comunidad.

Desarrollo de la vida comunitaria

La última etapa en la implementación del FONCOS es el desarrollo de la vida comunitaria. Con apoyo de las organizaciones sociales y de autoridades locales, el FONCOS promoverá la constitución formal de condominios e incluso sociedades cooperativas integradas por los mismos miembros de la comunidad. La existencia de estas figuras se concibe necesaria para recibir en comodato el patrimonio del FONCOS en el proyecto y asumir su gestión a favor de la comunidad. Será especialmente útil el aprovechamiento del patrimonio con valor comercial, pues en este radica la capacidad de obtener rentas que permitan financiar otras obras y servicios, a la vez de generar empleo para los miembros de la comunidad a quienes se encomiende la administración. Desde luego, se deberán prever los mecanismos necesarios para que el FONCOS pueda acompañar e incidir en el desarrollo comunitario.

5.3 Viabilidad del Fondo Comunitario de Suelo

Con independencia del planteamiento técnico previsto para la implementación del FONCOS, su viabilidad está condicionada por factores externos; a continuación se detallan los que se identifican como más relevantes, así como algunos elementos para incidir en ellos.

El respaldo político del FONCOS

Conceptualmente, la propuesta del FONCOS tiene una amplia convergencia con los principios de política pública definidos en las Leyes de Desarrollo Social (LDS) y de Vivienda (LV), lo que permite ratificar su pertinencia. Destacan en primer lugar, los referentes a promover la concertación de acciones entre los sectores público, privado y social⁷³; incluso, en materia de vivienda, se especifica que son objeto de acuerdo entre el

⁷³ LDS Art. 1º. La presente Ley es de orden público e interés social y de observancia general en todo el territorio nacional, y tiene por objeto: IV. Determinar la competencia de los gobiernos

poder ejecutivo y los sectores social y privado el establecimiento de mecanismos financieros para facilitar el acceso a la vivienda de la población de menores ingresos y la constitución de fondos e instrumentos para la generación oportuna y competitiva de vivienda y suelo, entre otros⁷⁴.

También aplicable en respaldo del FONCOS está la obligatoriedad para el gobierno, en sus tres niveles, de apoyar el desarrollo del sector social de la economía⁷⁵. En este sentido, algunos elementos previstos en la Ley son la asignación de recursos públicos para estimular la realización de proyectos productivos, la aportación de capital de riesgo, así como la participación de las organizaciones sociales y la posibilidad de que estas operen programas sociales⁷⁶.

Sin embargo, el discurso político pocas veces corresponde con el ejercicio del poder. La escasez de recursos, la falta de continuidad en los planes de desarrollo y la limitada coordinación entre las diferentes instancias de gobierno, con frecuencia se traduce en la proclividad de la autoridad para actuar (u omitir hacerlo), sea por esta misma incompetencia o incluso por corrupción, conforme a intereses particulares. En el ámbito del desarrollo urbano y la vivienda, esta pauta de comportamiento se evidencia en el crecimiento anárquico de las ciudades y de forma más dramática en la ocurrencia de “desastres naturales” en zonas de reciente urbanización.

La conducción del mercado de suelo

La viabilidad de los Fondos Comunitarios de Suelo también radica en su efectividad para constituir reservas territoriales que articulen los procesos de desarrollo urbano con el acceso a la vivienda para la población de menores ingresos. Para este fin es necesario el

municipales, de las entidades federativas y del Gobierno Federal en materia de desarrollo social, así como las bases para la concertación de acciones con los sectores social y privado; V. Fomentar el sector social de la economía;

LV Art. 6. La Política Nacional de Vivienda tiene por objeto cumplir los fines de esta Ley y deberá considerar los siguientes lineamientos: II. Incorporar estrategias que fomenten la concurrencia de los sectores público, social y privado para satisfacer las necesidades de vivienda, en sus diferentes tipos y modalidades.

⁷⁴ Ley de Vivienda. Capítulo VII. De la concertación con los sectores Social y Privado, Arts. 41 y 42.

⁷⁵ Ley de Desarrollo Social Art. 1º

⁷⁶ Ley de Desarrollo Social Art. 34, 35, 62 y 64.

desarrollo de mecanismos que ordenen los procesos de adquisición de suelo, de modo que la implementación del FONCOS pueda repetirse en el tiempo y el espacio.

El primer componente debe de ser la integración de inventarios de suelo por localidad, que incluyan cuando menos su identificación espacial, los datos de la tenencia de la tierra y una valuación preliminar. También debe de conocerse la correspondencia entre este inventario y los planes de desarrollo urbano tanto municipales como estatales. La transparencia y acceso a la información sobre la oferta potencial es indispensable para una adecuada planeación de la adquisición de suelo.

A partir del levantamiento del inventario de suelo y en cumplimiento de criterios básicos, en particular en cuanto a precios y atributos de localización, la adquisición de suelo se puede realizar utilizando alguno de los siguientes mecanismos enunciados en orden de preferencia:

1. Intercambio de inventarios públicos. Los terrenos de propiedad municipal o estatal serían la primera opción pues los recursos que se pagarían por la adquisición de suelo pueden intercambiarse por obras de infraestructura y equipamiento para el mismo terreno y/o otras inversiones vinculadas al desarrollo del FONCOS. Este mecanismo permitiría una rápida constitución de suelo apto a costos por debajo de los de mercado.
2. Bancos de suelo. Al agotarse los inventarios públicos, la siguiente alternativa es la constitución de bancos de suelo en los que los actuales propietarios depositarían su propiedad a cambio de anticipos de pago a cuenta del FONCOS; la liquidación del suelo se daría conforme se desarrolle el proyecto. Se prevé que este mecanismo sería de interés en primera instancia para las empresas promotoras de vivienda que desean obtener liquidez de sus reservas territoriales a la vez de continuar en el desarrollo del FONCOS. También se anticipa como el mecanismo adecuado cuando se logra la concertación con otros propietarios de suelo, tales como los ejidatarios, para incorporarlos en los proyectos de desarrollo urbano.
3. Subasta inversa. Ante la posibilidad de que los precios de la oferta de suelo excedan los límites preestablecidos para el FONCOS, se requiere un mecanismo que permita

invertir la correlación de fuerzas en el mercado. Esto puede consistir en la realización de una subasta pública en la que el suelo se compre a la oferta de terreno que mejor combine ubicación y precio. La potencia de este mecanismo depende tanto del tamaño de la compra a realizar como de su publicidad; entre mayor reserva se pretenda constituir y más diversos sean los propietarios de suelo involucrados, menor la resistencia a vender (pues se anticipa habrá los que la valoren como mejor opción respecto de no vender en un lapso mayor de tiempo). Cabe precisar que el instrumento no precisa que se trate de un solo terreno y/o propietario, sino que pueden ser varios los que se integren a la reserva. En este sentido, el mecanismo promueve la alineación de intereses entre ahorro social, las empresas promotoras de vivienda (al menos de aquellas que no estén especulado con el precio del suelo) y los gobiernos locales⁷⁷.

4. Expropiación de suelo. Frente a la posibilidad de no encontrarse oferta de suelo en el mercado, el FONCOS debe disponer de la expropiación como último recurso. En su caso, el mecanismo se sustenta en el beneficio público del proyecto, aunque tendrá como inconveniente que los afectados buscarán que la indemnización sea conforme al valor residual del proyecto, es decir, reconociendo el precio del uso que se le dará al suelo. Adicionalmente debe tenerse presente que con frecuencia este tipo de procesos enfrentan obstáculos jurídicos y socio - políticos⁷⁸.

La participación organizada de la sociedad

Sin duda el detonador de los Fondos Comunitarios de Suelo radica en la capacidad de organización de la sociedad. Se trata de una labor que implica concienciar sobre sus derechos y responsabilidades a los adquirientes-usuarios, en la cual las experiencias de la producción social adquieren particular relevancia.

⁷⁷ Un ejemplo análogo de este mecanismo fue la reciente negociación para la compra de los terrenos necesarios para la instalación de la nueva refinería de Pemex en Tula, Hgo (700 Ha). Si bien la expectativa inicial de los ejidatarios alcanzaba el precio de \$1,500/m², la limitante de tiempo en la oportunidad de venta permitió pactar un precio de \$140/m² (Ramírez Favela, 2009)

⁷⁸ Cabe recordar los casos del “Aeropuerto de Texcoco – Resistencia del Pueblo de San Salvador Atenco” y “El Encino - Desafuero de López Obrador” ampliamente difundidos en los medios de comunicación.

Un primer aspecto que debe de ser cubierto para una efectiva organización social es su constitución legal y su vinculación con asesoría técnica calificada. En relación al modelo de producción social "puro", el esquema propuesto tiene la ventaja de que desde la misma etapa de planeación y posteriormente en la de producción se tiene la sinergia con los sectores público y privado, lo que se espera permita agilizar el proceso y mitigar la debilidad negociadora y el consecuente desgaste que con frecuencia muestran los productores sociales independientes.

Entre los obstáculos que se avizoran para detonar la organización social está en primera instancia la actitud de los mismos habitantes; como se documenta en Eibenschutz y Goya (2009), en general los habitantes de los nuevos conjuntos habitacionales muestran poco interés por relacionarse con sus vecinos y responsabilizarse del espacio común⁷⁹.

Otra dificultad para el desarrollo de los FONCOS es la constante identificación de la organización como medios de manipulación política y un riesgo para la recuperación de créditos. Para contrarrestarlo, los FONCOS requieren desarrollarse sobre la base de reglas claras y transparentes que faciliten su relación con los demás sectores.

⁷⁹ Entre las cifras reportadas destaca que el 70% de los encuestados declara nunca haberse organizado con sus vecinos. En sentido similar, se registra que 8 de cada 10 hogares no paga cuota de mantenimiento. Cabe hacer notar sin embargo, que a pregunta expresa sobre su disposición a organizarse más de la mitad de los encuestados respondió de forma afirmativa.

Conclusiones

La pertinencia y relevancia de la tesis debe ser valorada en primera instancia por su proposición en cuanto al aprovechamiento del ahorro social y la incorporación de la sociedad en la producción institucional de vivienda. La idea es una alternativa concreta a un debate que en general se muestra entrampado entre la función reguladora del estado y la libertad de los productores privados, entre la ineficiencia e insuficiencia presupuestal del primero y la ambición desmedida de los segundos. Es también una alternativa a la marginalidad y desarticulación que caracteriza a la participación social.

En el supuesto de su implementación, el FONCOS abre la posibilidad de replantear el funcionamiento del mercado institucional de vivienda para hacerlo más equitativo y solidario, sin que esto impacte en las finanzas de las entidades de gobierno y/o de los actores privados. Basta con facilitar que los recursos sociales sean aplicados para beneficio de la misma sociedad.

Desde luego, no se trata de una panacea de resultados inmediatos. Por el contrario, su puesta en práctica precisa de un proceso de desarrollo progresivo en el que, a partir experiencias piloto con diversos grados de profundidad y mediante la sistematización del conocimiento, se posibilite el perfeccionamiento del instrumento para su posterior operación a gran escala.

Algunas conclusiones puntuales se detallan a continuación:

Sobre la implementación de los Fondos Comunitarios de Suelo

- a. Contrario a la presunción de que la solución a los problemas de México requiere de profundas reformas legales, la investigación demuestra que no es necesario modificar el marco legal para posibilitar la implementación de la propuesta.

Desde luego, en tanto que es un instrumento que no está especificado en la Ley, enfrentará vacíos legales que habrá que identificar y subsanar a través de la experiencia.

- b. Demuestra que una inversión social relativamente menor puede transformarse en soluciones habitacionales que de otro modo, como lo es el otorgamiento de subsidios, requiere de elevadas asignaciones presupuestales en detrimento de la atención a otras necesidades sociales que necesariamente requieren del financiamiento público como la educación y la salud.

En este sentido, el desarrollo de los FONCOS no está restringido por limitantes financieras; el ahorro previo de los demandantes de vivienda, aunado con aportaciones de una o más entidades de gobierno e incluso del sector privado, sin duda puede ser suficiente para integrar el capital necesario para su constitución.

- c. Facilita los procesos de planeación urbana. En sentido opuesto a la especulación en los mercados y a la regulación reactiva que hoy caracteriza los procesos de urbanización, los FONCOS permiten vincular la adquisición del suelo a la existencia de planes y factibilidades. Se espera que esta posibilidad constituya un incentivo para que los gobiernos locales asuman la responsabilidad en el ordenamiento de su territorio⁸⁰. En adición, la participación del gobierno estatal y/o federal puede también acompañar el desarrollo de FONCOS, tal como ya se tiene establecido en el esquema de DUIS.

Los FONCOS igualmente pueden aprovecharse para impulsar la incorporación de criterios de sustentabilidad en el diseño y operación de los proyectos habitacionales. De forma análoga, el instrumento puede asociarse al uso de elementos locales; desde materiales de construcción hasta prácticas culturales.

Aunque directamente las condicionantes se aplicarían a los conjuntos desarrollados en el esquema de FONCOS, es razonable tener la expectativa de que al ampliarse el uso del instrumento se influenciará en la definición de los demás proyectos habitacionales de la región. Es decir, el FONCOS se constituiría también en un instrumento indirecto para el control del precio del suelo.

⁸⁰ Según está previsto en el artículo 115 de la constitución. Por esta misma razón, la incidencia de otros órdenes de gobierno debe preverse para incidir de forma indirecta sin contravenir las facultades del municipio.

Por otro lado, los FONCOS se ofrecen como una alternativa para que las prácticas de producción social solucionen su problema de acceso al suelo urbano, servido y apto, que con frecuencia las asocia a una imagen de “caos urbano”.

- d. Mejora la calidad de vida. Al tener como premisa su aplicación en localizaciones adecuadas para el desarrollo urbano, se favorece la contención del gasto de los hogares asociado a subsanar deficiencias en los servicios públicos. Luego entonces, los hogares pueden disponer de una mayor parte de su ingreso y tiempo para atender otras necesidades, desarrollar nuevas habilidades e incluso permitirse actividades de convivencia y esparcimiento.

Debe reconocerse sin embargo, que los FONCOS no tienen una incidencia directa sobre la tipología de las viviendas y sus afectaciones en la calidad de vida. En este sentido, las problemáticas asociadas al diseño de la vivienda se deben afrontar de forma indirecta, con el desarrollo de espacios públicos suplementarios.

- e. Incentiva la reconstrucción del tejido social, pues implica la organización y solidaridad activa entre los habitantes de las comunidades. Si bien se puede prever que la organización de las comunidades, a través de entidades formales constituirá una de las dificultades para la implementación plena de los FONCOS, también se espera que en el largo plazo el instrumento sea el eje de la organización social respecto del espacio público.

Otro aspecto importante es la capacidad de interacción de la comunidad con los actores privados y gubernamentales. Para esta labor se anticipa conveniente aprovechar los recursos y capacidad de gestión de los que ya disponen los organismos regionales de vivienda, a efecto de facilitar el establecimiento de relaciones formales de acuerdo a los estándares que se encuentren convenientes.

- f. Alienta la competitividad de la industria de la vivienda, al propiciar la liberación de recursos actualmente destinados a la inversión en suelo hacia otros usos productivos; la disminución en los requerimientos de capital fomenta el desarrollo de las pequeñas y medianas empresas. Más aún, las empresas pueden aprovechar su participación en el instrumento como estrategia de diferenciación e

incluso para innovar oportunidades de negocio; por ejemplo, es posible vislumbrar la oferta de servicios de mantenimiento y administración.

En el mismo sentido se debe señalar la posibilidad de que un mismo FONCOS se integre por terrenos aislados relativamente pequeños al interior o en la periferia inmediata de la zona urbana, que precisamente por esa condición resultan más propicios para la acción de las Pymes y las organizaciones sociales.

- g. La complejidad técnica se anticipa como un reto significativo para la implementación de los FONCOS; como se muestra a través de este trabajo, el instrumento propuesto tiene un alto grado de sofisticación en sus aspectos financieros y jurídicos.

De lo anterior, se aprecia indispensable la participación de entidades especializadas que aporten su conocimiento y capacidad de gestión para respaldar tanto a los gobiernos municipales como a las organizaciones sociales. Las Instituciones Públicas de financiamiento a la vivienda, en particular aquellas de carácter federal, son sin duda las más indicadas. Adicionalmente, los FONCOS ofrecen un ámbito propicio para la vinculación de las universidades y centros de investigación con el sector social, público y privado.

En este ámbito y en coincidencia con otras propuestas, se recomienda establecer la figura de “entidades certificadoras” que aseguren la consistencia en el uso del instrumento⁸¹. En particular, se considera deberán dictaminar el acceso a los recursos del ahorro social para la adquisición del suelo.

- h. Si bien la concepción de los FONCOS está orientada al financiamiento del acceso a la vivienda para la población de menores ingresos, su formulación permite otro tipo de aprovechamientos. Estos pueden ser desde la generación de espacios urbanos para el uso comunitario (parques, escuelas, espacios culturales o de salud, etc.), hasta aprovechamientos comerciales cuyas rentas sirvan para el financiamiento de las necesidades de la comunidad. Es decir, los FONCOS

⁸¹ Similar a las unidades de valuación que actualmente son las responsables de determinar el valor de las propiedades que garanticen créditos hipotecarios, o el proceso para la certificación de DUIS.

también son un instrumento para contrarrestar las deficiencias en equipamiento y servicios que actualmente caracteriza a los conjuntos habitacionales.

- i. También conviene señalar la existencia de otras alternativas de implementación. Además del esquema sugerido, la propuesta podría adaptarse para que sean los mismos organismos de vivienda, en particular por su tamaño el Infonavit y/o el Fovissste, quienes lo desarrollen y aprovechen la generación de recursos para financiar sus propios programas. Esta posibilidad ya ha sido explorada en el pasado por diferentes entidades, aunque sus beneficios se han visto afectados por la falta de continuidad en la visión y programas de diferentes gobiernos; sin duda algo que podría subsanarse con la formulación de planes multi-anales.

En su defecto, las entidades públicas de financiamiento a la vivienda pueden incentivar fácilmente el desarrollo de los FONCOS al señalar la preferencia por destinar su oferta de crédito y/o subsidios a la adquisición de viviendas realizadas al amparo del instrumento, en forma similar a lo que ya se practica en relación viviendas verdes y/o con garantías de calidad.

Por otra parte, cabe señalar la conveniencia de revisar la lógica de financiamiento de estas instituciones. En específico en cuanto a el otorgamiento de rendimientos financieros individuales vs. su aprovechamiento en obras para el mejoramiento de las condiciones habitacionales de sus derechohabientes.

Sobre el potencial de los Fondos Comunitarios de Suelo

Más allá de los beneficios concretos que los FONCOS ofrecen a los diferentes involucrados en el mercado institucional de vivienda (Capítulo IV), el instrumento incuba la posibilidad de fortalecer diversas ramas del contrato social.

- j. Revalora la función solidaria que en su concepción tuvo el ahorro social, pero sin menoscabo de sus atributos individuales. Es decir, el actual modelo de cuentas individualizadas de ahorro para el retiro y la vivienda se complementa con opciones de inversión, equiparables en seguridad y rendimiento a las que ya existen en el mercado, pero directamente vinculadas a proyectos de desarrollo

social. Incluso, la preferencia por el instrumento podría aprovecharse como diferenciador en la competencia comercial entre las diferentes administradoras de fondos para el retiro.

- k. Promueve la construcción de ciudadanía. Los FONCOS, particularmente en su etapa de uso posterior al desarrollo inmobiliario, pueden conformar un espacio que favorece no solo la participación activa de la comunidad, sino que le otorga la capacidad asumir la responsabilidad formal, conforme a sus necesidades e intereses, del espacio urbano en el que convive.

Más aún, al complementarse con la educación, en especial la no-formal que pueda darse en el ámbito de los mismos FONCOS, induce a que cada individuo tenga oportunidad de comprender y ejercer su derecho a la vivienda y al medio ambiente sustentable.

En este mismo ámbito los FONCOS ofrecen la posibilidad de facilitar la obtención recursos externos para el mantenimiento y la mejora del espacio público, en contraste con el deterioro que se observa en múltiples conjuntos habitacionales y que claramente se puede asociar a la falta de financiamiento. El instrumento también puede utilizarse como un medio para la recaudación y aprovechamiento de impuestos locales según se convenga entre la autoridad y el mismo FONCOS.

- l. Transforma la relación entre el estado y la sociedad, en particular con los sectores sociales menos favorecidos, dejando de lado el carácter tradicionalmente benefactor (que tiene en el otorgamiento de subsidios directos una de sus principales manifestaciones contemporáneas) para evolucionar no hacia el estado mínimo promovido por la doctrina neoliberal, sino hacia un estado modesto facilitador de la corresponsabilidad entre el sector privado y el sector social.
- m. Permite la exploración de nuevas formas de tenencia de la vivienda, por ejemplo el arrendamiento del suelo y la propiedad de la construcción, que pueden fortalecer la cobertura, en particular entre los sectores de menos ingresos.

- n. Promueve el desarrollo económico. La reducción en la asignación de recursos a la adquisición de la vivienda y otros costos derivados de ubicaciones inadecuadas, permite incrementar los niveles de consumo de otros productos y servicios. Preferentemente, el desarrollo del mercado popular habrá de ocurrir al interior de los mismos conjuntos habitacionales y su entorno; en este sentido, el mismo FONCOS puede desarrollar actividades productivas que a la vez se constituyan en una fuente de empleo para algunos de sus habitantes. Cualquiera que sea su alcance potencialmente redundará en beneficio del resto de la actividad económica de las ciudades y sus regiones de influencia.

Reflexiones finales sobre el estudio de la vivienda en México en la actualidad.

- o. A pesar de los avances en materia de transparencia y acceso a la información, los datos sobre la vivienda en México, incluso en el ámbito de las ciudades o regiones más desarrolladas, son insuficientes y dispersos. Actualmente no es posible conocer con precisión la naturaleza y magnitud del crecimiento del parque habitacional y su relación con el uso del financiamiento hipotecario. En este ámbito se habla de la modernización de los registros públicos de la propiedad sin que hasta ahora se observen avances significativos. De modo similar, los organismos públicos de vivienda, en particular los estatales y municipales, tienen amplios márgenes de mejora en la materia.
- p. Otra dificultad para dar seguimiento en el tiempo a los fenómenos sociales es la falta de claridad y consistencia en las metodologías empleadas para determinar y presentar diversas cifras oficiales. Una muestra concreta son las proyecciones de las necesidades de vivienda.

Bibliografía

- Abramo, Pedro (1998). *Public Land Management: The Brasilia Experience*. Lincoln Institute for Land Policy Noviembre 1998.
- Alonso, William (1960). *A theory of the urban land market*. Regional Science Association. Papers and Proceedings; Vol. 6
- Alonso, William (1964). *Location and land use: Toward a general theory of land rent*. Harvard University Press. Cambridge, MA.
- Ávalos, Marcos y Hernández Trillo, Fausto (2006). *Competencia Bancaria en México*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe- Naciones Unidas. México.
- Azuela de la Cueva, Antonio. (1999). *La ciudad, la propiedad privada y el derecho*. Colegio de México.
- Borja, Jordi (2004). *Informe sobre la gobernabilidad de las áreas metropolitanas en el mundo actual*. UNAM-ALDF. México
- Boltvinik, Julio y Araceli Damián, coords. (2004). *La pobreza en México y el mundo. Realidades y desafíos*. Siglo XXI. México
- Castells, Manuel (1977). *La cuestión urbana*. Siglo XXI. México.
- Crabbe, Caroline A. et al (2005). *A Quarter Century of Pension Reform in Latin America and the Caribbean: Lessons Learned and Next Steps*. Interamerican Development Bank. Washington, EUA.
- Clusa, Joaquim (2003). *Captura de plusvalías en España: el problema del contenido económico de la propiedad del suelo*. Texto parcial extraído del documento presentado en el Tercer Seminario Internacional de Recuperación de Plusvalías de Suelo Urbano, organizado por el Programa Universitario de Estudios Sobre la Ciudad – UNAM. México.
- Coulomb, Rene y Duhau, Emilio coord. (1989). *Políticas urbanas y urbanización de la política*. UAM
- Coulomb, Rene y Scheingart, Martha. (2006). *Entre El Estado Y El Mercado: La Vivienda en el México de hoy*. Ed. Porrúa. México.
- Crozier, Michel (1989). *Estado Modesto, Estado Moderno. Estrategia para el cambio*. Fondo de Cultura Económica. México.
- Dahl, Robert. (1999). *La Democracia: Una guía para los ciudadanos*. Ed. Taurus. México.

- Davis, John Emmeus et al. (2008). *Building Better City-CLT Partnerships. A Program Manual for Municipalities and Community Land Trusts*. Working Paper. Lincoln Institute for Land Policy.
- De Soto, Hernando (2001). *El misterio del capital*. Ed. Diana. México.
- Draibe, Sonia y Riesco, Manuel. (2006). *Estado de bienestar, desarrollo económico y ciudadanía: algunas lecciones de la literatura contemporánea*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe – ONU. México.
- Durkheim, Emile (1893). *La división del trabajo social*. Colofón. México.
- Eastwood, R. y M. Lipton (2001). en United Nations Population Fund (2004). *State of World Population 2004. The Cairo Consensus at Ten: Population, Reproductive Health and The Global Effort to End Poverty*. UNPF. New York.
- Eibenschutz Hartman, R. y Benlliure B., R. Coords. (2009). *Mercado formal e informal de suelo. Análisis de ocho ciudades*. UAM-Porrúa.
- Eibenschutz Hartman, R. y Goya Escobedo, C. Coords. (2009). *Estudio de la integración urbana y social en la expansión reciente de las ciudades en México, 1996-2006: dimensiones, características y soluciones*. UAM-Porrúa.
- Feijoo (1993) en López Ramírez, Adriana (2001). *El perfil sociodemográfico de los hogares en México 1976-1997*. CONAPO. México.
- Fernandes, Edesio (1999). *Redefining property rights in the age of liberalization and privatization*. Lincoln Institute of Land Policy. Land Lines: July 1997, Vol 11, No. 6.
- Fernandes, Edesio (2002). *Del código civil al estatuto de la Ciudad: Algunas notas sobre la trayectoria del derecho urbanístico en Brasil*. Texto presentado en el Segundo Seminario Internacional Reformas al Suelo Urbano, Aciertos, Desaciertos y Retos, organizado por el Programa Universitario de Estudios Sobre la Ciudad – UNAM y el Lincoln Institute for Land Policy Junio 2002
- Friedmann, Reinhard y Margarita Llorens (2000) *Ciudadanización y empowerment: formas alternativas de participación ciudadana local*. Biblioteca Ciudades para un Futuro mas Sostenible. Boletín CF+S No. 19 – Marzo, 2002. Universidad Politécnica de Madrid. España.
- Greenstein, Rosalind and Sungu-Eryilmaz, Yesim (2005). *Community Land Trusts: Leasing Land for Affordable Housing*. Lincoln Institute for Land Policy. Land Lines. April 2005.
- Greenstein, Rosalind and Sungu-Eryilmaz, Yesim (2007). *Community Land Trusts. A solution for permanently affordable housing*. Lincoln Institute for Land Policy. Land Lines. January 2007.

- Harvey, Daniel (1973). *Urbanismo y desigualdad social*. Siglo XXI. España.
- Iracheta, Alfonso (1992). *Hacia una planeación urbana crítica*. Universidad Autónoma del Estado de México. México.
- Iracheta, Alfonso et al. (2005). *Mercado de suelo para la vivienda de interés social en ciudades seleccionadas: indicadores y orientaciones básicas*. Proyecto Fondo Sectorial CONAFOVI-CONACYT, 8392. CONAFOVI. México
- Jaramillo, Samuel (1994). *Hacia una teoría de la renta de suelo*. Ediciones UNIANDES. Colombia.
- Jusidman, Clara (2002) *La importancia social de recuperar el poder adquisitivo del salario mínimo legal*. Comisión Consultiva para la Modernización del sistema de los Salarios Mínimos: estudios y ponencias. Comisión Nacional de los Salarios Mínimos. México.
- Maya, Esther y Cervantes, Jorge (2005). *Los desarrollos habitacionales y su impacto en la planeación metropolitana del Valle de México*, en F. Green (Coord), *Urbanismo y vivienda*. UNAM- Posgrado de Urbanismo. México.
- Maya, Esther; Cervantes, Jorge F y Rivas, Alfonso (2008). *Crítica a la promoción privada de grandes conjuntos urbanos habitacionales. Diez años de cambios en el Mundo, en la Geografía y en las Ciencias Sociales, 1999-2008*. X Coloquio Internacional de Geocrítica, Universidad de Barcelona.
- Morales Schechinger, Carlos. (2006) *Conceptos avanzados de suelo urbano*. Texto del curso "Planeación urbana y gestión de suelo en las ciudades mexicanas". Lincoln Institute for Land Policy; abril 2006.
- Morales Schechinger, Carlos. (2004) *Políticas de suelo urbano, accesibilidad de los pobres y recuperación de plusvalías*. Texto del curso "Planeación urbana y gestión de suelo en las ciudades mexicanas". Lincoln Institute for Land Policy.
- Ortiz Flores, Enrique (2007) *Integración de un sistema de instrumentos de apoyo a la producción social de vivienda*. Coalición Internacional para el Hábitat. México.
- Ortiz Flores, Enrique y Zarate, Maria Lorena Comp. (2005) *De la marginación a la ciudadanía: 38 casos de producción y gestión social del hábitat*. Coalición Internacional para el Hábitat. Barcelona.
- Partida Bush, Virgilio (2003). *Proyecciones de la población de México, de las entidades federativas, de los municipios y de las localidades, 2000-2050 (Documento Metodológico)*. CONAPO. México.
- Perlo Cohen, Manuel (2008). *Land value capture in Mexico*. Lincoln Institute of Land Policy. Working Paper.
- Puebla, Claudia. (2002). *Del intervencionismo estatal a las estrategias facilitadoras. Cambios en la política de vivienda en México*. El Colegio de México.

- Ramírez Favela, Eduardo (2009). *Análisis del concepto de DUIS. Las políticas públicas, el suelo y el fenómeno urbano*. Trabajo para el 3er Congreso Nacional de Suelo Urbano.
- Rawls, John (2000). *La justicia como equidad. Una reformulación*. Editorial Paidós. España.
- Rébora Togno, Alberto (2000). *¿Hacia un nuevo paradigma de la planeación de los asentamientos humanos? Políticas e instrumentos de suelo para un desarrollo urbano sostenible, incluyente y sustentable*. Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad y El Colegio Mexiquense. México.
- Rorty, Richard (1991). *Contingencia, ironía y solidaridad*. Editorial Paidós. España.
- Sabatini, Francisco. (2000) *Reforma de los mercados de suelo en Santiago, Chile: efectos sobre los precios de la tierra y la segregación residencial*. EURE Vol.26, no.77. Chile.
- Sabatini, Francisco y Smolka, Martim (2000). *El debate sobre la liberalización del mercado de suelo en Chile*. Land Lines 12-1. Enero 2000.
- Sandroni, Paulo (2004). *Financiamiento de grandes proyectos urbanos*. Capítulo 3, en Lungo, Mario (compilador), "Grandes proyectos urbanos". UCA editores y Lincoln Institute of Land Policy.
- Schteingart, Martha. (2001) *Los productores del espacio habitable. Estado, empresa y sociedad en la Ciudad de México*. El Colegio de México.
- Smolka, Martim O. (2003) *Informality, Urban Poverty and Land Market Prices*. Land Lines 15-1. Enero 2000
- Smolka, Martim O. y Amborski, David. (2000). *Captura de plusvalías para el desarrollo urbano: una comparación interamericana*. Lincoln Institute for Land Policy.
- Smolka, Martín and Iracheta Alonso (1999). *Mobilizing land value increments to provide serviced land for poor*. Lincoln Institute of Land Policy. Land Lines: July 1997, Vol 11, No. 5.
- Stolarski Rosenthal, Noemi. Comp. (2004). *Debates sobre las políticas de vivienda: las experiencias de los organismos estatales*. UNAM-Conafovi. México.
- Torres Baños, R. y Eibenschutz Hartmann, R. (2007). *Dimensión e impactos macro y micro-económicos de la producción social de vivienda en México*. UAM.
- Topelson, Sara (2005) *Estado Actual de la Vivienda en México 2005*. Centro de Investigación y documentación de la Casa y Sociedad Hipotecaria Federal. México.
- Towle, Gene et al. (2005). *Mexican Housing Overview 2005*. Softec. México.

Bibliografía Institucional

- BBVA Bancomer (2009). *Situación Inmobiliaria. Octubre 2009.* México.
- BBVA Bancomer (2005). *El potencial de la vivienda en México.* México.
- Comisión Nacional Bancaria y de Valores (2006 - 2008). *Boletín Estadístico de Banca Múltiple.* México.
- Consejo Nacional de Población (2001). *La población de México en el nuevo siglo.* CONAPO. México.
- Consejo Nacional de Población (2005). *Carpeta Informativa 2005.* CONAPO. México.
- Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda (2003a). *Rezago Habitacional.* Sedesol. México.
- Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda (2003b). *Necesidades de Vivienda 2001-2010.* Sedesol. México.
- Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda (2002). *Vivienda: Prioridad de Gobierno. Avances del cambio estructural a dos años de gobierno.* México.
- Consejo Coordinador Financiero (2005). *Ejecución de contratos mercantiles e hipotecas en las entidades federativas. Indicadores de confiabilidad y desarrollo institucional local.* México.
- Infonavit (2005). *Programa de Labores y de Financiamientos 2006.* México.
- Instituto Mexicano del Seguro Social (2006). *Reporte de Gestión Número 37.* México
- Organización Internacional del Trabajo (2005). *Panorama Laboral 2005. América Latina y el Caribe.* Perú.
- Poder Ejecutivo Federal (2003). *Tercer Informe de Gobierno.* México.
- Poder Ejecutivo Federal (2007). *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012.* México.
- Secretaria de Desarrollo Social. (2001) *Plan Nacional de Desarrollo Urbano 2001-2006.* México.
- Sociedad Hipotecaria Federal (2010). *Acceso, asequibilidad y carga hipotecaria.* Nota de la Dirección de Estudios Económicos de la Vivienda. Julio 2010.
- United Nations Millennium Project (2005). *Investing in Development. A practical plan to achieve the millennium development goals.* United Nations Development Project. New York

Bibliografía jurídica

- *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Diario Oficial de la Federación el 05-02-1917. Última reforma DOF 13-11-2007.
- *Ley de Ahorro y Crédito Popular*. Diario Oficial de la Federación el 04-06-2001. Última reforma DOF 31-08-2007
- *Ley General de Desarrollo Social*. Diario Oficial de la Federación el 20-01-2004.
- *Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado*. Diario Oficial de la Federación 31-03-2007.
- *Ley del Instituto del Fondo Nacional de la vivienda para los Trabajadores*. Diario Oficial de la Federación 24-04-1972. Última reforma DOF 01-06-2005.
- *Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro*. Diario Oficial de la Federación 23-05-1996. Última reforma DOF 28-06-2007.
- *Ley General de Sociedades Cooperativas*. Diario Oficial de la Federación el 03-08-1994. Última reforma DOF 27-11-2007.
- *Ley de Vivienda*. Diario Oficial de la Federación 27-06-2006.
- *Ley Orgánica de Sociedad Hipotecaria Federal*. Diario Oficial de la Federación el 11-10-2001. Última reforma DOF 22-06-2006.
- *Ley Orgánica del Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros*. Diario Oficial de la Federación 01-06-2001. Última reforma DOF 01-08-2005
- *Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito*. Diario Oficial de la Federación 27-08-1932. Última reforma DOF 18-07-2006.
- *Ley del Mercado de Valores*. Diario Oficial de la Federación 30-12-2005. Última reforma DOF 28-06-2007.

Internet

- Asociación Hipotecaria Mexicana. www.ahm.org.mx
- Banco de México. Estadísticas. www.banxico.gob.mx
- Bolsa Mexicana de Valores. Emisoras. www.bmv.com.mx
- Cámara de Diputados. Leyes Vigentes. www.diputados.gob.mx
- City of Chicago – Chicago Community Land Trust. www.cityofchicago.org
- Consejo Nacional de Población. www.conapo.gob.mx
- Comisión Nacional de Vivienda. www.conavi.gob.mx
- Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro. www.consar.gob.mx
- Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV). www.cnbv.gob.mx
- Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua. www.fucvam.org.uy
- Habitat International Coalition. www.hic-net.org
- Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores. (INFONAVIT) www.infonavit.gob.mx
- Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS). www.imss.gob.mx
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. www.inegi.org.mx
- Lincoln Institute for Land Policy. www.lincolninst.edu
- Sociedad Hipotecaria Federal (SHF). www.shf.gob.mx
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). www.shcp.gob.mx
- Consorcio ARA. Relación con Inversionistas. www.consorcioara.com.mx
- Corporación GEO. Relación con Inversionistas. www.casasgeo.com.mx
- SARE Holding. Relación con Inversionistas. www.sare.com.mx
- URBI Desarrollos Urbanos. Relación con Inversionistas. www.urbi.com.mx
- Desarrolladora Homex. Relación con Inversionistas. www.homex.com.mx